

**Skýrsla nefndar  
um viðurlög við efnahagsbrotum**

Reykjavík 12. október 2006

# EFNISYFIRLIT

<b>1. KAFLI – Almenn umfjöllun .....</b>	<b>1</b>
1.1. Inngangur.....	1
1.2. Á að velja refsingu eða stjórnsluviðurlög sem viðurlög við lögbrotum?.....	1
1.3. Stjórnsluviðurlög .....	3
1.4. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnsluviðurlög.....	5
1.5. Endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi.....	7
1.6. Viðurlög við brotum á lögum á fjármálamarkaði.....	8
1.7. Viðurlög við brotum á samkeppnislögum .....	11
1.8. Niðurfelling og lækkun stjórnvaldssekta .....	13
<b>2. KAFLI – Skipun nefndarinnar og verkefni hennar .....</b>	<b>16</b>
2.1. Skipun og umboð nefndarinnar.....	16
2.2. Nánari afmörkun á verkefni nefndarinnar .....	17
2.3. Starfshættir nefndarinnar .....	17
2.4. Nánar um uppbyggingu skýrslunnar.....	18
<b>3. KAFLI – Sjónarmið um það hvort velja beri refsingu eða stjórnsluviðurlög sem viðurlög við lögbrotum .....</b>	<b>20</b>
3.1. Inngangur.....	20
3.2. Sjónarmið um það hvaða brot eigi að vera refsiverð samkvæmt ákvæðum sérrefsilaga .....	21
3.3. Sjónarmið um það við hvaða brotum eiga að liggja stjórnsluviðurlög lögum samkvæmt .....	21
3.4. Kostir og gallar við refsingar og stjórnsluviðurlög.....	23
3.4.1. Réttaröryggi.....	23
3.4.2. Kostnaður og skilvirkni .....	24
3.4.3. Sérþekking stjórnvalda sem fara með eftirlit á umræddu málefnasviði .....	25
3.4.4. Niðurlag.....	26
<b>4. KAFLI – Stjórnsluviðurlög .....</b>	<b>27</b>
4.1. Inngangur.....	27
4.2. Þvingunarúræði stjórnvalda .....	27
4.3. Yfirlit yfir helstu stjórnsluviðurlög að gildandi rétti.....	31
4.4. Sjónarmið um útfærslu á lagaheimildum sem heimila	

álagningu stjórnvaldssekta.....	35
4.5. Málsmeðferð við álagningu stjórnvaldssekta .....	37

**5. KAFLI – Ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnsluviðurlög .....42**

5.1. Inngangur.....	42
5.2. Gilda ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um meðferð stjórnslumála þar sem til greina kemur að leggja á stjórnsluviðurlög?.....	43
5.3. Málsmeðferð og endurskoðunarvald dómstóla.....	46
5.3.1. Fullar endurskoðunarheimildir dómstóla á ákvörðunum um stjórnsluviðurlög .....	46
5.3.2. Skilyrði málsóknar að mál hafi áður sætt stjórnslukæru .....	50
5.3.3. Lögakveðnir málshöfðunarfrestir .....	52
5.4. Um réttinn til að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnslumáls .....	53
5.4.1. Einstaklingar .....	53
5.4.2. Lögáðilar .....	55
5.4.2.1. Inngangur.....	55
5.4.2.2. Íslenskur samkeppnisréttur .....	57
5.4.2.3. EB-samkeppnisréttur .....	59
5.4.2.4. Niðurstaða .....	63

**6. KAFLI – Endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi.....64**

6.1. Inngangur.....	64
6.2. Bann við endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi skv. 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu .....	64
6.3. Viðurlög við lögbroti skulu ákveðin í einu máli en ekki fleirum.....	65
6.4. Hvaða málsmeðferðarreglur gilda um kæru eftirlitsstofnunar til lögreglu?.....	67

**7. KAFLI – Viðurlög við brotum á lögum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með .....68**

7.1. Inngangur.....	68
7.2. Núgildandi lagafyrirmæli um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.....	68
7.3. Tillögur nefndarinnar .....	70
7.3.1. Inngangur.....	70
7.3.2. Hvaða brot á lögum um starfsemi á fjármálamarkaði eiga að vera refsiverð og við hvaða brotum eiga að liggja stjórnvaldssektir? .....	71
7.3.3. Stjórnvaldssektir vegna brota á fjármálamarkaðslöggjöfnni .....	73

7.3.4. Heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka máli með sátt.....	74
7.3.5. Refsingar vegna lögbrota á fjármálamarkaði.....	75
7.3.6. Meðferð mála vegna lögbrota á fjármálamarkaði.....	76
<b>8. KAFLI – Viðurlög vegna brota á samkeppnislögum.....</b>	<b>78</b>
8.1. Inngangur.....	78
8.2. Hvaða brot á samkeppnislögum eiga að vera refsiverð?.....	78
8.2.1. Ólögmett samráð fyrirtækja og samtaka þeirra.....	79
8.2.1.1. Athuganir á skaðsemi ólögmetts samráðs .....	80
8.2.1.2. Refsa ber fyrir ólögmett samráð .....	84
8.2.2. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu.....	85
8.2.3. Aðgerðir sem miða að því að torvelða og spilla fyrir rannsóknnum samkeppnisyfirvalda verði refsiverðar .....	86
8.2.4. Niðurstaða .....	87
8.3. Refsiábyrgð vegna brota á 10. og 12. gr. samkeppnislaga .....	87
8.3.1. Inngangur.....	87
8.3.2. Reglugerð Evrópusambandsins nr. 1/2003 .....	88
8.3.3. Nýting sérfræðipækkingar – samræmi í beitingu samkeppnislaga.....	92
8.3.4. Niðurstaða nefndarinnar um refsiábyrgð .....	93
8.3.5. Tillaga um nýtt refsiákvæði.....	95
8.4. Stjórnvaldssektir vegna brota á samkeppnislögum .....	96
8.5. Heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að ljúka máli með sátt.....	98
8.6. Tilhögun rannsóknar á ætluðu ólögmettu samráði.....	99
8.6.1. Inngangur.....	99
8.6.2. Upphaf rannsóknar gagnvart einstaklingi.....	99
8.6.3. Verklag við rannsókn mála sem beinast að einstaklingum og fyrirtækjum .....	100
8.6.4. Breytingar á lögum til að styrkja samstarf lögreglu og samkeppnisyfirvalda.....	102
<b>9. KAFLI – Reglur um niðurfellingu eða lækun viðurlaga vegna brota á samkeppnisreglum .....</b>	<b>105</b>
9.1. Inngangur.....	105
9.2. Framkvæmd erlendis .....	107
9.2.1. Bandarískur réttur.....	107
9.2.2. EB-réttur .....	108
9.3. Íslenskur réttur .....	109
9.4. Helstu grunnþættir reglna um lækun eða niðurfellingu stjórnvaldssekta og kröfur sem gera verður til þeirra.....	112
9.5. Niðurstaða .....	115
<b>Sérálit Boga Nílssonar .....</b>	<b>117</b>

# VIÐAUKAR

## VIÐAUKI 1 - Álitsgerð um rétt til að fella ekki á sig sök á stjórnslustigi.....123

1. Viðfangsefnið.....	124
2. Um rétt til að fella ekki á sig sök sem eina af grunnreglum opinbers réttarfars .....	124
3. Lög og reglur um eftirlit stofnana innan stjórnslunnar, þvingunarúrræði og stjórnsluviðurlög.....	127
3.1. Um viðurlög stjórnvalda utan refsivörslukerfisins .....	127
3.2. Löggjöf sem mælir í senn fyrir um þvingunarúrræði, stjórnsluviðurlög og refsiviðurlög .....	128
3.2.1. Inngangur .....	128
3.2.2. Skattalöggjöf .....	129
3.2.3. Samkeppnislög.....	131
3.2.4. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi .....	132
3.2.5. Útvarpslög.....	133
3.2.6. Lög um loftferðir .....	133
3.3. Skorður við notkun upplýsinga sem aflað er hjá sjálfstæðum rannsóknar-nefndum innan stjórnslunnar.....	134
4. Réttur til að fella ekki á sig sök sem þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.....	135
4.1. Inngangur .....	135
4.2. Skýring hugtaksins „refsivert brot“ .....	136
4.3. Rétturinn til að fella ekki á sig sök á stjórnslustigi.....	139
4.3.1. Inngangur.....	139
4.3.2. Stjórnslumál þar sem maður telst í raun borinn sök um refsivert brot .....	140
4.3.3. Upplýsingar sem aflað er í stjórnslumáli eru síðar notaðar í refsímáli. ....	141
5. Dómaframkvæmd Evrópu dómstólsins .....	145
6. Endurskoðun löggjafar í Danmörku og Noregi .....	146
7. Niðurstöður .....	150

## VIÐAUKI 2 - Bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu („ne bis in idem“) og áhrif þess við ákvörðun refsikennindra viðurlaga í íslenskum stjórnslurétti.....157

1. Verkbeidni og umfjöllunarefnið.....	158
2. Ákvæði 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.....	158
3. Ákvæði laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 og almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um ne bis in idem.....	160
4. Sjónarmið að baki meginreglunni um ne bis in idem.....	163
5. Gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.....	164
5.1 Lögskýringarsjónarmið.....	165
5.2 Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu .....	168

5.3	Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006 .....	176
5.4	Viðhorf fræðimanna og nokkur orð um dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs.....	177
5.5	Niðurstaða um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og áhrif á íslenskan rétt .....	181
6.	Hugtökin sýkna og sakfelling.....	182
7.	Endanleg úrlausn .....	187
8.	Ný málsmeðferð .....	193
9.	Sama brot.....	196
10.	Heimild og skilyrði fyrir endurupptöku mála, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7 viðauka.....	205
11.	Falla stjórnvaldssektir samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005, og/eða álag á skattstofna samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu?.....	205
11.1	Inngangur .....	205
11.2	Stjórnvaldssektir samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögum nr. 44/2005 .....	206
11.3	Álag á skattstofna samkvæmt 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt .....	211
12.	Samantekt og niðurstöður.....	215

**VIÐAUKI 3 - Drög að frumvarpi til breytinga á lagaákvæðum um  
viðurlög við brotum á fjármálamarkaði .....**223

**VIÐAUKI 4 - Drög að frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum .....**247

**VIÐAUKI 5 - Yfirlit yfir helstu lög um starfsemi á fjármálamarkaði og  
auðkenning á þeim brotum sem nefndin telur að eigi að varða  
viðurlögum ásamt tillögum um viðurlög .....**251

**VIÐAUKI 6 - Stjórnvaldssektir í samkeppnismálum .....**381

## 1. KAFLI

# Almenn umfjöllun

### *1.1. Inngangur*

Hinn 27. október 2004 skipaði forsætisráðherra nefnd um viðurlög við efnahgsbrotum. Markmið nefndarinnar var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahgsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnvaldssektum annars vegar og annars konar viðurlögum hins vegar. Þá miðaði umfjöllun nefndarinnar að því að leggja fram tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega hvað varðar skil á milli þeirra sem beitt geta stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds. Beindist umfjöllun nefndarinnar um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila einkum að Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og verkaskiptingu þeirra stofnana gagnvart lögreglu og ákærvaldi.

Tillögum nefndarinnar má skipta í þrennt. Snúa þær í fyrsta lagi almennt að stjórnsluviðurlögum og refsingum, í öðru lagi að viðurlögum við brotum á fjármálamarkaði og í þriðja lagi að viðurlögum við brotum á samkeppnislögum. Í mörgum tilvikum gerir nefndin tillögur að lagabreytingum og fylgja skýrslunni drög að tveimur frumvörpum, annars vegar frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum og hins vegar frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.

### *1.2. Á að velja refsingu eða stjórnsluviðurlög sem viðurlög við lögbrotum?*

Í 3. kafla skýrslunnar koma fram almenn sjónarmið um það hvort að velja beri refsingu eða stjórnsluviðurlög sem viðurlög við lögbrotum. Það er niðurstaða nefndarinnar að óskynsamlegt sé að lögfesta fangelsi sem möguleg viðurlög við of mörgum brotum þegar slíkri refsingu er sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Lögfesting strangra refsiviðurlaga sé til þess fallin að draga úr almennum varnaðaráhrifum refsinga og ekki sé sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn. Mælir nefndin með að mörkuð verði sú stefna í sérrefsilögum er lúta að brotum á samkeppnismarkaði og í fjármálastarfsemi, að á grundvelli fyrirfram ákveðinna sjónarmiða verði aðeins veigamestu brotin gerð refsiverð. Telur nefndin mikilvægt að tekin verði afstaða til þess hvar stjórnsluviðurlög geti talist veita nægilega virkt aðhald með því að farið sé að lögum.

Nefndin telur að þegar metið er hvaða brot eigi að vera refsiverð beri í fyrsta lagi að líta til þess hvort að nauðsynlegt sé að viðurlög séu við broti á tiltekinni reglu og í framhaldinu hvort að nauðsynlegt sé að viðurlög við brotinu séu refsing. Í öðru lagi telur nefndin að almennt sé ekki ástæða til að beita refsingum ef unnt er að tryggja nægilega eftirfylgni við lög með vægari úrræðum. Í þriðja lagi þurfa þeir verndarhagsmunir, sem lagareglu er ætlað að vernda, að vera það mikilvægir að það réttlæti að lögð sé refsing við brotum á reglunni. Í fjórða lagi leggur nefndin áherslu á að almennt beri aðeins að leggja refsingar við alvarlegum brotum. Loks er að mati nefndarinnar mikilvægt að þegar refsing liggur við brotum sé tryggt að almennt sé brugðist af festu við brotum með rannsókn, og þar sem skilyrði eru fyrir hendi, með ákæru.

Að mati nefndarinnar getur samspil refsinga og stjórnsluviðurlaga verið með þrennum hætti. Í fyrsta lagi sé unnt að lögfesta stjórnsluviðurlög við brotum sem engin refsing er lögð við. Í öðru lagi komi til greina að lögfesta stjórnsluviðurlög við minni háttar brotum, sem refsing er lögð við að gildandi lögum, þannig að refsingum yrði ekki beitt nema við alvarlegum eða endurteknum brotum og í þriðja lagi sé mögulegt að hafa skýr skil þannig að aldrei sé beitt stjórnsluviðurlögum þar sem refsing liggur við lögbroti. Meðal þeirra sjónarmiða sem nefndin telur að líta beri til þegar tekin er ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta stjórnsluviðurlög við lögbrotum eru í fyrsta lagi hvort að nauðsyn beri til að viðurlög séu við broti á umræddri reglu. Í öðru lagi að þau viðurlög sem eru lögfest verði að vera skilvirk, markviss og í eðlilegu samhengi við lögbrotið. Í þriðja og síðasta lagi að til staðar sé eftirlitsstofnun sem hefur eftirlit með framkvæmd hlutaðeigandi laga og getur farið með mál þar sem stjórnsluviðurlög liggja við brotum. Nærtækast er að beita stjórnsluviðurlögum í tilefni af hættubrotum og samhverfum brotum þar sem saknæmisskilyrði er gáleysi og sönnunarfærsla á broti er almennt talin auðveld.

Nefndin fór yfir kosti og galla við refsingar og stjórnsluviðurlög og bendir á að réttaröryggi hins brotlega aðila er almennt talið betur borgið þegar leyst er úr málum af dómstólum heldur en stjórnvöldum, en nefndin telur að unnt sé að tryggja viðhlítandi réttaröryggi við meðferð stjórnslumála þar sem beitt er stjórnsluviðurlögum ef vandað er til málsmeðferðar, þagnarréttur hins brotlega virtur og hægt er að fá ákvörðun um álagningu stjórnsluviðurlaga að fullu endurskoðaða af dómstólum. Þá bendir nefndin á að málsmeðferð er yfirleitt mun ódýrari þegar stjórnvöld leggja á stjórnsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Vegna ólíkra málsmeðferðarkrafna tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram



stjórnsýsluviðurlögum en refsingum. Loks bendir nefndin á að stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnum sviðum hafa á að skipa starfsmönnum með sérfræðipækkingu, en mál sem stofnanirnar fást við eru oft flókin. Einnig hafa margar eftirlitsstofnanir miklum mun meira bolmagn til að fást við úrlausn flókinna og sérhæfðra mála en lögregla. Því er ljóst að álagning stjórnsýsluviðurlaga annars vegar og refsinga hins vegar hefur bæði kosti og galla þegar litið er til þátta eins og skilvirkni og réttaröryggis. Því telur nefndin mikilvægt að löggjafinn hugi vel að því hverju sinni hvor leiðin er betur fallin til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

### *1.3. Stjórnsýsluviðurlög*

Í 4. kafla er almenn umfjöllun um stjórnsýsluviðurlög og flokkun þeirra svo og afmörkun gagnvart beinum og óbeinum þvingunarúrræðum stjórnvalda. Stjórnvöld geta beitt ýmsum úrræðum þegar lög eru brotin, t.d. þvingunarúrræðum eða stjórnsýsluviðurlögum. Með hugtakinu stjórnsýsluviðurlög er átt við refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Á síðustu árum hefur lagaákvæðum sem heimila stjórnvöldum að beita einstaklinga eða lögaðila stjórnsýsluviðurlögum vegna lögbrota fjölgað nokkuð.

Mikilvægt er að rugla ekki saman stjórnsýsluviðurlögum og þvingunarúrræðum. Meginreglan er að stjórnvöld geta aðeins gripið til þvingunarúrræða til að knýja borgarana til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðunum að þau hafi til þess skýra heimild í lögum. Þvingunarúrræðum stjórnvalda er skipt í tvo flokka. Annars vegar bein þvingunarúrræði sem ætlað er að þvinga fram þá athöfn eða athafnaleysi sem lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun mælir fyrir um og málsaðili sinnir ekki, t.d. stöðvun ólögmetra framkvæmda, launum haldið eftir til greiðslu krafna og sjálfstökuúrræði stjórnvalda. Hins vegar geta stjórnvöld beitt óbeinum þvingunarúrræðum, sem er ætlað að hafa áhrif á háttsemi málsaðila þannig að hann láti af ólögmetum athöfnum eða athafnaleysi. Sem dæmi um óbein þvingunarúrræði má nefna afturköllun stjórnvaldsákvörðunar og dagsektir.

Algengustu stjórnsýsluviðurlögum virðist mega skipta í fjóra flokka. Í fyrsta lagi fjárhagslegar álögur. Í öðru lagi réttindasviptingu. Í þriðja lagi áminningu og í fjórða lagi birtingu upplýsinga um nöfn þeirra sem beittir eru stjórnsýsluviðurlögum. Algengustu tegundir stjórnsýsluviðurlaga að íslenskum rétti eru stjórnvaldssektir, álag, svipting

bótaréttar, upptaka ólögmeats ávinnings, réttindasvipting og afturköllun leyfis, formleg áminning og birting á nafni þeirra sem sætt hafa stjórnsluviðurlögum.

Stjórnvaldssektir verða ekki lagðar á aðila nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Telur nefndin ástæðu til að eftirfarandi sjónarmið séu m.a. höfð í huga við útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta. Í fyrsta lagi verður að koma skýrt fram í lagaákvæði hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til stjórnvaldssekta. Í öðru lagi verður að koma skýrlega fram hvort einvörðungu sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila, sem oftast er fyrirtæki, eða hvort einnig sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann starfsmann fyrirtækisins sem framdi lögbrotið. Telur nefndin að til undantekninga eigi að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja. Í þriðja lagi telur nefndin koma til greina að heimila álagningu stjórnvaldssekta á grundvelli hlutlægrar ábyrgðar eftirlitsskyldra fyrirtækja á þeim lögbrotum sem ákvæðin taka til. Nefndin telur að í þeim undantekningartilvikum þegar heimilað er að leggja stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja verði lögbrot að byggjast á ásetningi eða gáleysi starfsmanns.

Nefndin telur að það fyrirkomulag, að kveða á um stjórnvaldssektir sem lagðar eru á eftir ákveðnum töxtum sem mælt er fyrir um í reglugerð, geti hentað á þeim sviðum þar sem fjöldi ákveðinna lögbrota er töluverður og eðli brotanna gerir kleift að staðla fjárhæðir sektanna. Á þeim sviðum þar sem þetta fyrirkomulag hentar ekki telur nefndin að nauðsynlegt sé að lögfesta þau sjónarmið sem byggja ber ákvörðun um fjárhæð sekta á. Nefndin telur að almennt eigi stjórnvöld að hafa svigrúm til þess að láta mál niður falla standi til þess málefnaleg sjónarmið.

Í ljósi sjónarmiða um skilvirkni í stjórnslu lýtur málsmeðferð hjá stjórnvöldum til undirbúnings ákvörðunar um stjórnsluviðurlög almennt ekki eins ströngum kröfum og málsmeðferð í refsímáli. Það er þó ljóst að það fer hvorki gegn ákvæðum stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu að stjórnvaldi sé fengið vald til þess að rannsaka mál og leggja stjórnvaldssektir á í tilefni af lögbroti enda eigi maður þess kost að bera málið undir dómstól sem hefur fulla endurskoðunarheimild. Að mati nefndarinnar ætti að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð mála þar sem stjórnvaldssektir eru lagðar á með eftirfarandi úrræðum. Í fyrsta lagi að þar sem því verði komið við rannsaki almennt ekki sami starfsmaður mál og taki ákvörðun um hvort að lagðar skuli á stjórnvaldssektir. Í öðru lagi að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. Í þriðja lagi að aðili geti kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í

slíkum málum. Ennfremur er mikilvægt að unnt sé að bera ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis.

Það er mat nefndarinnar að ekki þurfi að setja sérstök lög um málsmeðferð þeirra stjórnslumála þar sem lagðar eru á stjórnvaldssektir þar sem hinar almennu málsmeðferðarreglur stjórnslulaga, nr. 37/1993, séu viðunandi svo langt sem þær ná.

#### *1.4. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnsluviðurlög*

Í kafla 5 er fjallað um þá staðreynd að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákvæðinna stjórnsluviðurlaga teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þrátt fyrir það er þó ekki sjálfgefið að öll ákvæði greinarinnar eigi afbrigðalaust við um slík mál. Í ljósi þess að enn ríkir um margt óvissa um hvernig beri að skýra 1. mgr. 6. gr. sáttmálans með tilliti til stjórnsluviðurlaga telur nefndin rétt að setja nokkur almenn ákvæði í stjórnslulög til að skýra réttarstöðuna.

Þegar litið er til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu virðast það helst vera stjórnvaldssektir sem komið getur til greina að telja sem viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda þótt slíkar sektir séu ekki taldar formlega til refsinga að íslenskum rétti. Þá virðist svipting réttinda eða afturköllun leyfis, sem viðurlög í tilefni af lögbroti, teljast til viðurlaga við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Það leiðir af 1. mgr. 6. gr. sáttmálans og dómaframkvæmd á grundvelli ákvæðisins að til að heimilt sé að fela stjórnvöldum með lögum að leggja á stjórnsluviðurlög, sem teljast viðurlög við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr., verða íslenskir dómstólar að taka að öllu leyti til endurskoðunar slíkar ákvarðanir stjórnvalda, séu þær undir dómstóla bornar að uppfylltum réttarfarsskilyrðum. Meginreglan er sú að dómstólar eru bærir til að dæma um gildi stjórnvaldsákvarðana en hafa ekki valdheimildir til þess að taka nýja ákvörðun í staðinn.

Fáir dómur hafa gengið um stjórnsluviðurlög og ríkir því nokkur réttaróvissa um það hvort dómstólar telja sig bæra til að endurmeta allar tegundir stjórnsluviðurlaga efnislega með sama hætti eða einvörðungu sumar. Að mati nefndarinnar mæla réttaröryggissjónarmið með því að málsaðila, sem á hafa verið lögð stjórnsluviðurlög, sé búið það úrræði að geta höfðað mál og borið slíka ákvörðun undir dómstóla til ógildingar eða breytingar. Með því er réttarstaða málsaðila gerð lík því og að hann hafi verið ákærður fyrir lögbrotið og dómstólum falið að dæma um sekt eða sakleysi hans og refsingu við því reynist hann sannur að sök. Að mati nefndarinnar mæla kostnaðar- og

skilvirknisjónarmið eindregið með því að fella dómstólum það vald að geta lokið slíkum málum með breytingum stjórnsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila, þar sem efnisrök standa til þess, í stað þess að hafa einungis það vald að fella ákvörðunina úr gildi. Því leggur nefndin til að tekin verði upp í lög heimild fyrir dómstóla til að dæma um fjárhæðir stjórnsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila málsins.

Nefndin telur að æskilegt sé að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum, nema mjög veigamiklar ástæður mæli með því og að í slíkum tilvikum sé sá varnagli ávallt sleginn í lögum að hafi hið æðra setta stjórnvald ekki leyst úr máli innan þriggja mánaða frá því að kæra barst sé aðila máls heimilt að bera það undir dómstóla. Þá telur nefndin mikilvægt að þegar ætlunin er að setja slíkt ákvæði í lög sé vandað til útfærslu þess þannig að ekki leiki vafi á hvort skilyrði málsóknar er að mál hafi áður sætt stjórnslukæru.

Fyrir kemur að í lögum er kveðið á um frest, sem aðili máls hefur til málsóknar, í tilefni af stjórnvaldsákvörðun þar sem stjórnsluviðurlög hafa verið lögð á hann. Að mati nefndarinnar er æskilegt að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um ákvarðanir stjórnvalda um stjórnsluviðurlög fyrir dómstólum með þessum hætti, nema mjög veigamiklar ástæður mæli með því. Í slíkum tilvikum mælir nefndin eindregið með því að þess verði gætt að málsóknarfrestir séu ekki mjög stuttir. Telur nefndin æskilegt að slíkum málshöfðunarfrestum verði ekki beitt fortakslaust gagnvart aðilum nema þeim hafi verið leiðbeint um þá af stjórnvöldum í samræmi við ákvæði 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskyldt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Þar sem ákvæði sáttmálans hafa verið lögtekin hér á landi gildir rétturinn til að fella ekki á sig sök hér við meðferð stjórnslumála komi til greina að leggja stjórnsluviðurlög á sem teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Til þess að stuðla að því að rétturinn til að fella ekki á sig sök sé betur virtur í framkvæmd telur nefndin æskilegt að inntak hans verði lögfest með skýrum hætti. Telur því nefndin rétt að mælt verði fyrir um rétt manns til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnslustigi í stjórnslulögum. Verði kjarni réttarins til að fella ekki á sig sök lögfestur telur nefndin rétt að hafa eftirfarandi sjónarmið í huga. Í fyrsta lagi hefur ekki reynt á það hvort að rétturinn til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu tekur til lögaðila. Í öðru lagi verður ekki séð að rétturinn til

að fella ekki á sig sök feli í sér rétt fyrir aðra einstaklinga en þann sem grunaður er um lögbrot. Í þriðja lagi að þagnarréttur hins grunaða tekur aðeins til upplýsinga sem haft geta þýðingu fyrir ákvörðun um það brot sem honum er gefið að sök. Í fjórða lagi að rétturinn til þess að fella ekki á sig sök felur ekki aðeins í sér rétt fyrir mann til þess að veita ekki munnlegar upplýsingar heldur einnig rétt til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á mann.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort rétturinn til að fella ekki á sig sök taki til fyrirtækja og annarra lögaðila. Bendir nefndin á að öll mál dómstólsins að þessu leyti hafa varðað einstaklinga sem hugsanlega áttu yfir höfðu sér fangelsisvist eða aðra refsingu. Að mati nefndarinnar er ekki sjálfgefið að rétturinn til að fella ekki á sig sök taki til fyrirtækja eða gildi eftir atvikum með sama hætti gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Því telur nefndin ekki að svo stöddu ástæðu til að láta lagaákvæði, sem tekið væri upp í stjórnáskýslulög um rétt til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttindasáttmálans, ná til annarra en einstaklinga. Á hinn bóginn ber að horfa til þess að bæði í íslenskum og EB-samkeppnisrétti gilda ákveðnar takmarkanir á upplýsingaskyldu fyrirtækja. Sú takmörkun felst í því að fyrirtækjum er ekki skylt að svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hafi verið framið. Álitamál er hvort að taka eigi upp í stjórnáskýslulög ákvæði sem gerir það óheimilt að þvinga lögaðila til að svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á broti, líkt og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur talið gilda í samkeppnisrétti. Nefndin telur það ekki tímabært.

### *1.5. Endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi*

Í 6. kafla er vikið að ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu sem kveður á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi. Nefndin telur að lausn á þessu felist í því að lög verði byggð á þeirri meginreglu að viðurlög við tilteknu lögbroti skuli aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum. Beri því að haga löggjöf með þeim hætti að ekki verði kveðin upp fleiri en ein

ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart sama aðila. Leiðir þessi tillaga til þess að samhæfa verður hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu. Nefndin leggur til að þegar svo stendur á eigi það að falla í hlut eftirlitsstjórnvaldsins að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þessari skipan á þarf að vera mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsluviðurlögin. Einnig verður að gæta þess að ákvæðið samræmi sé í viðbrögðum almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis eftirlitsstofnana. Til þess að tryggja það verður að sjá til þess að ákærvaldið geti krafist þess að hinn ákærði sæti auk refsinga þeim stjórnsluviðurlögum sem eftirlitsstjórnvöldum er með lögum falið að leggja á með stjórnvaldsákvörðunum í málum sem teljast ekki eins alvarleg. Að öðrum kosti er hætt við að vægari viðurlög verði í heild dæmd fyrir alvarlegu brotin sem leyst er úr að hætti opinberra mála.

Þegar mál hefur sætt rannsókn lögreglu og ákærandi fengið gögn máls í hendur verður að tryggja að sambærileg brot fái sambærilega afgreiðslu. Ef brotið er smávægilegt verður að vera til staðar heimild fyrir ákæranda til þess að geta lokið afskiptum ákærvaldsins af málinu með því að framsenda það hlutaðeigandi eftirlitsstofnun til afgreiðslu.

Það hefur verið álitamál hvort flokka beri ákvörðun eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu sem stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð. Er það mat nefndarinnar að rétt sé að taka af skarið um að ákvæði IV.-VII. kafla stjórnslulaga gildi ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu.

### *1.6. Viðurlög við brotum á lögum á fjármálamarkaði*

Í 7. kafla er fjallað um það hvernig eigi að tengja viðurlagakerfi Fjármálaeftirlitsins við hið almenna viðurlagakerfi. Sett eru fram viðhorf nefndarinnar um hvaða brot á lögum, sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með, eigi að vera refsiverð og hver eigi að sæta stjórnsluviðurlögum. Einnig er vikið nánar að nokkrum sérsjónarmiðum um álagningu stjórnsluviðurlaga á starfssviði Fjármálaeftirlitsins.

Nefndin telur að fylgja eigi þeirri stefnu að tiltekið sé í þeim lögum sem gilda um starfsemi á fjármálamarkaði hvaða ákvæði þeirra geti orðið grundvöllur refsinga og hvaða ákvæði geti leitt til stjórnvaldssekta. Í því skyni að styrkja varnaðaráhrif viðurlaga og

stuðla að gegnsæi þeirra telur nefndin rétt að brot verði flokkuð eftir alvarleika. Þá telur nefndin eðlilegt að viðurlög í þeirri löggjöf sem heyrir undir Fjármálaeftirlitið verði samræmd, en á það skortir í núgildandi lögum. Nefndin telur ekki þörf á að brot gegn öllum ákvæðum varði refsingum eða stjórnvaldssektum. Meðal ákvæða sem nefndin telur óþarft að refsing liggja við broti á eru í fyrsta lagi ákvæði sem fela ekki í sér sjálfstæða brotalyngu. Í öðru lagi ákvæði um skilyrði fyrir starfsleyfi og í þriðja lagi ákvæði sem nægilegt er að framfylgja með almennum heimildum Fjármálaeftirlitsins.

Að mati nefndarinnar hefur það ýmsa kosti í för með sér að reka mál vegna lögbrot á fjármálamarkaði sem stjórnslumál. Í fyrsta lagi ber að nefna að þó að brot séu refsiverð samkvæmt opinberum rétti hefur það takmarkað gildi þar sem ekki er unnt að senda öll slík brot til opinberrar rannsóknar og refsimeðferðar í framkvæmd vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru og störfum dómstóla. Því verða varnaðaráhrifin harla lítil. Í mörgum tilvikum væri hægt að beita stjórnsluviðurlögum á mun skilvirkari og kostnaðar minni hátt. Í öðru lagi er í lögum á fjármálamarkaði að finna matskennd ákvæði sem eru flókin og erfið viðfangs. Fjármálaeftirlitið hefur sérþekkingu á löggjöf á sviði fjármálamarkaðar og er æskilegt að þekking stofnunarinnar sé nýtt betur en nú er við úrlausn mála. Í þriðja lagi má nefna að sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórnslumálum og í refsimálum sem leiðir til þess að auðveldara er að bregðast við lögbrotum á fjármálamarkaði í stjórnslumáli. Í fjórða lagi telur nefndin að líta verði til þess að tilskipanir Evrópusambandsins á sviði fjármálalöggjafar gera í æ ríkara mæli ráð fyrir stjórnsluviðurlögum, en skylt er að innleiða þessar tilskipanir á Íslandi. Loks bendir nefndin á að hagsmunir markaðarins og málsaðila sjálfra kalla á að mál sem þessi séu leidd til lykta á tiltölulega skömmum tíma. Nefndin telur að líklegra sé að ofangreindum markmiðum um eftirfylgni, skilvirkni, nýtingu sérfræðiþekkingar og hraða málsmeðferð verði betur náð ef brot gegn lögum á fjármálamarkaði geti varðað stjórnvaldssektum. Lagt er til að unnt verði að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila. Nefndin telur hins vegar að þegar um mjög alvarleg brot er að ræða sé nauðsynlegt að undirstrika það með því að kveða á um að þau geti varðað refsingum. Gert er ráð fyrir að unnt verði að leggja refsiviðurlög á einstaklinga og lögaðila.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að Fjármálaeftirlitinu verði í ríkara mæli en í núgildandi lögum falið að tryggja eðlilega framkvæmd laga um starfsemi á fjármálamarkaði með beitingu stjórnvaldssekta. Þau ákvæði sem nefndin telur að geti verið grundvöllur stjórnvaldssekta eru flokkuð í þrennt. Í fyrsta lagi ákvæði sem

einvörðungu geta orðið grundvöllur stjórnvaldssekta, aðallega ákvæði sem fela í sér veigaminni brot og brot í samskiptum við Fjármálaeftirlitið. Í öðru lagi ákvæði sem einvörðungu geta orðið grundvöllur refsinga, en í þann flokk falla brot sem að jafnaði eru ekki á forræði Fjármálaeftirlitsins, vegna afmörkunar á eftirlitsskyldu eða vegna þess að úrlausn brota fer að jafnaði fram eftir að starfsemi fyrirtækis er lokið og starfsleyfi hefur verið afturkallað. Í þriðja lagi ákvæði sem geta orðið grundvöllur refsinga eða stjórnvaldssekta. Þau brot sem hér falla undir mundu að jafnaði sæta stjórnvaldssektum, nema þau væru liður í stærra refsiverðu máli eða teldust sérlega alvarleg, svo sem ef þau vörðuðu stórfellda almannahagsmuni eða fælu í sér auðgunarbrot samkvæmt almennum hegningarlögum. Teldist brot sérstaklega alvarlegt bæri Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá því. Ríkislögreglustjóri getur sent málið aftur til stjórnsýslumeðferðar telji hann það ekki vera svo alvarlegt að refsimeðferð eigi við. Þannig er gert ráð fyrir því að ábyrgð á því að hefja rannsókn í málum er varða brot á löggjöf á fjármálamarkaði þegar brot getur bæði varðað stjórnvaldssektum og sektum og fangelsi verði hjá Fjármálaeftirlitinu. Þá telur nefndin að best fari á því að ákvæði um stjórnvaldssektir og refsingar verði útfærð í hverjum lagabálki fyrir sig og að þar verði einnig lögfest ákvæði um málsmeðferð og samstarf Fjármálaeftirlits við lögreglu og ákærvald. Í ljósi þessa þarf að setja ákvæði um stjórnvaldssektir eða endurskoða slík ákvæði í lögum á fjármálamarkaði. Leggur nefndin til að í slíku ákvæði verði talið upp að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði stjórnvaldssektum. Einnig er nauðsynlegt að kveða m.a. á um fjárhæðarmörk sekta, sjónarmið sem hafa áhrif á ákvörðun sektarfjárhæða og ákvarðanatöku um álagningu stjórnvaldssekta. Þá er lagt til að í lögum verði sett ákvæði um fyrningu. Nefndin telur einnig að æskilegt sé að lögfesta í sér lög á fjármálamarkaði heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að ljúka málum með sátt. Byggir tillaga nefndarinnar á því að Fjármálaeftirlitið geti boðið málsaðila að fallast á sjónarmið eftirlitsins og ljúka máli með sátt. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lokið þeim málum með sátt þar sem ljóst er að um er að ræða brot sem stjórnvaldssektir liggja við. Ef refsiviðurlög liggja einnig við broti verður að vera ljóst að brot teljist ekki meiri háttar þannig að Fjármálaeftirlitinu beri að vísa því til lögreglu eða ákærvalds.

Á grundvelli tillagna nefndarinnar er nauðsynlegt að gera breytingar á refsíákvæðum þeirra sérlaga sem heyra undir Fjármálaeftirlitið. Lagt er til að sama aðferð verði viðhöfð og í ákvæðunum um stjórnvaldssektir, þ.e. að talið verði upp í ákvæðinu að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi. Ekki er lagður til sami refsirammí í öllum tilvikum, enda um eðlisólík brot að ræða. Þó er í flestum tilvikum lagt



til að við brotum liggi sektir eða fangelsi allt að tveimur árum, en í lögum um verðbréfavíðskipti er lagt til að allt að sex ára fangelsi geti legið við ákveðnum brotum. Lagt er til að brot gegn löggjöf á fjármálamarkaði varði sektum eða fangelsi hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi eins og er í nógildandi lögum. Þá er lagt til að heimilt verði að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laganna. Loks er lagt til að sök fyrnist á tíu árum.

### *1.7. Viðurlög við brotum á samkeppnislögum*

Í kafla 8 er fjallað nánar um það hvernig tengja á viðurlagakerfi Samkeppniseftirlitsins við hið almenna viðurlagakerfi. Sett eru fram viðhorf nefndarinnar um hvaða brot á samkeppnislögum eigi að vera refsiverð og hver að sæta stjórnsluviðurlögum. Einnig er vikið nánar að ýmsum sérsjónarmiðum um álagningu stjórnsluviðurlaga á starfssviði Samkeppniseftirlitsins.

Í 37. gr. samkeppnislaga er mælt fyrir um refsiviðurlög við brotum á lögnum. Til þessa hefur hvorki verið ákært né dæmt á grundvelli refsíákvæðis samkeppnislaga. Að mati nefndarinnar er rétt að gerðar verði breytingar á ákvæðinu í því skyni að efla varnaðaráhrif þess. Ekki fæst séð að þörf sé á að viðhalda því fyrirkomulagi að jafnt smávægileg sem alvarleg brot séu refsiverð. Telja verður heppilegra að leggja einungis refsingar við þeim brotum á efnisreglum samkeppnislaga sem mestum skaða geta valdið. Að mati nefndarinnar er ljóst að ólögmaett samráð keppinauta um verð og önnur viðkvæm viðskiptaleg málefni er ótvírætt til þess fallið að hafa í för með sér verulegan efnahagslegan skaða, bæði fyrir neytendur og atvinnulífið. Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru er eðlilegt að refsing sé lögð við samráði af þessum toga. Einnig telur nefndin að rök séu fyrir því að þyngra refsingu við ólögmaetu samráði. Leggur nefndin til að refsiramma samkeppnislaga verði hækkaður og lögfest verði sex ára refsihámark vegna þessara brota. Hins vegar telur nefndin, m.a. vegna flókinna álitaefni sem upp geta komið við mat á markaðsráðandi stöðu að ekki sé ástæða til þess að leggja refsingu við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þá telur nefndin nauðsynlegt að í samkeppnislögum sé háttsemi sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelda rannsókn á samkeppnisbrotum lýst refsiverð. Reynsla í samkeppnisrétti er sú að fyrirtæki og stjórnendur þeirra ganga æ lengra í því skyni að leyna brotum. Ástæða er því til þess að skýra og skerpa á ákvæðum samkeppnislaga um þetta.

Samkvæmt nógildandi lögum getur refsíabyrgð vegna brota á samkeppnislögum bæði beinst að fyrirtækjum og einstaklingum. Nefndin telur nauðsynlegt að einstaklingar

geti sætt refsíabyrgð vegna þátttöku í ólögmætu samráði og að slíkt ákvæði geti haft í för með sér sterk varnaðaráhrif. Nefndin telur einnig þýðingarmikið að fyrirtæki sæti viðurlögum vegna ólögmæts samráðs. Það er hins vegar álitamál hvort fella beri refsíabyrgð á lögaðila niður og styðjast alfarið við stjórnsluviðurlög eða ekki. Nefndin telur að eftirfarandi þrjú atriði skipti mestu við mat á þessu. Í fyrsta lagi nauðsyn þess að viðurlagakerfi samkeppnislaga tryggi hámarks varnaðaráhrif. Í öðru lagi nauðsyn að tryggja eftir föngum að íslenskur samkeppnisréttur sé túlkaður í samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt. Í þriðja lagi nauðsyn þess að sérfræðipækking samkeppnisyfivalda nýtist sem best, en nefndin telur æskilegt að sérfræðipækking samkeppnisyfivalda sé nýtt í öllum málum sem varða brot fyrirtækja á samkeppnislögum. Að mati nefndarinnar er heppilegasta aðferðin til að tryggja nauðsynlegt samræmi milli íslensks réttar og EES/EB-samkeppnisréttar að brot fyrirtækja og samtaka þeirra á 10. og 12. gr. samkeppnislaga varði aðeins stjórnvaldssektum. Telur nefndin einnig mikilvægt að tryggja samræmi í beitingu samkeppnislaga óháð því hvort mál kunna að vera refsiverð eða ekki, þ.e. að viðurlög gagnvart fyrirtækjum séu ákveðin af sömu stofnunum í réttarvörslukerfinu óháð því hversu alvarleg þau eru. Nefndin telur því rétt að öll mál er varða brot fyrirtækja á samkeppnismálum séu ákveðin á grundvelli sjónarmiða stjórnsluréttar og fái prófun sem stjórnslumál og að refsíabyrgð fyrirtækja verði afnumin. Refsíabyrgð vegna ólögmæts samráðs hvíli því aðeins á starfsmönnum fyrirtækja sem þátt taka í samráði fyrirtækja. Helstu kostir þess að reka mál vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum sem stjórnslumál eru að sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórnslumálum og í refsímálum sem leiðir til þess að auðveldara er að uppræta samráð fyrirtækja í stjórnslumáli. Þá tryggir þetta fyrirkomulag samræmi við Evrópurétt á þessu sviði og verður nýting sérfræðipækkingar hagkvæmust, auk þess sem að í stjórnvaldssektum felist fullnægjandi varnaðaráhrif gagnvart fyrirtækjum. Á grundvelli þessa verður að endurskoða refsíákvæði samkeppnislaga og telur nefndin nauðsynlegt að nýtt refsíákvæði sé skýrt og sú háttsemi sem refsing er lögð við verði tilgreind með eins nákvæmum hætti og mögulegt er. Þá er ljóst að einnig verður að endurskoða 37. gr. samkeppnislaga.

Nefndin telur æskilegt að lögfesta í samkeppnislög heimild fyrir Samkeppniseftirlitið til að ljúka málum með sátt. Því er lagt til að lögfest verði ákvæði þess efnis að Samkeppniseftirlitið geti lokið máli með sátt, með samþykki aðila, þegar fyrirtæki eða samtök fyrirtækja hafa gerst brotleg við ákvæði samkeppnislaga eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra. Sama gildi ef um samruna er að ræða sem hindrar virka samkeppni, sbr. 17. gr. laganna.

Nefndin telur nauðsynlegt, þegar rannsókuð eru brot sem bæði geta varðað stjórnsluviðurlögum og fésektum eða fangelsi, að eðlilegur framgangur rannsóknar sé tryggður sem og réttaröryggi aðila sem rannsókn beinist að. Nefndin leggur til að kveðið verði skýrt á um það í lögum að ábyrgð á því að hefja rannsóknir í samráðsmálum hvíli hjá Samkeppniseftirlitinu. Ætlað brot einstaklings á samkeppnislögum komi því aðeins til rannsóknar ákærvalds og eða lögreglu að undangenginni kæru frá Samkeppniseftirlitinu. Leggur nefndin til ákveðið verklag við samstarf lögreglu og ákærvalds annars vegar og Samkeppniseftirlitsins hins vegar og gerir tillögur að lagabreytingum sem ætlað er að styrkja það verklag við rannsókn og meðferð samkeppnismála. Þar er lagt til að kveðið verði á um að ábyrgð á því að hefja rannsóknir í samráðsmálum hvíli hjá Samkeppniseftirlitinu og hvaða meginjónarmið liggja til grundvallar því að kæra mál til lögreglu. Ef lögregla telur kæru gefa tilefni til opinberrar rannsóknar myndi hún og Samkeppniseftirlitið skipa sameiginlegan rannsóknarhóp. Markmið með samvinnu og samstarfi er að tryggja samfellu í rannsókninni og að þekking sem báðir rannsóknaraðilar búa yfir sé að fullu nýtt. Lögregla stjórnar og ber ábyrgð á lögreglurannsókn máls. Samstarf og samvinna rannsóknar í einum farvegi á að tryggja að að lokinni rannsókn sé unnt að taka ákvörðun um lok bæði stjórnslumáls hjá samkeppnisyfirkvöldum og fyrir ákærvaldi um ákvörðun um hvort sækja eigi mann til saka eða ekki. Jafnframt er lagt til að skýr lagastoð verði fyrir miðlun upplýsinga á milli ákærvalds og lögreglu og Samkeppniseftirlitsins. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að sett verði ákvæði í samkeppnislög sem heimila Samkeppniseftirlitinu að takmarka tímabundið aðgang málsaðila að gögnum í þágu lögreglurannsóknar. Nefndin telur rétt að setja í lög þá reglu að upplýsingar sem fyrirsvarsmenn fyrirtækja veita Samkeppniseftirlitinu án atbeina lögreglu sé ekki unnt að nota gegn þeim persónulega í opinberu máli. Loks telur nefndin að þörf sé á því að setja sérstakar reglur um fyrningu í samkeppnislög til að tryggja að Samkeppniseftirlitið hafi nægjanlegt svigrúm til að taka tillit til hagsmuna lögreglurannsóknar.

### *1.8. Niðurfelling og lækun stjórnvaldssektar*

Í kafla 9 er vikið að reglum á sviði samkeppnisréttar sem heimila að lækka að fella niður stjórnvaldssektir í tilefni af samvinnu þess aðila sem framið hefur lögbrot (niðurfellingarreglur). Niðurfellingarreglur gilda almennt þegar þátttakendur í ólögmetu samráði koma sjálfviljugir fram og vinna með samkeppnisyfirkvöldum að rannsókn máls og hafa slíkar reglur verið taldar mjög mikilvægar við að uppræta ólögmett samráð

fyrirtækja. Einkenni á samráðsbrotum er að þau eru framin í leynd. Samvinna þátttakenda í ólögmatu samráði og samkeppnisyrvalda við rannsókn máls leiðir til þess að auðveldara er að fá sönnunargögn sem sanna meint brot sem aftur leiðir til þess að skjótari niðurstaða fæst í málum. Á undanförunum árum hafa fjölmörg ríki sett sér niðurfellingarreglur í því skyni að hvetja þátttakendur í ólögmatu samráði til að koma fram og viðurkenna brot sín, koma upp um aðra þátttakendur og samverkamenn sína og veita samkeppnisyrvöldum áreiðanleg sönnunargögn um ætluð brot.

Á árinu 2000 kom inn í samkeppnislög ákvæði sem heimilaði samkeppnisyrvöldum að hafa hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssektar. Ætlunin var að unnt væri að umbuna fyrirtækjum sem gefa sig fram og upplýsa um þátttöku sína í ólögmatu samráði og afhenda sönnunargögn. Á árinu 2002 setti samkeppnisráð reglur um lækun eða niðurfellingu stjórnvaldssekta og nú eru í gildi reglur nr. 890/2005 sem Samkeppniseftirlitið hefur sett um sama efni. Reglurnar gera ráð fyrir að það fyrirtæki sem fyrst veiti Samkeppniseftirlitinu upplýsingar um ólögmatu samráð, og þær upplýsingar geta að mati eftirlitsins leitt til rannsóknar á slíku samráði, fái mögulega sekt fellda niður. Þá geta fyrirtæki einnig fengið sektir felldar niður ef þau eru fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu gögn í té sem að mati eftirlitsins gera því kleift að sanna brot gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga. Reglunum hefur aðeins einu sinni verið beitt með beinum hætti, en þær hafa verið hafðar til hliðsjónar í málum sem lokið hefur verið með sátt.

Það er niðurstaða nefndarinnar að sérsjónarmið eigi við í samkeppnisrétti, þar sem mjög vandamt getur verið að upplýsa og stöðva brot sem felast í ólögmatu samráði. Telur nefndin að hagsmunir af því að stöðva og koma í veg fyrir ólögmatu samráð vegi þyngra heldur en að allir þátttakendur í samráði sæti viðurlögum. Það er því niðurstaða nefndarinnar að æskilegt sé að áfram verði unnt samkvæmt íslenskum rétti að beita niðurfellingareglum. Telur nefndin rétt að skapaður verði enn skýrari lagagrundvöll fyrir niðurfellingarreglum í samkeppnisrétti en er í gildandi lögum.

Nefndin telur að til þess að tryggja skilvirkni niðurfellingareglna verði að sjá til þess að bæði fyrirtæki og stjórnendur þeirra hafi hag af því að snúa sér til samkeppnisyrvalda og upplýsa um samráð. Í samræmi við þetta gerir nefndin tillögu um að tekið verði upp í samkeppnislög ákvæði sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að falla frá kærur til lögreglu á hendur einstaklingi hafi hann eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn fyrir veitt upplýsingar um ólögmatu samráð fyrirtækja. Jafnframt gerir nefndin tillögu um að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að lækka eða fella niður sektir hafi

fyrirtæki haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga, að uppfylltum nánari skilyrðum.

Páll Hreinsson,  
formaður

Ásgeir Einarsson

Hlynur Jónsson

Jón H.B. Snorrason

Jónína S. Lárusdóttir Ragna Árnadóttir

Bogi Nilsson  
Með fyrirvara í samræmi  
við meðfylgjandi sérálit.

## Skipun nefndarinnar og verkefni hennar

### *2.1. Skipun og umboð nefndarinnar*

Forsætisráðherra skipaði nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum hinn 27. október 2004. Í nefndina voru skipuð Bogi Nilsson, ríkissaksóknari, Jón H. B. Snorrason, saksóknari og Ragna Árnadóttir, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðherra og Ásgeir Einarsson, yfirlögfræðingur hjá Samkeppnis- eftirlitinu, Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu og Páll Gunnar Pálsson, þá forstjóri Fjármálaeftirlitsins samkvæmt tilnefningu viðskiptaráðherra. Í forföllum Jónínu tók Haraldur Örn Ólafsson lögfræðingur í viðskiptaráðuneytinu sæti hennar í nefndinni til 1. apríl 2005. Páll Gunnar Pálsson var skipaður forstjóri Samkeppniseftirlitsins hinn 1. júlí 2005 og tók Hlynur Jónsson lögfræðingur hjá Fjármálaeftirlitinu sæti hans. Páll Gunnar Pálsson starfaði áfram með nefndinni. Dr. Páll Hreinsson lagaprófessor við Háskóla Íslands var skipaður formaður nefndarinnar. Ritari nefndarinnar var Ásgerður Ragnarsdóttir aðstoðarmaður hæstaréttardómara.

Í skipunarbréfi var nefndinni gert að skila skýrslu sinni fyrir 1. september 2005. Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði m.a. svo:

„Forsætisráðherra hefur, að tillögu dómsmálaráðherra og viðskiptaráðherra, ákveðið að skipa nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum. Nefndin skal annars vegar fjalla um stjórnvaldssektir við efnahagsbrotum og hins vegar önnur viðurlög. Þá skal nefndin fjalla um hlutverk eftirlitsaðila og verkaskiptingu þeirra á milli, þar á meðal skil á milli þeirra, sem heimilt er að beita stjórnvaldssektum og lögreglu og ákærvalds. Markmið tillagna nefndarinnar skal vera að eyða óvissu um verkaskiptingu og stuðla að virkum rannsóknarúræðum til að uppræta efnahagsbrot.“

Með bréfi, dags. 29. september 2005, áréttaði forsætisráðuneytið að nefndin hefði verið skipuð til að undirbúa stefnumótun í þágu ríkisstjórnarinnar og að búast mætti við að vinna og afrakstur af starfi nefndarinnar yrði lögð pólitískri stefnumörkun af hennar hálfu til grundvallar. Þess var því óskað að miðlun gagna sem frá nefndinni stöfuðu yrði hagað í samræmi við þetta og öll eintök sem af þeim væru gerð yrðu árituð um trúnað á grundvelli 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

## *2.2. Nánari afmörkun á verkefni nefndarinnar*

Á fyrsta fundi nefndarinnar var nefndin sammála um að afmarka þyrfti nánar verkefni nefndarinnar þar sem þau væru mjög vítt skilgreind í skipunarbréfi hennar. Þannig virtist það taka samkvæmt orðalagi sínu til allra eftirlitsaðila sem hefðu valdheimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir við efnahagsbrotum og verkaskiptingu þeirra gagnvart lögreglu og ákærvaldi. Með tilliti til þess annars vegar hversu flókið og umfangsmikið þetta verkefni er og hins vegar í ljósi þess að skipaðir voru fulltrúi Samkeppnisstofnunar (nú Samkeppniseftirlits) og Fjármálaeftirlitsins í nefndina, var það niðurstaða nefndarinnar að leggja áherslu á rannsókn á hlutverkum þessara eftirlitsstofnana og verkaskiptingu þeirra gagnvart lögreglu og ákærvaldi. Annað mál er að umfjöllun nefndarinnar um ýmis grundvallaratriði, s.s. um hvaða brot eiga að vera refsiverð, verkefni eftirlitsaðila, heimildir þeirra til að leggja á stjórnarsýsluviðurlög og kröfur til málsmeðferðar í slíkum málum svo og verkaskipting þeirra annars vegar og lögreglu og ákærvalds hins vegar geta gilt í verulegum atriðum um aðra eftirlitsaðila í stjórnarsýslu. Þar má t.d. nefna Fiskistofu, Umhverfisstofu, heilbrigðisnefndir, skattstjóra, Vinnueftirlitið, Vegagerð ríkisins og útvarpsréttarnefnd. Á hinn bóginn hefur í þessari skýrslu ekki verið tekin afstaða til þess hvort og þá hvaða sérsjónarmið kunna að gilda um þau stjórnarsýsluvið sem þessar eftirlitsstofnanir starfa á.

Framangreind afstaða nefndarinnar var kynnt forsætisráðherra í bréfi, dags. 25. janúar 2005, og féllst hann á efnisafmörkun nefndarinnar með bréfi, dags. 26. janúar 2005.

## *2.3. Starfshættir nefndarinnar*

Fyrsti fundur nefndarinnar var haldinn 14. janúar 2005 og hefur nefndin haldið í allt 22 fundi. Með leyfi forsætisráðuneytisins fékk nefndin aðstoð nokkurra sérfræðinga til þess að skrifa álitserðir um afmörkuð lögfræðileg vandamál sem höfðu grundvallarþýðingu fyrir störf nefndarinnar. Álitserðirnar eru birtar í viðauka 1 og 2.

Nefndin hefur í störfum sínum haft til hliðsjónar ýmis gögn og upplýsingar um viðurlagaframkvæmd í öðrum löndum. Meðal annars hefur nefndin haft til hliðsjónar skýrslu stjórnskipaðrar nefndar sem skilaði skýrslu sinni til dóms- og lögreglumálaráðuneytisins í Noregi hinn 16. maí 2003, en nefndinni var fengið það hlutverk að gera tillögur um hvernig hægt væri að gera viðurlagakerfið skilvirkara m.a.

með aukinni notkun stjórnsluviðurlaga, s.s. stjórnvaldssekta, í stað hefðbundinna refsinga.<sup>1</sup>

#### *2.4. Nánar um uppbyggingu skýrslunnar*

Skýrslan er þannig uppbyggð að í kafla 3 er fjallað um *almenn sjónarmið* um það hvort velja beri refsingu eða stjórnsluviðurlög við lögbrotum. Þar er m.a. að finna almenna umfjöllun um kosti og galla við refsingar og stjórnsluviðurlög.

Í kafla 4 er að finna almenna umfjöllun um stjórnsluviðurlög og flokkun þeirra svo og afmörkun þeirra gagnvart beinum og óbeinum þvingunarúræðum stjórnvalda. Í kafla 4.4. eru sett fram almenn sjónarmið um það hvernig rétt sé að útfæra lagaheimildir sem heimila álagningu stjórnvaldssekta. Í kafla 4.5. er loks vikið að því hvaða málsmeðferðarreglur og sönnunarreglur gildi í málum um álagningu stjórnvaldssekta.

Í kafla 5 er fjallað um þá staðreynd að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákveðinna stjórnsluviðurlaga teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Af þeim sökum verður að tryggja að dómstólar hafi fullar endurskoðunarheimildir í málum er lúta að slíkum stjórnsluviðurlögum. Þá verður einnig að tryggja að rétturinn til að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnslumáls sé virtur.

Í kafla 6 er vikið að ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu sem leggur bann við endurtekinni málsmeðferð til álagningar viðurlaga við sömu háttsemi. Í kaflanum er fjallað almennt um það hvernig hægt er að koma í veg fyrir að ákvæði þetta sé brotið.

Í kafla 7 er fjallað nánar um það hvernig rétt er að tengja viðurlagakerfi Fjármálaeftirlitsins við hið almenna viðurlagakerfi. Sett eru fram viðhorf nefndarinnar um hvaða brot á lögum, sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með, eigi að vera refsiverð og hver að sæta stjórnsluviðurlögum. Einnig er vikið nánar að nokkrum sérsjónarmiðum um álagningu stjórnsluviðurlaga á starfssviði Fjármálaeftirlitsins.

Í kafla 8 er fjallað nánar um það hvernig rétt er að tengja viðurlagakerfi Samkeppniseftirlitsins við hið almenna viðurlagakerfi. Sett eru fram viðhorf nefndarinnar um hvaða brot á samkeppnislögum eigi að vera refsiverð og hver að sæta stjórnsluviðurlögum. Einnig er vikið nánar að ýmsum sérsjónarmiðum um álagningu stjórnsluviðurlaga á starfssviði Samkeppniseftirlitsins.

---

<sup>1</sup> Sbr. NOU 2003:15. Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk af straff. Udredning fra Sanksjonsutvalget oppnevnt ved kgl. Res. 26. januar 2001.



Í kafla 9 er loks vikið að reglum á sviði samkeppnisréttar sem heimila að lækka að fella niður stjórnvaldssektir í tilefni af samvinnu þess aðila sem framið hefur lögbrot.

## Sjónarmið um það hvort velja beri refsingu eða stjórnsluviðurlög sem viðurlög við lögbrotum

### 3.1. Inngangur

Svo lög nái þeim tilgangi að hafa áhrif á athafnir borgaranna er almennt talið að fylgja verði eftir brotum á lögum með viðurlögum. Hin síðari ár hefur þeirri aðferð verið beitt að sérrefsilög enda oftast á lagagrein þar sem mælt er svo fyrir að brot á öðrum ákvæðum laganna varði *refsingu*. Afleiðingin af þessu er sú að nánast öll brot á lögnum, hversu smávægileg sem þau annars kunna að vera, eru gerð refsiverð. Varnaðaráhrif slíkra lagaákvæða eru harla lítil þar sem óframkvæmanlegt er að rannsaka og ákæra fyrir öll brot samkvæmt slíkum lagaákvæðum vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru svo og dómsmeðferð í slíkum málum, auk þess sem ákæra í tilefni af mörgum smávægilegum brotum teldist augljóslega óhóflega íþyngjandi valdbeiting.

Fangelsi er í edli sínu þungbærustu og afdrifaríkustu viðurlög sem borgararnir eru beittir hér á landi í tilefni af lögbrotum þeirra. Að mati nefndarinnar er óskynsamlegt að lögfesta fangelsi sem möguleg viðurlög við nánast öllum brotum á fjölda laga þegar slíkri refsingu er í reynd sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Slíkir löggjafarhættir eru til þess fallnir að draga mjög úr almennum varnaðaráhrifum refsingar og þar með úr virðingu almennings fyrir lögum. Þá ber að hafa í huga að þar sem ákært er fyrir slík afbrot og refsing dæmd fyrir þau, er ekki alltaf sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn eða veiti virkt aðhald með því að farið sé að lögum.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að almennum hegningarlögum nr. 19/1940 er tekið fram að refsingu skuli einungis beitt sem nauðsynlegri neyðarráðstöfun.<sup>2</sup> Í þessum anda telur nefndin rétt að mörkuð verði sú stefna í þeim sérrefsilögum er lúta að brotum á samkeppnismarkaði og í fjármálastarfsemi, að á grundvelli fyrirfram ákveðinna sjónarmiða verði aðeins *veigamestu brotin* gerð refsiverð. Skiptir þá miklu að brotum á slíkum refsíákvæðum sé almennt fylgt eftir af festu með rannsókn, og þar sem skilyrði eru fyrir hendi, með ákæru. Þá telur nefndin mikilvægt að tekin verði afstaða til þess hvar *stjórnsluviðurlög* geti talist veita nægilega virkt aðhald með

---

<sup>2</sup> Sbr. Alþt. 1939, A-deild, bls. 352-353.

því að farið sé að lögum, en oftast er hægt að beita þeim á mun skilvirkari og miklum mun kostnaðarminni hátt en hefðbundnum *refsingum*.

Hér á eftir verður fjallað um nokkur *almenn sjónarmið*, sem nefndin telur að eigi að byggja á, þegar valið er við hvaða brotum eigi að leggja refsingu í lögum. Sérstakar aðstæður á ákveðnum sviðum geta réttlætt að vikið sé frá þessum almennu viðmiðum, sbr. nánari umfjöllun um Fjármálaeftirlitið í kafla 7 og Samkeppniseftirlitið í kafla 8.

### *3.2. Sjónarmið um það hvaða brot eigi að vera refsiverð samkvæmt ákveðum sérrefsilaga*

Það er mat nefndarinnar að gæta beri þeirrar gullvægu reglu að beita úrræðum refsivörslukerfisins í hófi og því aðeins, að önnur vægari úrræði nægi ekki.<sup>3</sup> Þegar metið er hvaða brot eigi að vera refsiverð ber almennt að líta til eftirfarandi sjónarmiða:<sup>4</sup>

*Nauðsyn.* Í fyrsta lagi verður að leggja mat á það hverju sinni hvort nauðsyn beri til að viðurlög séu við broti á tiltekinni reglu. Sé svo verður í öðru lagi að meta hvort nauðsynlegt sé að viðurlögin séu refsing.

*Neyðarúrræði.* Almennt er ekki ástæða til að beita refsingu ef hægt er að tryggja nægilega eftirfylgni við lög með öðrum og vægari úrræðum. Þannig ber að líta á refsingu sem eins konar neyðarúrræði.

*Verndarhagsmunir.* Þeir hagsmunir, sem lagareglu er ætlað að vernda, verða að vera það mikilvægir að það réttlæti að lögð sé refsing við brotum á reglunni.

*Alvarleiki brots.* Almennt ber aðeins að leggja refsingu við alvarlegum brotum. Í því sambandi ber m.a. að líta til skaðsemi hegðunar og hversu ámælisverð hún er.

*Eftirfylgni.* Þegar ákveðið er að leggja refsingu við brotum á ákveðinni reglu verður að tryggja að almennt sé brugðist af festu við afbrotum með rannsókn, og þar sem skilyrði eru fyrir hendi, með ákæru.

Eins og nánar er að vikið í köflum 7 og 8 telur nefndin að þessi sjónarmið leiði til þess að þeim brotum fækki verulega sem refsing er lögð við á sviði samkeppnisréttar og fjármálastarfsemi.

### *3.3. Sjónarmið um það við hvaða brotum eiga að liggja stjórnsluviðurlög lögum samkvæmt*

<sup>3</sup> Sjá hér til hliðsjónar Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I. Reykjavík 1999, bls. 25 og Jónatan Þórmundsson: Refsíabyrgð á efnahagsbrotum í atvinnustarfsemi lögaðila. Tímarit lögfræðinga 1988, bls. 216 og 220-221.

<sup>4</sup> Sjá einnig umfjöllun um þessi sjónarmið í NOU 2003:15, bls. 144-147.

Eins og nánar er að vikið í kafla 3.4. getur verið raunhæft að beita stjórnsluviðurlögum í stað refsingar á sumum sviðum. Að mati nefndarinnar getur samspil refsinga og stjórnsluviðurlaga verið með þrenns konar hætti:

*Í fyrsta lagi* kemur til greina að lögfesta stjórnsluviðurlög við brotum sem engin refsing er lögð við.

*Í öðru lagi* kemur til greina að lögfesta stjórnsluviðurlög við minni háttar brotum sem refsing er lögð við að gildandi lögum. Yrði þá refsingum ekki beitt nema við alvarlegum brotum eða endurteknum. Það fellur þá í hlut þess stjórnvalds, sem heimildir hefur til að leggja á stjórnsluviðurlög, að taka ákvörðun um hvort brot er svo ámælisvert að kæra beri það til lögreglu í stað þess að ljúka því með ákvörðun um stjórnsluviðurlög. Slíkar ákvarðanir verða að vera byggðar á málefnalegum sjónarmiðum þar sem samræmi í stjórnsluframkvæmd er í heiðri haft.

*Í þriðja lagi* kemur til greina að hafa skýr skil þannig að aldrei sé beitt stjórnsluviðurlögum þar sem refsing er lögð við lögbrotinu.

Fyrsti og þriðji valkostur eiga helst við þar sem brot á hátternisreglu er ávallt annað hvort lítilvægt eða mjög alvarlegt. Annar valkostur kemur aftur á móti til greina þar sem brot á sömu hátternisreglunni getur ýmist verið léttvægt eða mjög alvarlegt. Slík skipan býður upp á sveigjanlegra viðurlagakerfi þar sem stjórnsluviðurlög eru þá lögð við minni háttar brotum en refsing við alvarlegum brotum.

Meðal þeirra sjónarmiða sem nefndin telur að líta beri til þegar tekin er ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta stjórnsluviðurlög við lögbrotum eru þessi:<sup>5</sup>

*Nauðsyn.* Í fyrsta lagi verður að leggja mat á það hverju sinni hvort nauðsyn beri til að viðurlög séu við broti á umræddri reglu. Gæta verður þess að fara ekki út í öfgar með lögfestingu stjórnsluviðurlaga. Í þessu sambandi verður t.d. að meta hvort þvingunarúrræði stjórnvalda geti komið í stað stjórnsluviðurlaga.

*Skilvirk, markviss og hófleg stjórnsluviðurlög.* Þau viðurlög sem lögfest eru verða að vera skilvirk, markviss og í eðlilegu samhengi við lögbrotið.

*Eftirlitsstofnun.* Til staðar verður að vera eftirlitsstofnun sem hefur eftirlit með framkvæmd hlutaðeigandi laga og er í stakk búin til þess að fara með mál þar sem lögð eru stjórnsluviðurlög við brotum á lögunum.

Nærtækast er að beita stjórnsluviðurlögum í tilefni af hættubrotum og samhverfum brotum,<sup>6</sup> þar sem saknæmisskilyrðið er gáleysi og sönnunarfærsla á broti

<sup>5</sup> Sjá einnig umfjöllun um þessi sjónarmið í NOU 2003:15, bls. 147-148.

<sup>6</sup> Um skilgreiningu hugtakanna sjá Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I. Reykjavík 1999, bls. 77-81.

háttarnisreglunnar er almennt talin auðveld. Eftirlitsstofnanir hafa á hinn bóginn sjaldan þau rannsóknarráði sem gerir þeim kleift að rannsaka og upplýsa mál á viðhlítandi hátt þar sem *ásetningur* er fortakslaust skilyrði fyrir beitingu stjórnsýsluviðurlaga, sbr. hér til hliðsjónar eftirfarandi álit umboðsmanns Alþingis:

*UA nr. 1702/1996.* A kvartaði yfir úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs þar sem honum var gert að sæta viðurlögum skv. 41. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysistryggingar vegna rangra upplýsinga í umsókn hans um atvinnuleysisbætur. A hafði ekki getið um það í umsókn sinni, þótt sérstaklega væri um það spurt, hvort hann nyti bóta frá almannatryggingum, þ.m.t. ellilífeyris, og það tekið fram að rangar upplýsingar vörðudu missi bótaréttar og veittu rétt til endurgreiðslukröfu sem næmi allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem aflað væri með röngum upplýsingum. Það var saknæmisskilyrði skv. 41. gr. laga nr. 93/1993 að hinar röngu eða villandi upplýsingar væru gefnar vísvitandi til þess að afla sér bóta. Það var óumdeilt að A hafði veitt rangar upplýsingar í umsókn sinni. Ágreiningur var um það hvort A hefði gert það af ásetningi. A bar fyrir sig að þetta hefði gerst af vankunnáttu eða gáleysi. Í úrskurðinum var ekki vikið að því hvort saknæmisskilyrði 41. gr. laga nr. 93/1993 hefði verið uppfyllt í máli A. Var því talið að rökstuðningur úrskurðar stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs uppfyllti ekki skilyrði 22. gr. stjórnsýslulaga um rökstuðning, enda í engu getið mats og sönnunarfærslu stjórnar sjóðsins. Að auki var úrskurðurinn ekki að formi og efni til eins og áskilið er í 31. gr. stjórnsýslulaga. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs að taka málið á ný til meðferðar óskaði A þess.

*UA nr. 2036/1997.* Mál A var nú endurupptekið og úrskurðað í því á ný af stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs. Niðurstaðan varð aftur sú að beita A viðurlögum skv. 41. gr. laga nr. 93/1993. Í úrskurðinum kom fram að á umsóknareyðublaði hefði A svarað neitandi spurningu um það hvort hann nyti bóta frá almannatryggingum. Umboðsmaður benti á að hið rétta væri að á umsóknareyðublaðinu væri lagt fyrir umsækjanda að tilgreina fjárhæð tiltekinna bóta frá almannatryggingum nyti hann þeirra og hefði A látið hjá líða að veita þær upplýsingar. Með vísan til 10. gr. stjórnsýslulaga sagði umboðsmaður það fara eftir eðli málsins og réttarheimild þeirri sem væri grundvöllur ákvörðunar hvaða upplýsinga afla þyrfti. Ekki yrði með rétti gripið til umræddra viðurlaga fyrr en rannsókn hefði ótvírætt leitt í ljós að lagaskilyrðum fyrir beitingu þeirra hefði verið fullnægt. Þá væri ákvörðunin verulega þyngjandi fyrir A og bæri því að rökstyðja réttmæti hennar skýrlega þannig að séð yrði hvaða athafnir hans hefðu réttlætt slíkt úrræði. Ætti það alveg sérstaklega við um refsikennnd viðurlög. Taldi umboðsmaður einsýnt að ákvörðun, um að gripið yrði til refsikennndra viðurlaga yrði ekki með réttu grundvölluð á því einu, að bótaþegi hefði í skriflegri umsókn sinni um atvinnuleysisbætur ekki getið atriða sem málið skiptu við úrlausn um bótarétt hans. Niðurstaða umboðsmanns var sú að í hinum nýja úrskurði stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs hefði stjórnin ekki enn lagt viðhlítandi grundvöll að þeirri ákvörðun sinni að A skyldi sæta nefndum viðurlögum.

### *3.4. Kostir og gallar við refsingar og stjórnsýsluviðurlög*

#### *3.4.1. Réttaröryggi*

Réttaröryggi hins brotlega er almennt talið betur borgið þegar úr málum er leyst af dómstólum heldur en stjórnvöldum. Refsimál eru rannsökuð og til lykta leidd samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, og er þar meðal annars kveðið á um valdheimildir lögreglu, hlutverk ákærvalds og réttarstöðu sakbornings, þar á meðal þagnarrétt. Lögregla annast rannsókn brota en lýtur eftirliti, leiðsögn og fyrirmælum af hálfu ákærvalds. Meðferð refsímála hér á landi er skipað með sama hætti og í nágrannalöndunum Noregi og Danmörku, sem Ísland hefur sótt fyrirmyndir til.

Meginreglur opinbers réttarfars eru einn af hornsteinum hins íslenska réttarvörslukerfis. Undanfarin ár hefur þeim lagaheimildum hins vegar fjölgað, sem heimila stjórnvöldum að ljúka máli með stjórnvaldssekt. Settar hafa verið á fót sérstakar eftirlitsstofnanir og hefur þeim verið falið vald til að hafa bæði eftirlit á tilteknum sviðum og ákvarða viðurlög í formi stjórnvaldssekta.

Mikilvægt er að huga sérstaklega að tilteknum þáttum í þessu sambandi. Verkaskipting milli lögreglu og stjórnvalda svo sem eftirlitsstofnana, verður að vera skýr og huga verður að valdheimildum hvors aðila fyrir sig. Það er t.d. almennt ekki þörf á að veita eftirlitsstofnunum sömu valdheimildir og lögreglu, sem lýtur skýrum reglum um meðferð slíkra heimilda. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að tryggja viðhlítandi réttaröryggi við meðferð stjórnsýslumála þar sem beitt er stjórnsýsluviðurlögum ef vandað er til málsmeðferðar, þagnarréttur hins brotlega er virtur og hægt er að fá ákvörðunina um álagningu stjórnsýsluviðurlaganna að fullu endurskoðaða af dómstólum. Nánar er um þetta fjallað í köflum 4.5. og 5.3.

### *3.4.2. Kostnaður og skilvirkeni*

Málsmeðferð er almennt kostnaðarminni þegar stjórnvöld leggja á stjórnsýsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Kostnaður hins brotlega t.d. vegna aðstoðar lögmannna er oftast einnig minni þegar um stjórnsýsluviðurlög er að ræða. Þá tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsýsluviðurlögum en refsingu. Ástæðan er m.a. sú að þegar um stjórnsýsluviðurlög er að ræða rannsakar sama stjórnvaldið almennt málið og ákveður stjórnsýsluviðurlögin, sbr. umfjöllun í kafla 4.5. Þegar um refsingar er að ræða kemur stjórnvald, sem fer með eftirlit á umræddu sviði, oft fyrst að málinu og rannsakar það. Ef talið er að um refsiverða athöfn sé að ræða er málið kært til lögreglu sem rannsakar það á ný. Málið er síðan borið undir dómstóla af hálfu ákærvaldsins ef það er talið líklegt til sakfellis. Þegar um refsingar er að ræða geta því þrjár til fjórar opinberar stofnanir komið að málinu.

Skilvirkni við afgreiðslu mála þar sem lög hafa verið brotin skiptir miklu, enda eru varnaðaráhrif viðurlaga mest þegar þeim er fram komið stuttu eftir lögbrot.

Afbrotum fjölgar, brotin verða flóknari og þau teygja anga sína á milli landa og heimsálfa oft en áður vegna þess hve nú er auðvelt að fara á milli landa. Að sumu leyti má rekja sífellt flóknari afbrot til aukinnar velmegunar í okkar heimshluta en fjölgun afbrota verður að miklu leyti skýrð með vaxandi notkun fólks á ólöglegum ávana- og fíkniefnum. Bregðast verður við afbrotapróuninni ekki einungis með því að verja stöðugt meira fjármagni til afbrotavarna, uppljóstrunar brota, eftirfarandi saksóknar og dómsmeðferðar mála heldur einnig með því að beita hagkvæmari aðferðum við meðferð afbrotamála.

Vafalaust er skynsamlegt og hagkvæmt að auka heimildir lögreglu eða ákærvalds til að ljúka málum án dómsmeðferðar með sáttum. Sáttheimildir ná nú fyrst og fremst til minniháttar brota og hefur þeim verið beitt með góðum árangri á sviði umferðarlaga. Ennfremur kann að vera ástæða til þess að veita ákærvaldi heimild til þess takmarka umfang máls af praktískum ástæðum strax á rannsóknarstigi, þ.e. að skera utan af máli óþarfa anga sem valda fyrst og síðast kostnaði og töf við meðferð máls. Jafnframt getur verið rétt að veita ákærvaldi nokkurt svigrúm til þess að semja við sakborning um sök og sakarefni ekki síst á sviði efnahagsbrota. Álitaeftni verður hve langt skuli ganga í því að veita ákærvaldinu heimild til samninga við sakborninga og til að taka ákvörðun um saksókn eða lok máls sem styðst við slíkt samkomulag. Í öllu falli má telja víst að ekki þyki koma til greina að veita ákærvaldinu algjört svigrúm til samkomulags við sakborninga eins og þekkist hjá ákærvaldinu í Bandaríkjunum.

### *3.4.3. Sérþekking stjórnvalda sem fara með eftirlit á umræddu málefnasviði*

Þau stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnu sviði eru oft í lykilaðstöðu við að meta hvar þurfi að bregðast við á skilvirkan hátt til þess að halda uppi lögum og senda skilaboð hvar lögbrot verða ekki liðin. Það er því oft talinn kostur að þau geti gefið skýr skilaboð, sem varnaðaráhrif hafa, og lagt stjórnvaldssektir á hina brotlegu í beinu framhaldi af lögbroti..

Þá verður ekki fram hjá því litið að mörg mál sem eftirlitsstofnanir fást við eru oft flókin og þarfnast sérþekkingar þeirra sem úr þeim leysa. Í sumum tilvikum hefur lögregla ekki á að skipa starfsmönnum með sérfræðiþekkingu á þeim málum sem til rannsóknar koma. Er því nauðsynlegt að koma á samræmdum verkferlum þannig að sú

sérfræðiþekking, sem fyrir hendi er í eftirlitsstofnun, geti nýst í lögreglurannsókninni.

Uppbygging á nokkrum sérhæfðum eftirlitsstofnunum hér á landi veitir ~~einnig~~ vísbendingu um að þær hafi oft miklum mun meira bolmagn til þess að fást við úrlausn flókinna og sérhæfðra mála heldur en lögregla, ekki einvörðungu vegna sérfræðiþekkingar heldur einnig vegna mannafla sem þær hafa yfir að ráða. Þannig má t.d. benda á tölur um fjölda starfsmanna (100% stöðugildi) hinn 1. október 2006.

	Fjöldi stöðugilda
Fjármálaeftirlitið	38
Samkeppniseftirlitið	19
Efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjóra	16

#### *3.4.4. Niðurlag*

Af framangreindu má ráða að hvor leið um sig, að leggja á stjórnsýsluviðurlög eða refsingu, hefur bæði kosti og galla þegar litið er til þátta eins og skilvirkni og réttaröryggis. Því er mikilvægt að löggjafinn hugi vel að því hverju sinni hvor leiðin er betur fallin til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.



## 4. KAFLI

# Stjórnsýsluviðurlög

### 4.1. Inngangur

Lögbrot geta orðið tilefni þess að stjórnvöld beiti ýmsum úrræðum, t.d. þvingunarúrræðum eða stjórnsýsluviðurlögum. Að íslenskum rétti gildir sú meginregla að stjórnvöld geti ekki án sérstakrar lagaheimildar tekið ákvörðun um það hvaða viðurlögum eða þvingunarúrræðum skuli beitt þegar fyrirmælum þeirra er ekki sinnt, heldur dæma dómstólar um það hvort stjórnvaldsákvörðun verður fullnægt með valdi og hvort menn eru látnir sæta viðurlögum fyrir brot á henni.<sup>7</sup> Frá þessari meginreglu eru margar og mikilvægar undantekningar. Á nokkrum sviðum stjórnsýslunnar hafa stjórnvöld lagaheimild til þess að leggja á borgarana stjórnsýsluviðurlög í tilefni af ákveðnum lögbrotum. Með hugtakinu „stjórnsýsluviðurlög“ er hér vísað til refsikennðra viðurlaga sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Stjórnsýsluviðurlög teljast ekki til refsinga í skilningi V. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Á hinn bóginn geta sum lögbrot, sem stjórnsýsluviðurlög eru lögð við, talist „refsiverð brot“ (e. criminal charge) í skilningi mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 62/1994, sbr. umfjöllun í kafla 5.2. og til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 248/2006 frá 8. júní 2006.

Við umfjöllun um stjórnsýsluviðurlög, kosti þeirra og galla, er mikilvægt að rugla þeim ekki saman við þvingunarúrræði stjórnvalda. Verður því fyrst vikið stuttlega að þvingunarúrræðum stjórnvalda og helsta skilsmun á þeim og stjórnsýsluviðurlögum. Að því búnu verður vikið að algengustu stjórnsýsluviðurlögum að gildandi rétti. Þá verður fjallað um málsmeðferð við álagningu stjórnvaldssekta og verða raktir nokkrir dómar sem veita innsýn inn í gildandi rétt á þessu sviði.

### 4.2. Þvingunarúrræði stjórnvalda

---

<sup>7</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfararéttur, 1. útg. Reykjavík 1955, bls. 258 og Mathiassen, Jørgen: „Håndhævelse af forvaltningsretlige krav“. Forvaltningsret – almindelige emner. 4. útg. 2004, bls. 611.

Meginreglan er sú að stjórnvöld geta því aðeins ákveðið að grípa sjálf til þvingunarúrræða til að knýja borgara til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun að þau hafi til þess *skýra heimild í lögum*. Ekki nægir að stjórnvöld hafi lagaheimild til að setja þau almennu stjórnvaldsfyrirmæli eða taka þá stjórnvaldsákvörðun sem krafist er hlýðni við, heldur verður almennt að vera heimild í lögum til að beita þvingunarúrræðum í tilefni af þeirri háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun.

Skilyrði þess að stjórnvald megi beita þvingunarúrræðum er að sú ákvörðun eða reglur, sem verið er að þvinga málsaðila til hlýðni við, séu að lögum gildar.

Þvingunarúrræðum stjórnvalda er skipt í tvo flokka. Annars vegar (1) bein og hins vegar (2) óbein þvingunarúrræði.

1) **Beinum þvingunarúrræðum** er ætlað að þvinga fram þá athöfn eða athafnaleysi sem lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun mælir fyrir um og málsaðili sinnir ekki. Meginreglan er sú að stjórnvöld verða að höfða mál og fá dóm fyrir þeirri kröfu sem ætlunin er að þvinga fram *in natura*. Frá þessari meginreglu eru margar undantekningar. Þannig eru margir úrskurðir stjórnvalda aðfararhæfir samkvæmt ákvæðum laga. Í þessu sambandi má minna á 13. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms þar sem fram kemur að eignarnemi geti tekið umráð eignarnumins verðmætis gegn greiðslu matsfjárhæðar og matskostnaðar þegar mat liggur fyrir og getur í því skyni leitað aðfarar án undangengins dóms eða sáttar.

Stjórnvöld þurfa ekki alltaf að leita atbeina sýslumanns til að beita beinum þvingunarúrræðum. Skulu hér nefndir þrír flokkar slíkra úrræða.

*Stöðvun ólögmatra framkvæmda.* Í nokkrum lögum hefur stjórnvöldum verið veitt heimild til þess að bregðast við ólögmatum athöfnum með því að stöðva framkvæmdirnar. Þannig getur t.d. byggingarfulltrúi stöðvað byggingarframkvæmdir sem fram fara án byggingarleyfis eða í andstöðu við það, sbr. 1. mgr. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og 1. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda er heimilt að stöðva eða takmarka þá starfsemi sem brýtur í bága við ákvæði laganna.

*Haldið eftir af launum til greiðslu krafna.* Í nokkrum tilvikum hefur stjórnvöldum verið veitt heimild til þess í lögum að krefjast þess að launagreiðandi haldi eftir af launum til greiðslu krafna. Þannig er t.d. svo fyrir mælt í 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga að vanræki barnsfaðir að einhverju eða öllu leyti að verða

við innheimtucröfu geti Innheimtustofnun sveitarfélaga krafð kaupgreiðanda um að halda eftir hlut af kaupi eða aflahlut til lúkningar meðlögum.

*Sjálftökuúrræði stjórnvalda.* Í lögum er að finna ákvæði er veitir stjórnvöldum heimild til þess að bregðast við ólögmætu athafnaleysi með því að láta framkvæma hina lögskyldu athöfn á kostnað þess sem vanrækslu sýndi. Þannig er t.d. mælt svo fyrir að Byggingarnefnd geti látið vinna verk, sem hún hafi lagt fyrir að unnið skuli, á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið, sbr. 2. mgr. 57. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Kostnað sem af þessu hlýst má innheimta með fjárnámi, sbr. 3. mgr. 57. gr. sömu laga. Ákvæði af sama toga koma fram í 3. mgr. 18. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Af meðalhófsreglunni leiðir að áður en gripið er til framangreindra þvingunarúrræða verður almennt að áminna málsaðila fyrst og veita honum hæfilegan frest til þess að koma málum í lögmætt horf, nema ljóst sé að aðila sé það ómögulegt eða um bráða hættu sé að ræða sem bregðast verður tafarlaust við. Þannig er svo fyrir mælt í 3. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda að telji Umhverfisstofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfsemi eða notkun að aðgerð þoli enga bið sé henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað.

Meginreglan er sú að öðrum stjórnvöldum en lögreglu er almennt ekki heimilt að beita líkamlegu valdi til þess að knýja fram hlýðni við lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun. Svo stjórnvald geti fengið aðstoð lögreglu við að framfylgja beinum þvingunarúrræðum þarf að vera mælt fyrir um það skýrlega í lögum. Þannig nægir það ekki enda þótt að stjórnvald hafi bæði lagaheimild til þess að taka stjórnvaldsákvörðun um boð eða bann og sérstaka lagaheimild til þess að beita beinum þvingunarúrræðum til að framfylgja ákvörðuninni. Aðstoð lögreglu getur stjórnvald almennt aðeins fengið að til viðbótar sé sérstaklega tekið fram að lögreglu sé skylt að aðstoða við framkvæmd þvingunarráðstafana. Sem dæmi um slíkt ákvæði má nefna 4. mgr. 19. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 þar sem fram kemur að lögreglu sé skylt að verða við beiðni læknis um aðstoð við að flytja mann nauðugan í sjúkrahús. Sé ekki mælt á þann veg fyrir um aðstoð lögreglu verður stjórnvald að fá dóm fyrir þeirri skyldu sem ætlunin er að knýja fram efndir á.<sup>8</sup>

Fyrir kemur að í lögum er mælt svo fyrir að lögregla skuli hafa á hendi framkvæmd hinna beinu þvingunarráðstafana. Þannig er mælt svo fyrir í 4. mgr. 18. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd að leiki grunur á að um sé að ræða alvarlegt brot gegn

dýraverndarlögum eða reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim, geti lögregla fyrirvaralaust tekið dýr úr vörslu eiganda eða umsjónarmanns.

2) **Óbeinum þvingunarúræðum** er ætlað að hafa áhrif á hátterni málsaðila þannig að hann láti af ólögætum athöfnum eða athafnaleysi.

*Sérstakt boð eða bann.* Til mildustu þvingunarúræða teljast áskorun eða áminning stjórnvalds til málsaðila um að láta af ólögætri athöfn eða athafnaleysi. Verði aðili ekki við áskoruninni innan ákveðins frests fylgja oft önnur beinskeyttari þvingunarúræði í kjölfarið. Þannig getur t.d. Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefnd veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta til að knýja á um úrbætur skv. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

*Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar.* Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar byggist oft á því að málsaðili uppfyllir ekki lengur lagaskilyrði til þess að fá og halda ákveðnu leyfi. Þegar afturköllun leyfis er hótað innan ákveðins frests verði ekki bætt úr, er í raun um að ræða óbeint þvingunarúræði til þess að fá aðila til þess að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að uppfylla umrædd skilyrði. Þannig er t.d. svo fyrir mælt í 8. gr. laga nr. 33/2002 um eldi nytjastofna sjávar að brjóti leyfishafi gegn ákvæðum laganna eða hlíti ekki þeim skilyrðum sem sett eru í rekstrarleyfi skuli Fiskistofa veita honum skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta. Sinni leyfishafi ekki slíkri viðvörðun skuli afturkalla rekstrarleyfi.

*Dagsektir.* Dagsektir eru fjárgreiðsla, sem mönnum er skylt að greiða samkvæmt ákvörðun stjórnvalds, þar sem þeir hafa látið undir höfuð leggjast að fullnægja tiltekinni skyldu sem á þeim hvílir. Ákvörðun stjórnvalds um dagsektir verður ávallt að eiga sér skýra stoð í lögum. Þá er það forsenda fyrir álagningu dagsekta að sú skylda, sem málsaðila er skylt að fullnægja, byggist á lögum, gildum stjórnvaldsfyrirmælum eða gildri stjórnvaldsákvörðun. Markmið dagsekta er að knýja fram tiltekna athafnaskyldu. Ef málsaðila er ómögulegt að gegna skyldunni verður dagsektum ekki beitt. Í lögum er oft mælt fyrir um dagsektir þegar um persónulega skyldu er að ræða sem enginn annar en viðkomandi getur eða á auðvelt með að uppfylla.

Meginmunurinn á dagsektum og stjórnvaldssektum felst í því að stjórnvaldssektir lúta að hinu liðna og fela í sér viðurlög, en dagsektir aftur að nútíðinni eða framtíðinni þar sem þrýst er á málsaðila að sýna af sér ákveðna athöfn eða athafnaleysi. Þegar ekki er á annan veg fyrir mælt í lögum falla áfallnar dagsektir niður þegar málsaðili uppfyllir skyldu sína, sbr. *H 1943:339*. Eftir að dagsektir hafa verið innheimtar kemur ekki til

---

<sup>8</sup> Mathiassen, Jørgen: „Håndhævelse af forvaltningsretlige krav“. Forvaltningsret – almindelige emner. 4.

neinna endurgreiðslna þótt skyldu sé síðar fullnægt.<sup>9</sup> Forsenda stjórnvaldssekt er lögbrot, sem lögum samkvæmt er heimilt að leggja við stjórnvaldssekt. Álagðar stjórnvaldssektir falla ekki niður enda þótt hinn brotlegi bæti úr því sem aflaga hefur farið og komi hlutum í löglegt horf.

### 4.3. Yfirlit yfir helstu stjórnsýsluviðurlög að gildandi rétti

Síðustu ár hefur lagaákvæðum fjölgað nokkuð sem heimila stjórnvöldum að beita einstaklinga og lögaðila stjórnsýsluviðurlögum í tilefni af lögbrotum. Áður var það algjör undantekning að stjórnvöldum væri í lögum fengin ákvörðun um slíkt.<sup>10</sup>

Algengustu stjórnsýsluviðurlög sem stjórnvöld geta lagt á borgarana að gildandi lögum virðist mega skipta í fjóra flokka. Í fyrsta lagi fjárhagslegar álögur. Í öðru lagi réttindasvipting og í þriðja lagi áminningu, sem oft er undanfari þess að öðrum stjórnsýsluviðurlögum verði beitt. Loks að birta upplýsingar um nöfn þeirra sem beittir eru stjórnsýsluviðurlögum. Verður nú vikið að tegundum algengustu stjórnsýsluviðurlaga að íslenskum rétti.

#### a) fjárhagslegar álögur

*Stjórnvaldssektir* eru stjórnsýsluviðurlög, sem stjórnvald leggur á einstakling eða lögaðila, og felast í skyldu til að greiða ákveðna fjárhæð til hins opinbera í tilefni af því að einstaklingurinn eða starfsmaður lögaðilans hefur í starfsemi hans brotið ákvæði laga, reglugerðar eða stjórnvaldsákvörðun, sem í lögum er mælt fyrir að varði stjórnvaldssektinni. Stjórnvaldssektir eru frábrugðnar dagsektum að því leyti að þær eru í eðli sínu viðurlög við lögbroti og hafa að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif á meðan dagsektir eru í eðli sínu þvingunarúrræði, eins og vikið var að í kafla 4.2. Innheimtar stjórnvaldssektir renna í ríkissjóð nema á annan veg sé fyrir mælt í lögum.

Sem dæmi um ákvæði laga er heimila stjórnvöldum að leggja á stjórnvaldssektir má nefna þessi:

### Samkeppnislög nr. 44/2005

37. gr.

---

útg. 2004, bls. 630-631.

<sup>9</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur, 1. útg. Reykjavík 1955, bls. 269.

<sup>10</sup> Þannig var t.d. biskupi heimilað að leggja sektir á hendur próföstum, sbr. konungsbréf frá 26. júní 1873. Þá var ráðherra t.d. heimilt að leggja sektir á hendur sýslumönnum skv. konungsbréfi frá 3. janúar 1823 og jafnframt að leggja skattsektir á gjaldendur skv. 47. gr. laga nr. 46/1954.

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins eða bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamla og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til ríkissjóðs.

Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur Samkeppniseftirlitið m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

### **Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, með síðari breytingum**

4. mgr. 11. gr.

Fjármálaeftirlitið getur lagt févítu á aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu. Ákvæði þetta tekur jafnt til eftirlitsskyldra aðila sem og einstaklinga og lögaðila sem falla undir lög er Fjármálaeftirlitinu er falið að framkvæma. Til ákvarðana samkvæmt þessari grein teljast kröfur um úrbætur skv. 10. gr. Févítu getur numið frá 10.000 kr. til 2 millj. kr. Við ákvörðun um fjárhæð févítis skal tekið tillit til alvarleika brots og fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila. Ákvarðanir um févítu skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins.

### **Lög nr. 33/2003 um verðbréfavíðskipti, með síðari breytingum**

74. gr.

*Stjórnvaldssektir.*

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn ákvæðum 59. og 62.–67. gr um innherjaviðskipti.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þús. kr. til 2 millj. kr. og skulu þær renna í ríkissjóð. Við ákvörðun sekta skal tekið tillit til alvarleika brots. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar.

### **Útvarpslög nr. 53/2000**

30. gr.

*Stjórnvaldssektir.*

Fari útvarpsstöð ekki að fyrirmælum 9. og 11. gr. og VI. kafla, um auglýsingar, fjarsölu og kostun, varðar það stjórnvaldssektum samkvæmt úrskurði útvarpsréttarnefndar. Gildir þetta nema brot varði refsivíðurlögum samkvæmt öðrum lögum.

Við ákvörðun stjórnvaldssekta skv. 1. mgr. skal m.a. tekið tillit til tekna útvarpsstöðvar af broti. Skal stjórnvaldssekt ákveðin sem tvöfalt til tífalt margfeldi af þeim tekjum sem útvarpsstöð hefur aflað sér með broti gegn VI. kafla laganna.

Sektarúrskurðir útvarpsréttarnefndar eru aðfararhæfir.

Útvarpsstöð getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð útvarpsréttarnefndar. Málskot frestar aðför.

Ef brot gegn þessari grein telst ekki alvarlegt eða er ekki ítrekað getur útvarpsréttarnefnd látið við það sitja að beita áminningu.

## Lög nr. 60/1998 um loftferðir

3. mgr. 136. gr.

Flugmálastjórn Íslands getur lagt févítí á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni, þ.m.t. þeim sem teknar hafa verið samkvæmt ákvæðum 28., 84. og 140. gr. laga þessara. Févítí getur numið allt að 10 millj. kr. vegna hvers brots.

*Álag* telst ein tegund stjórnsluviðurlaga sem aðallega er beitt á sviði skattaréttar. Líta má á álag sem eina undirtegund stjórnvaldssekta. Í lögum er álag oftast lagt við lögbrotum sem felast í því að skila ekki inn skýrslum á tilskildum tíma sem eru grundvöllur álagningar skatta og gjalda. Hið sama gildir þegar slíkum skýrslum er ábótavant. Þá er í nokkrum tilvikum lögmaelt að álagi skuli beitt í tilefni af vanefndum á greiðslum skatta og gjalda. Sem dæmi um slík lagaákvæði má nefna 28. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, 17. laga nr. 94/1996 um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur og 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Loks má nefna að í lögum eru nokkur ákvæði um að bótaþega, sem gefur stjórnvaldi rangar eða villandi upplýsingar og fær af þeim sökum ranglega opinberar bætur, beri að endurgreiða þær með 15% álagi. Þetta gildir t.d. um húsaleigubætur, barnabætur og vaxtabætur, sbr. 17. gr. laga nr. 138/1997 um húsaleigubætur og 6. og 21. mgr. 68. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar skal bótaþegi atvinnuleysisbóta krafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem aflað er með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum.

*Svipting bótaréttar* er ein tegund stjórnsluviðurlaga. Að gildandi lögum virðist slíka heimild aðeins vera að finna í 15. gr. laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar, en þar segir að sá sem reyni að afla sér bóta með því að gefa rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum um hagi sína missi rétt til bóta. Fyrsta brot varðar missi bóta í 2-6 mánuði en ítrekað brot í 1-2 ár.<sup>11</sup>

*Upptaka ólöglegs ávinnings* telst ein tegund stjórnsluviðurlaga, en afar sjaldgæft er að stjórnvöldum sé fengið vald til beitingu slíks úrræðis. Á hinn bóginn er að finna almenna heimild í 3. tölul. 1. mgr. 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 fyrir dómara til þess að dæma um slíka upptöku í dómi að kröfu ákærvaldsins. Helsta úrræði

---

<sup>11</sup> Hæstiréttur Noregs hefur talið í úrskurði sínum frá 28. febrúar 2003 að svipting réttar til atvinnuleysisbóta skv. sambærilegu ákvæði í norskum rétti teljist refsing í skilningi 4. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. NOU 2003:15, bls. 172.

stjórnvalda á þessu sviði er að finna í lögum nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 37/1992 kemur fram að setning laganna réttlætist af ríkri nauðsyn á verndun fiskistofna. Sé markmið upptöku afla að girða fyrir, að farið sé fram hjá friðunarákvæðum, sem gilda um friðun fiskistofna. Frumvarpið feli í sér endurskoðun á reglum laga nr. 32/1976. Hafi framkvæmd upptöku ólögmæts sjávarafla samkvæmt þeim lögum aldrei beinst að aflanum sjálfum, heldur hafi hún ávallt komið til, eftir að afla hafi verið ráðstafað og þá beinst að því, að sannanlegu eða áætluðu söluverðmæti hans verði skilað og innheimtu beint eftir atvikum að seljanda eða kaupanda afla. Byggir þetta á þeirri grundvallarreglu að enginn megi öðlast rétt yfir ólögmætum sjávarafla.<sup>12</sup>

#### ***b) réttindasvipting***

*Réttindasvipting og afturköllun leyfis* eru taldar til stjórnsluviðurlaga þegar lög mæla svo fyrir að þessum úrræðum skuli beitt í tilefni af lögbroti. Þannig er t.d. kveðið svo á í 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki að Fjármálaeftirlitið geti afturkallað starfsleyfi skv. 4. gr. laganna í heild eða að hluta brjóti fyrirtækið alvarlega eða ítrekað gegn lögum nr. 161/2002, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í íslenskum lögum er fjöldi lagaákvæða af þessum toga. Afturköllun leyfis telst á hinn bóginn ekki til stjórnsluviðurlaga þegar afturköllunin byggist á því að málsaðili hafi hætt að uppfylla ófrávíkjanleg skilyrði fyrir útgáfu leyfis.

#### ***c) áminning***

*Formleg áminning* getur í sumum tilvikum haft þau efnislegu tengsl við stjórnsluviðurlög að telja beri hana mildustu tegund stjórnsluviðurlaga. Ef nýtt lögbrot er framið þrátt fyrir áminninguna eru skilyrði til að grípa til harkalegri viðurlaga af hálfu stjórnvalda. Sem dæmi um slíkt lagaákvæði má nefna 25. gr. áfengislaga nr. 75/1998, en þar segir m.a. að verði handhafi leyfis sem gefið er út samkvæmt lögnum uppvis að vanrækslu á skyldum sem á honum hvíla skuli veita honum skriflega áminningu. Áminningin hefur gildi í tvö ár frá því að hún hefur verið birt leyfishafa. Verði leyfishafi uppvis að frekari vanrækslu meðan áminningin er enn í gildi skal það varða sviptingu leyfis um ákveðinn tíma.

#### ***d) birting á nafni***

*Birting á nafni þeirra sem sett hafa stjórnsluviðurlögum* þyngja þá þjáningu eða óþægindi sem fylgja þeim stjórnsluviðurlögum sem lögð hafa verið á fyrirtæki í tilefni af lögbroti. Þegar markmið lagaákvæðis, sem heimilar slíka birtingu, er að þyngja

---

<sup>12</sup> Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4156-4157. Sjá hér einnig álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3927/2003.



stjórnsýsluviðurlögin og skapa varnaðaráhrif er nærtækt að líta á birtinguna sem stjórnsýsluviðurlög. Slík birting samkvæmt almennum fyrirætlum laga telst þó ekki til sértækra stjórnsýsluviðurlaga sem stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun um. Ef slík birting á nafni hins brotlega er á hinn bóginn komin undir mati stjórnvalds hverju sinni gildir öðru máli.

Að mati nefndarinnar ber ekki að telja slíka birtingu til stjórnsýsluviðurlaga ef markmið þess ákvæðis, sem það byggist á, er aðallega að auka gegnsæi í framkvæmd eftirlitsstofnana fyrir almenning. Sem dæmi um lagaákvæði af þessum toga má nefna 72. gr. laga nr. 33/2003 um verðbréfavíðskipti, sbr. lög nr. 31/2005, en þar segir m.a. að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er varða ákvæði laganna, nema slík birting verði talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu.

Þar sem stjórnvaldssektir eru þau stjórnsýsluviðurlög sem nær eingöngu eru notuð af Fjármálaeftirlitinu og Samkeppnisstofnun verður umfjöllunin hér á eftir einskorðuð við þær.

#### *4.4. Sjónarmið um útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta*

Það leiðir af lögætisreglu stjórnsýsluréttarins að stjórnvaldssektir verða ekki á lagðar í tilefni af lögbroti nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Þá mega viðurlög ekki vera þyngri en heimilud voru í lögum þá er háttsemin átti sér stað. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess í dómi hvort ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar taki einnig til stjórnvaldssekta. Fræðimenn hafa hins vegar talið að svo geti verið.<sup>13</sup>

Nefndin telur ástæðu til að eftirfarandi sjónarmið séu m.a. höfð í huga við útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta.

Í lagaákvæði, sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta, verður að koma skýrlega fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra. Í því sambandi leggur nefndin áherslu á að óæskilegt er að öll brot á ákveðnum lögum geti varðað stjórnvaldssektum,

---

<sup>13</sup> Sbr. Róbert R. Spanó: Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. Tímarit Lögfræðinga 1. hefti 2004, bls. 26-31.

heldur beri að tilgreina nákvæmlega þær lagagreinar sem brot á geta varðað stjórnvaldssektum.

Í lagaákvæði verður að koma skýrlega fram hvort einvörðungu er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila (oftast fyrirtæki) eða hvort einnig er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann starfsmann fyrirtækisins sem framdi lögbrotið. Nefndin telur að til undantekninga eigi að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja.

Þegar sjónarmið þau, sem rakin eru í kafla 3.3. eru til staðar, telur nefndin koma til álita að heimila álagningu stjórnvaldssekta á grundvelli *blutlægrar ábyrgðar* eftirlitsskyldra *fyrirtækja* á þeim lögbrotum sem ákvæðin taka til. Nefndin telur að í þeim undantekningartilvikum þegar heimilað er að leggja stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja verði lögbrot að byggjast á *ásetningi eða gáleysi starfsmanns*.

Hægt er að orða lagaheimildir um stjórnvaldssektir svo að stjórnvald (1) *geti* lagt á eða (2) *skuli* leggja á stjórnvaldssektir í tilefni af ákveðnum lögbrotum. Í síðara tilvikinu er stjórnvaldi skylt að bregðast við sérhverju lögbroti þar sem skilyrði eru uppfyllt fyrir álagningu stjórnvaldssekta. Í fyrra tilvikinu hefur stjórnvaldið hins vegar ákveðið svigrúm. Nefndin telur að almennt eigi stjórnvöld að hafa svigrúm til þess að láta mál niður falla standi til þess málefnaleg sjónarmið. Þessu markmiði er hægt að ná með því að mæla svo fyrir í lögum að ákveðin lögbrot verði stjórnvaldssektum. Hægt væri síðan að setja almennt ákvæði í stjórnvaldsábyrgð þar sem fram kæmu þau sjónarmið sem fylgja bæri þegar tekin væri ákvörðun um hvort fella bæri mál niður. Slíkt ákvæði gæti hljóðað svo:

Stjórnvald getur fellt mál niður í stað þess að leggja á stjórnvaldsábyrgð þegar svo stendur á sem hér segir:

1. ef ómögulegt var að koma í veg fyrir brot,
2. ef brot er mjög smávægilegt,
3. ef sérstaklega stendur á og álagning stjórnvaldsábyrgðar þykir ekki brýn af almennum réttarvörsluástandum.

Í norskum rétti er að finna ákvæði um stjórnvaldssektir sem lagðar eru á eftir ákveðnum töxtum sem mælt er fyrir um í reglugerð.<sup>14</sup> Ekki er þá um ósvipað fyrirkomulag að ræða og fram kemur í 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 en ráðherra ákveður gjald sem lögregla og stöðuverðir mega leggja á vegna brota á tilteknum ákvæðum umferðarlaga. Nefndin telur þetta fyrirkomulag geta hentað á þeim sviðum þar sem fjöldi ákveðinna lögbrota er töluverður og eðli brotanna gerir kleift að staðla

---

<sup>14</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 221.

fjárhæðir sektanna. Slíkt fyrirkomulag eykur bæði skilvirkni og fyrirsjáanleika við úrlausn mála um stjórnvaldssektir. Á þeim sviðum þar sem þetta fyrirkomulag hentar ekki telur nefndin þörf á því að lögfesta þau sjónarmið sem byggja ber ákvörðun um fjárhæð sekta á og gæti slíkt ákvæði hljóðað svo:

Brot á ákvæðum [tilgreining lagagreina] laga þessara varðar [fyrirtæki] stjórnvaldssektum sem [heiti eftirlitsstofnunar] leggur á.

Ráðherra getur í reglugerð ákveðið fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á einstökum ákvæðum laga þessara innan þess ramma sem ákveðinn er í 4. mgr.

Hafi fjárhæð sekta fyrir ákveðið lögbrot ekki verið ákveðin í reglugerð skal við ákvörðun þeirra hafa hliðsjón af alvarleika brotsins, hvað það hafi staðið lengi, og hvort um ítrekað brot er að ræða sl. tvö ár. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna fyrirtækisins og hvort hægt var að koma í veg fyrir lögbrotið með stjórnun og eftirliti. Loks ber að líta til þess hver fjárhagslegur styrkleiki hins eftirlitsskylda aðila er.

Stjórnvaldssektir geta numið frá x kr. til y. kr.

Gjaldlagi stjórnvaldssektar er 15 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin og reiknast dráttarvextir frá þeim tíma verði vanskil á greiðslu hennar. Ákvörðun [heiti eftirlitsstofnunar] um stjórnvaldssekt er aðfararhæf. Stjórnvaldssektir renna í ríkissjóð.

Ákvörðun [heiti eftirlitsstofnunar] um stjórnvaldssektir má skjóta til [heiti æðra stjórnvalds] innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot til [heiti hins æðra stjórnvalds] frestar aðför. Úrskurðir [heiti hins æðra stjórnvalds] um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfir.

#### *4.5. Málsmeðferð við álagningu stjórnvaldssekta*

Að gildandi lögum eru ákvæði laga um meðferð opinberra mála byggð á sjónarmiðum ákæruéttarfars. Sókn sakar og frumrannsókn í slíkum málum er því í höndum ákæruvaldsins. Dómarar bera því ekki ábyrgð á rannsókn opinberra mála og taka ekki mál til meðferðar að eigin frumkvæði.

Meðferð stjórnsýslumála þar sem tekin er afstaða til þess hvort leggja eigi á stjórnvaldssektir er hins vegar meira í ætt við meðferð opinberra mála á 19. öld, en það byggdist á sjónarmiðum rannsóknarréttarfars. Það er því sama stjórnvaldið sem bæði rannsakar mál og tekur ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir í tilefni af lögbroti.

Á það hefur verið látið reyna fyrir dómi hvor slík skipan samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. eftirfarandi dóm:

*H 1991:1690.* Krafist var ógildingar á úrskurði sjávarútvegstráðuneytisins um upptöku ólögsmæts sjávarafila á grundvelli þeirrar málsástæðu að lög nr. 32/1976, sem heimiluðu upptökuna, brytu gegn ákvæðum 2. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem óheimilt væri að framselja dómsvald í hendur framkvæmdarvaldinu. Með lögnum væri ráðuneytinu ekki

eingöngu falið dómssvald, heldur einnig rannsóknarvald og saksóknarvald um þau málefni er lögin tækju til. Þá var einnig á því byggt að þessi skipan bryti í bága við 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í dómi Hæstaréttar sagði m.a. svo: „Ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur ekki verið skilið á þann hátt, að löggjafanum sé óheimilt að fela stjórnvöldum úrskurðarvald á tilteknu sviði. Þótt sjávarútvegsráðuneytinu séu veittar mjög víðtækar heimildir með lögum þessum til upptöku ólöglegs sjávarafla og ákvörðunar um andvirði hans, ber að hafa í huga, að úrskurðir ráðuneytisins verða bornir undir almenna dómstóla. Samkvæmt þessu verður ekki talið, að lög nr. 32/1976 brjóti í bága við 2. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er ekki heldur fallist á það, að framangreind lög séu andstæð 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu ...“ Þessi skipan hafði þó áhrif á það hvernig málsmeðferðarreglur voru skýrðar því síðar í dóminum segir svo: „Eins og hér stendur á, þar sem ráðuneytinu er falið bæði rannsóknarvald og úrskurðarvald og um mikla hagsmuni er að ræða, er sérstök nauðsyn á vandaðri málsmeðferð, bæði um undirbúning og gagnaöflun svo og úrskurðinn sjálfan.“

Samkvæmt framansögðu brýtur það hvorki gegn ákvæðum stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu að stjórnvaldi sé fengið vald til þess að rannsaka mál og leggja stjórnvaldssektir á í tilefni af lögbroti enda eigi maður þess kost að bera málið undir dómstól sem hefur fullar endurskoðunarheimildir.<sup>15</sup> Í ljósi sjónarmiða um skilvirkni í stjórnslu lýtur málsmeðferð hjá stjórnvöldum til undirbúnings ákvörðunar um stjórnsluviðurlög almennt ekki eins ströngum kröfum og málsmeðferð í refsímáli.

Ef byggja ætti á sjónarmiðum ákæruréttarfars við meðferð stjórnslumála þyrfti oft að stofna til sérstakra stjórnvalda sem tækju ákvarðanir um stjórnvaldssektir. Það myndi hins vegar leiða til slíkrar fjölgunar á stjórnvöldum svo og kostnaðar að þessi leið er ekki fýsileg nema í undantekningartilvikum.

Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð slíkra mála með eftirfarandi úrræðum: (1) Að þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. (2) Að vandað sé til rannsóknar og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. (3) Þá er það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum. Ennfremur er það mikilvægt að geta borið ákvörðunina undir umboðsmann Alþingis.

Ákvörðun stjórnvalds um stjórnsluviðurlög er stjórnvaldsákvörðun. Af þeim sökum gilda stjórnslulögin um meðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

*H 1999:957.* Fiskvinnslufyrirtækið N stefndi Fiskistofu til ógildingar á ákvörðun hennar um að leggja gjald á það samkvæmt lögum nr. 37/1992 vegna ólögmæts sjávarafla. Því var borið við að í álagningu gjaldsins fælist refsíákvörðun. Af þeim sökum bæri að fara með málið samkvæmt almennum reglum opinbers réttarfars varðandi refsíákvörðanir, sérstaklega um sönnunarbyrði og að vafa skuli skýra sakborningi í hag (in dubio pro reo). Í dómi héraðsdóms var á því byggt að með lögum nr. 37/1992 væri ekki kveðið á um fésektir, heldur álagningu sérstaks gjalds vegna sannanlegs ólögmæts sjávarafla samkvæmt sjálfstæðri löggjöf þar um. Um málsmeðferð færi því eftir þeim lögum, stjórnslulögum og almennum reglum stjórnsluréttarins, eftir því sem við ætti. Dómur héraðsdóms var staðfestur af Hæstarétti með skírskotun til forsendna hans.

Eins og fram kemur í þessum dómi gilda almennar sönnunarreglur þegar lagt er mat á málsatvik í stjórnslulögum er lúta að stjórnsluviðurlögum. Sama niðurstaða kemur fram í eftirfarandi dómi.

*Dómur Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 frá 30. október 2003.* Í kjölfar rannsóknar samkeppnisyfirvalda á meintu broti þriggja fyrirtækja á samkeppnislögum komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn samkeppnislögum með ólögmætu samráði um verð og skiptingu markaða varðandi tilteknar vörutegundir. Lagði samkeppnisráð stjórnvaldssektir á fyrirtækin með ákvörðun 30. mars 2001. Fyrirtækin skutu þeirri ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem staðfesti í meginatriðum niðurstöðu samkeppnisráðs en lækkaði sektirnar nokkuð. Fyrir dómi kröfðust aðaláfrýjendur ógildingar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar. Því var haldið fram að sérstakar sönnunarreglur giltu um mat á hegðun fyrirtækja og stjórnenda þeirra á samkeppnismarkaði. Af hálfu áfrýjunarnefndar samkeppnismála var á því byggt að í samkeppnismálum gildi meginreglan um frjálst mat sönnunargagna. Á hinn bóginn yrði að gera ríkar kröfur til sönnunargagna og mats á þeim, þegar um væri að ræða íþyngjandi ákvarðanir, eins og ætti sér stað, þegar sektum væri beitt í samkeppnismálum. Áfrýjunarnefndin benti á þá sérstöðu varðandi sönnun og sönnunarmat í samkeppnismálum, að hegðun stjórnenda fyrirtækja ein og sér, gæti á grundvelli reynslu gefið vísbendingar um ólögmætt atferli. Héraðsdómur féllst á það að sönnunarmat í samkeppnismálum lyti almennum meginreglum, en ekki óskilgreindum sérreglum, eins og stefndi byggði á. Að þessu atriði er ekki vikið í dómi Hæstaréttar.

Túlkun stjórnslulaga er afstæð þar sem ákvæði þeirra horfa ekki eins við gagnvart öllum málum. Þannig eru gerðar auknar kröfur til málsmeðferðar, þegar um mikilsverða hagsmuni er að ræða, en að sama skapi minni kröfur þegar mál er einfalt og lítilvægt. Þá er stundum slakað á þeim kröfum, sem gerðar eru til málsmeðferðar þegar nauðsyn ber til skjótrar ákvörðunar. Aftur á móti eru gerðar ríkari kröfur til málsmeðferðar þegar um íþyngjandi ákvarðanir er að ræða og alveg sérstaklega ef ákvörðun lýtur að

---

<sup>15</sup> Sbr. Ólafur Jóhannes Einarsson: Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu – Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvillhóllum dómstól - Tímarit lögfræðinga 4. hefti 2004, bls. 545. Að sömu niðurstöðu hefur einnig verið komist í norskum rétti sbr. NOU 2003:15, bls. 186.

stjórnsýsluviðurlögum. Málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga svo og annarra laga hafa verið skýrðar á grundvelli þessara sjónarmiða, sbr. eftirfarandi dóma:

*H 1991:1690.* Krafist var ógildingar á úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins um upptöku ólögmæts sjávarafla. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo: „Sérstök þörf er á rökstuðningi stjórnsýsluákvæðana, þegar þær eru íþyngjandi og fela í sér refsikennd viðurlög. Eins og hér stendur á, þar sem ráðuneytinu er falið bæði rannsóknarvald og úrskurðarvald og um mikla hagsmuni er að ræða, er sérstök nauðsyn á vandaðri málsmeðferð, bæði um undirbúning og gagnaöflun svo og úrskurðinn sjálfan. Samkvæmt framansögðu fullnægðir úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins 7. ágúst 1987 ekki þeim kröfum, sem gera verður til rökstuddra úrskurða í slíkum málum. Ber því að fella hann úr gildi svo og hinn áfrýjaða dóm.“

*H 1995:1459.* Krafist var ógildingar á úrskurði Fiskistofu um upptöku ólögmæts sjávarafla. Þólandi upptöku aflans bar því við að honum hefði ekki borist tilkynning um meðferð málsins og af þeim sökum hefði honum ekki verið veitt færi á að tjá sig um málið áður en ákvörðun var tekin í því. Í dómi héraðsdóms segir m.a. svo: „Álagning gjalds eða úrskurður um gjaldtöku samkvæmt 1. gr. laga nr. 37/1992 er aðfararhæf ákvörðun, sbr. 2. mgr. 10. gr. s.l. Þar sem gjald þetta er unnt að innheimta með aðför án undangengins dóms, verður að telja enn brýnna, að aðilum sé tryggð vönduð málsmeðferð og réttur til að koma að athugasemdum sínum og andmælum. Með hliðsjón af eðli ákvörðunarinnar verður að gera þær kröfur til stjórnvaldsins að tilkynna með tryggilegum hætti, að mál sé til meðferðar hjá stjórnvaldinu. Samkvæmt framlögðum gögnum verður ekki séð, að sóknaraðili hafi fengið vitneskju um meðferð málsins hjá stjórnvaldinu. Ekki verður heldur séð, að sóknaraðila hafi verið kynnt ákvörðun um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávarafla fyrr en í ágúst 1994, er honum var birt greiðsluáskorun varnaraðila. Hins vegar er fram komið, að varnaraðili neitaði sóknaraðila um að koma að kæru, þar sem varnaraðili taldi alla fresti liðna.“ Þar sem Fiskistofan hafði ekki farið að 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga við meðferð málsins var ákvörðunin talin ógild og þar með ekki lögmæt aðfararheimild. Fjárnám sem gert hafði verið var því fellt úr gildi. Dómur héraðsdóms var staðfestur í Hæstarétti með vísan til forsendna hans.

Sérhver ágalli á úrskurði, sem leggur á stjórnsýsluviðurlög, veldur þó ekki ógildi hans, sbr. eftirfarandi dóm:

*H 1996:3628.* Krafist var ógildingar á úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins um upptöku ólögmæts sjávarafla. Því var borið við að úrskurðurinn væri ekki nægilega rökstuddur. Í dómi Hæstaréttar segir svo: „Í [úrskurðinum] kemur skýrt og greinilega fram, að upptaka beinist að afla, sem fenginn var með veiðum umfram leyfilegt aflamark. Segir þar að aflinn skuli sæta upptöku samkvæmt lögum nr. 32/1976, sbr. 18. gr. laga nr. 3/1988. Þótt ekki sé vitnað til 2. tölul. 1. gr. laga nr. 32/1976, verður ekki um villst að úrskurðurinn beinist að afla, sem ólögmætur telst samkvæmt þeim lið. Verður því ekki talið skipta máli, að ekki var berum orðum vísað til síðastgreinds lagaákvæðis.“ Íslenska ríkið var því sýknað af kröfu um ógildingú úrskurðarins.

Í stjórnslurétti hefur verið byggt á þeirri meginreglu að þegar stjórnvaldsákvörðun er kærð til æðra stjórnvalds vegna annmarka á málsmeðferð hafa þau æðri stjórnvöld, sem hafa fullar endurskoðunarheimildir, almennt val um það hvort þau bæta úr honum og taka nýja ákvörðun eða fella stjórnvaldsákvörðun úr gildi og eftir atvikum vísa málinu á ný til meðferðar hjá hinu lægra setta stjórnvaldi.<sup>16</sup> Hafi æðra stjórnvald bætt úr þeim annmarka, sem var á meðferð málsins hjá hinum lægra setta stjórnvaldi, við kærumeðferð málsins verður úrskurður hins æðra stjórnvalds ekki felldur úr gildi á grundvelli annmarkans.

*Dómur Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 frá 30. október 2003.* Í kjölfar rannsóknar samkeppnisyfivalda á meintu broti þriggja fyrirtækja á samkeppnislögum komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn samkeppnislögum með ólögsmætu samráði um verð og skiptingu markaða varðandi tilteknar vörutegundir. Lagði samkeppnisráð stjórnvaldsektir á fyrirtækin með ákvörðun 30. mars 2001. Fyrirtækin skutu þeirri ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem staðfesti í meginatriðum niðurstöðu samkeppnisráðs en lækkaði sektirnar nokkuð. Fyrir dómi kröfðust fyrirtækin ógildingar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar þar sem brotin hefði verið andmælaréttur á þeim. Í dómi Hæstaréttar sagði m.a. svo: „Fallast verður á með aðaláfrýjanda Sölufélagi garðyrkjumanna svf. að frestur hans hafi verið of skammur til andsvara eftir að hann fékk 19. mars 2001 í hendur eintak af þeim viðbótargögnum, sem samkeppnisstofnun aflaði eftir að athugasemdir höfðu borist við frumathugun hennar, enda bar henni jafnframt eftir meginreglum stjórnsluréttar að eigin frumkvæði að kynna félaginu ný gögn, sem komu fram á því stigi máls og horft gátu því til íþyngingar. Í héraðsdómi er rakið að Ágæti hf. hafi mótmælt því að sér hafi borist bréf samkeppnisstofnunar með gagnalista 28. febrúar 2001. Ekki verður lagt á aðaláfrýjandann Banana ehf., sem nú er kominn á stað Ágætis hf., að sanna að síðarnefnda félaginu hafi ekki borist umræddur gagnalisti. Vegna alls þessa verður ekki litið svo á að nægilega hafi verið gætt andmælaréttar Sölufélags garðyrkjumanna svf. og Ágætis hf. áður en gagnáfrýjandi tók ákvörðun sína 30. mars 2001. Til þess verður á hinn bóginn að líta að áfrýjunarnefnd samkeppnismála er æðra stjórnvald, sem fjallar meðal annars um ákvarðanir gagnáfrýjanda. Nefndin leysir sjálfstætt úr málum og getur því bætt úr ýmsum annmörkum, sem kunna að verða á meðferð þeirra á lægra stjórnslustigi. Ekki hafa verið bornar brigður á að Sölufélag garðyrkjumanna svf. og Ágæti hf. hafi í alla staði notið andmælaréttar við meðferð málsins fyrir áfrýjunarnefndinni. Ekki hefur heldur verið bent á nokkurt atriði, sem fyrirtækin hafi ekki átt kost á að koma á framfæri. Verður krafa um ógildingur úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar því ekki á þessu byggð.“

Það er mat nefndarinnar að ekki þurfi að setja sérstök lög um málsmeðferð þeirra stjórnslumála þar sem lagðar eru á stjórnvaldssektir þar sem hinar almennu málsmeðferðarreglur stjórnslulaga nr. 37/1993 eru viðunandi svo langt sem þær ná. Á hinn bóginn er það álitamál hvort ekki þurfi að bæta við stjórnslulögin nokkrum ákvæðum (sbr. umfjöllun í kafla 4.4.) en um það er fjallað í köflum 5 og 6 hér á eftir.

---

<sup>16</sup> Sjá nánar um þetta atriði Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórnslulaga. Reykjavík 2005, bls. 881.

## Ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnsluviðurlög

### 5.1. Inngangur

Í kafla 5.2. hér á eftir er rakið að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákvæðinna stjórnsluviðurlaga teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með því er þó ekki sjálfgefið að öll ákvæði greinarinnar eigi afbrigðalaust við um slík mál. Þannig hefur t.d. verið talið heimilt að stjórnvöld leggi á slík stjórnsluviðurlög þótt þau uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 6. gr. sáttmálans um að teljast sjálfstæð og óvillhóll, enda sé tryggt að dómstólar, sem uppfylla skilyrðið, eigi fullt endurskoðunarvald um stjórnsluviðurlögin. Ennþá ríkir um margt óvissa um það hvernig skýra beri ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, þegar stjórnsluviðurlög eru lögð á borgarana af stjórnvöldum. Þá hefur ekki enn reynt á það í dómi hvort ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar taka til málsmeðferðar stjórnvalda þar sem fyrirhugað er að leggja á stjórnsluviðurlög. Úr þessari réttaróvissu munu dómstólar greiða í málum sem undir þá verða borin þegar fram líða stundir.

Nefndin telur á hinn bóginn að ástæða geti verið til þess að setja nokkur almenn ákvæði í stjórnslulögin til þess að skýra réttarstöðuna. Í kafla 5.3.1. er að því vikið að *réttaröryggisjónarmið* svo og *kostnaðar- og skilvirknisjónarmið* mæli eindregið með því að dómstólar hafi ekki einvörðungu það vald að geta fellt ákvarðanir um stjórnsluviðurlög úr gildi heldur verði þeim ótvírætt falið vald til þess að geta dæmt um breytingar á stjórnsluviðurlögum í samræmi við kröfur aðila þar sem efnisrök standa til þess. Í kafla 5.3.2. er á það bent að æskilegt sé að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum um stjórnsluviðurlög við að mál hafi áður verið borið undir æðra sett stjórnvald, nema mjög veigamiklar ástæður mæli með því. Þá er í kafla 5.3.3. áréttað að mikilvægt sé að setja aðgengi að dómstólum skorður með því að lögbinda stutta málshöfðunarfresti.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem er sakaður um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskyldt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Í þeim tilvikum þar sem rétturinn til að fella ekki á sig sök gildir við meðferð stjórnslumála, þar sem til greina kemur að leggja



stjórnsýsluviðurlög á sem teljast viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, telur nefndin æskilegt að inntak þessa réttar verði lögfest með skýrum hætti til þess að stuðla að því að hann sé betur virtur í framkvæmd. Um tillögur nefndarinnar er fjallað í kafla 5.4.

## 5.2. Gilda ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um meðferð stjórnsýslumála þar sem til greina kemur að leggja á stjórnsýsluviðurlög?

Í kafla 4 hér að framan var að því vikið að stjórnvöldum hefur í nokkrum ákvæðum laga verið falið vald til þess að leggja stjórnsýsluviðurlög á fyrirtæki og einstaklinga og að um meðferð þessara mála fer samkvæmt stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

Í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir meðal annars:

„Þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ekki aðeins talið að undir ákvæði þetta eigi opinber mál sem rekin eru fyrir dómstólum, heldur einnig stjórnsýslumál er lúta að álagningu tiltekinna stjórnsýsluviðurlaga að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur skýrt hugtakið „refsivert brot“ í skilningi mannréttindasáttmála Evrópu sjálfstætt og að nokkru óháð flokkun háttseminnar að landsrétti.<sup>17</sup> Í máli *Engels o.fl. gegn Hollandi*<sup>18</sup> og fleiri dómum sem síðar hafa gengið hefur verið byggt á eftirtöldum sjónarmiðum þegar metið er hvort háttsemi telst refsiverð í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu:

- 1) Hvernig er háttsemin skilgreind samkvæmt lögum viðkomandi ríkis,
- 2) eðli lögbrotsins og
- 3) inntak og möguleg þyngd umræddra viðurlaga.

Hvert þessara sjónarmiða er talið geta leitt til þeirrar niðurstöðu að um „refsiverða háttsemi“ sé að ræða í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í öðrum tilvikum hefur verið byggt á heildarmati á öllum sjónarmiðunum. Þar sem úrlausnin er mjög matskennd um það, hvaða stjórnsýsluviðurlög teljist fela í sér háttsemi

<sup>17</sup> Sjá nánar Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Reykjavík 1999, bls. 39-44.

<sup>18</sup> Dómur frá 8. júní 1976. Series A 22 [1979-80] 1 EHRR 647.

sem refsing er lögð við í skilningi ákvæðisins, er erfitt að slá því föstu með vissu<sup>19</sup> nema á grundvelli túlkunar á fordæmum Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í tengslum við sjónarmiðið um „eðli lögbrotsins“ hefur Mannréttindadómstóll Evrópu lagt áherslu á það hvort viðurlögin séu við lögbroti sem hefur verið talið falla undir refsiréttinn eða er talið hafa refsiréttarlegt eðli samkvæmt evrópskri réttarhefð. Þá er grófleiki brots einnig talinn hafa þýðingu við þetta mat. Ennfremur er litið til þess hvort málsatvik geti bakað geranda refsíabyrgð að landsrétti. Loks er litið til þess hvort saknæmisskilyrði séu að lögum ein af forsendum fyrir því að stjórnsluviðurlög verði lögð á. Þannig eru ákvæði um stjórnsluviðurlög sem áskilja sök fremur talin geta fallið undir ákvæði 1. mgr. 6. gr. sáttmálans heldur en ákvæði sem byggja á hlutrænum skilyrðum.<sup>20</sup>

Við mat á „eðli lögbrotsins“ getur það einnig haft þýðingu hvort viðkomandi lagaákvæði sé einungis beint að sérstökum hópi manna eða hafi almennt gildi. Viðurlög sem beint er gegn almenningi eru líklegri til þess að verða talin til „refsiverðrar háttsemi“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, heldur en viðurlög gegn sérstökum stéttum eða hópum manna.<sup>21</sup> Þannig var t.d. sekt, sem málsaðila í dómsmáli var gerð fyrir ótilhlýðileg ummæli í greinargerð, ekki talin falla undir ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>22</sup>

Inntak stjórnsluviðurlaganna hefur þýðingu við matið en þá er litið til eðlis viðurlaganna s.s. hvort þau lúta að frelsissviptingu, fjársekt eða sviptingu réttinda. Þeim mun alvarlegri viðurlög sem notuð eru því líklegra er að háttsemin verði talin refsiverð í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans. Þannig eru viðurlög sem hafa í för með sér frelsissviptingu almennt talin falla undir 6. gr. sáttmálans.<sup>23</sup>

Í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu hefur verið lögð mikil áhersla á hvort markmiðið með úrræðinu er í eðli sínu að koma fram *viðurlögum* sem ætlað er að hafa fyrirbyggjandi áhrif. Ef svo er, mælir það með því að telja viðurlögin lögð við broti sem telst refsiverð háttsemi í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.

Loks hefur það þýðingu hvernig viðurlögunum er beitt.<sup>24</sup> Þannig getur það skipt máli hvort stjórnvaldssekt er mjög lág eða há fjárhæð.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 96.

<sup>20</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 96.

<sup>21</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 97.

<sup>22</sup> Sjá dóm í máli *Ravnborg gegn Svíðþjóð* frá 23. mars 1994. Series A 283-B [1994] 18 EHRR 38.

<sup>23</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 97.

<sup>24</sup> Sjá nánar Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Reykjavík 1999, bls. 41.

<sup>25</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 97.

Ekki verður séð að þau þvingunarúrraði stjórnvalda, sem vikið var að í kafla 4.2., hafi verið talin fela í sér viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Á hinn bóginn hafa sum stjórnsluviðurlög, sem vikið var að í kafla 4.3., verið talin til refsinga í skilningi 6. gr. sáttmálans.

Af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu virðast það helst vera *stjórnvaldssektir* sem komið getur til greina að telja sem viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda þótt slíkar sektir séu ekki taldar formlega til refsinga að íslenskum rétti. Þannig hafa t.d. stjórnvaldssektir í tilefni af lögbroti á skattalögum verið taldar til refsinga í skilningi ákvæðisins, enda þótt þær væru taldar stjórnsluviðurlög að frönskum rétti, sbr. dóm dómstólsins í máli *Bendenoun gegn Frakklandi*.<sup>26</sup>

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort stjórnvaldssektir samkeppnisyrvalda vegna brota á samkeppnislögum teljist falla undir 6. gr. sáttmálans. Aftur á móti hefur mannréttindanefnd Evrópu komist að þeirri niðurstöðu í máli *Société Stenuit gegn Frakklandi*.<sup>27</sup> Ólafur Jóhannes Einarsson hefur einnig fært að því rök í grein sinni „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu“<sup>28</sup> að stjórnvaldssektir skv. 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. nú 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, teljist viðurlög sem lögð eru við háttsemi sem falli undir ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem „refsivert brot“.

Í máli *Rosenquist gegn Svíþjóð*<sup>29</sup> var álag, sem lagt var á kæranda í tilefni af vanrækslu á að skila skattframtali fyrir tekjur árið 1991, talið fela í sér viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.

Þá virðist *svipting réttinda eða afturköllun leyfis*, sem viðurlög í tilefni af lögbroti teljast til viðurlaga við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, sbr. mál *Malige gegn Frakklandi*<sup>30</sup> þar sem svipting ökuskirteinis í tilefni af lögbroti var talin viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Þess má geta að mál um afturköllun atvinnuréttinda á grundvelli þess að leyfishafi uppfyllir ekki lengur lagaskilyrði til þess að

<sup>26</sup> Dómur frá 24. febrúar 1994. Series A 284 [1994] 18 EHRR 54.

<sup>27</sup> Álit frá 30. maí 1991 í máli nr. 11598/85, [1992] 14 EHRR 509.

<sup>28</sup> Ólafur Jóhannes Einarsson: Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu – Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstól -. Tímarit lögfræðinga 4. hefti 2004, bls. 523-548.

<sup>29</sup> Ákvörðun frá 14. september 2004 í máli nr. 60619/00. Sjá hér einnig dóm í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII og dóm Hæstaréttar Noregs, Rt. 2002:557.

<sup>30</sup> Dómur frá 23. september 1998, Reports 1998-VII.

halda leyfinu hafa verið talin falla undir ákvæði 1. mgr. 6. gr. sem „réttindi og skyldur manns að einkamálarétti“.<sup>31</sup>

Nefndin hefur ekki fundið dóma þar sem reynt hefur á það hjá Mannréttinda-dómstólnum hvort önnur stjórnsluviðurlög, sem fjallað er um í kafla 4.3., þ.e. svipting bótaréttar, upptaka ólögmeats ávinnings, formleg áminning svo og sértæk ákvörðun um birtingu á nafni þess sem sætt hefur stjórnsluviðurlögum, hafi verið talin viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.

Eins og nánar verður vikið að í köflum 5.3., 5.4. og 6 er það mat nefndarinnar að bregðast verði við því með lagasetningu að ákveðin stjórnsluviðurlög teljast viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Við efnisafmörkun á þeim ákvæðum virðist niðurstaðan samkvæmt framansögðu vera sú að fella beri eftirtalin stjórnsluviðurlög undir þau, þ.e. álagningu stjórnvaldssekta, álag, sviptingu réttinda og afturköllun leyfis sem viðurlög í tilefni af lögbroti.

### 5.3. Málsmeðferð og endurskoðunarvald dómstóla

#### 5.3.1. Fullar endurskoðunarheimildir dómstóla á ákvörðunum um stjórnsluviðurlög

Í 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu er áskilið að *dómstóll*, sem dæmir um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skuli vera „sjálfstæður og óvilhallur“.

Engum vafa er undirorpið að hinir almennu dómstólar landsins teljast bæði sjálfstæðir og óvilhallir. Ráðuneyti og sérstök stjórnvöld (þ.e. lægra sett stjórnvöld) teljast á hinn bóginn ekki sjálfstæðir dómstólar í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, enda undir *yfirstjórn ráðberra*.<sup>32</sup>

Í máli *Le Compte o.fl. gegn Belgíu*<sup>33</sup> taldi Mannréttindadómstóll Evrópu að ágreiningur um réttindi og skyldur að einkamálarétti þyrfti ekki að vera útkljáður á sérhverju stigi fyrir úrskurðaraðila sem uppfyllti kröfur 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Í máli *Öztürk gegn Dýskalandi*<sup>34</sup> komst Mannréttindadómstóll Evrópu einnig að þeirri niðurstöðu að það bryti ekki í bága við sáttmálann að fela stjórnvöldum vald til að ákvarða refsingar í minni háttar málum. Þannig hefur t.d. verið talið heimilt að fela stjórnvöldum heimild til þess að ákveða viðurlög, sem mörg hver teljast að íslenskum

<sup>31</sup> Sbr. NOU 2003:15, bls. 98.

<sup>32</sup> Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Bentham gegn Hollandi* frá 23. október 1985. Series A 97 [1986] 8 EHRR 1.

<sup>33</sup> Dómur frá 23. júní 1981. Series A 43 [1982] 4 EHRR 1.

<sup>34</sup> Dómur frá 21. febrúar 1984. Series A 73 [1984] 6 EHRR 409.

rétti til refsinga, s.s. í tilefni af umferðalagabrotum,<sup>35</sup> vegna þátttöku í óleyfilegum mótæmum<sup>36</sup> og sökum óláta gagnvart nágrönnum.<sup>37</sup> Í máli *Bendenoun gegn Frakklandi*<sup>38</sup> gekk Mannréttindadómstóll Evrópu skrefinu lengra og taldi jafnframt heimilt að fela skattfyrvöldum ákæru- og refsivald í skattamálum þrátt fyrir að sektirnar næmu umtalsverðum fjárhæðum.

Í öllum framangreindum tilvikum hefur forsendan fyrir því að þessi skipan stæðist gagnvart kröfum 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu verið sú að dómstólar ættu fullt endurskoðunarvald um þau viðurlög sem stjórnvöld höfðu lagt á.<sup>39</sup> Í máli *Janosevic gegn Svíþjóð*<sup>40</sup> sagði Mannréttindadómstóll Evrópu að kæranda þyrfti að vera kleift að:

„Bring any such decision affecting him before a judicial body that has full jurisdiction, including the power to quash in all respect, on question of fact and law, the challenged decision.“

Af framansögðu er ljóst að svo heimilt sé að fela stjórnvöldum með lögum að leggja á stjórnsluviðurlög, sem teljast viðurlög við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, verða íslenskir dómstólar að taka að öllu leyti til endurskoðunar slíkar ákvarðanir stjórnvalda, séu þær undir dómstóla bornar að uppfylltum réttarfarsskilyrðum. Þeir verða því að vera bærir til að fjalla um öll lagaatriði sem og sönnun og mega ekki eftirláta stjórnvöldum nein matsvik.<sup>41</sup> Um þessar endurskoðunarheimildir íslenskra dómstóla var tekist í eftirfarandi dómi:

*Dómur Hástaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003.* Í kjölfar rannsóknar samkeppnisyrvalda á meintu broti þriggja fyrirtækja á samkeppnislögum komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn samkeppnislögum með ólögsmætu samráði um verð og skiptingu markaða varðandi tilteknar vörutegundir. Lagði samkeppnisráð stjórnvaldssektir á fyrirtækin með ákvörðun 30. mars 2001. Fyrirtækin skutu þeirri ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem staðfesti í meginatriðum niðurstöðu samkeppnisráðs en lækkaði sektirnar nokkuð. Fyrir dómi kröfðust fyrirtækin ógildingar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar. Af hálfu samkeppnisráðs

<sup>35</sup> Sbr. dóm í máli *Öztürk gegn Týskalandi* frá 21. febrúar 1984. Series A 73 [1984] 6 EHRR 409.

<sup>36</sup> Sbr. dóm í máli *Belilos gegn Sviss* frá 29. apríl 1988. Series A 132 [1988] 10 EHRR 466.

<sup>37</sup> Sbr. dóm í máli *Lauko gegn Slóvakíu* frá 2. september 1998, [1998] 33 EHRR 994.

<sup>38</sup> Dómur frá 24. febrúar 1994. Series A 284 [1994] 18 EHRR 54.

<sup>39</sup> Sjá nánar um þetta efni Ólafur Jóhannes Einarsson: Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu – Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstól -. Tímarit lögfræðinga 4. hefti 2004, bls. 537.

<sup>40</sup> Dómur frá 23. júlí 2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII, 81. mgr.

<sup>41</sup> Sjá einnig Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Reykjavík 1999, bls. 141 og Ólafur Jóhannes Einarsson: Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu – Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstól -. Tímarit lögfræðinga 4. hefti 2004, bls. 537.

var því haldið fram, að samkeppnisyfirvöld hefðu mat á því, hvort tiltekin hegðun eða háttsemi fyrirtækja fæli í sér samráð eða samstilltar aðgerðir í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Það mat kæmi ekki nema að takmörkuðu leyti til endurskoðunar fyrir dómi. Endurskoðun dómstóla lyti þannig að lögmati ákvarðana samkeppnisyfirvalda varðandi málsmeðferð samkeppnisyfirvalda, m.a. með tilliti til ákvæða stjórnisýslulaga, og því, hvort lagaheimild sé fyrir þeirri niðurstöðu, sem samkeppnisyfirvöld hafi komist að. Endurskoðun á efnislegu mati samkeppnisyfirvalda á því, hvort háttsemi stefnenda fæli í sér samráð eða samstilltar aðgerðir, sem raskað geti samkeppni félli utan verksviðs dómstóla. Á þetta féllst héraðsdómur ekki. Í dóminum segir m.a.: „Dómstólar hafa stjórnarskrárbundna skyldu til skera úr öllum ágreiningi, sem varðar embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 33/1944 [...]. Samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar skulu dómendur í embættisverkum sínum einungis fara að lögum. Í þessu ákvæði felst bæði heimild og skylda dómenda til að túlka lög og meta það í hverju einstöku tilviki, hvaða háttsemi fari í bága við lög og hvaða lögbundnum úrræðum skuli beita, sé vikið af braut laganna. Þetta stjórnskipulega hlutverk dómstóla verður ekki aflagt með almennum lögum. [...] Það er álit dómsins, að endurskoðunarheimild hans gagnvart samkeppnisyfirvöldum, þar með taldri áfrýjunarnefnd, nái til allra þeirra þátta, sem tekist er á um í þessu máli, þar með til mats á því, hvað sé samráð eða samstilltar aðgerðir samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga. Ella væri það stjórnarskrárbundna eftirlits- og aðhaldshlutverk, sem dómstólum er ætlað að stjórnarskipunarlögum, verulega skert.“ Með vísan til forsendna héraðsdóms féllst Hæstiréttur á þessa niðurstöðu.

Dómstólar töldu því í þessu máli að þeir hefðu fullt endurskoðunarvald gagnvart samkeppnisyfirvöldum varðandi a.m.k. mat á því hvort um ólögmett samráð væri að ræða.

Hér á landi hefur ekki verið farin sú leið að setja sérstakar réttarfarsreglur í málum þar sem ríkinu er stefnt fyrir dóm. Ákvæði laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála gilda því um mál þar sem málsaðili stefnir ríkinu og krefst þess að stjórnvaldsákvörðun um stjórnvaldssekt verði felld úr gildi.

Meginreglan er sú að dómstólar eru bærir til að dæma um *gildi* stjórnvaldsákvæðana en hafa ekki valdheimildir til þess að taka *nýja ákvörðun* í staðinn.<sup>42</sup> Krafa um ógildingu ákvörðunar um stjórnisýsluviðurlög í máli fellur því innan valdheimilda dómstóla að uppfylltum réttarfarskilyrðum. Meginreglan er á hinn bóginn sú að dómstólar eru ekki bærir til að dæma um kröfu um breytt efni stjórnvaldsákvörðunar, sbr. eftirfarandi dóma:

*H 1999:1404.* Stefnandi krafðist þess að ákvörðun um að flytja hann úr embætti sýslumanns á Akranesi í sýslumannsembættið á Hólmavík yrði dæmd ólögmet og ógild og einnig að stefnandi skyldi taka aftur við embætti sýslumannsins á Akranesi. Um síðari hluta kröfugerðarinnar sagði svo í dómi Hæstaréttar: „Með síðari hluta fyrri kröfu

<sup>42</sup> Sjá hér t.d. Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur, 1.útg. Reykjavík 1955, bls. 328 – 330 og Róbert R. Spanó: Kröfugerð í málum gegn ríkinu og stjórnskipuleg valdmörk dómstóla. Lögrétta 1. hefti 2. árg., bls. 28.

sóknaraðila krefst hann viðurkenningar á því að hann skuli taka aftur við starfi sýslumanns á Akranesi. Það er eigi á valdi dómstóla að ákveða hver skuli gegna embætti sýslumanns Akranesi, sbr. meginreglu 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991. Er þessi kröfufiliður sóknaraðila því ekki dómhæfur og ber að vísa honum frá héraðsdómi.“

*Dómur Hæstaréttar frá 1. september 2003 í máli nr. 327/2003.* Stefnendur kröfðust þess aðallega að felldur yrði úr gildi úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála er laut að háttsemi Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. í tengslum við forval um aðgang og afnot af verslunar- og þjónusturými í flugstöðinni. Til vara kröfðust þeir að forsendur úrskurðarins yrðu felldar úr gildi að því leyti sem í þeim fælist að ákveðnar athafnir Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. væru undanskildar ákvæðum samkeppnislaga. Þá krafðist stefnandi þess til þrautavara að ákveðnir hlutar úr forsendum úrskurðarins, sem tilgreindir voru í stefnu, yrðu felldir úr gildi. Stefnu kröfðust frávísunar á vara- og þrautavarakröfum stefnanda. Um þetta álitaefti sagði svo í héraðsdómi, en hann var staðfestur með vísan til forsendna í Hæstarétti: „Dómstólar eru almennt ekki bærir að taka efnislega ákvörðun um þau málefni, sem eiga undir stjórnvöld. Eru engin efni til að víkja frá þeirri meginreglu í máli þessu. Á hinn bóginn er á valdi dómsins að kveða upp úr um það, hvort lögmætra aðferða hafi verið gætt við meðferð máls hjá umræddu stjórnvaldi og hvort niðurstaða þess sé í samræmi við lög. Samkvæmt því myndi viðurkenning dómsins á réttmæti þeirrar kröfugerðar stefnanda, sem hér er til umfjöllunar, einungis geta leitt til ógildingar úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála, svo sem aðallega er krafist af hálfu stefnanda, en ekki efnislegrar ákvörðunar dómsins.“

Í síðastnefnda dóminum kemur það glöggt fram í forsendum að Hæstiréttur heldur því opnu að geta vikið frá meginreglunni um að dómstólar geti ekki breytt ákvörðunum stjórnvalda. Í því máli sem hér var hins vegar dæmt voru að mati réttarins engin efni til þess að víkja frá þeirri meginreglu.

Þar sem mjög fáir dómur hafa gengið um stjórnsluviðurlög ríkir *réttaróvissa* um það hvort dómstólar telji sig bæra til að endurmeta allar tegundir stjórnsluviðurlaga efnislega með sama hætti eða einvörðungu sumar.

Að mati nefndarinnar mæla *réttaröryggissjónarmið* eindregið með því að málsaðila, sem á hafa verið lögð stjórnsluviðurlög, sé búið það úrræði að geta höfðað mál og borið slíka ákvörðun undir dómstóla til ógildingar eða breytinga. Með því er réttarstaða málsaðila gerð lík því og að hann hefði verið ákærður fyrir lögbrotið og dómstólum falið að dæma um sekt eða sakleysi hans og refsingu við því reynist hann sannur að sök, sbr. þó umfjöllun í kafla 4.5.

Að mati nefndarinnar mæla *kostnaðar- og skilvirknisjónarmið* eindregið með því að fela dómstólum það vald að geta lokið slíkum málum með breytingu stjórnsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila, þar sem efnisrök standa til þess, í stað þess að hafa einungis það vald að fella ákvörðunina úr gildi. Í síðarnefnda tilvikinu getur málið byrjað á nýjan leik hjá stjórnvöldum og gengið eftir atvikum enn á ný til dóms. Við þessar aðstæður eiga

kostnaðar- og skilvirknisjónarmiðin bæði við um hagsmuni málsaðila sem og hagsmuni hins opinbera af því að máli ljúki hjá dómstólunum en haldi ekki áfram hjá stjórnvöldum með allri þeirri fyrirhöfn og kostnaði sem það veldur.

Það er ekki óþekkt að dómstólum sé fengið vald til þess að breyta ákvörðunum stjórnvalda þegar breytingin felst eingöngu í breytingu á fjárhæðum. Þannig hafa t.d. þýskir stjórnsludómstólar heimild til þess að dæma um breytingu á fjárhæð sem ákveðin hefur verið með stjórnvaldsákvörðun á grundvelli 2. mgr. 113. gr. Verwaltungsgerichtsordnung nr. 17/1960. Þá hefur dómstóll Evrópusambandsins ótakmarkaða endurskoðunarheimild í málum er varða stjórnsluviðurlög s.s. sektir og féviti, sbr. 229. gr. Rómarsamningsins, enda sé svo skýrlega fyrir mælt í þeirri reglugerð þar sem mælt er fyrir um stjórnsluviðurlögin. Er þá átt við að dómstóllinn megi ekki aðeins prófa lögmæti tiltekinnar ákvörðunar heldur hafi einnig heimild til þess að taka aðra ákvörðun í staðinn og eftir atvikum ákveða skaðabætur.<sup>43</sup>

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða leggur nefndin til að tekin verði upp í lög heimild fyrir dómstóla til að dæma um fjárhæðir stjórnsluviðurlaga í samræmi við kröfur aðila málsins. Verði tekinn upp sérstakur kafli um stjórnsluviðurlög í stjórnslulögin gætu slíkt ákvæði vel átt heima í þeim kafla.

Slíkt ákvæði gæti hljóðað svo:

Dómstólar hafa vald til þess að endurskoða alla þætti stjórnvaldsákvörðunar um álagningu stjórnsluviðurlaga og þar sem efni standa til geta þeir fellt þau niður, hækkað eða lækkað, allt eftir dómkröfum aðila.

Áréttað skal að ekki hefur enn reynt á það hvort 70. gr. stjórnarskrárinnar tekur til meðferðar stjórnslumála þar sem til greina kemur að leggja á stjórnsluviðurlög.

### *5.3.2. Skilyrði málsóknar að mál hafi áður sattu stjórnslukæru*

Í lögum má finna ákvæði þar sem það er gert að skilyrði fyrir málsókn vegna stjórnsluviðurlaga að mál hafi áður sattu úrlausn æðra setts stjórnvalds á grundvelli stjórnslukæru. Þannig er svo fyrir mælt í 40. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins verði ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir.

Nefndin tekur undir þau sjónarmið, sem fram koma í skýrslu nefndar, sem skipuð var af forsætisráðherra hinn 19. ágúst 1998 til að fjalla um starfsskilyrði



stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu. Þar segir m.a. svo:

„Að mati nefndarinnar er æskilegt að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum með stuttum málshöfðunarfrestum, nema mjög veigamiklar ástæður mæli með því. Í slíkum tilvikum mælir nefndin eindregið með því að sá varnagli verði þá ávallt sleginn í lögum að hafi hið æðra setta stjórnvald ekki leyst úr máli innan þriggja mánaða frá því að kæra barst sé aðila málsins þó heimilt að bera það undir dómstóla.“<sup>44</sup>

Þá telur nefndin mikilvægt að þegar ætlunin er að setja slík ákvæði, þar sem veigamiklar ástæður mæla með því, sé vandað til útfærslu ákvæðisins þannig að ekki leiki vafi á hvort skilyrði málsóknar er að mál hafi áður sætt stjórnslukæru. Hér má sem dæmi nefna eftirfarandi ákvæði og dóm Hæstaréttar þar sem tekin var afstaða til þess hvort þau fælu í sér skilyrði málsóknar um að mál hefði áður sætt stjórnslukæru.

Í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögðs sjávarafla segir að vilji maður ekki una ákvörðun Fiskistofu um álagningu gjalds geti hann innan tveggja vikna kært hana til Fiskistofu. Skal stofnunin þá leggja rökstuddan, skriflegan úrskurð á málið. Sætti maður sig ekki við úrskurðinn, geti hann innan tveggja vikna skotið honum til nefndar samkvæmt 6. gr. laganna. Vilji hann ekki heldur una úrskurði hennar, geti hann innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar nefndarinnar lagt málið fyrir dómstóla, sbr. 4. mgr. 10. gr. laganna.

*H 1995:2871.* Útgerðarmaður krafðist þess að felld yrði úr gildi fjárnámsgerð, sem fram fór á grundvelli úrskurðar Fiskistofu um álagningu gjalds vegna veiða á ólögðum sjávarafli. Gjaldtökusjóður krafðist frávísunar málsins í fyrsta lagi þar sem málið hafði ekki áður verið borið undir nefnd skv. 6. gr. laga nr. 37/1992 og í öðru lagi þar sem málshöfðunarfrestur skv. 10. gr. laganna væri liðinn. Um þessar málsástæður sagði svo í dómi Hæstaréttar: „Kæruleiðir á stjórnslustigi samkvæmt 3. mgr. 7. gr. nefndra laga fela í sér heimildir fyrir þann, sem ekki vill sæta íþyngjandi stjórnarathöfn. Samkvæmt skýrri meginreglu laga er heimilt að bera réttarágreining undir endanlegan úrskurð dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar svo og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Takmörkun á þeim rétti í lögum verður að vera skýr og ótvíræð, svo að hún komi til álita. Orðalag laga nr. 37/1992 renna ekki stoðum undir túlkun sóknaraðila, að það sé óhjákvæmilegt skilyrði til málsóknar fyrir dómstólum, að áður hafi verið nýttar tiltækar kæruleiðir til úrskurðaraðila innan stjórnslunnar. Samkvæmt því verður ekki fallist á aðalkröfu sóknaraðila á þessum grunni. Verður af sömu ástæðu ekki heldur fallist á, að réttur varnaraðila til að bera málið undir dómstóla með þeim hætti, sem hér var gert, takmarkist af málshöfðunarfresti samkvæmt 4. mgr. 10. gr. laganna.“

<sup>43</sup> Sbr. Stefán Már Stefánsson: Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið. Reykjavík 2000, bls. 1004 og 1084-1085.

<sup>44</sup> Sbr. Starfsskilyrði stjórnvalda. Reykjavík 1999, bls. 108.

### 5.3.3. Lögákvæðir málshöfðunarfrestir

Fyrir kemur að í lögum er lögbundin frestur, sem aðili máls hefur til málsóknar, í tilefni af stjórnvaldsákvörðun þar sem stjórnsluviðurlög hafa verið lögð á hann. Sem dæmi um slíkan frest má nefna ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla, en þar kemur fram að málsaðili getur borið úrskurð kærunefndar skv. 6. gr. laganna undir dómstóla innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar nefndarinnar.

Í 70. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir einnig að þegar kveða skuli á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann sé borin um refsivert brot, skuli hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli.

Að mati nefndarinnar er æskilegt að *skilyrða ekki* rétt manna til að fá úrlausn um ákvarðanir stjórnvalda um stjórnsluviðurlög fyrir dómstólum með þessum hætti, nema *mjög veigamiklar* ástæður mæli með því. Í slíkum tilvikum mælir nefndin eindregið með því að þess verði gætt að málsóknarfrestir *séu ekki mjög stuttir*. Því verður ekki haldið fram hér að hinn 30 daga málsóknarfrestur 4. mgr. 10. gr. laga nr. 37/1992 fari almennt í bága við 70. gr. stjórnarskrárinnar eða 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Á hinn bóginn verður því ekki á móti mælt að hér er um afar stuttan frest að ræða sem getur tálmað mjög aðgengi að dómstólum til þess að fá endurskoðuð mjög íþyngjandi stjórnsluviðurlög. Dómstólar hafa því túlkað ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga nr. 37/1993 þröngt.

*Dómur Hæstaréttar í máli nr. 73/2000 frá 15. júní 2000.* Fiskistofa lagði gjald á V hf. þar sem skip þess hafði veitt og landað 809 lestum umfram heimild. V hf. kærði ákvörðun Fiskistofu til nefndar samkvæmt 6. gr. laga nr. 37/1992 sem hafnaði kröfum þess. V hf. höfðaði þá mál og krafðist viðurkenningar á því að álagning gjaldsins hefði verið ólögsmæt. Krafist var frávisunar þar sem málið var ekki höfðað innan 30 daga í samræmi við 4. mgr. 10. gr. laga nr. 37/1992. Málsástæða V hf. fyrir ógildingunni var að reglugerð sú, sem því var gefið að sök að hafa brotið, skorti lagaheimild. Þar sem valdsvið nefndarinnar tók ekki til þess að skera úr um lagaheimild umræddrar reglugerðar var V hf. ekki talin bundin af málshöfðunarfrestinum.

*Dómur Hæstaréttar í máli nr. 72/2003 frá 6. mars 2003.* Með úrskurði sérstakrar úrskurðarnefndar var lagt á H sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla samkvæmt

ákvæðum laga nr. 37/1992. H höfðaði mál gegn íslenska ríkinu 5. júní 2002 og krafðist þess aðallega að úrskurðurinn yrði felldur úr gildi og ríkinu gert að endurgreiða sér fjárhæðina. Með hinum kærða úrskurði varð héraðsdómari við kröfu ríkisins um frávisun málsins á þeirri forsendu að H hefði ekki höfðað það innan eins mánaðar frests, sem mælt er fyrir um í lögum nr. 37/1992, frá því að úrskurður gekk um kæru hans fyrir áðurgreindri nefnd. Varakrafa H, um að álagt gjald yrði lækkað, var að nokkru studd við röksemdir varðandi andvirði aflans, sem hann veiddi umfram heimild, en annars lutu málsástæður hans hvorki að magni þessa afla né andvirði hans. Að virtum dómi Hæstaréttar í máli nr. 73/2000, varð málsókn H ekki talin háð umræddu frestsákvæði laga nr. 37/1992 að því leyti, sem hún varðaði ekki ágreining um magn eða andvirði umframaflans. Því til samræmis var hinn kærði úrskurður felldur úr gildi og lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar.

Nefndin tekur undir þau sjónarmið, sem fram koma í skýrslu nefndar, sem skipuð var af forsætisráðherra hinn 19. ágúst 1998, til að fjalla um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu,<sup>45</sup> um að æskilegt sé að haldið verið fast við þá reglu, að slíkum málshöfðunarfrestum verði *ekki beitt fortakslaus* gagnvart aðilum nema þeim hafi verið leiðbeint um þá af stjórnvöldum í samræmi við ákvæði 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga.<sup>46</sup>

#### *5.4. Um réttinn til að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnslumáls*

##### *5.4.1. Einstaklingar*

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu að þeim sem er sakaður um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskilt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Um þennan rétt er nánar fjallað í álitsgerð Bjargar Thorarensen prófessors og Ásgerðar Ragnarsdóttir lögfræðings sem er viðauki 1 með skýrslu þessari.

Þar sem ákvæði mannréttinasáttmála Evrópu hafa verið lögtekin hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994, leiðir það af ákvæðum 1. mgr. 6. gr. sáttmálans að rétturinn til að fella ekki á sig sök gildir hér á landi við meðferð stjórnslumála komi til greina að leggja stjórnsluviðurlög á sem teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. niðurlag kafla 5.2. hér að framan.

Til þess að stuðla að því að rétturinn til að fella ekki á sig sök sé betur virtur í framkvæmd telur nefndin æskilegt að inntak hans verði lögfest með skýrum hætti. Það er

<sup>45</sup> Sbr. Starfsskilyrði stjórnvalda. Reykjavík 1999, bls. 109. Sjá nánar um þessi viðhorf: Páll Hreinsson: Stjórnslulögin – Skýringarit, bls. 219.

<sup>46</sup> Sbr. Vogter, John: Forvaltningsloven. Kaupmannahöfn 1999, bls. 455.

hins vegar vandasamt verk þar sem erfitt er að henda reiður á þær reglur og sjónarmið sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur beitt við úrlausn mála um réttinn til þess að fella ekki á sig sök. Engu að síður telur nefndin mikilvægt að reglan verði færð nánar út í lögum og það jafnvel þótt ekki verði gengið lengra en að mæla fyrir um kjarna reglunnar þar sem með því mætti ná betri festu í framkvæmd. Með slíkri lagasetningu væri í engu haggð við ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og myndi það ákvæði þá hugsanlega hafa að geyma rýmri rétt á ákveðnum sviðum allt eftir því hvernig dómaframkvæmd þróast hjá Mannréttindadómstóli Evrópu.

Af framansögðu athuguðu telur nefndin rétt að mælt verði fyrir um rétt manns til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnslustigi í stjórnslulögum. Á hinn bóginn telur nefndin ekki rétt að gera tillögu að ákvæði um notkun upplýsinga í síðara refsímáli sem aflað hefur verið með þvingun í stjórnslumáli. Annars vegar er dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins fremur óljós um þetta atriði og hins vegar heyrir miklu fremur undir réttarfarsnefnd að taka afstöðu til þess álitaefnis hvort ástæða sé að taka slíka reglu upp í lögum við endurskoðun laga um meðferð opinberra mála.

Verði farin sú leið að lögfesta kjarna réttarins til að fella ekki á sig sök telur nefndin að hafa megi eftirfarandi sjónarmið í huga:

Ekki hefur enn reynt á það hvort að rétturinn til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tekur einnig til lögaðila. Þar sem óvissa ríkir um þetta er að svo stöddu vart ástæða til að láta lagaákvæði, sem tekið væri upp í stjórnslulög um þagnarrétt, ná til annarra en einstaklinga. Í kafla 5.4.2. hér á eftir verður fjallað nánar um þagnarrétt lögaðila.

Ekki verður séð að rétturinn til að fella ekki á sig sök feli í sér rétt fyrir aðra einstaklinga en þann sem grunaður er um lögbrot. Ekki er því ástæða til að láta lagaákvæði, sem tekið væri upp í stjórnslulög um þagnarrétt, ná til annarra en þess sem rökstuddur grunaður leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot.

Þagnarréttur hins grunaða tekur aðeins til upplýsinga sem haft geta þýðingu fyrir ákvörðun um það brot sem honum er gefið að sök. Hann getur því ekki neitað að tjá sig um önnur atriði.

Rétturinn til þess að fella ekki á sig sök felur ekki aðeins í sér rétt fyrir mann til þess að veita ekki munnlegar upplýsingar (þagnarrétt) heldur einnig rétt til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á mann, sbr. dóma Mannréttindadómstólsins í máli *J.B. gegn Sviss* og *Funke gegn Frakklandi* sem raktir eru á bls. 17-18 í viðauka 1.

Ef byggt er á framangreindum sjónarmiðum gæti slíkt lagaákvæði hljóðað svo:

Í stjórnslumáli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnsluviðurlaga skv. 2. mgr. eða kæru til lögreglu, hefur maður, 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. Stjórnvald skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

Þau stjórnsluviðurlög sem 1. mgr. tekur til eru stjórnvaldssektir, álag, svipting réttinda og afturköllun leyfis sem viðurlög í tilefni af lögbroti.

#### 5.4.2. Lögðilar

##### 5.4.2.1. Inngangur

Hér að framan var fjallað um möguleika á að lögfesta kjarna réttarins til að fella ekki á sig sök. Sú umfjöllun laut að stöðu einstaklinga enda óumdeilt að 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tryggir þeim slíkan rétt. Önnur sjónarmið geta hins vegar gilt um fyrirtæki. Eins og fram kemur í álitgerð Bjargar Thorarensen og Ásgerðar Ragnarsdóttur hefur Mannréttindadómstóll Evrópu ekki tekið afstöðu til þess hvort rétturinn til að fella ekki á sig sök taki til fyrirtækja og annarra lögaðila. Bendir nefndin á að öll mál dómstólsins að þessu leyti hafa varðað einstaklinga sem hugsanlega áttu yfir höfði sér fangelsisvist eða aðra refsingu.<sup>47</sup>

Að mati nefndarinnar er ekki sjálfgefið að rétturinn til að fella ekki á sig sök taki til fyrirtækja eða gildi eftir atvikum með sama hætti gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Því má halda fram að þau undirstöðurök sem Mannréttindadómstóllinn hefur sett fram til stuðnings þagnarréttinum taki ekki til fyrirtækja, s.s. nauðsyn þess að virða vilja sakbornings til þess að tjá sig ekki.<sup>48</sup> Efast verður um að fyrirtæki búi yfir vilja í þessum skilningi. Hér má og líta til þess að í dómi Evrópudómstólsins, dómstóls Evrópubandalagsins, í máli *Orkem gegn framkvæmdastjórninni* var vísað til könnunar sem Darmon aðallögsögumaður hafði gert á rétti aðildarríkja EB að þessu leyti. Var niðurstaðan sú að rétturinn til að fella ekki á sig sök tæki almennt til einstaklinga en ekki

<sup>47</sup> Sjá t.d. Dr. Wouter Wils: *Principles of European Antitrust Enforcement*, 1. útg. 2005, bls. 139.

<sup>48</sup> Sbr. t.d. eftirfarandi ummæli í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Saunders gegn Bretlandi* frá 17. desember 1996, Reports 1996-VI [1996] 23 EHRR 313: „The Court recalls that, although not specifically mentioned in Article 6 of the Convention (art. 6), the right to silence and the right not to incriminate oneself are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6 (art. 6). Their rationale lies, inter alia, in the protection of the accused against improper compulsion by the authorities thereby contributing to the avoidance of miscarriages of justice and to the fulfilment of the aims of Article ... The right not to incriminate oneself, in particular, presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case against the accused without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused. ... The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent.“

til fyrirtækja.<sup>49</sup> Hér er einnig gagnlegt til samanburðar að hafa í huga þau sjónarmið sem gilda í bandarískum rétti. Í fimmtu viðaukagrein stjórnarskrár Bandaríkjanna er mælt fyrir um rétt til þess að fella ekki á sig sök.<sup>50</sup> Hæstiréttur Bandaríkjanna hefur slegið því föstu að þessi réttur sé í eðli sínu persónulegur og taki því aðeins til einstaklinga.<sup>51</sup> Það liggur því fyrir að fyrirtæki geta ekki notið réttarins til að fella ekki á sig sök samkvæmt bandarískum rétti. Í máli *Hale gegn Henkel* frá 1906 fjallaði Hæstiréttur Bandaríkjanna t.a.m. um synjun á að veita upplýsingar vegna rannsóknar á meintu ólögsmætu samráði fyrirtækja. Komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að yfirmaður fyrirtækis geti ekki neitað að veita upplýsingar á grundvelli þess að þær gætu fellt sök á fyrirtækið. Þessu til stuðnings var bent á þann grundvallarmun sem rétturinn taldi almennt vera á réttarstöðu einstaklinga og fyrirtækja.<sup>52</sup> Í máli *Braswell* frá 1988 tók Hæstiréttur Bandaríkjanna fram að umráðamaður gagna fyrirtækis gæti ekki neitað að afhenda þau á þeim grunni að afhendingin kynni að fella á hann sök. Sagði rétturinn að ef fallist yrði á slíkt myndi það jafngilda því að fyrirtækjum yrði veittur réttur til þess að fella ekki á sig sök. Ef

---

<sup>49</sup> Dómur í máli nr. 374/87, *Orkem gegn framkvæmdastjórninni*, frá 18. október 1989, [1989] ECR 3283: „In general, the laws of the Member States grant the right not to give evidence against oneself only to a natural person charged with an offence in criminal proceedings. A comparative analysis of national law does not therefore indicate the existence of such a principle, common to the laws of the Member States, which may be relied upon by legal persons in relation to infringements in the economic sphere, in particular infringements of competition law.“

<sup>50</sup> Í fimmtu viðaukagreininni segir m.a.: „... nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, ...“

<sup>51</sup> Sjá t.d. dóm Hæstaréttar Bandaríkjanna í máli *US v White*, 322 U.S. 694 (1944), en þar segir: „The constitutional privilege against self-incrimination is essentially a personal one, applying only to natural individuals.“ Sjá og dóm réttarins í máli *Couch v US*, 409 U.S. 322 (1973): „By its very nature, the privilege is an intimate and personal one.“

<sup>52</sup> Dómur Hæstaréttar Bandaríkjanna í máli *Hale v Henkel*, 201 US 43 (1906): „The individual may stand upon his constitutional rights as a citizen. He is entitled to carry on his private business in his own way. His power to contract is unlimited. He owes no duty to the state or to his neighbours to divulge his business, or to open his doors to an investigation, so far as it may tend to criminate him. He owes no such duty to the state, since he receives nothing therefrom, beyond the protection of his life and property. His rights are such as existed by the law of the land long antecedent to the organization of the state, and can only be taken from him by due process of law, and in accordance with the Constitution. Among his rights are a refusal to incriminate himself, and the immunity of himself and his property from arrest or seizure except under a warrant of the law. He owes nothing to the public so long as he does not trespass upon their rights. Upon the other hand, the corporation is a creature of the state. It is presumed to be incorporated for the benefit of the public. It receives certain special privileges and franchises, and holds them subject to the laws of the state and the limitations of its charter. Its powers are limited by law. It can make no contract not authorized by its charter. Its rights to ... act as a corporation are only preserved to it so long as it obeys the laws of its creation. There is a reserved right in the legislature to investigate its contracts and find out whether it has exceeded its powers. It would be a strange anomaly to hold that a state, having chartered a corporation to make use of certain franchises, could not, in the exercise of its sovereignty, inquire how these franchises had been employed, and whether they had been abused, and demand the production of the corporate books and papers for that purpose. ... While an individual may lawfully refuse to answer incriminating questions unless protected by an immunity statute, it does not follow that a corporation, vested with

fyrirtækjum yrði veittur slíkur réttur taldi dómstóllinn að það myndi hafa skaðleg áhrif á möguleika stjórnvalda til lögsóknar vegna efnahagsbrota („hvítflibabrot“).<sup>53</sup>

Reynt hefur á álitaefni tengd skyldu fyrirtækja til að veita upplýsingar og réttinum til að fella ekki á sig sök í bæði íslenskum og EES/EB-samkeppnisrétti. Rétt þykir að gera stuttlega grein fyrir þessu.

#### 5.4.2.2. Íslenskur samkeppnisréttur

Í 1. mgr. 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 segir að Samkeppniseftirlitið geti krafði einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Er tekið fram að upplýsinganna sé hægt að krefjast munnlega eða skriflega. Í 2. mgr. 19. gr. laganna segir að Samkeppniseftirlitið geti með sömu skilyrðum krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Í 39. gr. eldri samkeppnislaga var að finna efnislega samhljóða ákvæði.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2004: *Ker hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði* reyndi á gagnaöflunarheimildir samkeppnisfirvalda skv. 39. gr. eldri samkeppnislaga og réttinn til að fella ekki á sig sök. Var því haldið fram að Samkeppnisstofnun hefði brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu með upplýsingaöflun sinni í málinu og var í því sambandi m.a. haldið fram að lögaðilar nytu réttarins til að fella ekki á sig sök.

Í úrskurði sínum tók áfrýjunarnefnd almennt fram að hún teldi ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu geti komið til álita við álagningu stjórnvaldssekta, ekki síst 6. gr. sáttmálans. Benti nefndin þó á að réttarstaðan væri fremur óljós á þessu sviði. Þannig hafi Mannréttindadómstóllinn enn ekki skorið úr því hvort meðferð og beiting stjórnvaldssekta á hendur fyrirtækjum samkvæmt samkeppnislögum falli undir 6. gr. sáttmálans eða að hvaða marki slíkt geti orðið. Tók áfrýjunarnefnd einnig fram að í málinu yrði að leysa úr því álitaefni hvort íslensk lög, þar á meðal ákvæði

---

special privileges and franchises, may refuse to show its hand when charged with an abuse of such privileges.“

<sup>53</sup> Dómur Hæstaréttar Bandaríkjanna í máli *Braswell v US*, 487 US 99 (1988): „The custodian of corporate records may not resist a subpoena for such records on the ground that the act of production will incriminate him in violation of the Fifth Amendment. ... Any claim of Fifth Amendment privilege asserted by the agent would be tantamount to a claim of privilege by the corporation, which possesses no such privilege. Recognizing a Fifth Amendment privilege on behalf of records custodians of collective entities would have a detrimental impact on the Government's efforts to prosecute „white-collar crime.“ Vardandi yngri dóma um þessi atriði í bandarískum rétti má t.d. benda á dóm alríkisdómstólsins, Court of appeals for the Second Circuit, í máli *In re Three Grand Jury Subpoenas Duces Tecum* frá 29. janúar 2000, 191 F.3d (1999).

mannréttindasáttmála Evrópu, setji upplýsingaskyldu fyrirsvarsmanna fyrirtækja til samkeppnisyfirvalda einhverjar skordur. Síðar segir í úrskurðinum:

„Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er þeirrar skoðunar að beiðni Samkeppnisstofnunar um upplýsingar samkvæmt 39. gr. samkeppnislaga feli í sér skyldu fyrir móttakanda hennar að verða við henni nema annað sé skýrt tekið fram. Kemur það raunar fram í lagagreininni að umbeðnar upplýsingar skuli gefnar og umbeðin gögn skuli afhent innan hæfilegs frests sem Samkeppnisstofnun setur. Skyldan nær einnig til þess að gefa munnlegar skýrslur. Telja verður að brot á þessari skyldu geti eftir atvikum varðað sektum samkvæmt 57. gr. sömu laga. Mál þetta snýst um rannsókn samkvæmt samkeppnislögum á hegðun tiltekinna fyrirtækja og eftir atvikum beitingu stjórnsluviðurlaga af því tilefni. Það snýst hins vegar ekki um rannsókn á hendur tilteknum einstaklingum. Ákvæði 32. gr. laga um meðferð opinberra mála eiga hér ekki við og samkeppnislög hafa ekki að geyma nein ákvæði um rétt manns til að vitna ekki gegn sjálfum sér ef rannsókn fer fram á hendur fyrirtæki enda stendur oft þannig á að engin slík rannsókn er í auglýsingu er rannsókn á hendur fyrirtæki fer fram. Samkvæmt þessu og til þess að samkeppnislög geti náð tilgangi sínum er eðlilegt að telja að reglur samkeppnislaga um upplýsingaskyldu takmarkist fyrst og fremst við það að fyrirsvarsmenn fyrirtækja þurfi ekki að tjá sig um spurningar og upplýsingar sem fela í sér huglægt mat um það hvort brotið hafi verið gegn samkeppnislögum. Slík takmörkun kemur þó aðeins til greina að einhvers konar þvingun hafi verið beitt. Af því leiðir að ekki kemur til þessarar takmörkunar ef viðkomandi hefur gefið skýrslu af fúsum og frjálsum vilja.“

Með hliðsjón af þessu taldi áfrýjunarnefndin að fyrirsvarsmönnum olúfélaganna hafi verið skylt að afhenda öll gögn sem um hafi verið beðið og gefa skýrslur um málsatvik nema að því leyti sem „*svör við spurningum gátu falið í sér huglægt mat samkvæmt framansögðu en ekki aðeins skýringu eða fyllingu á þeim gögnum sem þegar lágu fyrir.*“

Ljóst er af þessum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála að nefndin telur að fyrirtækjum sem sæta rannsókn samkeppnisyfirvalda sé skylt að afhenda gögn og almennt að veita upplýsingar. Eins og áður hefur komið fram hefur Mannréttindadómstóll Evrópu talið að 6. gr. mannréttindasáttmálans veiti rétt til að veita ekki upplýsingar eða afhenda gögn í rannsókn á máli sem getur fellt sök á viðkomandi. Af þessu verður að draga þá ályktun að áfrýjunarnefnd telji að rétturinn til að fella ekki á sig sök, eins og hann hefur hingað til verið skilgreindur af Mannréttindadómstóli Evrópu, taki ekki til fyrirtækja sem falla undir samkeppnislög. Sú takmörkun á upplýsingaskyldu sem fram kemur í úrskurði áfrýjunarnefndar er efnislega sú sama og Evrópudómstóllinn hefur talið gilda í EB-samkeppnisrétti, sbr. umfjöllun hér á eftir.

Olúfélögin hafa skotið úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla. Mun þar reyna á þessi álitæfni.



#### 5.4.2.3. EB-samkeppnisréttur

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. reglugerðar EB ráðsins nr. 17/62, sem gildi til 1. maí 2004, hafði framkvæmdastjórn EB heimild til að afla nauðsynlegra upplýsinga frá fyrirtækjum við rannsókn á samkeppnismálum. Í 2. og 3. mgr. var nánar fjallað um beiðni um upplýsingar. Ef fyrirtæki veitti ekki upplýsingar á grundvelli beiðni samkvæmt 1. mgr. 11. gr. var framkvæmdastjórninni í 5. mgr. 11. gr. veitt heimild til að taka ákvörðun og krefjast þess að upplýsingarnar yrðu veittar. Þann 1. maí 2004 tók gildi í aðildarríkjum EB reglugerð EB ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans og féll þá reglugerð 17/62 úr gildi.<sup>54</sup> Í 18. gr. þeirrar reglugerðar er fjallað um beiðnir um upplýsingar frá fyrirtækjum. Ákvæði þetta felur í sér tiltekna breytingar á eldra ákvæði 11. gr. reglugerðar nr. 17/62 en ekki þykir hafa þýðingu að rekja þær hér. Aðalatriðið er að samkvæmt yngra ákvæðinu er einnig unnt að knýja fyrirtæki til þess að veita upplýsingar.

Dómstólar EB hafa í ýmsum málum fjallað um það hvort rétturinn til að fella ekki á sig sök takmarki upplýsingaskyldu fyrirtækja í samkeppnismálum, sbr. álitargerð Bjargar Thorarensen og Ásgerðar Ragnarsdóttur. Í dómi sínum frá 18. október 1989 í Orkem málinu svokallaða komst Evrópuðómstóllinn að þeirri niðurstöðu að framkvæmdastjórn EB væri heimilt á grundvelli 11. gr. reglugerðar nr. 17/62 að krefja fyrirtæki um gögn og allar nauðsynlegar upplýsingar. Framkvæmdastjórninni væri hins vegar ekki heimilt á grundvelli 11. gr. reglugerðarinnar að þvinga fyrirtæki til að veita svör við spurningum sem gætu falið í sér viðurkenningu á broti sem framkvæmdastjórnin ætti að sanna.<sup>55</sup> Gulman aðallögsögumaður hjá Evrópuðómstólnum hefur sagt að tilgangur Orkem reglunnar sé að koma í veg fyrir að fyrirtæki þurfi í svörum sínum að beita huglægu mati varðandi það hvort það hafi brotið gegn samkeppnisreglum.<sup>56</sup> Samkvæmt þessu er ljóst að Orkem reglan felur í sér mun takmarkaðri rétt fyrirtækja til þess að fella ekki á sig sök en 6. gr. mannréttindasáttmálans veitir einstaklingum.<sup>57</sup>

Til frekari skýringar á inntaki Orkem reglunnar má líta til þess að framkvæmdastjórn EB hefur sagt að reglan banni leiðandi spurningar af þeim toga að heiðarlegt svar við þeim feli í sér játningu á broti á samkeppnisreglum. Sem dæmi um

---

<sup>54</sup> Reglugerð þessi var gerð hluti af EES-samningnum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004.

<sup>55</sup> Mál nr. 374/87, *Orkem SA gegn framkvæmdastjórninni*, [1989] ECR 3283.

<sup>56</sup> Sjá álit Gulman aðallögsögumanna í máli nr. C-60/92, *Otto gegn Postbank*, [1993] ECR I-5863.

<sup>57</sup> Sjá einnig dóm undirréttar EB í máli T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke AG gegn framkvæmdastjórninni*, [2001] ECR II-729.

slíka óheimila spurningu hefur framkvæmdastjórnin bent á þessa: „Hversu marga fundi hefur fyrirtæki þitt átt með keppinautum þar sem brotið hefur verið gegn banni við samráði?“ Ef þessi spurning væri hins vegar orðuð með eftirfarandi hætti væri hún lögmæt að mati framkvæmdastjórnarinnar: „Hversu marga fundi hefur þú átt með keppinautum þínum?“<sup>58</sup>

Einnig er ástæða til að gera grein fyrir dómi Evrópudómstólsins í máli *Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl. gegn framkvæmdastjórninni*.<sup>59</sup> Málið varðaði ákvörðun framkvæmdastjórnar EB þar sem fyrirtæki höfðu verið sektuð vegna ólögmæts samráðs. Fyrir undirrétti EB vísuðu fyrirtækin til réttarins til að fella ekki á sig sök samkvæmt 14. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Héldu fyrirtækin því fram að vegna dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, sem fallið höfðu eftir niðurstöðuna í Orkem málinu, ætti ofangreind regla í Orkem málinu ekki lengur við. Töldu fyrirtækin að á grundvelli réttarins til að fella ekki á sig sök bæri að fella úr málinu allar upplýsingar sem framkvæmdastjórnin hefði aflað á grundvelli reglugerðar nr. 17/62. Að mati fyrirtækjanna hefði upplýsinganna verið aflað með þvingun í skilningi dómafordæma Mannréttindadómstóls Evrópu. Undirréttur EB féllst ekki á þetta og var málinu skotið til Evrópudómstólsins.

Í dómi Evrópudómstólsins sagði að undirrétturinn hefði lagt til grundvallar reglurnar sem beitt var í Orkem málinu. Sagði dómstóllinn að þær væru aðallega þessar:

- Reglugerð nr. 17/62 veitir fyrirtæki sem sætir rannsókn engan rétt til þess að skjóta sér undan henni á þeim grundvelli að niðurstaða rannsóknar gæti leitt í ljós sönnunargögn um brot fyrirtækisins á samkeppnisreglum;
- Þvert á móti, leggi reglugerðin þá skyldu á fyrirtæki að vera samvinnufúst og í því felist að það verði að láta framkvæmdastjórninni í té allar upplýsingar sem tengjast efni rannsóknar;
- Þrátt fyrir að ekki sé mælt fyrir um þagnarrétt í reglugerð nr. 17/62 þá séu fyrir hendi ákveðnar takmarkanir á rannsóknarheimildum framkvæmdastjórnarinnar í því skyni að vernda réttinn til að halda uppi vörnum sem sé grunnregla í EB-rétti;
- í því skyni að tryggja virkni 2. og 5. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 17/62 sé framkvæmdastjórninni heimilt að þvinga fyrirtæki til að veita allar nauðsynlegar upplýsingar varðandi staðreyndir og eftir atvikum að þvinga þau til að láta í té

<sup>58</sup> Sjá rit framkvæmdastjórnar EB: Dealing with the Commission 1997, bls. 28.

tengd gögn, jafnvel þó gögnin verði notuð til að sanna samkeppnishamlandi aðgerðir viðkomandi eða annarra fyrirtækja. Hins vegar sé framkvæmdastjórninni ekki heimilt að þvinga fyrirtæki til að veita svör við spurningum sem gætu falið í sér viðurkenningu á broti sem framkvæmdastjórninni sé ætlað að sanna.<sup>60</sup>

Dómstóllinn sagði síðan að með dómi í Orkem málinu hefði þannig verið viðurkennt að í grunnreglum EB-réttar felist réttur fyrirtækja til þess að vera ekki þvinguð á grundvelli 11. gr. reglugerðar nr. 17/62 til að játa þátttöku í broti. Dómstóllinn benti á að aðilar málsins væru sammála um að frá uppkvaðningu dómsins hefði orðið frekari réttarþróun á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu sem dómstólar EB yrðu að líta til. Var í því sambandi vísað til dóma Mannréttindadómstólsins í málum *Funke gegn Frakklandi*, *Saunders gegn Bretlandi* og *J.B. gegn Sviss*. Dómstóllinn tók hins vegar fram að bæði dómurinn í máli Orkem og nýlegir dómur Mannréttindadómstóls Evrópu krefðust þess í fyrsta lagi að beitt væri þvingun gagnvart hinum grunaða í þeim tilgangi að afla upplýsinga og í öðru lagi að sýnt væri fram á röskun á þeim rétti sem skilgreindur er í dómunum.<sup>61</sup> Í ljósi þessa og með hliðsjón af atvikum málsins taldi dómstóllinn að ekki væri unnt að fallast á kröfu um ógildingu á dómi undirréttarins vegna brota á umræddum rétti.

---

<sup>59</sup> Dómur Evrópudómstólsins í sameinuðum málum nr. C238/99 P o.fl. *Limburgse Vinyl Maatschappij NV v Commission*, [2003] 4 CMLR 10.

<sup>60</sup> Sjá 272 mgr. í dómnum: „... in paragraphs 444 to 449 of the contested judgment, it in fact upheld the principles laid down in paragraphs 27, 28 and 32 to 35 of the Orkem judgment, in accordance with which, in particular:

- Regulation No 17 does not give an undertaking under investigation any right to evade the investigation on the ground that the results thereof might provide evidence of an infringement by it of the competition rules;

- on the contrary, it imposes on the undertaking an obligation to cooperate actively, which implies that it must make available to the Commission all information relating to the subject-matter of the investigation;

- in the absence of any right to remain silent expressly embodied in Regulation No 17, certain limitations on the Commission's powers of investigation during the preliminary inquiry are nevertheless implied by the need to safeguard the rights of the defence, which is a fundamental principle of Community law;

- in that connection, whilst, in order to ensure the effectiveness of Article 11(2) and (5) of Regulation No 17, the Commission is entitled to compel an undertaking to provide all necessary information concerning such facts as may be known to it and to disclose to it, if necessary, such documents relating thereto as are in its possession, even if the latter may be used to establish, against it or another undertaking, the existence of anti-competitive conduct, the Commission may not compel an undertaking to provide it with answers which might involve an admission on its part of the existence of an infringement which it is incumbent on the Commission to prove.“

<sup>61</sup> Sjá 275 mgr. í dómnum: „However, both the Orkem judgment and the recent case-law of the European Court of Human Rights require, first, the exercise of coercion against the suspect in order to obtain information from him and, second, establishment of the existence of an actual interference with the right which they define.“

Nýlegri dómur dómstóla EB byggja enn á Orkem reglunni. Í dómi frá 7. janúar 2004 beitti Evrópudómstóllinn aftur þeim sjónarmiðum sem fram koma í Orkem málinu.<sup>62</sup> Í dómi undirréttar EB frá 9. apríl 2004 í máli *Tokai Carbon gegn framkvæmdastjórninni* var tekið fram að þrátt fyrir dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu eftir að Evrópudómstóllinn kvað upp dóm sinn í Orkem málinu hefði dómstóllinn ekki hvikað frá Orkem reglunni í máli *Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl. gegn framkvæmdastjórninni*. Sagði undirrétturinn einnig að það geti ekki farið gegn réttinum til halda uppi vörnum og réttinum til réttlátrar málsmeðferðar, sem á sviði samkeppnisréttar feli í sér sams konar réttindi og mælt er fyrir um í 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að þurfa að afhenda gögn og svara spurningum um staðreyndir.<sup>63</sup>

Til að draga saman réttarstöðuna í EB-samkeppnisrétti varðandi upplýsingaskyldu fyrirtækja og takmarkanir á henni má vísa til aðfararorða reglugerðar nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna. Í 23. tl. aðfararorðanna segir:

„Framkvæmdastjórnin skal hvarvetna í Bandalaginu hafa vald til að fara fram á upplýsingar sem nauðsynlegar teljast til að grafast fyrir um samninga, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir, sem eru bannaðar skv. 81. gr. sáttmálans, eða misnotkun á yfirburðastöðu sem er bönnuð skv. 82. gr. sáttmálans. Þegar fyrirtæki hlíta ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar er ekki hægt að skylda þau til að viðurkenna að brot hafi verið framið en þó er þeim skylt að svara spurningum um staðreyndir og leggja fram skjöl jafnvel þótt þær upplýsingar megi nota til sönnunar á broti þeirra sjálfra eða annarra fyrirtækja.“

---

<sup>62</sup> Sjá dóm Evrópudómstólsins frá 7. janúar 2004 í sameinuðum málum nr. C-205/00 o.fl., *Aalborg Portland gegn framkvæmdastjórninni*.

<sup>63</sup> Dómur undirréttar EB frá 9. apríl 2004 í sameinuðum málum nr. T-236/01 o.fl., *Tokai Carbon gegn framkvæmdastjórninni*: „In order to ensure the effectiveness of Article 11 of Regulation No 17, the Commission is therefore entitled to compel the undertakings to provide all necessary information concerning such facts as may be known to them and to disclose to the Commission, if necessary, such documents relating thereto as are in their possession, even if the latter may be used to establish the existence of anti-competitive conduct ... This power of the Commission to obtain information, enshrined in *Orkem v Commission* and *Mannesmannröhren-Werke v Commission* ... does not fall foul of either Article 6(1) and (2) of the ECHR ... or the case-law of the European Court of Human Rights. ... Although the Court of Justice has held ([PVC II málið] ... paragraph 274) that after the judgment in *Orkem v Commission* ... the case-law of the European Court of Human Rights, of which the Community Courts must take account, has gone through new developments ... the Court of Justice did not reverse its previous case-law in [PVC II málið]. ... In any event, the mere fact of being obliged to answer purely factual questions put by the Commission and to comply with its requests for the production of documents already in existence cannot constitute a breach of the principle of respect for the rights of defence or impair the right to fair legal process, which offer, in the specific field of competition law, protection equivalent to that guaranteed by Article 6 of the Convention. There is nothing to prevent the addressee of a request for information from showing, whether later during the administrative procedure or in proceedings before the Community Courts, when exercising his rights of defence, that the facts set out in his replies or the documents produced by him have a different meaning from that ascribed to them by the Commission ...“

#### 5.4.2.4. Niðurstaða

Að mati nefndarinnar er ljóst að óvissa ríkir um það hvort rétturinn til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu taki til lögaðila. Framangreind umfjöllun bendir einnig til þess að ekki sé augljóst að sama regla að þessu leyti eigi að gilda um einstaklinga og fyrirtæki. Sökum þessa telur nefndin að svo stöddu ekki ástæðu til að láta lagaákvæði, sem tekið væri upp í stjórnslulög um rétt til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttindasáttmálans, ná til annarra en einstaklinga.

Á hinn bóginn ber að horfa til þess að bæði í íslenskum og EB-samkeppnisrétti gilda ákveðnar takmarkanir á upplýsingaskyldu fyrirtækja. Sú takmörkun felst í því að fyrirtækjum er ekki skylt að svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hafi verið framið. Í EB-samkeppnisrétti er þessi takmörkun sögð byggjast á grundvallarreglum um réttláta málsmeðferð og réttinum til að halda uppi vörnum. Þessi réttindi fyrirtækja sem viðurkennd hafa verið í samkeppnisrétti eru mun þrengri en þau sem felast í réttinum til að fella ekki á sig sök, eins og hann hefur verið skilgreindur af Mannréttindadómstóli Evrópu.

Álitamál er hvort taka eigi upp í stjórnslulög ákvæði sem gerir það óheimilt að þvinga lögaðila til að svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á broti, líkt og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur talið gilda í samkeppnisrétti. Nefndin telur það hins vegar ekki tímabært. Á þessi atriði mun reyna fyrir dómstólum í olíumálinu svonefnda og er eðlilegt að taka álitaeftir aftur til athugunar að fenginni niðurstöðu dómstóla.

## 6. KAFLI

# Endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi

### 6.1. Inngangur

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu hljóðar svo í íslenskrari þýðingu:

„1. Enginn skal sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis.“

Eins og nánar er að vikið í kafla 6.2. hefur Mannréttindadómstóll Evrópu ekki skýrt ákvæðið eftir orðanna hljóðan þannig að það taki einvörðungu til þess að maður sæti ekki tvisvar refsingu fyrir sama brot með dómi sem dómstóll hefur áður sýknað hann af eða sakfellt fyrir. Ákvæðið hefur verið skýrt heildrænni samræmisskýringu um hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.<sup>64</sup> Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem falla undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi.

Í kafla 6.3. er fjallað um tillögur nefndarinnar til þess að komast megi hjá því að viðurlagaframkvæmd brjóti í bága við ákvæði 4. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu.

### 6.2. Bann við endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi skv. 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu

Að gildandi lögum er á nokkrum stöðum að finna heimild til þess að leggja stjórnsluviðurlög á mann vegna lögbrots sem hann hefur framið og síðan heimild til þess að ákæra hann og dæma í refsingu fyrir sama brotið. Er þannig heimilt að fjalla um sama málið annars vegar í stjórnslumáli sem lýkur með stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnsluviðurlaga og hins vegar í opinberu máli sem lýkur með dómi þar sem hinum ákærða er dæmd refsing fyrir brot sitt.

---

<sup>64</sup> Sbr. Róbert R. Spanó: „Bann við tvöfaldrí refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu („ne bis in idem“) og áhrif þess á íslenskan rétt“. Viðauki 2, bls. 10.

Í viðauka 2 er að finna fræðilega ritgerð eftir Róbert R. Spanó dósent við lagadeild Háskóla Íslands er ber heitið „Bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu („ne bis in idem“) og áhrif þess á íslenskan rétt“. Þar bendir höfundur á þá staðreynd að ákvæði 4. gr. viðauka nr. 7 er ekki aðeins talið taka til dóma í opinberum málum heldur einnig til stjórnvaldsákvörðana um álagningu stjórnsluviðurlaga, sem taldar eru fela í sér viðurlög við „refsiverðri háttsemi“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. umfjöllun í kafla 5.2. hér að framan. Þannig hefur ákvæðið m.a. verið talið girða fyrir að tekin sé stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnsluviðurlaga, sem falla undir 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og síðar gefin út ákæra á hendur sama aðila á grundvelli laga nr. 19/1991 um meðferð opinbera mála vegna sömu háttsemi, eða öfugt. Í niðurlagi kafla 5.5 í ritgerð sinni telur Róbert R. Spanó að mikilvægt sé að tekin verði afstaða til þess hvort nauðsynlegt sé og eðlilegt að viðhalda því kerfi hér á landi í ákveðnum málaflokkum að lög og lagaframkvæmd geri ráð fyrir þeim möguleika að tiltekin háttsemi sæti bæði málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftir atvikum opinberri rannsókn (eða öfugt). Í því sambandi er bent á í kafla 11.2 í ritgerð hans að stjórnvaldssektir sem lagðar eru á í tilefni af brotum á samkeppnislögum skv. 37. gr. þeirra teljist til viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Af þeim sökum sé varhugavert að miða við annað en að sú ákvörðun girði fyrir frekari málsmeðferð til úrlausnar um sömu háttsemi, sem leitt geti til frekari refsinga eða refsikenndra viðurlaga gagnvart sama aðila, þegar slík ákvörðun hefur öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif. Þá kemur fram í kafla 11.3 að álagsbeiting skattstjóra á grundvelli 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt geti eftir atvikum talist til viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

### *6.3. Viðurlög við lögbroti skulu ákveðin í einu máli en ekki fleirum*

Dómar Mannréttindadómstólsins um skýringu 4. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu eru í raun ekki mjög margir. Þá er heldur ekki auðvelt að draga af þeim ótvíræðar ályktanir um skýringu á öllum efnisþáttum ákvæðisins. Þetta veldur óneitanlega erfiðleikum við að meta eðlileg viðbrögð í lagasetningu með tilliti til þessa ákvæðis. Engu að síður virðist nefndinni að besta lausnin á þessu vandamáli sé sú að lög verði byggð á þeirri meginreglu að viðurlög við tilteknu lögbroti skuli aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum. Ber því að haga löggjöf með þeim hætti að ekki verði kveðin upp fleiri en ein

ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við *sömu háttsemi*. Hagkvæmni- og skilvirkni sjónarmið mæla og eindregið með því að þessi leið sé valin. Það er í senn mikill kostnaður fyrir hið opinbera svo og málsaðila þegar mál hlýtur bæði meðferð hjá eftirlitsstofnun þar sem stjórnvaldsákvörðun er tekin um stjórnsluviðurlög og síðan aftur hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum þar sem hlutaðeigandi er dæmdur í refsingu.

Tillaga nefndarinnar leiðir til þess að *sambæfa verður hið almenna viðurlagakerfi svo og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana*.

Á þeim sviðum þar sem aðeins liggur refsing eða stjórnsluviðurlög við ákveðnu broti er ekki um þá skörun að ræða að mál geti sætt tvisvar meðferð þar sem viðurlögum er komið fram í bæði skiptin í tilefni af sömu háttsemi. Þegar refsing og stjórnsluviðurlög eru hins vegar bæði lögbundin sem viðurlög við ákveðinni tegund af broti verður að samhæfa viðurlagakerfin þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað *á sama tíma* bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi svo og lögreglu. Nefndin leggur til að þegar svo stendur á eigi það að falla í hlut eftirlitsstjórnvaldsins að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Slíkt mat ræðst þá m.a. af alvarleika brots og hvort um ítrekað brot er að ræða. Við slíka framkvæmd verða stjórnvöld eins og ávallt að gæta samræmis og jafnréttis í lagaframkvæmd, sbr. 11. gr. stjórnslulaga og 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Til þess að koma þessari skipan á þarf að vera mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsluviðurlögin.

Gæta verður þess að ákveðið *samræmi* sé í viðbrögðum hins almenna viðurlagakerfis og viðurlagakerfis eftirlitsstofnana. Til þess að tryggja það verður að sjá til þess að ákærvaldið geti krafist þess að hinn ákærði sæti auk refsinga þeim refsikenndu viðurlögum (þ.e. stjórnsluviðurlögum) sem eftirlitsstjórnvöldum er með lögum falið að leggja á með stjórnvaldsákvörðunum í málum sem teljast ekki eins alvarleg. Að öðrum kosti er hætt við að vægari viðurlög verði í heild dæmd fyrir alvarlegu brotin sem leyst er úr að hætti opinberra mála.

Þegar mál hefur sætt rannsókn lögreglu og ákærandi fengið gögn máls í hendur verður að tryggja að *sambærileg brot fái sambærilega afgreiðslu*. Aðstaðan getur þá verið sú að mál sé þannig vaxið að ákærandi telji brotið það smávægilegt að ekki sé rétt að gefa út ákæru í því m.t.t. þess að sambærilegum málum sé almennt lokið með álagningu stjórnsluviðurlaga. Þegar svo stendur á þarf að vera til staðar heimild fyrir ákæranda í XIV. kafla laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála til þess að geta lokið afskiptum ákærvaldsins af málinu með því að framsenda það hlutaðeigandi eftirlitsstofnun til



afgreiðslu. Ef byggt er á framangreindum sjónarmiðum þarf að bæta við ákvæðum í lög nr. 19/1991 sem gætu hljóðað svo:

112. gr. a.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðs refsiverðs brots sem stjórnvald, er eftirlit hefur með framkvæmd viðeigandi laga, hefur beint til lögreglu getur hann endursent stjórnvaldinu málið til meðferðar og ákvörðunar enda geti hið ætlaða brot jafnframt varðað stjórnsluviðurlögum.

Að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. getur ákærandi sent stjórnvaldi mál til meðferðar og ákvörðunar sem borist hefur lögreglu með öðrum hætti.

Ákæranda ber að tilkynna sakborningi og kæranda um þessa afgreiðslu.

76. gr. a.

Telji ákærandi að ekki séu efni til sakamála meðferðar á ætluðu broti sem varðað getur stjórnsluviðurlögum getur hann, á hvaða stigi rannsóknar hjá lögreglu sem er eða án rannsóknar, sent eða endursent málið viðkomandi stjórnvaldi til meðferðar og ákvörðunar.

#### *6.4. Hvaða málsmeðferðarreglur gilda um kæru eftirlitsstofnunar til lögreglu?*

Álitamál hefur verið flokka beri ákvörðun eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu sem stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð. Það sem mælir með því að slíkar ákvarðanir teljist ekki til stjórnvaldsákvörðana er að í ákvörðun um að kæra mál til lögreglu felst ekki efnisákvörðun sem bindur enda á málið, heldur er því vísað til annars stjórnvalds til þess að leiða málið til lykta annað hvort með niðurfellingu eða útgáfu ákæru þar sem það kemur þá í hlut dómara að leggja dóm á málið. Væru slíkar ákvarðanir flokkaðar sem stjórnvaldsákvörðanir hefði það m.a. þær afleiðingar að málsaðili ætti rétt á því að tjá sig sérstaklega um það hvort kæra bæri málið til lögreglu og fá aðgang að öllum gögnum máls á því stigi. Þar sem slíkt tefur mál og getur í sumum tilvikum spilt rannsókn lögreglu á málinu er það mat nefndarinnar að rétt sé að taka af skarið um að ákvæði IV. - VII. kafla stjórnslulaga gildi ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu.

## Viðurlög við brotum á lögum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með

### 7.1. Inngangur

Í kaflanum verður fjallað um ýmis álitæfni sem tengjast viðurlögum við brotum á löggjöf á fjármálamarkaði og hvernig best sé að háttta verkaskiptingu á milli Fjármálaeftirlits og lögreglu og ákærvalds við rannsókn lögbrota á fjármálamarkaði. Setur nefndin fram tillögur að lagabreytingum sem m.a. er ætlað að gera viðurlagaákvæði laga á sviði fjármálamarkaðar skýrari og efla varnaðaráhrif þeirra. Ennfremur er tillögunum ætlað að gera rannsóknir á lögbrotum á fjármálamarkaði og meðferð mála skilvirkari og árangursríkari.

Í kafla 7.2. er að finna yfirlit um nógildandi lagafyrirmæli um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Í kafla 7.3. er að finna tillögur nefndarinnar um það hvaða brot á lögum, sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með, eigi að vera refsiverð og við hverjum eigi að liggja stjórnvaldssektir og setur nefndin fram tillögur að lagabreytingum vegna þessa. Þá er í kaflanum fjallað um meðferð mála vegna brota á lögum á fjármálamarkaði.

### 7.2. Nógildandi lagafyrirmæli um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði

Í lögum um starfsemi á fjármálamarkaði hefur fram til síðustu ára lítið verið hugað að viðurlögum við brotum. Í flestum laganna var að finna almennt ákvæði þar sem kveðið var á um að brot gegn viðkomandi lögum vörðuðu sektum eða fangelsi allt að einu til tveimur árum. Ekki var gerður greinarmunur á brotum og refsiramminn því hinn sami vegna allra ákvæða viðkomandi laga. Þessi háttur er enn hafður á í nokkrum lögum og má þar nefna lög nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi og lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þá eru þess dæmi að engin viðurlagaákvæði hafi verið í lögum og má þar nefna lög nr. 34/1998 um kauphallir og skipulega tilboðsmarkaði.

Við heildarendurskoðun laga um starfsemi á fjármálamarkaði hefur hin síðari ár verið hugað sérstaklega að viðurlagaákvæðum. Þannig er í XIV. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki tilgreint hvaða brot geta varðað sektum og hvaða brot geta varðað

sektum og fangelsi. Þannig hefur verið tekin afstaða til þess hvaða ákvæði laganna geta orðið grundvöllur refsiverðs brots og hver ekki. Í athugasemdum við kaflann sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 161/2002, kemur fram að almennar eftirlits- og þvingunarheimildir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þyki í mörgum tilvikum nægjanlegar og því ekki ástæða til að kveða á um refsinámi brots. Þá sé ekki kveðið á um refsinámi vegna brota gegn skilyrðum frumvarpsins fyrir starfsleyfi þar sem nægilegt sé talið að Fjármálaeftirlitið kanni hvort skilyrði séu fyrir hendi og synji um starfsleyfi ef svo er ekki. Loks sé ekki kveðið á um refsinámi brota gegn ákvæðum laganna þegar önnur ákvæði laganna kveði með fullnægjandi hætti á um réttaráhrif brota.

Svipaður háttur er hafður á í XI. kafla laga nr. 33/2003 um verðbréfavíðskipti og í V. kafla laga nr. 30/2003 um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Með fyrrnefndu lögnum voru brot á ákvæðum þeirra í fyrsta skipti flokkuð eftir alvarleika og kveðið á um mismunandi þung viðurlög með hliðsjón af því. Var talið að varnaðaráhrif og virkni viðurlaganna yrði mun meiri ef betur væri skilgreint í lögnum hvaða háttsemi varði refsingu og hvers eðlis hún væri. Í lögnum var jafnframt í fyrsta skipti kveðið á um eiginlegar stjórnvaldssektir við brotum á ákvæðum laga á fjármálamarkaði. Samkvæmt 74. gr. laganna getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn 59. og 62. - 67. gr., en í þeim ákvæðum er fjallað um upplýsingaskyldu útgefenda, rannsóknarskyldu fruminnherja, tilkynningaskyldu fruminnherja, birtingu upplýsinga um víðskipti fruminnherja, innherjaskrá og reglur um meðferð innherjaupplýsinga og víðskipti innherja. Ákvæðin varða þá umgjörð um innherjaupplýsingar og meðferð þeirra, sem ætlað er að koma í veg fyrir eiginleg innherjasvik. Brot á 55. gr. og 60. gr. laganna um markaðsmisnotkun og innherjasvik varða hins vegar fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 77. gr. laganna.

Þá ber að geta þess að víðskiptaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit á síðasta löggjafarþingi, sem var samþykkt sem lög nr. 67/2006. Miða þau lög að því að styrkja úrræði Fjármálaeftirlitsins og eyða óvissu um túlkun nokkurra ákvæða. Með þeim var m. a. tekinn af allur vafi um að Fjármálaeftirlitið geti beitt dagsektum skv. 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi gagnvart einstaklingum og lögaðilum, ef þeir sinna ekki beiðni eftirlitsins um gögn eða kröfum eftirlitsins um úrbætur. Áður hafði kærunefnd um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi komist að

þeirri niðurstöðu að dagsektarheimild Fjármálaeftirlitsins væri bundin við eftirlitsskylda aðila.

Til þessa hefur sjaldan verið ákært og dæmt á grundvelli refsíákvæða laga á fjármálamarkaði. Á grundvelli laga um verðbréfavíðskipti hafa gengið tveir dómur, í öðru tilvikinu gekk sýknudómur í héraði sem ekki var áfrýjað, en í hinu tilvikinu var sakfelldur, en það mál varðaði einnig brot á almennum hegningarlögum. Nokkur mál til viðbótar á sviði verðbréfamarkaðsréttar hafa verið til rannsóknar hjá ríkislögreglustjóra, en þær rannsóknir hafa ekki leitt til útgáfu ákæru. Heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti tók gildi 1. júlí 2003 og hefur stjórnvaldssektum verið beitt í 42 tilvikum síðan. Engin mál sem Fjármálaeftirlitið hefur sent lögreglu á sviði lánamarkaðar hafa enn sem komið er farið í ákærumeðferð. Á sviði váttrygginga hefur einu sinni gengið dómur þar sem hinn ákærði var sakfelldur fyrir brot á lögum um váttryggingastarfsemi. Þá hafa a.m.k. tvær ákæru verið gefnar út vegna brota á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða í málum sem send hafa verið frá Fjármálaeftirliti til ríkislögreglustjóra. Í báðum tilvikum hafa ákærurnar leitt til sakfellingar. Í framangreindum tilvikum hefur einnig verið um hegningarlagabrot að ræða. Þá hefur Fjármálaeftirlitið í einu tilviki aðstoðað ríkislögreglustjóra við rannsókn máls sem hafin var án frumkvæðis Fjármálaeftirlitsins.

### *7.3. Tillögur nefndarinnar*

#### *7.3.1. Inngangur*

Nefndin telur að fylgja eigi þeirri stefnu að tiltekið sé í þeim lögum sem gilda um starfsemi á fjármálamarkaði hvaða ákvæði þeirra geti orðið grundvöllur refsinga og hvaða ákvæði geti leitt til stjórnvaldssekta. Í því skyni að styrkja varnaðaráhrif viðurlaga og stuðla að gegnsæi þeirra er rétt að brot verði flokkuð eftir alvarleika með sambærilegum hætti og gert var með lögum nr. 33/2003, sbr. kafla 7.2.

Þá telur nefndin eðlilegt að viðurlög í þeirri löggjöf sem heyrir undir Fjármálaeftirlitið verði samræmd, en á það skortir í núgildandi lögum. Í samræmi við framangreind sjónarmið er að finna drög að frumvarpi til breytinga á þeim lögum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með í viðauka 3 með skýrslunni.

Nefndin telur ekki þörf á að brot gegn ákvæðum á borð við eftirfarandi varði refsingum eða stjórnvaldssektum:

1. Ákvæði sem fela ekki í sér sjálfstæða brotalytingu.

2. Ákvæði um skilyrði fyrir starfsleyfi þar sem nægilegt er talið að Fjármálaeftirlitið kanni hvort skilyrði séu uppfyllt.
3. Ákvæði sem nægilegt er að framfylgja með almennum heimildum Fjármálaeftirlitsins, s.s. dagsektum og kröfum um úrbætur. Sem dæmi má nefna regluleg skýrsluskil til Fjármálaeftirlitsins.

### *7.3.2. Hvaða brot á lögum um starfsemi á fjármálamarkaði eiga að vera refsiverð og við hvaða brotum eiga að liggja stjórnvaldssektir?*

Ákvæði laga um starfsemi á fjármálamarkaði kveða mörg á um formkröfur og skilyrði af ýmsu tagi sem fyrirfram er talið að fyrirtæki með starfsleyfi þurfi að uppfylla til að starfsemin teljist traust og trúverðug og sé í samræmi við hagsmuni viðskiptamanna, almennings og fjármálamarkaðarins í heild sinni. Í lögnum eru jafnframt efnisákvæði um framkvæmd viðskipta og heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti sem stefna að sama markmiði. Helstu viðbrögð við brotum á þessum lögum og reglum settum samkvæmt þeim eru kröfur Fjármálaeftirlitsins um úrbætur, athugasemdir og afturköllun starfsleyfa annars vegar og sektir eða fangelsi hins vegar.

Að mati nefndarinnar hefur það ýmsa kosti í för með sér að reka mál vegna lögbrota á fjármálamarkaði sem stjórnslumál.

Mörg brot á ákvæðum laga og reglna á fjármálamarkaði varða ein og sér ekki afturköllun starfsleyfis, nema í undantekningartilvikum. Þó að brotin séu refsiverð samkvæmt opinberum rétti hefur það takmarkað gildi þar sem ekki er unnt að senda öll slík brot til opinberrar rannsóknar og refsimeðferðar í framkvæmd vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru og störfum dómstóla. Því verða varnaðaráhrifin harla lítil. Í ofangreindum tilvikum væri oftast hægt að beita stjórnsluviðurlögum á mun skilvirkari og miklum mun kostnaðar minni hátt en hefðbundnum refsingum. Fyrir liggur að refsiverð brot samkvæmt núgildandi lögum eru í mörgum tilvikum ekki tilkynnt ríkislögreglustjóra þar sem þau þykja of smávægileg ein og sér. Það er hins vegar mikilvægt fyrir markaðinn að þessum ákvæðum sé fylgt eftir. Almenningsur og fjármálamarkaðurinn sjálfur hefur mikla hagsmuni af því að eftirfylgni við lög um starfsemi á fjármálamarkaði sé skilvirk og til þess fallin að skapa eðlilegan aga og virðingu fyrir lögum og reglum.

Þá er í lögum á fjármálamarkaði að finna matskennd ákvæði sem eru flókin og erfið viðfangs. Sem dæmi má nefna ákvæði um innherjasvik, markaðsmisnotkun, mat á yfirtökuskyldu, stórar áhættuskuldbindingar, virka eignarhluti og fjárfestingartakmarkanir.

Mál sem varða þessi ákvæði útheimta greiningar á hegðunarmynstri, þróun á markaði yfir löng tímabil, aðstæður á markaði, viðskiptasögu aðila, samanburðargreiningar, líkindareikninga, mat á áhrifum upplýsinga o.fl. Fjármálaeftirlitið hefur sérþekkingu á löggjöf á sviði fjármálamarkaðar og er því æskilegt að þekking stofnunarinnar sé nýtt betur en nú er við úrlausn mála er varða brot á löggjöfinni.

Einnig má nefna að sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórnáslumálum og í refsímálum sem leiðir til þess að auðveldara er að bregðast við lögbrotum á fjármálamarkaði í stjórnáslumáli. Er þetta ein helsta ástæða þess að Bretar ákváðu að færa mál sem vörðuðu innherjasvik og markaðsmisnotkun í stjórnáslufarveg árið 2000.

Einnig telur nefndin að líta verði til þess að tilskipanir Evrópusambandsins á sviði fjármálagöggjafar gera í æ ríkara mæli ráð fyrir stjórnásluviðurlögum, en skylt er að innleiða þessar tilskipanir á Íslandi. Þannig er í 1. mgr. 14. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/6/EB frá 28. janúar 2003 um innherjasvik og markaðsmisnotkun (markaðssvik) ákvæði um að aðildarríkin skuli tryggja, að gerðar verði viðeigandi stjórnásluráðstafanir eða stjórnásluviðurlögum verði beitt gagnvart aðilum sem hafa brotið gegn ákvæðum tilskipunarinnar. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 25. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/71/EB frá 4. nóvember 2003 um útboðs- og skráningarlýsingu sem birta skal við almennt útboð verðbréfa eða þegar þau eru tekin til skráningar. Með þeim drögum að frumvarpi sem fylgja nefndarálitinu, er gerð tillaga til innleiðingar á umræddum ákvæðum.

Loks má benda á að hagsmunir markaðarins og málsaðila sjálfra kalla á að mál sem þessi séu leidd til lykta á tiltölulega skömmum tíma og að brugðist sé hratt og markvisst við brotum sem þessum. Nefndin telur því að líklegra sé að ofangreindum markmiðum um eftirfylgni, skilvirkni, nýtingu sérfræðiþekkingar og hraða málsmeðferð verði betur náð ef brot gegn lögum á fjármálamarkaði geti varðað stjórnvaldssektum. Lagt er til að unnt verði að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila.

Nefndin telur hins vegar að þegar um mjög alvarleg brot er að ræða sé nauðsynlegt að undirstrika það með því að kveða á um að þau geti varðað refsingum. Er líklegt að með því verði fyrirtækjum og stjórnendum þeirra mun betur ljóst hvaða háttsemi telst vera það alvarleg að hún geti varðað refsingu og aukist með því varnaðaráhrif refsíákvæðisins. Gert er ráð fyrir að unnt verði að leggja refsiviðurlög á einstaklinga og lögaðila.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að Fjármálaeftirlitinu verði í ríkara mæli en í núgildandi lögum falið að tryggja eðlilega framkvæmd laga um starfsemi á

fjármálamarkaði með beitingu stjórnvaldssekta. Eins og áður sagði er í viðauka 3 að finna drög að frumvarpi í samræmi við tillögur nefndarinnar. Þau ákvæði er nefndin telur að geti verið grundvöllur refsinga eða stjórnvaldssekta eru flokkuð í þrennt:

1. Ákvæði sem einvörðungu geta orðið grundvöllur stjórnvaldssekta. Um er að ræða ákvæði sem fela í sér veigaminni brot og brot í samskiptum við Fjármálaeftirlitið.
2. Ákvæði sem einvörðungu geta orðið grundvöllur refsinga. Um er að ræða brot sem að jafnaði eru ekki á forræði Fjármálaeftirlitsins, vegna afmörkunar á eftirlitsskyldu eða vegna þess að úrlausn brota fer að jafnaði fram eftir að starfsemi fyrirtækis er lokið og starfsleyfi hefur verið afturkallað.
3. Ákvæði sem geta orðið grundvöllur refsinga eða stjórnvaldssekta. Í þessum flokki myndu brot að jafnaði sæta stjórnvaldssektum, nema þau væru liður í stærra refsiverðu máli eða teldust sérlega alvarleg, svo sem ef þau vörðudu stórfellda almannahagsmunum eða fælu í sér auðgunarbrot samkvæmt almennum hegningarlögum. Teldist brot sérstaklega alvarlegt bæri Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá því. Ríkislögreglustjóri getur sent málið aftur til stjórnslumeðferðar telji hann það ekki vera svo alvarlegt að refsimeðferð eigi við.

Þá telur nefndin að best fari á því að ákvæði um stjórnvaldssektir og refsingar verði útfærð í hverjum lagabálki fyrir sig og að þar verði einnig lögfest ákvæði um málsmeðferð og samstarf Fjármálaeftirlits við lögreglu og ákærvald.

### *7.3.3. Stjórnvaldssektir vegna brota á fjármálamarkaðslöggjöfinni*

Það leiðir af tillögum nefndarinnar, um að stjórnvaldssektir verði í meira mæli en í núgildandi lögum notaðar sem viðurlög við brotum á lögum á fjármálamarkaði, að endurskoða þarf ákvæði um stjórnvaldssektir í þeim lögum sem nú þegar hafa að geyma slík ákvæði. Þá þarf að setja ákvæði um stjórnvaldssektir í þá lagabálka sem nú hafa engin slík ákvæði. Fleiri en ein útfærsla á slíku ákvæði er möguleg, en nefndin leggur til að farin verði sú leið að telja upp í ákvæðinu að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði stjórnvaldssektum. Í ákvæði um stjórnvaldssektir er einnig nauðsynlegt að kveða m.a. á um fjárhæðarmörk sekta, sjónarmið sem hafa áhrif á ákvörðun sektarfjárhæða og ákvarðanatöku um álagningu stjórnvaldssekta. Þar sem mál sem heyra undir

Fjármálaeftirlitið geta verið margþætt kunna þau tilvik að koma upp að stofnunin kæri refsiverða þætti máls til lögreglu, en haldi stjórnslumeðferð áfram varðandi aðra þætti málsins.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að almenni hluti stjórnvaldssektaákvæðis í lögum á fjármálamarkaði hljóði svo:

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [] kr. til [] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [] kr. til [] kr., en geta þó verið hærrí, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlits skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Einnig er lagt til að í lögum verði sett ákvæði um fyrningu þess efnis að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Gert er ráð fyrir að tilkynning um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningarfrest.

Á meðan ekki er í stjórnslulögum almennt ákvæði um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnslustigi, sbr. umfjöllun í kafla 5.4.1. hér að framan telur nefndin æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í sérlögum á sviði fjármálamarkaðar, þar sem stjórnsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögumum. Leggur nefndin til að slíkt ákvæði hljóði svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærú til lögreglu, hefur maður, 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.

#### *7.3.4. Heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka máli með sátt*

Við meðferð máls fer mikill tími og fjármagn í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðanna. Þannig þurfa stjórnvöld að gæta þess að rannsóknarreglunni sé fylgt í hvívetna og að aðilum sé veittur andmælaréttur. Einnig þurfa aðilar að eyða tíma og fjármagni í að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í



framkvæmd geta þessar kröfur leitt til þess að bæði eftirlitsstjórnvald og aðilar hafa lagt umtalsverða vinnu í ákvörðun áður en hin endanlega niðurstaða lítur dagsins ljós, jafnvel þótt komast mætti að sameiginlegri niðurstöðu fyrir í ferlinu. Samkvæmt núgildandi rétti er eftirlitsstjórnvöldum heimilt að ljúka málum með sátt og er það gert með stjórnvaldsákvörðun. Nefndin telur að lögfesting frekari heimildar til að ljúka máli á fyrri stigum, að uppfylltum nánari skilyrðum, myndi stuðla að sparnaði. Einnig myndi hún stuðla að gagnsæi, þar sem ljóst væri í hvaða tilfellum ljúka mætti málum með sátt. Loks myndi tillagan stuðla að því að málum yrði lokið á skemmri tíma en nú er og þar með að auknum varnaðaráhrifum.

Tillaga nefndarinnar um sáttameðferð byggir á því að Fjármálaeftirlitið geti boðið málsaðila að fallast á sjónarmið eftirlitsins og ljúka máli með sátt. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lokið þeim málum með sátt þar sem ljóst er að um er að ræða brot sem stjórnvaldssektir liggja við. Ef refsiviðurlög liggja einnig við broti verður að vera ljóst að brot teljist ekki meiri háttar þannig að Fjármálaeftirlitinu beri að vísa því til lögreglu eða ákæruvalds.

Í Bretlandi hefur verið góð reynsla af notkun satta hjá FSA sem fer með eftirlitshlutverk á fjármálamarkaði. Á árinu 2005 var 80% allra mála sem leiddu til álagningar fjárhagslegra viðurlaga lokið með sátt. Býður FSA þeim málsaðilum sem tilbúnir eru að ljúka málum með sátt allt að 50% „afslátt“ af sektarfjárhæð og ræðst afslátturinn af samstarfsvilja hins brotlega og hversu fljótt aðilinn er tilbúinn til að ljúka máli.

Í ljósi framangreinds leggur nefndin til að eftirfarandi sattaákvæði verði sett í sérlæg á sviði fjármálamarkaðar:

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

### *7.3.5. Refsingar vegna lögbrota á fjármálamarkaði*

Í ljósi tillagna nefndarinnar um flokkun viðurlaga við brotum í stjórnsýsluviðurlög og refsingar verður að gera breytingar á refsíákvæðum þeirra sérlaga sem heyra undir Fjármálaeftirlitið, enda eru refsíákvæði núgildandi laga mjög sundurleit. Lagt er til að sama aðferð verði viðhöfð og í ákvæðunum um stjórnvaldssektir, þ.e. að talið verði upp í

ákvæðinu að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi. Ekki er lagður til sami refsiramma í öllum tilvikum, enda um eðlisólík brot að ræða. Þó er í flestum tilvikum lagt til að við brotum liggi sektir eða fangelsi allt að tveimur árum, en í lögum um verðbréfavíðskipti er lagt til að allt að sex ára fangelsi geti legið við ákveðnum brotum.

Lagt er til að brot gegn löggjöf á fjármálamarkaði varði sektum eða fangelsi hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi eins og er í núgildandi lögum. Þá er lagt til að heimilt verði að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laganna. Loks er lagt til að sök fýrnist á tíu árum.

### *7.3.6. Meðferð mála vegna lögbrota á fjármálamarkaði*

Það fellur í verkahring nefndarinnar að taka afstöðu til þess hvernig haga beri verkaskiptingu milli Fjármálaeftirlits og lögreglu og ákærvalds við rannsókn og meðferð mála er varða brot á löggjöf á fjármálamarkaði þegar brot getur bæði varðað stjórnvaldssektum og sektum eða fangelsi. Mjög mikilvægt er að tryggja eðlilegan framgang rannsóknar og réttaröryggi aðila og með það að markmiði er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í lögum hver beri ábyrgð á því að hefja rannsókn í máli þar sem meint brot getur varðað bæði stjórnvaldssektum og refsivíðurlögum. Er það tillaga nefndarinnar að ábyrgð á því að hefja rannsókn í slíkum málum sé í höndum Fjármálaeftirlits. Þá er lagt til að lögfest verði viðmið um það í hvaða tilvikum Fjármálaeftirlitið skuli kæra mál til lögreglu og í hvaða tilvikum máli verði lokið með stjórnvaldssekt. Leggur nefndin til að Fjármálaeftirlitið skuli vísa brotum sem teljast meiri háttar til lögreglu. Til meiri háttar brota teljast brot sem lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða ef aðstæður auka mjög á saknæmi brotsins. Þá teljast brot meiri háttar ef hinn brotlegi hefur áður sætt víðurlögum fyrir sams konar brot. Þá er lagt til að IV. - VII. kafli stjórnsýslulaga gildi ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að kæra mál til lögreglu.

Nefndin telur einnig eðlilegt að skýr lagastofð verði fyrir miðlun upplýsinga á milli ákærvalds og lögreglu annars vegar og Fjármálaeftirlitsins hins vegar. Í ljósi ofangreinds er lagt til að eftirfarandi ákvæði verði sett í lög á fjármálamarkaði:

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot

telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## Viðurlög vegna brota á samkeppnislögum

### 8.1. Inngangur

Í þessum kafla verður fjallað um ýmis álitæfni sem sérstaklega tengjast viðurlögum við broti á samkeppnislögum og verkaskiptingu á milli samkeppnisyfirvalda og lögreglu við rannsókn á brotum á samkeppnislögum. Setur nefndin fram tillögur að lagabreytingum sem m.a. er ætlað að gera refsíákvæði samkeppnislaga skýrari og efla varnaðaráhrif þeirra. Ennfremur er tillögunum ætlað að gera rannsóknir á brotum á alvarlegum brotum á samkeppnislögum skilvirkari og árangursríkari.

Í kafla 8.2. er tekin afstaða til þess hvaða brot á samkeppnislögum eigi að vera refsiverð. Lagt er til að 10. og 12. gr. samkeppnislaga, þar sem lagt er bann við ólögmatu samráði, varði refsingu. Ennfremur er lagt til að kveðið verði á um refsingar í samkeppnislögum við aðgerðum sem miða að því að torvelda og spilla fyrir rannsóknnum Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt er lagt til að brot á 11. gr. samkeppnislaga, um misnotkun á markaðsráðandi stöðu, varði ekki refsingu. Í kafla 8.3. er fjallað um refsíabyrgð vegna brota á samkeppnislögum og gerð tillaga að nýju refsíákvæði vegna brota á viðkomandi efnisreglum samkeppnislaga. Í kafla 8.4. er lagt til að áfram verði unnt að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki vegna brota á ákvæðum samkeppnislaga og sett fram tillaga að nýju ákvæði um stjórnvaldssektir. Í kafla 8.5. er tekin afstaða til þess hvernig haga beri samstarfi lögreglu og samkeppnisyfirvalda við rannsókn samkeppnismála þegar brot getur bæði varðað stjórnvaldssektum og fésektum eða fangelsi. Setur nefndin fram tillögur að lagabreytingum vegna þessa.

### 8.2. Hvaða brot á samkeppnislögum eiga að vera refsiverð?

Í 37. gr. samkeppnislaga er mælt fyrir um refsiviðurlög við brotum á lögunum. Ákvæðið er almennt orðað. Í því segir að brot gegn samkeppnislögum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim varði fésektum eða fangelsi allt að tveimur árum en fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Samkvæmt þessu orðalagi geta öll brot á samkeppnislögum varðað refsingu.

Til þessa hefur hvorki verið ákært né dæmt á grundvelli refsíákvæðis samkeppnislaga. Að mati nefndarinnar er rétt að gerðar verði breytingar á ákvæðinu í því

skyni að efla varnaðaráhrif ákvæðisins. Ekki fæst séð að þörf sé á að viðhalda því fyrirkomulagi að jafnt smávægileg sem alvarleg brot séu refsiverð. Telja verður heppilegra að leggja einungis refsingar við þeim brotum á efnisreglum samkeppnislaga sem mestum skaða geta valdið. Með slíkri breytingu verður fyrirtækjum og stjórnendum þeirra mun betur ljóst hvaða háttsemi telst vera það alvarleg að hún geti varðað refsingu og varnaðaráhrif refsíákvæðisins hljóta því að aukast. Eins og nánar verður lýst er ólögmett samráð fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu þau brot á samkeppnislögum sem geta valdið mestu efnahagslegu tjóni. Einnig er nauðsynlegt að aðgerðir sem miða að því að torvelda og spilla fyrir rannsóknum samkeppnisyfirvalda verði refsiverðar. Verður nú nánari grein gerð fyrir þessu.

### *8.2.1. Ólögmett samráð fyrirtækja og samtaka þeirra*

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við hvers konar samráði milli fyrirtækja sem er til þess fallið að raska samkeppni. Ákvæðið hljóðar svo:

„Allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað eru bannaðar.

Bann þetta tekur m.a. til samninga, samþykpta og samstilltra aðgerða sem:

- a. áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti,
- b. takmarka eða stýra framleiðslu, mörkuðum, tækniþróun eða fjárfestingu,
- c. skipta mörkuðum eða birgðalindum,
- d. mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra“

Ákvæði 10. gr. laganna er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Í ákvæðinu segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um t.d. verð, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Þegar markmið aðgerða um að takmarka samkeppni eru hins vegar ekki ljós, er nauðsynlegt að rannsaka hvort samstarfið hafi mögulega slík áhrif.

Ákvæði 12. gr. laganna banna samtökum fyrirtækja m.a. að ákveða samkeppnishömlur:

„Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17.–19. gr.

Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.“

Eins og fram kemur í lögskýringagögnum er tilgangur 12. gr. samkeppnislaga að taka af allan vafa um að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum sé óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði samkeppnislaga.

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2003 frá 30. október 2003 sem varðaði ólögmaðt samráð fyrirtækja á grænmetis- og ávaxtamarkaði var á það bent að samráð fyrirtækja á sama sölustigi, sem ætlað er eða getur haft áhrif á verð, skiptingu markaða og gerð tilboða sé til þess fallið að valda neytendum og atvinnulífinu tjóni. Jafnframt vísaði rétturinn til þess að tekið sé fram í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til samkeppnislaga að vart sé að finna alvarlegri samkeppnistakmarkanir en þegar fyrirtæki komi sér saman um verð, álagningu eða hvaða afslætti skuli veita. Sjónarmið sem fram hafa komið erlendis á undanförunum árum styðja það eindregið að ólögmaðt samráð felur í sér alvarlegt brot.

#### 8.2.1.1. Athuganir á skaðsemi ólögmaðts samráðs

Á síðustu tíu árum eða svo hefur það sjónarmið orðið ríkjandi m.a. í samstarfi ríkja að samráð keppinauta sé bæði mun algengara og skaðlegra en áður var talið. Styðst þetta mat ekki síst við þann lærdóm sem dreginn hefur verið af ýmsu umfangsmiklu ólögmaðu samráði sem upprætt hefur verið á þessu tímabili.<sup>65</sup> Í ljósi þessa hefur síðastliðin ár verið lögð aukin áhersla innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) á baráttu gegn skaðlegu samráði keppinauta. Þann 25 mars 1998 samþykkti OECD ráðið tilmæli til aðildarríkja um aðgerðir gegn ólögmaðu samráði keppinauta (e. *hard-core cartels*).<sup>66</sup> Í samþykktinni kemur m.a. fram að verðsamráð og áþekkar samkeppnishömlur séu alvarlegustu brotin á samkeppnislögum og valdi neytendum verulegu tjóni.<sup>67</sup> Eru

<sup>65</sup> Sjá hér einnig umfjöllun um skaðsemi ólögmaðts samráðs í ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 21/2004.

<sup>66</sup> Sbr. Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels, [C(98)35FINAL]. Í samþykktinni er samráð það sem hún tekur til skilgreint með eftirfarandi hætti: „a „hard core cartel“ is an anticompetitive agreement, anticompetitive concerted practice, or anticompetitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids (collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divide markets by allocating customers, suppliers, territories, or lines of commerce.“

<sup>67</sup> Í aðfararorðum samþykktarinnar er bent á þetta: „... hard core cartels the most egregious violations of competition law and that they injure consumers in many countries by raising prices and restricting supply...“.

aðildarríki hvött til að berjast gegn slíkum brotum, m.a. með því að leggja á svo þung viðurlög að þau hafi nægjanleg varnaðaráhrif á bæði fyrirtæki og einstaklinga.<sup>68</sup> OECD ráðið fól einnig nefnd OECD um samkeppnislög og -stefnu að skoða þessi mál frekar.

Umrædd nefnd OECD skilaði skýrslu á árinu 2000 og var megin niðurstaða hennar sú að frekari aðgerðir til að efla baráttu gegn ólögmætu samráði séu mjög mikilvægar fyrir hagkerfi aðildarríkja og alþjóðahagkerfið.<sup>69</sup> Tekið er fram að niðurstöður í samráðsmálum eftir árið 1998 gefi sterkt til kynna að tíðni og skaðsemi ólögmæts samráðs sé jafnvel enn meiri en talið hafi verið á árinu 1998 en nefndin hafi þó ekki lagt nákvæmt mat á þessa skaðsemi. Í skýrslunni er þó bent á talið sé að ólögmætur ávinningur af verðsamráði sé að meðaltali 10% af söluverði en tjón samfélagsins af samráðinu geti numið 20% af umfangi þeirra viðskipta sem samráðið tekur til.<sup>70</sup> Með öðrum orðum þýði verðsamráð að jafnaði 10% hærra verð en ella en tjón samfélagsins sé enn meira. Er talið í skýrslunni að nauðsynlegt sé að rannsaka enn frekar skaðsemi samráðs og var boðuð önnur skýrsla um það atriði.

Þetta mat sérfræðinga OECD á skaðsemi samráðs er í samræmi við bandarískan rétt. Við mat á refsingum vegna brota á þarlendum samkeppnislögum ber að hafa hliðsjón af viðurlagaleiðbeiningum á alríkisstigi.<sup>71</sup> Leiðbeiningarnar eru settar af lögskipaðri nefnd (United States Sentencing Commission) og hafa þær m.a. það markmið að samræma refsingar í sakamálum á alríkisstigi. Dómstólum ber almennt að dæma refsingar innan þess refsiramma sem kemur fram í reglunum. Í nefndum leiðbeiningum er sérstakur kafli er varðar alvarleg samkeppnislögabrot eins og samráð við gerð tilboða, verðsamráð og markaðsskiptingu á milli keppinauta. Þar er á það bent að það sé almennt viðurkennt að slíkt samráð geti valdið alvarlegu efnahagslegu tjóni. Í leiðbeiningum nefndarinnar segir einnig að áætlað sé að meðaltals ávinningur af verðsamráði sé 10% af söluverði. Í sömu reglum er fjallað um þann skaða sem ólögmætt samráð veldur og hann

---

<sup>68</sup> Sbr. lið I.A. a) í samþykktinni þar sem eftirfarandi kemur fram: „Member States should ensure that their competition laws effectively halt and deter hard core cartels. In particular, their laws should provide for effective sanctions, of a kind and at a level adequate to deter firms and individuals from participating in such cartel.“

<sup>69</sup> A report on implementing the hard core cartel recommendation and improving co-operation. OECD Journal of Competition Law and Policy, Volume 2/No. 2, bls. 11.

<sup>70</sup> Í skýrslunni segir orðrétt: „It is estimated that the average illegal gain from price-fixing is 10 percent of the selling price, but in such cases the harm to society may amount to 20 percent of the volume of commerce affected by the cartel.“

<sup>71</sup> Sjá nánar Federal Sentencing Guidelines, 2003.

ákvarðaður tvöfaldur áætlaður 10% ávinningur af hinu ólögmeta samráði, þ.e. 20% söluverðs.<sup>72</sup>

Árið 2002 gaf framangreind nefnd OECD út skýrslu um eðli og áhrif samráðs keppinauta og viðurlög gegn því.<sup>73</sup> Í niðurstöðum nefndarinnar segir að nákvæm mæling á skaðsemi samráðs sé sem stendur ekki möguleg en að það sé enginn vafi á því að skaðsemin sé mjög mikil og nemi mörgum milljörðum bandaríkjadala á hverju ári. OECD ríkjunum sé að verða æ betur ljóst hið mikla umfang þessa vandamáls og nauðsyn þess að leggja veruleg viðurlög á þátttakendur í samráði í því skyni að vinna gegn slíkri hegðun. Viðurlög í nýlegum málum sýni þetta. Í skýrslunni er einnig bent á að samráð fyrirtækja sé það form samkeppnishamlna sem sé talið skaðlegast fyrir neytendur og skilvirkni markaða. Þá leiði ekki af samráði nokkurt samfélagslegt eða efnahagslegt hagræði sem réttlæti þann skaða sem samráðið veldur.

Í niðurstöðukafla skýrslunnar segir jafnframt að spurning sé hversu þung viðurlög þurfi að vera til að stöðva þessa hegðun. Erfitt sé að svara þeirri spurningu en enginn vafi leiki á því að viðurlög verði að vera mjög þung. Bent er á að margir sérfræðingar séu þeirrar skoðunar að fjárhæð sekta verði að vera hærri en sá ávinningur sem hlýst af brotunum. Sökum þess að ekki komist upp um allt samráð keppinauta og fyrir það refsað, þá sé það skoðun sérfræðinga að til þess að sektir hafi nægjanleg varnaðaráhrif sé nauðsynlegt að þær séu margfalt þyngri en ávinningur þess samráðs sem upp um kemst. Eru nefndar sektir á bilinu tvöfaldur til þrefaldur ávinningur af samráðinu í þessu samhengi. Einnig er bent á að til séu rannsóknir sem styðji hugmyndir um enn hærri sektir. Í skýrslunni kemur jafnframt fram það mat að viðurlög á einstaklinga vegna þátttöku í samráði geti haft í för með umtalsverð varnaðaráhrif og feli í sér mikilvæga viðbót við viðurlög á fyrirtæki. Þá segir einnig að þrátt fyrir að viðurlög í samráðsmálum hafi þyngst gefi fyrirliggjandi gögn til kynna að viðurlög gagnvart bæði fyrirtækjum og einstaklingum séu enn ekki nægjanlega þung til þess að ná fram ákjósanlegum varnaðaráhrifum.

Árið 2003 var gefin út enn önnur skýrsla innan OECD um samráðsmál.<sup>74</sup> Þar eru þau atriði sem fram hafa komið ítrekuð og m.a. lögð áhersla á að færa

---

<sup>72</sup> Í leiðbeiningunum segir m.a. „The loss from price-fixing exceeds the gain because, inter alia, injury is inflicted upon consumers who are unable or for other reasons do not buy the product at the higher price. Because the loss from price-fixing exceeds the gain, subsection (d) (1) provides that 20 percent of the volume of affected commerce is to be used in lieu of the pecuniary loss under Section 8C2.4 (a) (3).“

<sup>73</sup> Report on the nature and impact of hard core cartels and sanctions against cartels under national competition laws. DAF/COMP(2002)7.

<sup>74</sup> Hard Core Cartels, Recent Progress and Challenges Ahead, 2003.



samkeppnisyfirvöldum enn öflugri rannsóknarheimildir, þyngingu viðurlaga og samvinnu innan aðildarríkja OECD í rannsókn og miðlun upplýsinga um samráð keppinauta. Í skýrslunni eru samkeppnisyfirvöld aðildarríkja OECD hvött til þess að gera allt sem í valdi þeirra stendur til þess að upplýsa almenning, atvinnurekendur og stjórnvöld um samráðsmál sem þau rannsaka og þann skaða sem samráðið veldur viðkomandi samfélagi.

Þann 17. nóvember 2004 var birt skýrsla um umfangsmestu rannsókn sem unnin hefur verið á ávinningi eða yfirverðlagningu (e. *price-fixing overcharges*) sem leiðir af ólögum samráði.<sup>75</sup> Rannsóknin byggir á athugun á hundruðum útgefna rannsókna á ólögum samráði. Rannsóknirnar tóku til 560 tilvika á 245 mörkuðum þar sem um yfirverðlagningu var að ræða í krafti samráðs. Meginniðurstaða skýrslunnar er að miðgildi allra tilvika sem rannsóknin tekur til sé 25% yfirverðlagning vegna ólögum samráðs. Rannsókn á dómum í 24 málum í Bandaríkjunum þar sem um samráð á sama sölustigi var að ræða sýnir miðgildi yfirverðlagningar sem nemur 21% og meðaltals yfirverðlagningu sem nemur 30%. Utan Bandaríkjanna sýnir rannsókn á 62 ákvörðunum hjá samkeppnisyfirvöldum um ólögum samráð fyrirtækja miðgildi með 29% yfirverðlagningu og meðalgildi með 49% yfirverðlagningu. Þau samráðsmál sem umrædd rannsókn tekur til spanna tímabilið allt frá árinu 1780 fram á líðandi ár. Miðgildi yfirverðlagningar í ólögum samráði hefur, samkvæmt þeim gögnum sem höfundur hefur unnið úr, verið mishátt á ólíkum tímabilum. Á tímabilinu 1991-2004 var miðgildi yfirverðlagningar í ólögum samráðstilvikum nálægt meðaltali alls tímabilsins eða 24-25%. Fram kemur í skýrslunni að það veki athygli að niðurstaða rannsóknarinnar sýnir að í 62% allra samráðstilvika hafi yfirverðlagning numið meira en 20%.<sup>76</sup> Þá vekur það athygli að samkvæmt rannsókninni er miðgildi yfirverðlagningar vegna ólögum samráðs á innanlandsmörkuðum í Evrópu til muna hærra en á öðrum landfræðilegum mörkuðum hvort sem markaðirnir utan Evrópu hafa takmarkast við innanlandsviðskipti eða milliríkjavíðskipti.

Í skýrslunni segir að niðurstöður hennar séu í beinni mótsögn við fullyrðingar sumra fræðimanna um að samráð leiði ekki til herra verðs. Á grundvelli niðurstaðna rannsókna sinna telur höfundur skýrslunnar að gefnar forsendur í leiðbeiningum viðurlaganefndar Bandaríkjanna um 10% meðaltals ávinning af verðsamráði séu allt of

<sup>75</sup> John M. Connor: PRICE-FIXING OVERCHARGES: LEGAL AND ECONOMIC EVIDENCE. November 2004. AAI Working Paper 04-05.

<sup>76</sup> Í skýrslunni segir orðrétt: „Perhaps the most striking result is that 62% of the cartel episodes have overcharges above 20%.“

lágur til þess að hafa varnaðaráhrif. Að mati höfundar gefa niðurstöður rannsóknarinnar tilefni til þess að hækka sektir fyrir ólögmaett samráð fyrirtækja bæði í Bandaríkjunum og utan þeirra. Er gerð tillaga um að hækka hinar gefnu forsendur viðurlaganefndarinnar um ávinning úr 10% í 15% fyrir ólögmaett samráð innanlands en í 25% fyrir ólögmaett alþjóðlegt samráð.<sup>77</sup> Með vísan til niðurstöðu þeirrar rannsóknar sem birtar eru í umræddri skýrslu telur höfundur hennar að tillögur þessar séu hógværar.

Eins og fram kemur hér að framan leiðir sú rannsókn sem hér um fjallað í ljós að ólögmaettur ávinningur fyrirtækja af samráði eða yfirverðlagning sé að jafnaði mun hærri en almennt hefur verið talið. Niðurstaða skýrslunnar er m.a. sú að yfirverðlagning í evrópskum samráðsmálum, sem bundin eru við innanlandsmarkaði, hafi verið meiri en í samráðsmálum á öðrum landfræðilegum mörkuðum. Leiddar eru að því líkur að lagaumhverfi og sértækir staðbundnir áhrifavaldar skýri þetta.

#### 8.2.1.2. Refsa ber fyrir ólögmaett samráð

Að mati nefndarinnar leiðir af framangreindu að ólögmaett samráð keppinauta um verð og önnur viðkvæm viðskiptaleg málefni er ótvírætt til þess fallið að hafa í för með sér verulegan efnahagslegan skaða, bæði fyrir neytendur og atvinnulífið. Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru er eðlilegt að refsing sé lögð við samráði af þessum toga. Framangreind umfjöllun felur einnig í sér rök fyrir því að þvingja refsingu við ólögmaettu samráði. Í því sambandi má hafa hliðsjón af því að í norskum samkeppnislögum er sex ára refsihámark vegna samráðsbrot.<sup>78</sup> Leggur nefndin til að refsiramma samkeppnislaga verði hækkaður og lögfest verði sex ára refsihámark vegna þessara brota. Í kafla 8.3. verður tekin afstaða til refsíabyrgðar vegna samráðsbrot og gerð verður tillaga að nýju refsíákvæði samkeppnislaga vegna ólögmaetts samráðs.

---

<sup>77</sup> Á bls. 3 í skýrslunni er fjallað um áhrif hennar á stefnumörkun í samkeppnismálum (policy implications). Þar segir m.a.: „First, there is a view among some antitrust writers that there is little evidence that cartels raise prices significantly for a period long enough to justify the height of current U.S. cartel penalties. This survey’s results, which are based upon an extraordinarily large amount of data spanning a broad swath of history of all types of private cartels, sharply contradict these views. In fact, the data suggests that U.S. penalties ought to be increased. Mean overcharges are three times, as high as the levels presumed by the U.S. Sentencing Commission. ... Second, the principle antitrust authorities abroad also seem to base their typical or maximum fines on a 10% harm presumption. Average fines imposed since 1995 by Canada and the EU on identical cartels have been lower than the U.S. government fines, yet overcharges generated by cartels discovered outside the United States are higher than North America-centered cartels. Consequently, anticartel laws and fine-setting practices abroad are in even greater need of strengthening.“

<sup>78</sup> Hafa má í huga að á árinu 2004 var bandarískum samkeppnislögum breytt og hámark fangelsisrefsingar aukið úr þremur árum í tíu ár og var sektarhámark einnig aukið (sjá Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act of 2004).

### 8.2.2. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu

Samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi fyrirtækjum bannað að misnota stöðu sína en ákvæðið hljóðar svo:

„Misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð. Misnotkun skv.

1. mgr. getur m.a. falist í því að:

- a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,
- b. settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- c. viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,
- d. sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.“

Að mati nefndarinnar leikur enginn vafi á því að misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur haft í för með umtalsvert tjón fyrir samfélagið. Þannig getur t.d. skaðleg undirverðlagning markaðsráðandi fyrirtækis sem miðar að því að hrekja minni keppinauta út af markaðnum dregið með alvarlegum hætti úr samkeppni. Í því samhengi má hafa í huga að í leiðbeiningareglum Eftirlitsstofnunar EFTA um útreikning á sektum sem lagðar eru á samkvæmt samkeppnisreglum EES eru brot á 53. og 54. gr. gr. EES-samningsins flokkuð í þrjá flokka: minniháttar brot, alvarleg brot og mjög alvarleg brot.<sup>79</sup> Mjög alvarleg brot eru talin vera m.a. verðsamráð og markaðsskipting keppinauta og *angljós misnotkun fyrirtækja í einokunarstöðu á markaðsyfirráðum sínum*.

Samkvæmt þessu standa rök til þess að misnotkun á markaðsráðandi stöðu geti varðað refsingu með sama hætti og ólögmaett samráð. Það sem hins vegar getur hér valdið vandkvæðum er að það getur þurft að framkvæma flókna hagfræðilega greiningu til að komast að raun um hvort viðkomandi fyrirtæki sé í ráðandi stöðu eður ei. Í því samhengi þarf að skilgreina þann vöru- og landfræðilega markað sem fyrirtækið starfar á og meta efnahagslegan styrkleika þess á hinum skilgreinda markaði. Í undantekningatilvikum kann það að vera vandasamt fyrir fyrirtæki að gera sér grein fyrir því hvort það hafi markaðsyfirráð í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Jafnframt ber að hafa í huga að í 11. gr. laganna er lagt bann við hegðun sem getur verið eðlileg og jafnvel samkeppnishvetjandi ef um er að tefla fyrirtæki sem ekki er í markaðsráðandi stöðu. Í þessu ljósi telur nefndin að ekki sé ástæða til þess að leggja refsingu við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Sú tillaga er í samræmi við samkeppnisrétt flestra vestrænna ríkja

<sup>79</sup> 2003/EES/3/02, birt 16.1.2003 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB.

sem mæla fyrir um refsingar við samkeppnisbrotum, sbr. t.d. Bretland, Noreg og Bandaríkin<sup>80</sup>. Þetta er hins vegar ekki algilt. Í bæði dönskum og írskum samkeppnisrétti er unnt að leggja á refsisektir vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu.

### *8.2.3. Aðgerðir sem miða að því að torvelða og spilla fyrir rannsóknum samkeppnisyfirvalda verði refsiverðar*

Í 2. mgr. 42. gr. samkeppnislaga segir að sá sem gefi aðilum sem annast framkvæmd laganna rangar skýrslur skuli sæta refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga. Nefndin telur nauðsynlegt að í samkeppnislögum sé háttsemi sem miðar að því að spilla sönnunargögnum og torvelða rannsókn á samkeppnisbrotum lýst refsiverð. Reynsla í samkeppnisrétti er sú að fyrirtæki og stjórnendur þeirra ganga æ lengra í því skyni að leynd brotum. Ástæða er því til þess að skýra og skerpa á framangreindri reglu samkeppnislaga. Nefndin gerir tillögu um eftirfarandi ákvæði (verður 41. gr. b):

Hver sá sem í tengslum við upplýsingaöflun á grundvelli 19. og 20. gr. laga þessara og reglna settum samkvæmt þeim eyðileggur, falsar, kemur undan eða gerir á annan hátt ónothæf hvers konar gögn, sem hafa þýðingu fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins, skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Hver sá sem við upplýsingagjöf skv. 19. gr. laga þessara veitir Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Sömu refsingu skal hver sæta, sem að öðru leyti gefur stjórnvöldum, sem annast framkvæmd laga þessara, rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.

Gera má lögaðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A. almennra hegningarlaga fyrir brot skv. 1. – 3. mgr.

Rétt er að taka fram að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga á einungis við um fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja. Því á umfjöllun kafla 5.4.1. um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnsýslustigi ekki við hér og ekki er nauðsynlegt að setja í samkeppnislög sams konar ákvæði og lagt er til að sett verði í lög á fjármálamarkaði um þetta. Þá leggur nefndin til í kafla 8.6.4. að lögfest verði regla um að upplýsingar sem fyrirsvarsmenn fyrirtækja veita Samkeppniseftirlitinu án atbeina lögreglu sé ekki unnt að nota gegn þeim persónulega í opinberu máli.

Loks er rétt að ítreka að í íslenskum samkeppnisrétti gilda ákveðnar takmarkanir á upplýsingaskyldu fyrirtækja, en takmörkunin felst í því að fyrirtækjum er ekki skylt að

---

<sup>80</sup> Varðandi bandarískan rétt getur brot á 2. gr. Sherman laganna frá 1890 sem bannar misnotkun á markaðsráðandi stöðu fræðilega séð varðað refsingu. Í framkvæmd eru refsímál hins vegar ekki höfðuð

svara spurningum sem fela í sér viðurkenningu á því að brot á samkeppnisreglum hafi verið framið, sbr. umfjöllun í kafla 5.4.2. hér að framan.

#### *8.2.4. Niðurstaða*

Ólögmett samráð fyrirtækja eða samtaka þeirra geta almennt séð falið í sér mjög alvarlegar samkeppnishömlur. Brot þessi eru til þess fallin að valda almenningi umtalsverðu tjóni og ávinningur fyrirtækja af þeim getur verið verulegur. Nefndin leggur því til að 10. og 12. gr. samkeppnislaga varði refsingu og er þeirrar skoðunar að alvarlegt eðli þessara brot réttlæti að refsihámark verði hækkað í sex ára fangelsi. Álitamál er hvort viðhalda eigi því fyrirkomulagi að bæði fyrirtækin og starfsmenn þeirra geti sætt refsingu vegna þessara brota, en nánar verður fjallað um það atriði í kafla 8.3.

Nefndin leggur til að misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu skv. 11. gr. samkeppnislaga geti sætt stjórnvaldssektum, eins og gert er ráð fyrir í núgildandi lögum og nánar er fjallað um í kafla 8.4, en leggur til að brot samkvæmt ákvæðinu varði ekki refsingu. Þá leggur nefndin til að kveðið verði á um refsingar í samkeppnislögum við aðgerðum sem miða að því að torvelða og spilla fyrir rannsóknum Samkeppniseftirlitsins.

### *8.3. Refsiábyrgð vegna brota á 10. og 12. gr. samkeppnislaga*

#### *8.3.1. Inngangur*

Í þessum kafla verður tekin afstaða til þess hverjum eigi að vera unnt að gera refsingu í sakamáli vegna brota á 10. og 12. gr. samkeppnislaga, þ.e. hvort einungis einstaklingum eða einnig fyrirtækjum verði gerð slík refsing. Í kafla 8.5. verður tekin afstaða til þess hvernig haga beri samstarfi ákærvalds/lögreglu og samkeppnisyfirvalda við rannsókn samkeppnismála þegar brot getur bæði varðað stjórnvaldssektum og fésektum eða fangelsi.

Samkvæmt núgildandi 57. gr. samkeppnislaga getur refsíabyrgð vegna brota á samkeppnislögum bæði beinst að fyrirtækjum og einstaklingum. Í framkvæmd hefur ekki reynt á þessa refsíabyrgð heldur hafa viðurlög vegna brota á samkeppnislögum til þessa falist í stjórnvaldssektum sem samkeppnisyfirvöld hafa lagt á fyrirtæki.

Hér kemur til athugunar hvort áfram skuli gilda það fyrirkomulag að bæði fyrirtæki og starfsmenn þeirra geti sætt refsingu vegna samráðsbrota. Hvað einstaklinga áhrærir telur nefndin það nauðsynlegt að einstaklingar geti sætt refsíabyrgð vegna

---

vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Sjá t.d. Hovenkamp og Areeda: Antitrust Law Volume III. 2. útgáfa 2002, bls. 110.

Þátttöku í ólögætu samráði. Telur nefndin að það geti haft í för með sér sterk varnaðaráhrif ef skýrt kemur fram í samkeppnislögum að stjórnendur fyrirtækja geti átt á hættu fangelsisvist ef þeir koma að ólögætu samráði fyrirtækja, sbr. einnig framangreinda umfjöllun á vettvangi OECD. Nefndin telur einnig þýðingarmikið að fyrirtæki sæti viðurlögum vegna ólögæts samráðs. Vísa má til þess að fræðimenn hafa sett fram þá skoðun að áhrifaríkasta aðferðin við framkvæmd á banni við samráði sé sú að fyrirtæki sæti sektum og einstaklingar fangelsi vegna slíkra brota.<sup>81</sup>

Álitamálið hér er því hvort brot fyrirtækja skuli bæði varða stjórnvaldssektum og sektarrefsingu, eða hvort fella beri refsíabyrgð á lögaðila niður og styðjast alfarið við stjórnsýsluviðurlög. Nefndin telur að eftirfarandi þrjú atriði skipti mestu við mat á þessu:

- Nauðsyn þess að viðurlagakerfi samkeppnislaga tryggji hámarks varnaðaráhrif.
- Nauðsyn að tryggja eftir föngum að íslenskur samkeppnisréttur sé túlkaður í samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt.
- Nauðsyn þess að sérfræðiþekking samkeppnisyfirlvalda nýtist sem best.

Verður nú nánar vikið að þessum atriðum.

### 8.3.2 Reglugerð Evrópusambandsins nr. 1/2003

Hvað EES/EB-samkeppnisrétt áhrærir ber fyrst að líta almennt til þess að eitt af meginmarkmiðum EES-samningsins er að mynda einsleitt efnahagssvæði sem grundvallast á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisráðgjörðum, sbr. aðfararorð og 1. gr. EES-samningsins. Í EES/EB-samkeppnisrétti hefur komið fram að samkeppnisyfirlvaldum einstakra aðildarríkja ber að beita innlendum samkeppnisreglum í samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt.<sup>82</sup> Hér skiptir og máli að í 3. gr. laga nr. 2/1993 segir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Líta ber einnig til þess að í almennum athugasemdum við frumvarp til samkeppnislaga segir að það hafi verið lagt fram vegna aðildar að EES-samningnum og markmiðið hafi verið að samræma íslenska

---

<sup>81</sup> Sjá Dr. Wouter Wils, FIDE Dublin 2004, Community report, 203. mgr.: „The first question should be what types of sanctions are optimal for the perspective of effective antitrust enforcement. As I have argued in detail elsewhere, I personally believe that the effective enforcement of Articles 81 and 82 EC requires a combination of, on the one hand, fines on companies and, on the other hand, for horizontal, secret price-fixing, bid-rigging and market-allocation schemes, imprisonment for the individuals responsible for these infringements.“ Fram kemur einnig það mat að ólíklegt sé að sektir gagnvart einstaklingum vegna samráðsbrotu hafi í för með sér nægjanleg varnaðaráhrif.

<sup>82</sup> Sjá tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA um samstarf milli innlendra samkeppnisyfirlvalda og Eftirlitsstofnunar EFTA við meðferð mála sem falla undir gildissvið 53. og 54. gr. EES-samningsins.

samkeppnislöggjöf eftir því sem ástæða hafi þótt til þeim samkeppnisreglum sem giltu annars staðar í Evrópu.<sup>83</sup> Er sérstaklega áréttað í frumvarpinu að samkeppnisreglur EES og samkeppnisreglur frumvarpsins séu í meginatriðum byggðar á sama grunni. Þetta viðhorf löggjafans um aðdragandann og markmið þessarar lagasetningar var síðan ítrekað í frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 107/2000.<sup>84</sup> Af þessu öllu leiðir óhjákvæmilega að rétt er að skýra ákvæði samkeppnislaga um m.a. bann við samráði með hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004.

Þann 1. maí 2004 tók gildi í aðildarríkjum EB reglugerð EB ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans.<sup>85</sup> Í reglugerðinni felast umfangsmiklar breytingar á framkvæmd EES/EB-samkeppnisreglna. Fyrir gildistöku reglugerðarinnar var staðan sú að aðildarríkjum var undir vissum kringumstæðum heimilt að beita 1. mgr. 81. gr. Rs. (1. mgr. 53. gr. EES) sem bannar samkeppnishamlandi samstarf fyrirtækja og 82. gr. sem bannar misnotkun á markaðsráðandi stöðu (54. gr. EES). Framkvæmdastjórn EB (eftirlitsstofnun EFTA) hafði hins vegar ein heimild til þess að beita 3. mgr. 81. gr. Rs. og veita á grundvelli hennar undanþágu frá bannreglu 1. mgr. ákvæðisins. Slíka undanþágu var aðeins unnt að veita ef fyrirtæki sendi erindi og óskaði eftir henni. Í þessu kerfi heyrði til undantekninga að aðildarríki beittu EES/EB- samkeppnisreglum með beinum hætti.

Með reglugerð nr. 1/2003 hefur þessu fyrirkomulagi verið breytt. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar kemur þannig fram að ef samkeppnisyfirvöld eða innlendir dómstólar í aðildarríkjunum beita „innlendum samkeppnislögum vegna samninga, ákvarðana samtaka fyrirtækja eða samstilltra aðgerða í skilningi 1. mgr. 81. gr. sáttmálans, sem gætu haft áhrif á viðskipti milli aðildarríkjanna í skilningi þess ákvæðis, skulu þau einnig beita 81. gr. sáttmálans að því er varðar slíka samninga, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir.“ Samkvæmt ákvæðinu ber samkeppnisyfirvöldum einnig að beita 82. gr. Rs. þegar þau beita innlendum lögum um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Engin slík skylda til þess að beita EES/EB-samkeppnisreglum með slíkum beinum hætti var áður fyrir hendi. Framangreindur einkaréttur framkvæmdastjórnar EB til að veita undanþágu frá bannreglum hefur verið felldur á brott og lagt niður það kerfi að fyrirtæki þurfi að

---

2000/EES/61/04. Sjá einnig dóm dómstóls EB í máli nr. 14/68, *Wilhelm v Bundeskartellamt*, [1969] ECR I.

<sup>83</sup> Lagt fyrir Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992. - 9. mál.

<sup>84</sup> Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-2000. - 488. mál.

<sup>85</sup> Reglugerð þessi var gerð hluti af EES-samningnum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004.

óska eftir undanþágu. Þess í stað er tekin upp svonefnd lögbundin undanþága (legal exemption) í 1. gr. reglugerðar nr. 1/2003. Í því felst að fyrirtækjum er ætlað að meta það hvort t.d. samningar þeirra sem fallið geta undir bannreglu 1. mgr. 81. gr. uppfylli skilyrði 3. mgr. 81. gr. fyrir undanþágu frá banninu. Slíkt mat fyrirtækja sætir vitaskuld endurskoðun samkeppnisfirvalda.

Í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 1/2003 segir m.a.:

„Beiting innlendra samkeppnislaga má ekki leiða til þess að bannaðir verði samningar, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem gætu haft áhrif á viðskipti milli aðildarríkjanna, en hamla ekki samkeppni í skilningi 1. mgr. 81. gr. sáttmálans, eða uppfylla skilyrði 3. mgr. 81. gr. sáttmálans eða falla undir reglugerð um beitingu 3. mgr. 81. gr. sáttmálans. Þessi reglugerð kemur ekki í veg fyrir að aðildarríkin geti samþykkt og beitt á yferráðasvæði sínu strangari landslögum sem banna eða beita viðurlögum við einhliða athæfi fyrirtækja.“

Samkvæmt þessu má ekki beita samkeppnislögum með þeim hætti að hér á landi gildi strangari reglur en þær sem felast í EES/EB-samkeppnisrétti gagnvart samráði fyrirtækja sem áhrif getur haft viðskipti milli aðildarríkja EES. Þetta skilyrði um áhrif á milliríkjaviðskipti er túlkað með rúmum hætti. Það er talið uppfyllt þegar líklegt er að samráð hafi „bein eða óbein áhrif, raunveruleg eða hugsanleg, á vöruviðskipti milli aðildarríkjanna ...“<sup>86</sup> Þarf því ekki að sanna að samráð hafi haft þessi áhrif í raun heldur dugar að hugsanlegt sé að það hafi áhrif á viðskipti milli EES-ríkja. Samkvæmt þessu getur samráð sem tekur til landsins alls eða til hluta Íslands fallið undir gildissvið EES-samkeppnisreglna.<sup>87</sup> Einnig skiptir hér máli að í 16. gr. reglugerðarinnar er þess krafist að þegar innlendir dómstólar og samkeppnisfyrvöld beita 81. og 82. gr. Rs. þá gangi úrlausnir þeirra ekki gegn ákvörðunum framkvæmdastjórnar EB.

Hér ber og að hafa í huga að reglugerð nr. 1/2003 gerir ráð fyrir nánu samstarfi milli samkeppnisfirvalda í ríkjum EB og framkvæmdastjórnar EB. Samskonar samstarf verður milli samkeppnisfirvalda EFTA-ríkjanna og eftirlitsstofnunar EFTA. Samkvæmt

---

<sup>86</sup> Sjá Stefán Már Stefánsson: Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið. Reykjavík 2000, bls. 685.

<sup>87</sup> Sjá hér umfjöllun í tilkynningu framkvæmdastjórnar EB um skilyrðið um áhrif á milliríkjaviðskipti: Commission Notice, Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance) OJ 27.4.2004 C 101/81: „Horizontal cartels covering the whole of a Member State are normally capable of affecting trade between Member States. The Community Courts have held in a number of cases that agreements extending over the whole territory of a Member State by their very nature have the effect of reinforcing the partitioning of markets on a national basis ...“. Einnig kemur fram að 81. gr. Rómarsáttmálans geti tekið til samráðs sem nær til hluta af aðildarríki ef viðskiptin sem samráðið nær til er umtalsverður hluti af viðskiptum með viðkomandi vöru í aðildarríkinu: „the volume of sales affected must be significant in proportion to the overall volume of sales of the products concerned inside the Member State in question.“



35. gr. reglugerðarinnar skulu aðildarríki tilnefna samkeppnisyfirvöld eða önnur yfirvöld sem annast skulu beitingu á 81. og 82. gr. Rs. (53. og 54. gr. EES) með „þeim hætti að farið sé með skilvirkum hætti að ákvæðum þessarar reglugerðar.“ Í IV. kafla reglugerðarinnar er mælt fyrir um yfirgripsmikið samstarf milli framkvæmdastjórnar EB og tilnefndra samkeppnisyfirvalda í aðildarríkjunum. Er við það miðað að þessir aðilar myndi „net opinberra yfirvalda sem hafa náð samstarf um að beita samkeppnisreglum Bandalagsins. Í því skyni er nauðsynlegt að ákveða tilhögun á miðlun upplýsinga og samráði.“, sbr. 15. tl. aðfararorða reglugerðarinnar. Þannig er t.d. í reglugerðinni mælt fyrir um skyldu innlendra samkeppnisyfirvalda til að tilkynna framkvæmdastjórninni fyrirfram um rannsókn eða a.m.k. strax og hún hefst, sbr. 11. gr. Einnig eru settar niður reglur um skipti á m.a. trúnaðarupplýsingum milli samkeppnisyfirvalda, sbr. 12. gr.

Í VII. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005 er kveðið á um framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Með lögnum voru innleidd ákvæði reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003. Þannig er í 21. gr., sbr. 25. - 28. gr. sömu laga, kveðið á um að Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd samkeppnismála og íslenskir dómstólar skuli beita 53. og 54. gr. EES-samningsins, sem fjallar um bann við ólögmetu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Af 26. gr. laganna leiðir að samkeppnisyfirvöldum ber að túlka 10. og 12. gr. samkeppnislaga í samræmi við 53. gr. EES-samninginn.

Af framangreindum almennum sjónarmiðum og áhrifum gildistöku reglugerðar nr. 1/2003 og nýrra samkeppnislaga leiðir að það er mjög mikilvægt að reglur samkeppnislaga um bann við samráði séu túlkaðar og þeim beitt í samræmi við EES/EB-samkeppnisrétt. Einnig verða samkeppnisyfirvöld hér á landi að beita EES-samkeppnisreglum í samræmi við meginreglur í þeim rétti, sbr. m.a. VII. kafli samkeppnislaga.

Að mati nefndarinnar er heppilegasta aðferðin til að tryggja nauðsynlegt samræmi milli íslensks réttar og EES/EB-samkeppnisréttar að brot fyrirtækja og samtaka þeirra á 10. og 12. gr. samkeppnislaga varði aðeins stjórnvaldssektum. Í því sambandi skiptir miklu að mál fyrir eftirlitsstofnun EFTA/framkvæmdastjórn EB eru rekin sem stjórnarsýslumál en ekki refsímál. Hafa ber og í huga að reglugerð nr. 1/2003 tekur einungis til brota fyrirtækja á samkeppnisreglum. Reglugerðin á því „ekki við um landslög þar sem einstaklingar eru látnir sæta refsiviðurlögum, nema að því marki sem framkvæmd samkeppnisreglna gagnvart fyrirtækjum byggist á slíkum viðurlögum.“, sbr. 8. tl. aðfararorða reglugerðarinnar. Samkvæmt þessu þarf ekki að beita EES-reglum í refsímáli

gagnvart einstaklingi vegna þátttöku í ólögmetu samráði ef sérstakar reglur gilda um viðurlög fyrirtækja við slíkum brotum.<sup>88</sup> Með því að fela samkeppnisyfirvöldum að reka stjórnslumál gegn fyrirtækjum sem brjóta gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES er stuðlað að samræmdri beitingu á þessum reglum. Tryggt er að sömu meginsjónarmið gildi hér á landi og á vettvangi EES í rekstri slíkra mála og þýðingu hefur að stjórnvaldssektarákvæði 37. gr. samkeppnislaga sækir fyrirmynd sína til samskonar ákvæða í EES/EB-rétti.

Eins og áður sagði gilda ákvæði reglugerðar nr. 1/2003 ekki þegar refsing er lögð á einstaklinga nema framkvæmd samkeppnisreglna gagnvart fyrirtækjum byggist alfarið á slíkum viðurlögum. Til stuðnings því að brot fyrirtækja varði aðeins stjórnvaldssektum má því einnig vísa til þess að þá gilda ekki ákvæði reglugerðar nr. 1/2003 um samstarf og upplýsingaskipti í refsimálum sem varða brot á samkeppnislögum. Viðbúið er að stórfelld brot á 10. gr. samkeppnislaga teljist einnig fela í sér brot á 53. gr. EES-samningsins. Ef sú leið yrði farin að alvarleg samráðsbrot fyrirtækja og þáttur einstaklinga í þeim séu alfarið rekin sem opinber mál yrði í slíkum málum bæði að beita 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. samkeppnislaga. Tilnefna þyrfti efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra sem yfirvald sem fer með framkvæmd á EES-samkeppnisreglum og ákvæði reglugerðar nr. 1/2003 giltu um málsmeðferð í slíkum refsimálum. Er álitamál hvort slík tenging milli íslensks refsiréttar og EES-réttar sé heppileg.

### *8.3.3. Nýting sérfræðipækkingar – samræmi í beitingu samkeppnislaga*

Samkeppniseftirlitinu og áfrýjunarnefnd samkeppnismála er ætlað að hafa sérþekkingu á samkeppni og brotum fyrirtækja á samkeppnisreglum. Ýmis flókin hagfræðileg og lögfræðileg álitæfni geta tengst mati á því hvort sannað sé að fyrirtæki hafi haft með sér ólögmett samráð. Þannig getur m.a. verið erfitt að meta hvort samhliða hegðun fyrirtækja á markaðnum stafi af ólögmetu samráði eða skýrist af „þegiandi“ gagnkvæmu tilliti sem fyrirtæki sýna hvert öðru á tilteknum tegundum fákeppnismarkaða. Úrslit slíks máls geta byggst á hagfræðilegri greiningu á viðkomandi markaði. Æskilegt hlýtur að vera að sérfræðipækking samkeppnisyfirvalda sé nýtt í öllum málum sem varða brot fyrirtækja á samkeppnislögum.

Hlutverk samkeppnisyfirvalda er að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja, sbr. 5.

---

<sup>88</sup> Þessi leið er farin í Bretlandi. Þar er ekki skylt að beita EB reglum í refsimálum gagnvart einstaklingum þar mál þar sem brot fyrirtækja á samkeppnisreglum varða stjórnvaldssektum. Sjá hér: Modernisation, Office of Fair Trading 2004, bls. 13.

gr. laganna. Úrræði samkeppnisyfirvalda til að stuðla að virkri samkeppni felast m.a. í fyrirmælum til fyrirtækja á grundvelli 16. gr. Þessum heimildum verður aðeins beitt í málum þar sem samkeppnisráð hefur staðreynt að viðkomandi fyrirtæki hafi brotið gegn t.d. 10. gr. samkeppnislaga. Beiting fyrirmæla á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga getur kallað á flókið sérfræðilegt mat samkeppnisyfirvalda. Er augljós kostur fölginn í því að í sama máli séu lögð á viðurlög skv. 37. gr. samkeppnislaga og úrræðum beitt á grundvelli 17. gr. laganna.

Til viðbótar við framangreint telur nefndin mikilvægt að tryggja samræmi í beitingu samkeppnislaga óháð því hvort mál kunna að vera refsiverð eða ekki, þ.e. að viðurlög gagnvart fyrirtækjum séu ákveðin af sömu stofnunum í réttarvörslukerfinu óháð því hversu alvarleg þau eru. Nefndin telur í þessu sambandi rétt að öll mál er varða brot fyrirtækja á samkeppnismálum séu ákveðin á grundvelli sjónarmiða stjórnisýsluréttar og fái prófun sem stjórnisýslumál.

#### *8.3.4. Niðurstaða nefndarinnar um refsíabýrgð*

Samkvæmt öllu framansögðu telur nefndin rök standa til þess að refsíabýrgð fyrirtækja verði afnumin og viðurlög við brotum fyrirtækja á samkeppnislögum felist að öllu leyti í stjórnvaldssektum sem samkeppnisyfirvöld leggja á. Refsíabýrgð vegna ólögmæts samráðs hvíli því aðeins á starfsmönnum fyrirtækja sem þátt taka í samráði fyrirtækja. Eins og fram kom í kafla 8.2.1.2. telur nefndin rök standa til þess að þyngja refsingu við ólögmætu samráði og refsihámark verði sex ára fangelsi. Telur nefndin að það hafi í för með sér sterk varnaðaráhrif ef stjórnendum fyrirtækja er það ljóst að þátttaka í samráði getur varðað fangelsisvist.

Að mati nefndarinnar eru ýmsir kostir fölgendir í því að reka mál vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum sem stjórnisýslumál. Sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórnisýslumálum og í refsímálum sem leiðir til þess að auðveldara er að uppræta samráð fyrirtækja í stjórnisýslumáli. Er mikilvægt að þetta hagræði sé nýtt til þess að vinna gegn ólögmætu samráði og því efnahagslegu tjóni sem leiðir af slíkri háttsemi. Ekki fæst séð að ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu valdi hér vandkvæðum. Að mati nefndarinnar gera ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmálans ekki sérstakar kröfur um styrk

sönnunar í málum sem falla undir ákvæðið.<sup>89</sup> Telur nefndin ekki sjálfgefið að réttarstaða fyrirtækja eigi að öllu leyti að vera sú sama og einstaklinga.<sup>90</sup>

Telur nefndin einnig að með því refsíabyrgð fyrirtækja verði afnumin og viðurlög við brotum fyrirtækja á samkeppnislögum felist að öllu leyti í stjórnvaldssektum verði tryggt samræmi við Evrópurétt á þessu sviði og hagkvæmust nýting sérfræðilækingar, auk þess sem að í stjórnvaldssektum felist fullnægjandi varnaðaráhrif gagnvart fyrirtækjum.

Af tillögu nefndarinnar um niðurfellingu refsíabyrgðar fyrirtækja leiðir að Samkeppniseftirlitið fjallar um ólögmeitt samráð fyrirtækja og lögregla rannsakar þátt einstaklinga í slíku samráði. Sú spurning vaknar hvort þetta fyrirkomulag sé samþýðanlegt Mannréttindasáttmála Evrópu. Nefndin vísar hér til fræðilegrar ritgerðar Róberts Spanó um bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. viðauka 2. Þar kemur fram að 4. gr. viðaukans komi almennt ekki í veg fyrir að mál sæti á sama tíma málsmeðferð á tveimur eða fleiri stigum (samhliða málsmeðferð). Bent er einnig á það að í skilyrði 4. gr. viðaukans um að maður sæti refsingu eða málsmeðferð vegna sama brots felist að sá, sem er sýknaður eða sakfelldur í fyrra málinu, verður einnig að vera sá sem sætir endurtekinni málsmeðferð eða refsingu. Telur Róbert Spanó þetta leiða til þess að hafi fyrirtæki hlotið refsingu eða refsikennnd viðurlög komi 4. gr. viðauka 7 ekki almennt í veg fyrir það að einstaklingur þurfi síðar að þola málsmeðferð eða refsingu vegna sömu atvika og lágu til grundvallar úrlausninni í máli lögaðilans. Að mati nefndarinnar er því fyrirhuguð verkaskipting milli Samkeppniseftirlitsins og lögregla ekki andstæð Mannréttindasáttmála Evrópu.

---

<sup>89</sup> Sjá hér einnig Harris, O'Boyle og Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London 2000, bls. 244. Í umfjöllun um 2. mgr. 6. gr. MSE segir m.a.: „As to the standard of proof, there is no clear statement that there is a requirement of proof beyond reasonable doubt.“

<sup>90</sup> Hér er gagnlegt að hafa í huga viðhorf sem fram hafa komið í EES/EB-samkeppnisrétti. Í máli nr. C-338/00P, *Volkswagen v. Commission*, fjallaði Colomer aðallögsögumaður dómstóls EB um beitingu refsiréttar í málum sem varða brot fyrirtækja á samkeppnisreglum: “In general, as the appellant itself concedes, the body of safeguards developed in the field of criminal law, which has as its protagonists the penalising State, on the one hand, and the individual charged with the offence on the other, is not transferred en bloc to the field of competition law. Those safeguards are designed specifically to compensate for that imbalance of power. In the case of free competition, those parameters are altered, since it is sought to protect the community of individuals which constitutes society and is composed of groups of consumers against powerful corporations with significant resources. To accord such offenders the same procedural safeguards as those accorded to the most needy individuals, apart from being a mockery, would entail, essentially, a lower degree of protection, in this case economic protection, for the individual as the main victim of anti-competitive conduct. I therefore consider it important that the procedural rules be adapted to the specific field of competition. The requirements of the rules on indirect evidence, for example, should be relaxed, since such evidence is often the only means of revealing intent to infringe.”

### 8.3.5. Tillaga um nýtt refsíákvæði

Með hliðsjón af framgreindum forsendum telur nefndin eðlilegt að gera tillögu að nýju refsíákvæði samkeppnislaga. Álitamál getur verið hvernig heppilegast er að orða slíkt ákvæði. Tvær útfærslur virðast helst koma til greina. Annars vegar að lýsa því með almennum orðum í ákvæðinu að brot gegn banni 10. og 12. gr. samkeppnislaga varði refsingu. Þeirri aðferð er í aðalatriðum beitt í dönskum og norskum samkeppnisrétti, sbr. 1. mgr. 23. gr. dönsku samkeppnislaganna og 1. mgr. 30. gr. norsku samkeppnislaganna. Hins vegar er unnt að tiltaka það í refsíákvæðinu að það séu þau brot á 10. og 12. gr. laganna sem lúti að verðsamráði, markaðsskiptingu, takmörkun á framboði og samráði við gerð tilboða sem varði refsingu. Hér má hafa til hliðsjónar þá aðferð sem beitt er í breskum samkeppnislögum, sbr. 188. gr. í Enterprise Act.

Nefndin telur nauðsynlegt að nýtt refsíákvæði samkeppnislaga sé skýrt og sú háttsemi sem refsing er lögð við verði tilgreind með eins nákvæmum hætti og mögulegt er. Með því móti er stuðlað að auknu réttaröryggi og aukinn skýrleiki refsíákvæða hlýtur að mati nefndarinnar að efla varnaðaráhrif þeirra. Byggt á þessum sjónarmiðum gerir nefndin tillögu að eftirfarandi lagaákvæði. Í þessari tillögu er það lagt til grundvallar að einungis þátttaka einstaklinga í brotum á 10. og 12. gr. samkeppnislaga verði refsiverð, sbr. umfjöllun hér að framan. (Verður 41. gr. a)

Hver starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja sem framkvæmir, hvetur til eða lætur framkvæma samráð sem brýtur gegn 10. og 12. gr. laga þessara og varða þau atriði sem tilgreind eru í 2. mgr. og 3. mgr., skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ákvæði 1. mgr. tekur til eftirfarandi brota fyrirtækja á sama sölustigi eða samtaka fyrirtækja á 10. eða 12. gr. laga þessara:

- a. samráð um verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör,
- b. samráð um takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu,
- c. samráð um skiptingu á birgðalindum eða mörkuðum, t.d. eftir svæðum eða viðskiptavinum,
- e. samráð um gerð tilboða,
- f. samráð um að eiga ekki viðskipti við tiltekin fyrirtæki eða neytendur,
- g. upplýsingagjöf um þau atriði sem fram koma í liðum a.-e.

Ákvæði 1. mgr. tekur einnig til ólögðs samráðs milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði að fyrirtæki hefji ekki samkeppni í hvers konar atvinnustarfsemi.

Með samráði í þessari grein er átt við samninga, samþykktir, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er rís vegna brota á 10., 12. og 42. gr. laga þessara.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt grein þessari er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

#### 8.4. Stjórnvaldssektir vegna brota á samkeppnislögum

Samkvæmt gildandi lögum getur samkeppnisráð lagt á stjórnvaldssektir á grundvelli 37. gr. samkeppnislaga. Ákvæði 37. gr. hljóðar svo:

„Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til ríkissjóðs.

Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur Samkeppniseftirlitið m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.“

Samkvæmt ákvæðinu getur Samkeppniseftirlitið þannig lagt á sektir vegna;

- brota á bannákvæðum IV. kafla samkeppnislaga og
- brota á ákvörðunum sem teknar hafa verið á grundvelli heimilda í IV. og V. kafla laganna.

Í viðauka 6 er að finna yfirlit yfir þær stjórnvaldssektir sem samkeppnisyfirköld hafa lagt á í tíð eldri laga. Að mati nefndarinnar er ekki ástæða til þess að breyta því fyrirkomulagi að Samkeppniseftirlitið geti lagt á stjórnvaldssektir vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum. Ýmsir kostir eru fólgnir í því að reka mál vegna þessara brota fyrirtækja sem stjórnslumál, sbr. nánar kafla 8.3.

Af þeirri tillögu nefndarinnar að aðeins samráðsbrot og aðgerðir sem ætlað er að spilla rannsóknnum sæti refsingu leiðir að taka þarf til athugunar hvort rétt sé að endurskoða ákvæði 37. gr. samkeppnislaga. Til álita getur m.a. komið að hækka sektarhámark ákvæðisins. Í breskum samkeppnisrétti er t.d. unnt að leggja á sektir sem nema allt að 10% samanlagðri veltu þriggja ára en ekki veltu eins almanaksárs eins og fram kemur í 37. gr. laganna. Rök fyrir þessu væru hin alvarlegu áhrif sem stafað geta af þessum brotum. Að mati nefndarinnar er hins vegar ekki ástæða til að gera slíka breytingu nú. Sektarheimild 37. gr. laganna hefur enn ekki verið nýtt til fulls og ekki eru vísbindingar um að ákvæðið geti ekki haft í för með sér fullnægjandi varnaðaráhrif. Hins vegar er ástæða til þess að gera ákvæði 37. gr. samkeppnislaga skýrara og tryggja að unnt sé leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á þeim bannreglum og fyrirmælum sem hvíla á

eða geta hvílt á fyrirtækjum skv. ákvæðum samkeppnislaga. Er nauðsynlegt að þetta sé skýrt vegna þeirrar þrengingar sem lögð er til á gildissviði refsíákvæðis samkeppnislaga.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að 37. gr. samkeppnislaga hljóði svo:

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn:

- a. banni 10. eða 12. gr.,
- b. banni 11. gr.,
- c. fyrirætlum samkeppnisyrvalda á grundvelli 14. gr.,
- d. skilyrðum, sem samkeppnisyrvalda hafa sett, fyrir veitingu undanþágu á grundvelli 15. gr.,
- e. ráðstöfunum, aðgerðum eða bráðabirgaákvörðunum á grundvelli 16. gr.,
- f. íhlutun, fyrirætlum eða skilyrðum samkeppnisyrvalda á grundvelli 1., 5. og 6. mgr. 17. gr.,
- g. tilkynningaskyldu skv. 3. mgr. 17. gr.
- h. sátt milli Samkeppniseftirlitsins og aðila, sbr. 17. gr. a.
- i. skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn skv. 19. gr.,
- j. banni 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Sektir geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti. Ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skal fjárhæð sektar ekki vera hærri en 10% af heildarveltu hvers fyrirtækis sem á fulltrúa í stjórn samtakanna. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða. Sektirnar renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlits skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Unnt er að lækka sektir ef fyrirtæki hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Þá má falla frá sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Ef samtök fyrirtækja, sem sektuð eru með hliðsjón af veltu aðila að samtökunum, eru ekki gjaldhæf er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja hvert það fyrirtæki sem átti fulltrúa í stjórn samtakanna um greiðslu sektarinnar. Fjárskuldbinding hvers fyrirtækis vegna greiðslu sektarinnar skal þó ekki vera hærri en 10% af heildarveltu þess á síðasta rekstrarári.

Samkeppniseftirlitinu er óheimilt að krefja fyrirtæki um greiðslu á grundvelli 5. mgr. ef fyrirtæki sýnir fram á að það hafi ekki unnið eftir ákvörðun samtakanna þar sem hvatt var til brotsins, verið ókunnugt um ákvörðunina eða lagst gegn henni áður en Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn málsins.

### *8.5. Heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að ljúka máli með sátt*

Eins og rakið er í kafla 7.3.4. fer mikill tími og fjármagn í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðanna. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m. a. í samrunamálum, enda hefur þá öllum kröfum stjórnsluréttar við undirbúning og töku stjórnsluákvörðunar verið fullnægt. Nefndin telur að lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekari gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir.

Tillaga nefndarinnar um lögfestingu sáttheimildar í tilfalli Samkeppniseftirlitsins gerir ekki aðeins ráð fyrir því að stofnuninni verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Því er gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.

Einnig er tillaga nefndarinnar um sáttaleið í tilefni brota gegn samkeppnislögum ekki takmörkuð við minniháttar brot, eins og tillaga nefndarinnar um sáttaleið í tilefni brota gegn ákvæðum á fjármálamarkaði, sbr. umfjöllun í kafla 7.3.4. Samkeppniseftirlitið rannsakar og lýkur málum er varða brot fyrirtækja og samtaka fyrirtækja gegn samkeppnislögum, óháð því hvort um minniháttar eða meiriháttar brot er að ræða. Því þykja ekki efni til að takmarka heimildir eftirlitsins til að ljúka slíkum málum með sátt.

Í ljósi framanritaðs er tillaga nefndarinnar að 17. gr. a samkeppnislaga hljóði svo:

Hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja gerst brotleg við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra, er Samkeppniseftirlitinu heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málinu með sátt. Sama gildir ef um samruna er að ræða sem hindrar virka samkeppni, sbr. 17. gr. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Samkeppniseftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.



## 8.6. *Tilböggun rannsóknar á atluðu ólögmatu samráði*

### 8.6.1. *Inngangur*

Eitt af verkefnum nefndarinnar er að taka afstöðu til þess hvernig haga beri rannsókn samkeppnismála þegar brot getur bæði varðað stjórnvaldssektum skv. 37. gr. samkeppnislaga og fésektum eða fangelsi skv. 42. gr. samkeppnislaga.

Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt í þessu sambandi að tryggja að eftirfarandi markmið nái fram að ganga við úrlausn slíkra mála:

- Að eðlilegur framgangur rannsóknar sé tryggður. Með því er m.a. átt við að sú þekking og reynsla sem rannsóknaraðilar búa yfir (Samkeppniseftirlitið af sérsviði sínu og lögregla af rannsókn opinberra mála) sé nýtt til hins ítrasta til að upplýsa mál og beita viðeigandi viðurlögum. Einnig að rannsókn samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála annars vegar og stjórnsýslulögum hins vegar fari saman en rekist ekki á. Þá sé jafnframt stuðlað að skilvirkni og eðlilegum málshraða.
- Að réttaröryggi aðila sem rannsókn beinist að sé tryggt. Í því felst m.a. að rannsóknir á samkeppnismálum falli að Mannréttindasáttmála Evrópu.

Eins og fram kemur í kafla 8.3. hér að framan er telur nefndin rök standa til þess að refsíábyrgð fyrirtækja verði afnumin og viðurlög við brotum fyrirtækja á samkeppnislögum felist að öllu leyti í stjórnvaldssektum sem samkeppnisyfirvöld leggja á. Í kafla 8.2. leggur nefndin til að brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga skuli varða refsingu. Þeim refsingum verður samkvæmt framansögðu einungis beitt gagnvart einstaklingum.

Umfjöllun hér á eftir byggir á framangreindum tillögum nefndarinnar.

### 8.6.2. *Upphaf rannsóknar gagnvart einstaklingi*

Nefndin leggur til að kveðið verði skýrt á um það í lögum að ábyrgð á því að hefja rannsóknir í samráðsmálum hvíli hjá Samkeppniseftirlitinu. Ætlað brot einstaklings á samkeppnislögum komi því aðeins til rannsóknar lögreglu að undangenginni kæru frá Samkeppniseftirlitinu. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið beri með þessum hætti ábyrgð á mati á því hvort um refsiverð brot kunnir að vera að ræða á samkeppnislögum og gegni þannig formlegu hlutverki við refsivörslu. Jafnframt er með þessu tryggt að sérfræðiþekking samkeppnisyfirvalda nýtist að þessu leyti, sbr. umfjöllun í kafla 8.3.4. hér að framan.

### 8.6.3. Verklag við rannsókn mála sem beinast að einstaklingum og fyrirtækjum

Með hliðsjón af þeim tillögum sem raktar eru hér að framan er nauðsynlegt að taka til umfjöllunar hvernig rannsókn og úrlausn mála sem beinist í senn að brotum fyrirtækja og einstaklinga verði best hagað. Í því skyni leggur nefndin til að samstarfi lögreglu annars vegar og Samkeppniseftirlitsins hins vegar verði hagað með eftirfarandi hætti (sjá einnig mynd 1 í lok þessa kafla):

1. Athugun Samkeppniseftirlitsins hefst á grundvelli kvörtunar, ábendingar eða frumkvæðis eftirlitsins. Við val á rannsóknaraðferðum í upphafi máls er m.a. höfð hliðsjón af því hvort einstaklingar kunni að vera brotlegir við samkeppnislög. Séu líkur til þess hefst rannsókn að jafnaði með því að framkvæma húsleit hjá viðkomandi fyrirtækjum. Samkeppniseftirlitinu ber við slíkar aðgerðir að fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum. Með því móti ætti að vera tryggt að lögregla geti stuðst við slík gögn í sakamáli. Til að styrkja ferlið kemur til greina að taka sérstaklega fram í samkeppnislögum að Samkeppniseftirlitið geti afhent lögreglu gögn.
2. Þegar upplýsingar sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum gefa til kynna að einstaklingar hafi framið alvarleg brot myndi eftirlitið beina kærui til lögreglu með formlegum hætti. Með erindinu myndi fylgja afrit allra gagna sem styðja það.
3. Ef lögregla telur framangreinda kærui gefa tilefni til opinberrar rannsóknar myndi hún og Samkeppniseftirlitið skipa sameiginlegan rannsóknarhóp. Markmið með samvinnu og samstarfi er að tryggja samfelli í rannsókninni og að þekking sem báðir rannsóknaraðilar búa yfir sé að fullu nýtt. Lögregla stjórnar og ber ábyrgð á lögreglurannsókn máls. Samstarf og samvinna rannsóknar í einum farvegi á að tryggja að að lokinni rannsókn sé unnt að taka ákvörðun um lok bæði stjórnsýslumáls hjá samkeppnisfyrvöldum og fyrir ákærivaldi um ákvörðun um hvort sækja eigi mann til saka eða ekki. Að jafnaði skal haga rannsókn og upplýsinga- og gagnaöflun á hverjum tíma þannig að aflað sé samhliða upplýsinga til ákvörðunar og meðferðar hjá báðum aðilum. Samkeppniseftirlitið hefur alltaf aðgang að rannsókn og upplýsingum sem aflað er til þess að geta tekið ákvörðun um lok málsmeðferðar stjórnsýslumálsins þegar stofnunin telur að allt sé fram komið í málinu. Samkeppniseftirlitið getur hvenær sem er á meðan á

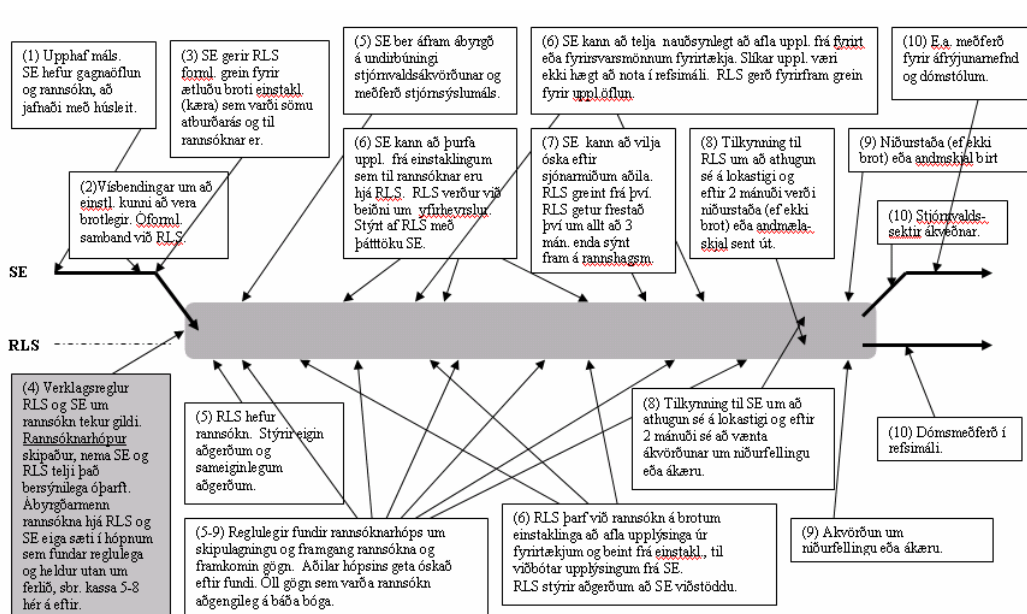
Lögglurannsókn stendur óskað rannsókna og eða athugana á málefnum í þágu meðferðar stjórnsluákvörðunar og verður lögregla þá við því. Ennfremur getur komið upp sú staða að Samkeppniseftirlitið þurfi frekari upplýsingar eða gögn til undirbúnings stjórnsluákvörðunar án þess að fella þurfi þá gagnaöflun undir rannsókn sakamálsins. Slík gagnaöflun færi þá fram í samráði við lögreglu.

Nefndin telur að samstarf lögreglu/ákærvalds og Samkeppniseftirlitsins ætti að byggja á eftirfarandi:

- Skipun rannsóknarhóps, sbr. umfjöllun hér á undan, sem í sætu m.a. ábyrgðarmenn og tengiliðir vegna viðkomandi rannsókna hjá lögreglu og Samkeppniseftirlitinu. Rannsóknarhópur yrði þó ekki skipaður í málum þar sem lögregla og Samkeppniseftirlitið væru sammála um að það væri óþarft.
- Gagnkvæmri tilkynningaskyldu um einstaka aðgerðir af beggja hálfu. T.d. myndi Samkeppniseftirlitið tilkynna lögreglu fyrirfram ef eftirlitið hygðist afla upplýsinga frá fyrirtæki eða fyrirsvarsmönnum þess. Á sama hátt myndi lögregla greina Samkeppniseftirlitinu frá upplýsingaöflun af þeirra hálfu.
- Gagnkvæmri skuldbindingu/yfirlýsingu um aðstoð af beggja hálfu. Þannig kann Samkeppniseftirlitið t.d. að þurfa upplýsingar frá einstaklingum sem til rannsóknar eru hjá lögreglu. Lögregla myndi þá stýra yfirheyrslum yfir þeim og njóta aðstoðar Samkeppniseftirlitsins við þær.
- Samkeppniseftirlitið gæti tekið þátt í yfirheyrslum sem lögregla færi í og lögregla gæti tekið þátt í upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins.
- Ef Samkeppniseftirlitið teldi í stjórnslumálinu að afla þyrfti sjónarmiða eða andmæla á meðan á rannsókn stæði myndi eftirlitið greina lögreglu frá því fyrirfram, sem myndi síðan geta farið fram á að aðgerðinni yrði frestað í tiltekinn tíma.
- Aðgerðir til að tryggja að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins tefji ekki rannsókn lögreglu og öfugt. Þannig myndi lögregla t.d. tilkynna Samkeppniseftirlitinu með góðum fyrirvara að rannsókn sé að ljúka og að fyrirhugað sé að fella niður málið eða ákæra að ákveðnum tíma liðnum. Með því gæfist Samkeppniseftirlitinu tækifæri til þess að komast lengra

með málið áður en niðurstaða ákærvalds væri opinber. Þetta myndi eiga við á báða bóga.

4. Við meðferð málsins er gögnum og upplýsingum miðlað milli Samkeppniseftirlitsins og lögreglu. Að rannsókn lokinni sendir lögregla eintak rannsóknargagna til Samkeppniseftirlitsins og í framhaldi þess tekur ákærvald ákvörðun um niðurfellingu máls eða ákæru. Hvenær sem er undir rannsókn málsins getur Samkeppniseftirlitið, þegar það telur að það sem fram hefur komið við rannsóknina tækt til þess að taka ákvörðun í stjórnáskýslumálinu, kallað eftir eintaki rannsóknargagna.



Mynd 1. Á myndinni er lýst ferli við rannsókn og úrlausn mála sem beinist í senn að brotum fyrirtækja og einstaklinga, sbr umfjöllun í kafla 8.5.3.

#### 8.6.4. Breytingar á lögum til að styrkja samstarf lögreglu og samkeppnisyrvalda

Að mati nefndarinnar þarf að taka til athugunar hvaða breytingar æskilegt væri að gera á lögum til þess að styrkja þessa leið við rannsókn og meðferð samkeppnismála. Gerir nefndin eftirfarandi tillögur í þessu sambandi.

Eins og fram er komið er forsenda þessarar tilhögunar að brot á 10. og 12. gr. varði fyrirtæki stjórnvaldssektum og einstaklingum refsingu (sektir eða fangelsi). Ennfremur þarf að kveða á um það að ábyrgð á því að hefja rannsóknir í samráðsmálum hvíli hjá Samkeppniseftirlitinu, og hvaða megináskýslumálinu liggja til grundvallar því að kæra

mál til lögreglu. Í því sambandi er lagt til að kveðið verði skýrt á um að IV. - VII. kafli stjórnsýslulaga gildi ekki um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að kæra mál til lögreglu.

Þá telur nefndin eðlilegt að skýr lagastoð verði fyrir miðlun upplýsinga á milli lögreglu og Samkeppniseftirlitsins. Byggt á þessum sjónarmiðum gæti nýtt lagaákvæði hljóðað svo:

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Samkeppniseftirlitið m.t.t. grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort sá hluti málsins sem varðar refsíbyrgð einstaklings skuli kærður til lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Samkeppniseftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að kæra mál til lögreglu.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 1. og 2. mgr. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 1. og 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem þau hafa aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 1. og 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Samkeppniseftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Nefndin telur einnig nauðsynlegt að sett verði ákvæði í samkeppnislög sem heimila Samkeppniseftirlitinu að takmarka tímabundið aðgang málsaðila að gögnum í þágu lögreglurannsóknar. Slíkt ákvæði gæti hljóðað svo:

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum er tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á lögum þessum, ef hættu er á að slíkur aðgangur torveldi opinbera rannsókn. Þeirri takmörkun skal þó ávallt aflétt tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið tekur endanlega ákvörðun í málinu.

Rétt er að taka upp þá reglu í lögum að upplýsingar sem fyrirsvarsmenn fyrirtækja veita Samkeppniseftirlitinu án atbeina lögreglu sé ekki unnt að nota gegn þeim persónulega í opinberu máli. Samkeppniseftirlitið myndi hins vegar ekki eiga viðræður við fyrirsvarsmenn fyrirtækja nema að höfðu samráði við lögreglu. Gerir nefndin tillögu um að eftirfarandi ákvæði:

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem fyrirsvarsmaður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota á 41. gr. a samkeppnislaga.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að ákvæði 80. og 81. gr. alm. hgl. um fyrningu brota gildi í málum hjá samkeppnisfyrvöldum, sbr. úrskurð hennar í máli nr. 3/2004. Nefndin telur hins vegar að þörf sé á því að setja sérstakar reglur um fyrningu í samkeppnislög til að tryggja að Samkeppniseftirlitið hafi nægjanlegt svigrúm til að taka tillit til hagsmuna lögreglurannsóknar. Slíkt ákvæði gæti hljóðað svo:

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir skv. lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Samkeppniseftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti eða þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr. laga þessara. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

## Reglur um niðurfellingu eða lækkun viðurlaga vegna brota á samkeppnisreglum

### 9.1. Inngangur

Almennt má segja að reglur um niðurfellingu eða lækkun viðurlaga vegna brota á samkeppnisreglum (nefnt hér eftir til einföldunar niðurfellingarreglur) gilda þegar þátttakendur í ólögumætu samráði koma sjálfviljugir fram og vinna með samkeppnisyfirdum að rannsókn máls. Slíkar reglur hafa verið taldar mjög mikilvægt tæki í því skyni að uppræta ólögumætt samráð fyrirtækja.<sup>91</sup> Einkenni á samráðsbrotum er að þau eru framin í leynd og reynslan sýnir að fyrirtæki grípa til margvíslegra ráðstafana í því skyni að leyna þessari brotastarfsemi. Samvinna þátttakenda í ólögumætu samráði og samkeppnisyfirdum við rannsókn máls leiðir til þess að auðveldara er að fá sönnunargögn sem sanna meint brot sem aftur leiðir til þess að skjótari niðurstaða fæst í málum. Á undanförunum árum hefur átt sér stað þó nokkur þróun á þessu sviði samkeppnisréttarins. Fjölmörg ríki hafa sett sér niðurfellingarreglur í því skyni að hvetja þátttakendur í ólögumætu samráði til að koma fram og viðurkenna brot sín, koma upp um aðra þátttakendur og samverkamenn sína og veita samkeppnisyfirdum áreiðanleg sönnunargögn um ætluð brot. Þannig má t.d. nefna að í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hafa verið settar slíkar reglur og uppi eru áætlanir í Danmörku að gera hið sama.<sup>92</sup> Önnur ríki í Evrópu sem hafa einnig tekið upp reglur um niðurfellingu eða lækkun viðurlaga t.d. Frakkland, Þýskaland, Írland, Ítalía og Bretland.

Niðurfellingarreglur voru fyrst settar í Bandaríkjunum árið 1978 og hefur þeim þar verið breytt nokkrum sinnum. Veigamesta breytingin átti sér stað 1993 þegar skilvirkni þeirra var aukin til muna með því að skýrleiki þeirra og fyrirsjáanleiki voru bætt. Innan EB voru niðurfellingarreglur fyrst settar árið 1996 af framkvæmdastjórn EB. Hinum upphaflegu reglum framkvæmdastjórnarinnar var breytt árið 2002 þar sem reynslan sýndi að skilvirkni hinna eldri reglna var ekki nægileg. Með breytingunum var reynt að auka skilvirkni reglnanna og þær færðar meira til samræmis við þær reglur sem giltu í Bandaríkjunum.

<sup>91</sup> Sjá t.d. skýrslu OECD: Reports on Leniency Programs to fight hard core cartels, 27. apríl 2001.

<sup>92</sup> Á fundi norræna samkeppnisyfirdum í Bergen í ágúst 2006 greindi forstjóri danska samkeppniseftirlitsins frá því að unnið væri að gerð tillagna um niðurfellingarreglur.

Meðal þeirra breytingum sem gerðar voru á samkeppnislögum með lögum nr. 107/2000 var að tekið var fram í þágildandi 52. gr. samkeppnislaga (nú 37. gr.) að samkeppnisráð gæti við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssekta m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis. Í frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 107/2000 var þessi breyting útskýrð með eftirfarandi hætti:

„Lagt er til að tekið verði fram í ákvæðinu að samkeppnisráð geti við ákvörðun fjárhæðar sektar haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis. Með þessu móti er tryggt að ráðið geti m.a. við álagningu sekta lagt til grundvallar svipuð sjónarmið og fram koma í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA frá 4. júní 1997 um að leggja ekki á eða lækka sektir í málum er varða einokunarhringi (97/EES/39/01). Í tilkynningunni kemur fram að fyrirtækjum verður umbunað ef þau gefa sig fram og upplýsa um þátttöku sína í ólögmetu samráði og afhenda sönnunargögn. Sams konar fyrirkomulag hefur gilt í bandarískum samkeppnisrétti frá árinu 1978. Hefur það skilað umtalsverðum árangri og t.d. leitt til þess að fjöldi fyrirtækja hefur tilkynnt bandarískum samkeppnisfyrirvöldum um þátttöku sína í samráði til að komast undan viðurlögum.“<sup>93</sup>

Á alþjóðlegum vettvangi hefur verið unnið mikið starf er varðandi reglur af þessum toga. Þetta hefur m.a. verið gert á vettvangi Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Á vegum stofnunarinnar hefur verið starfandi vinnuhópur sem sérstaklega hefur fjallað um ólögmett samráð fyrirtækja. Í því sambandi hefur starfshópurinn meðal annars gefið út skýrslu um niðurfellingarreglur sem gilda í mismunandi löndum og hvernig slíkum reglum er best háttað til að þær fái tilgangi sínum náð.<sup>94</sup> Þá má og nefna vinnu á vegum International Competition Network (ICN). Samtökin eru heildarsamtök samkeppnisyrvalda hvaðanæva að úr heiminum og hafa þau verið starfandi frá árinu 2001. Tilgangur samtakanna er að taka á og fjalla um málefni er varða stefnu og framkvæmd samkeppniseftirlits. Þá koma samtökin með tillögur að samræmdum málsmeðferðar- og efnisreglum, að svo miklu leyti sem það er mögulegt, í gegnum þar til gerða vinnuhópa. Á sama hátt og innan OECD hefur einn slíkra hópa fjallað sérstaklega um bann við ólögmetu samráði og reglur tengdar slíkum brotum, t.a.m. niðurfellingarreglur. Hefur ICN gefið út skýrslu þar sem m.a. er fjallað um þær niðurfellingarreglur sem samkeppnisyrvöld hinna ýmsu landa hafa sett sér, hvernig standa skuli að slíkum reglum og hvernig þeim skuli framfylgt. Fjallað verður nánar um það efni í kafla 9.3.

<sup>93</sup> Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 4119. Með ofangreindum lögum nr. 107/2000 var samkeppnislögum nr. 8/1993 breytt.



Hér á eftir verður stuttlega farið yfir þróun niðurfellingarreglna og erlenda framkvæmd. Því næst verður gerð grein fyrir gildandi reglum hér landi. Að lokum verður gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem talið er að slíkar reglur verði að uppfylla til að þær nái að þjóna tilgangi sínum.

## 9.2. Framkvæmd erlendis

### 9.2.1. Bandarískur réttur

Uppruna niðurfellingarreglna má rekja aftur til ársins 1978 er slíkar reglur voru settar í Bandaríkjunum. Samkvæmt þeim reglum gátu bandarísk samkeppnisyrðild veitt fyrirtæki sem kom fram með upplýsingar, er vöruðu ólögmaett samráð fengið fulla niðurfellingu sekta. Bandarískum samkeppnisyrðildum bar þó ekki skylda til að fella sektir niður heldur var þeim falið nokkuð frjálst mat þar að lútandi. Þetta kerfi þótti gallað og leiddi það til þess að fá fyrirtæki sáu sér hag í því að nýta tækifærið og tilkynna þátttöku sína í ólögmaetu samráði gegn því að fá lækkun eða niðurfellingu sekta. Í skýrslum bandarískra samkeppnisyrðilvalda hefur komið fram að í gildistíð hinna upprunalegu niðurfellingarreglna hafi umsóknir um niðurfellingu eða lækkun sekta einungis verið um ein á hverju ári.<sup>94</sup> Varð þetta til þess að nýjar reglur voru teknar upp árið 1993 í því skyni að fá fleiri fyrirtæki til að láta af ólögmaetri háttsemi og vinna með samkeppnisyrðildum. Tilgangur breytinganna var að gera það fýsilegra fyrir fyrirtæki að viðurkenna þátttöku í ólögmaetu samráði og fá þannig niðurfellingu eða lækkun sekta. Þrjár meiriháttar breytingar voru gerðar.

Í fyrsta lagi var það ekki lengur á hendi bandarískra samkeppnisyrðilvalda að ákveða hvort fyrirtæki fengi niðurfellingu sekta heldur gerðist slíkt sjálfkrafa að nánari skilyrðum uppfylltum. Breytingarnar leiddu til þess að það fyrirtæki sem fyrst veitti upplýsingar um ólögmaett samráð, sem það sjálf tók þátt í, gat verið visst um að fá sjálfkrafa algera niðurfellingu sekta að því gefnu að það væri hið fyrsta til að gefa sig fram áður en samkeppnisyrðild hófu rannsókn sína og uppfyllti önnur nánar tilgreind skilyrði, þ.á m. fulla samvinnu við samkeppnisyrðild. Í öðru lagi var einnig gert mögulegt að fá algera niðurfellingu sekta jafnvel þrátt fyrir að rannsókn samkeppnisyrðilvalda væri þegar hafin er fyrirtæki gaf sig fram. Þriðja breytingin var sú að

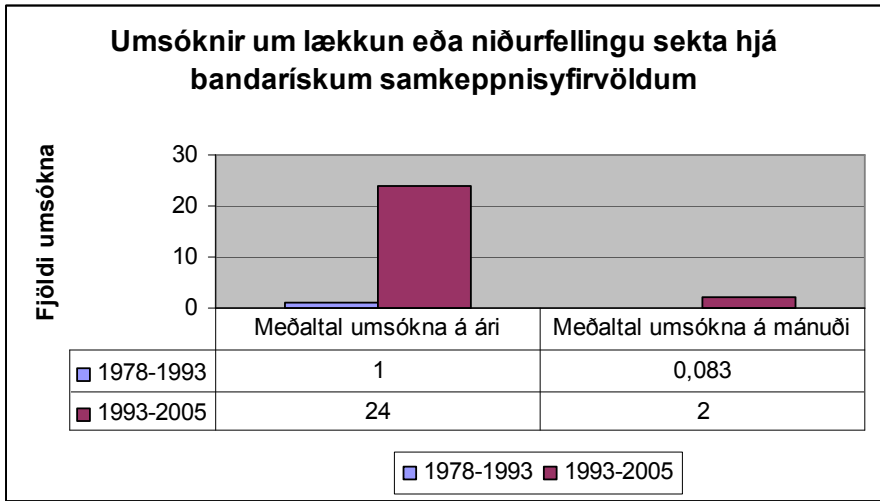
---

<sup>94</sup> Sjá t.d. skýrslu OECD: Report on Leniency Programs to fight hard core Cartels, 27. apríl 2001.

<sup>95</sup> Sjá t.d. skýrslu Scott D. Hammond: An Overview Of Recent Development In The Antitrust Division's Criminal Enforcement Program, 10. janúar 2005.

ef niðurfelling sekta kom til greina gagnvart fyrirtækinu þá var þeim einstaklingum, sem að samráðinu komu og störfuðu fyrir viðkomandi fyrirtæki, einnig gert mögulegt að fá sínar refsingar niðurfelldar með samvinnu við samkeppnisyrivöld.

Þessar breytingar á niðurfellingarreglunum höfðu mikil áhrif í bandarískum samkeppnisrétti. Leiddu þær til þess að í dag berast bandarískum samkeppnisyrivöldum u.þ.b. tvær umsóknir, um lækkun eða niðurfellingu sekta vegna ólögmeats samráðs, í hverjum mánuði.<sup>96</sup> Meðfylgjandi tafla sýnir á myndrænan hátt fjölgun umsókna um lækkun eða niðurfellingu sekta hjá bandarískum samkeppnisyrivöldum á árunum 1978-2005.

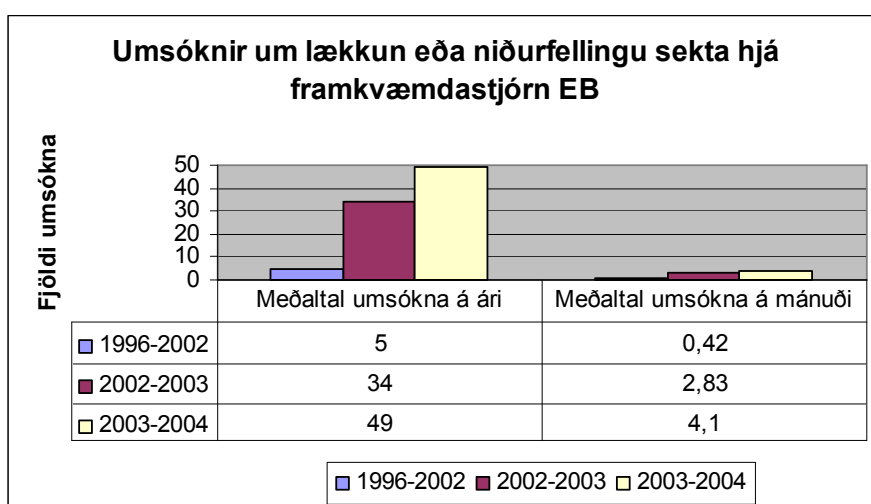


### 9.2.2. EB-réttur

Innan EB komu reglur um lækkun eða niðurfellingu sekta fyrst fram árið 1996. Þeim reglum svipaði mjög til hinna bandarísku reglna en var breytt árið 2002 til að auka skilvirkni kerfisins í þeim tilgangi að gera það fýsilegra fyrir fyrirtæki að gefa sig fram. Með breytingunum sem gerðar voru var stefnt að auknu gagnsæi og meiri fyrirsjáanleika í kerfinu en slíkt þykir til þess fallið að auka hvata fyrirtækja til að uppljóstra um ólögmeatt samráð sem þau hafa tekið þátt í og geta þannig fengið algera niðurfellingu sekta. Á sama hátt og í hinu bandaríska kerfi skiptir tímasetning umsóknarinnar öllu máli, þ.e. fyrstur kemur – fyrstur fær. Samkvæmt reglunum frá árinu 2002 tekur framkvæmdastjórnin ekki afstöðu til annarra umsókna um niðurfellingu sekta áður en hún hefur tekið afstöðu til þeirra er á undan hafa borist vegna gruns um þátttöku í sama broti. Sömu sjónarmið eiga við að því er varðar lækkun sekta.

<sup>96</sup> Sbr. skýrslu R. Hewitt Pate: Anti-Cartel Enforcement: The Core Antitrust Mission, 16. maí 2003.

Á rúmlega 6 ára tímabili sem hið eldra fyrirkomulagi var við lýði, bárust framkvæmdastjórn EB 30 umsóknir um niðurfellingu sekta, þar af var niðurfellingu sekta beitt í 11 tilvikum. Árið 2003, ári eftir að breyttar niðurfellingarreglur tóku gildi, bárust framkvæmdastjórninni 34 umsóknir og árið 2004 bárust 49 slíkar umsóknir. Á fyrstu mánuðum ársins 2005 var orðið ljóst að enn meiri fjölgun umsókna um niðurfellingu hafði átt sér stað frá fyrri árum og var fjöldi umsókna orðinn slíkur að ekki náðist að fá niðurstöðu í mörgum málum innan viðunandi tímaramma.<sup>97</sup> Var því brugðið á það ráð að stofna nýja deild innan framkvæmdastjórnarinnar til að fást við umsóknir um niðurfellingu. Meðfylgjandi tafla sýnir á myndrænan hátt fjölgun umsókna um lækun eða niðurfellingu sekta hjá framkvæmdastjórn EB á árunum 1996-2004.



### 9.3. Íslenskur réttur

Með heimild í 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið sett sér reglur um lækun eða niðurfellingu stjórnvaldssekta nr. 890/2005. Reglur þessar komu í stað reglna samkeppnisráðs nr. 397/2002 um sama efni og eru efnislega samhljóða þeim. Reglurnar eru byggðar á reglum framkvæmdastjórnar EB frá 2002 sem fjallað var stuttlega um hér að framan.

Reglurnar gera ráð fyrir að það fyrirtæki sem fyrst veiti Samkeppniseftirlitinu upplýsingar um ólögmaett samráð, og þær upplýsingar geta að mati eftirlitsins leitt til rannsóknar á slíku samráði, fái mögulega sekt fellda niður. Þá geta fyrirtæki einnig fengið sektir felddar niður ef þau eru fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu gögn í té sem að mati eftirlitsins gera því kleift að sanna brot gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga. Reglunum er

<sup>97</sup> Sbr. grein Anna Saarela og Paul Malric-Smith,; Reorganisation of cartel work in DG Competition.

skipt niður í þrjá kafla. Í I. kafla er fjallað um niðurfellingu sekta, í II. kafla er fjallað um lækun sekta og í III. kafla er að finna almenn ákvæði. Verður nú helstu efnisreglum reglna nr. 890/2005 gerð skil.

Skv. a. lið 1. gr. reglnanna mun Samkeppniseftirlitið fella niður sektir hjá því fyrirtæki sem fyrst lætur stofnuninni í té sönnunargögn sem að hennar mati geta leitt til rannsóknar á ólögmætu samráði. Sama gildir um b. lið sömu greinar en þar er fjallað um það tilvik þegar fyrirtæki verður fyrst til að láta í té sönnunargögn sem gerir stofnuninni kleift að sanna brot á 10. gr. samkeppnislaga. Þá ber og að athuga að samkvæmt orðalagi a. liðar verður ekki að hafa farið fram rannsókn á grundvelli framkominna gagna heldur verða framlögð gögn, að mati stofnunarinnar, að geta leitt til rannsóknar á ólögmætu samráði.

Í 2. gr. reglnanna segir:

„Niðurfelling á sekt á grundvelli a-liðar 1. gr. verður eingöngu veitt ef Samkeppniseftirlitið, hefur ekki undir höndum fullnægjandi sönnunargögn til að hefja rannsókn á grundvelli 20. gr. samkeppnislaga þegar sönnunargögn eru lögð fram.

Niðurfelling á sekt á grundvelli b-liðar 1. gr. verður eingöngu veitt ef Samkeppniseftirlitið hefur ekki fullnægjandi sönnunargögn til að sanna hið ólögmæta samráð, sbr. 10. gr. eða 12. gr. samkeppnislaga, og ekkert fyrirtæki hefur hlotið niðurfellingu á sektum á grundvelli a-liðar 1. gr. þegar sönnunargögn eru lögð fram.“

Segja má að þetta ákvæði sé nokkuð háð mati þar sem í því felst að Samkeppniseftirlitið metur sjálfst hvenær fullnægjandi sönnunargögn eru fyrir hendi.<sup>98</sup> Hafa ber þó í huga að Samkeppniseftirlitið er bundið af reglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 við ákvarðanir. Í síðari málslíð 2. mgr. 2. gr. er gert ráð fyrir að niðurfelling sektar geti þar að auki aðeins farið fram þegar ekkert annað fyrirtæki hefur áður hlotið slíka niðurfellingu þar sem hið fyrra fyrirtæki hafi sjálfst lagt fram gögn sem leitt geta til rannsóknar máls, sbr. hér að framan.

Í 3. gr. reglna nr. 890/2005 eru þrjú skilyrði sett ofangreindu til viðbótar. Í fyrsta lagi verður fyrirtæki að sýna fullan samstarfsvilja á meðan rannsókn máls stendur yfir. Þá ber því einnig að láta af hendi öll sönnunargögn og allar upplýsingar sem það býr yfir í tengslum við meint brot. Ekki eru gefnar frekari skýringar á orðalaginu „fullan samstarfsvilja“. Það er því háð túlkun samkeppnisyfirlvalda hverju sinni hvað beri að meta sem fullan samstarfsvilja. Í öðru lagi er gert ráð fyrir í b. lið 3. gr. að meint brotlegt fyrirtæki láti þegar í stað af þátttöku í viðkomandi samkeppnislaga broti. Þá er í c. lið

---

Competition Policy Newsletter. [2005] Brüssel, 2:43.

sömu greinar tekið fram að fyrirtækið megi ekki hafa þvingað önnur fyrirtæki til þátttöku í hinu meinta ólögmeta samráði.

Ofangreind skilyrði reglnanna ber einnig að lesa með 5. gr. þeirra í huga þar sem kveðið er á um frekara samstarf viðkomandi fyrirtækis við samkeppnisyfirvöld. Samkvæmt 5. gr. skal fyrirtækið án tafar afhenda stofnuninni öll sönnunargögn sem það býr yfir eða byrja á að kynna Samkeppnisefirlitinu upplýsingar um þau gögn sem fyrirtækið hyggst leggja fram síðar.

Í II. kafla reglnanna er eins og áður segir fjallað um lökkun á sekt. Í 12. gr. reglnanna segir:

„Fyrirtæki sem uppfyllir ekki skilyrðin sem sett eru fram í I. kafla reglnanna getur engu að síður uppfyllt skilyrði til að fá fjárhæð sektar lækkaða í máli sem varðar ólögmett samráð fyrirtækja.“

Samkvæmt ofangreindu ákvæði getur fyrirtæki sem ekki uppfyllir skilyrði I. kafla um niðurfellingu sekta engu að síður fengið sekt sína lækkaða. Í 13. gr. er sett sem skilyrði fyrir lökkun sektar að viðkomandi fyrirtæki láti Samkeppnisefirlitinu í té sönnunargögn sem „að mati efirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum.“ Þá ber sama fyrirtæki einnig að hætta þátttöku sinni í meintu ólögmetu samráði. Mikilvæg viðbót er skilgreind nánar í 14. gr. Þar segir orðrétt:

„Hugtakið „mikilvæg viðbót“ vísar til þess að hve miklu leyti sönnunargögn þau sem fyrirtækið lætur Samkeppnisefirlitinu í té, með tilliti til eðlis gagnanna og nákvæmni, hjálpa til við að upplýsa staðreyndir málsins.“

Ofangreint ákvæði veitir samkeppnisyfirvöldum heimildir til mats á þeim gögnum sem lögð eru fram með svipuðum hætti og gert er í 2. og 3. gr. reglnanna. Þetta verður að telja eðlilega reglu þar sem meginreglan um frjálst mat sönnunargagna gildir í málum er varða brot á samkeppnislögum<sup>99</sup> Einnig ber samkeppnisyfirvöldum að fara eftir stjórnsýslulögum við ákvörðun í málum sínum, sbr. að ofan.

Einungis einu sinni hefur með beinum hætti komið til álita að beita lökkun eða niðurfellingu sekta til samræmis við þær reglur sem samkeppnisyfirvöld hafa sett sér þar

---

<sup>98</sup> Sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf., Óliuverstun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði.*

<sup>99</sup> Sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004.

um.<sup>100</sup> Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004, í olíumálinu svonefnda, var heimild til lækkingu sekta beitt þar sem tilteknir aðilar málsins höfðu starfað með samkeppnisyfirvöldum við rannsókn málsins.

#### *9.4. Helstu grunnþættir reglna um lækkingu eða niðurfellingu stjórnvaldssekta og kröfur sem gera verður til þeirra*

Við greiningu á þeim kröfum sem gera verður til reglna um lækkingu eða niðurfellingu stjórnvaldssekta verður að hafa markmið reglnanna í huga. Markmið slíkra reglna er að koma upp um ólöglegt samráð fyrirtækja með aðstoð þeirra fyrirtækja er sjálf taka þátt í hinu ólöglega samráði. Markmiðunum verður ekki náð nema að reglurnar og samkeppnisréttarlegt umhverfi þeirra fullnægi ákveðnum kröfum. Eins og fram kom hér að framan hafa innan OECD og ICN verið starfandi hópar sérfræðinga sem fengist hafa sérstaklega við málefni er varða ólöglegt samráð fyrirtækja. Meðal þess efnis sem hóparnir hafa unnið að er rannsókn á þeim reglum sem hér eru til umfjöllunar. Af hálfu ICN var gefin úr skýrsla í apríl 2006 sem byggð er á rannsóknum ofangreinds hóps og meðal þess efnis sem í henni er að finna eru leiðbeiningar um hvernig best sé að haga niðurfellingarreglum þannig að markmiðum þeirra verði náð.<sup>101</sup> Eitt mikilvægasta atriðið sem hafa verður í huga í þessu sambandi er að án nægilega öflugra og skilvirkra reglna um lækkingu eða niðurfellingu viðurlaga sjá fyrirtæki sér ekki hag sinn í því að gefa sig fram. Bent hefur verið á nokkur atriði sem talin eru veigamest þegar að þessu kemur.

#### *Ábattan sem fylgir því að taka þátt í ólöglegu samráði*

Tryggja verður að veruleg áhætta felist í því fyrir fyrirtæki að taka þátt í ólöglegu samráði. Í því sambandi verður öflugt og skilvirkt eftirlit með mörkuðum að vera til staðar á þann hátt að fyrirtæki og fulltrúar þeirra verði þess áskynja að yfirvöld fylgist ávallt með því sem er að gerast á mörkuðum. Þá hefur það verulega þýðingu fyrir fyrirtæki að vita af skýrum og skilvirkum niðurfellingarreglum. Slíkt er til þess fallið að fyrirtækin og starfsmenn þeirra keppist um að vera fyrst til að tilkynna ólöglegt samráð þar sem það getur orðið til þess að lækka eða fella algerlega niður þær sektir sem annars hefðu verið lagðar á viðkomandi félag. Í þessu sambandi ber að hafa í huga hvers eðlis þátttaka í ólöglegu samráði er. Líta má á þátttakendur ólöglegs samráðs sem meðlimi í

---

<sup>100</sup> Enda þótt niðurfellingarreglunum hafi einungis einu sinni verið beitt með formlegum hætti hefur samstarf aðila ólöglegs samráðs verið haft til hliðsjónar í málum er lokið hefur með sátt. Má í þessu sambandi nefna cabas-málið svonefnda, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/2005.

nokkurs konar félagasamtökum. Viðkomandi samtök geta virst mjög „sterk“ og talað einum rómi en hins vegar ber að líta til þess að inn á við eru slík samtök mjög ótraust. Þátttaka í samráðinu helgast af því að viðkomandi fyrirtæki telja sig hagnast meira á því að vinna saman heldur en að keppa. Eftir sem áður eru viðkomandi fyrirtæki keppinautar sem hugsa fyrst og fremst um eigin hag. Af þessu leiðir að ef fyrirtæki verða þess vör að samráðið er ekki lengur þeim í hag minnkar samráðsvilji þeirra. Hollusta við félagasamtökin og hið ólögmeta samráð getur sökum þessa verið afar brothætt. Möguleikinn á að einhverjir kunni að víkja frá hinu ólögmeta samráði, vegna þess að það er þeim ekki lengur í hag, er ávallt til staðar og er til þess fallinn að vekja tortryggni á meðal þátttakenda samráðsins í garð hvers annars. Þessu til stuðnings má taka sem dæmi fyrirtæki sem hefur verulegar áhyggjur af því að upp komist um þátttöku þess í ólögmetu samráði. Eftir því sem áhyggjur þess aukast þeim mun líklegra er að það komi sjálfviljugt fram og viðurkenni brot sín fyrir samkeppnisyfirvöldum í skiptum fyrir niðurfellingu sekta, að því gefnu að það viti af tilvist niðurfellingarreglna. Eins og fram hefur komið hér að framan kemur niðurfelling sekta þó aðeins til greina gagnvart því fyrirtæki sem fyrst leitar til samkeppnisyfirvalda. Það fyrirtæki sem síðar kemur getur aðeins notið lækkunar sekta að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Séu þau skilyrði ekki uppfyllt blasir við full sektarálagning.

Ofangreindur hvati, þ.e. að vera fyrst fyrirtækja til að tilkynna ólögmett samráð gegn niðurfellingu sekta, gerir það að verkum að úr getur orðið nokkurs konar „*kapphlaup*“ á milli þeirra er tekið hafa þátt í ólögmetu samráði. Niðurfellingarreglur eru þannig til þess fallnar að skapa tortryggni á milli aðila ólögmetts samráðs og veikja undirstöður þess. Spyrja má hvaða áhrif það hefði á þátttakendur slíks samráðs ef einn aðila þess mætti ekki á fyrirfram boðaðan samráðsfund og ekki næðist í hann. Viðstödd fyrirtæki hljóta óhjákvæmilega að velta því fyrir sér hvort viðkomandi hafi gengið til liðs við samkeppnisyfirvöld og tilkynnt um samráðið? Það umhverfi sem niðurfellingar reglur skapa er til þess fallið að ýta undir tortryggni og byggja upp vantraust á milli aðila ólögmetts samráðs. Sem slíkar verður að líta á reglurnar sem mjög áhrifamikil og árangursríkt tæki í baráttunni við ólögmett samráð fyrirtækja.

#### *Fjárbæð sekta*

---

<sup>101</sup> Sbr. Anti-Cartel Enforcement Manual, Cartel Working Group, Subgroup 2: Enforcement Techniques, April 2006, Chapter 2 – Drafting and Implementing an Effective Leniency Program.

Ljóst er að hvati fyrirtækja til að gefa sig fram og tilkynna brot sín er ekki nægilega mikill ef nægjanlega þungum viðurlögum er ekki beitt. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. geta sektir numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærrí en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Álagðar stjórnvaldssektir verða að vera fyrirtækjum ólögmæts samráðs tilfinnanlegar. Með því að gera fyrirtækjum það háar sektir að þau finni fyrir því í rekstri sínum eru varnaðaráhrif betur tryggð gegn brotum af því tagi sem hér er fjallað um. Með sektarákvörðunum sínum gera samkeppnisyfirvöld fyrirtækjum ljóst að til greina kemur að leggja á verulegar sektir. Einnig verða stjórnendur fyrirtækja að eiga á hættu persónulega refsíabyrgð vegna þessara brota. Er það því til þess fallið að fyrirtæki og fulltrúar þeirra hugsi sig um áður en þau ákveða þátttöku sína í ólögmætu samráði. Séu sektir ekki nægilega háar getur það leitt til þess að lítið yrði á sektir samkeppnisyfirvalda einungis sem hluta af kostnaði fyrirtækisins sem leiðir af viðskiptum þess. Gera verður þátttakendum ólögmæts samráðs það ljóst að þátttaka í slíku athæfi borgi sig ekki. Að ofangreindu virtu er óhætt að fullyrða að hagnaður af ólögmætu samráði megi ekki vera meiri en sá kostnaður sem getur hlotist vegna sektarákvörðunar.

#### *Gagnsæi, fyrirsjáanleiki og áreiðanleiki í framkvæmd*

Í þriðja og síðasta lagi verður að tryggja gagnsæi og áreiðanleika í framkvæmd niðurfellingarreglna. Samkeppnisyfirvöld verða að byggja upp traust fyrirtækja og þeirra sem fram koma fyrir þeirra hönd með því að sýna samræmda túlkun og beitingu reglnanna. Í þessu sambandi er fyrirsjáanleiki afar mikilvægur þáttur þar sem nauðsynlegt er að sá sem hyggst nýta sér reglur af þessum toga geti séð fyrir með mikilli vissu í hvaða farveg mál hans mun fara eftir að viðkomandi gefur sig fram. Þá er mikilvægt að sami aðili geti gert sér grein fyrir hverjar hugsanlegar afleiðingar geta orðið gefi hann sig ekki fram. Ólíklegt verður að telja að fyrirtæki og fulltrúar þeirra gefi sig fram við samkeppnisyfirvöld geti þessir aðilar ekki séð með mikilli vissu fyrir komandi málarekstur.

Telja verður að mesti árangurinn sé fólgin í því að hagsmunir viðkomandi fyrirtækja og stjórnenda þeirra fari saman og að slíkt komi fram með skýrum hætti í löggjöf eða reglum. Í IX. kafla. samkeppnislaga nr. 44/2005 er fjallað um viðurlög við brotum á ákvæðum laganna. Skv. 37. gr. leggur Samkeppniseftirlitið stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brotið hafa gegn ákvæðum laganna. Í 42. gr. laganna



er ákvæði þess efnis að brot gegn lögnum, reglum og fyrirmælum settum skv. þeim varði fésektum eða fangelsi. Ef greint er á milli fyrirtækjanna og einstaklinganna í þessum efnum leiðir óhjákvæmilega til þess að stjórnendur fyrirtækja sæju sér ekki hag í að vinna með samkeppnisyfirvöldum vegna þess að það gæti mögulega bakað þeim refsíabýrgð jafnvel þótt fyrirtækið fengi niðurfellingu á sínum viðlögum. Virkni reglna um niðurfellingu hlýtur að vera mest þegar bæði fyrirtæki og stjórnendur sjá augljósa kosti við það að hætta samráði og taka upp samstarf við að upplýsa um það.

### *9.5. Niðurstæða*

Eins og fram hefur komið leggur nefndin til að þátttaka í ólögætu samráði varði fyrirtæki stjórnvaldssektum og einstaklinga refsingu. Nefndin er þeirrar skoðunar að ólögætt samráð sé alvarlegt brot sem geti valdið almenningi miklu tjóni. Hins vegar getur verið vandasamt að upplýsa og stöðva brot sem felst í ólögætu samráði þar sem slíkt brot er yfirleitt framið með leynd og reynslan sýnir að fyrirtæki sem taka þátt í ólögætu samráði grípa til ráðstafana til þess að eyða sönnunargögnum. Þótt meginreglan sé sú að sá sem fremur brot sæti viðurlögum vegna brotsins eiga sérsjónarmið við í samkeppnisrétti. Niðurfellingarreglur hafa víða reynst mjög öflugt tæki til þess að uppræta þessi skaðlegu brot á samkeppnisreglum. Nefndin telur að hagsmunir af því að stöðva og koma í veg fyrir ólögætt samráð vegi þyngra heldur en að allir þátttakendur í samráði sæti viðurlögum. Telur nefndin því æskilegt að áfram verði unnt samkvæmt íslenskum rétti að beita niðurfellingarreglum. Er einnig rétt að skapa enn skýrari lagagrundvöll fyrir niðurfellingarreglum í samkeppnisrétti. Gerir nefndin að þessu leyti svohljóðandi tillögur um breytingar á samkeppnislögum:

x. gr.

Unnt er að lækka sektir ef fyrirtæki hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppnisefirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í fórum sínum og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppnisefirlitið mælir fyrir um í reglum.

y. gr.

Falla má frá sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppnisefirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppnisefirlitið mælir fyrir um í reglum.

Til þess að tryggja skilvirkni niðurfellingareglna hér á landi verður að sjá til þess að bæði fyrirtæki og stjórnendur þeirra hafi hag af því að snúa sér til samkeppnisyrvalda og upplýsa um samráð. Í samræmi við þetta gerir nefndin tillögu um að tekið verði upp í samkeppnislög ákvæði sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að falla frá kæru til lögreglu á hendur einstaklingi hafi hann eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn fyrir veitt upplýsingar um ólöglegt samráð fyrirtækja:

z. gr.

Falla má frá kæru á hendur einstaklingi hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það þegar hefur í fórum sínum, enda séu nánari skilyrði uppfyllt sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

## Sérálit Boga Nilssonar

Sérálit BN lýtur að efni 7. og 8. kafla skýrslunnar og að nokkru leyti að efni 9 kafla. Jafnframt snertir það 1. kafla skýrslunnar þar sem er finna almenna umfjöllun um efni í öðrum köflum skýrslunnar.

7. kafli skýrslunnar ber yfirskriftina „Viðurlög við brotum á lögum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með“, 8. kafli „Viðurlög vegna brota á samkeppnislögum“ og 9. kafli „Reglur um niðurfellingu eða lækkun viðurlaga vegna brota á samkeppnisreglum“.

### **I. Löggjöf á hinum Norðurlöndunum til samanburðar.**

Þegar við leitum fyrirmynda í löggjafarstarfi og könnun þróun á ákveðnum sviðum réttarins hefur um langa hríð fyrst verið leitað til hinna Norðurlandanna. Sérstaklega hefur verið horft til Danmerkur og Noregs af menningarlegum og sögulegum ástæðum. Nefndin leitaði upplýsinga um löggjöf um eftirlit á fjármálamarkaði og um samkeppniseftirlit hinna Norðurlandanna og í nokkrum öðrum löndum. Ástæða er til að víkja að löggjöf hinna Norðurlandanna þegar lagaákvæði um viðurlög, þ.m.t. stjórnvaldssektir, á umræddum sviðum eru endurskoðuð.

#### **1. Fjármálaeftirlit**

##### **a. Danmörk. (Finanstilsynet)**

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

##### **b. Noregur. (Kredittilsynet)**

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

##### **c. Svíþjóð. (Finansinspektionen)**

1. Innherjasvik og markaðsmisnotkun.

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

2. Lög um banka og fjármálastarfsemi (bank- och finansieringsrörelse)

Tiltekin brot á lögnum geta varðað banka (kreditinstitut) stjórnvaldssektum, annars vegar „Straffavgift“ hins vegar „Förseningsavgift“ sem er mun lægri en hin fyrrnefnda.

Refsiákvæði eru ekki í lögnum þannig að venjuleg refsimeðferð kemur ekki til álita.

##### **d. Finnland. (Finansinspektionen á sv.)**

1. Innherjasvik og markaðsmisnotkun.

Stjórnvaldssektir ekki heimilaðar.

Venjuleg refsimeðferð.

2. Samkvæmt lögum um Finansinspektionen nr. 587/2003, §24 b, getur Fjármálaeftirlitið beitt stjórnvaldssektum, „Ordningsavgift“, aðallega ef eftirlitsskyldur aðili vanrækir tilkynningarskyldu.

Sekt á hendur fyrirtæki getur numið frá 500€ til 10.000€.

Sekt á hendur einstaklingi getur numið frá 50€ til 1.000€.

Ákvörðun er kæránleg til sérdómstóls, Marknadsdomstolen.

Þá getur Marknadsdomstolen, að kröfu Fjármálaeftirlitsins, lagt stjórnvaldssektir, „Påføljdsavgift“, á eftirlitsskylda aðila vegna tiltekinna brota á lögum um fjármálastarfsemi, sbr. §26 a laga um Fjármálaeftirlitið.

Sekt á hendur lögaðila getur numið frá 500€ til 200.000€.

Sekt á hendur einstaklingi getur numið 100€ til 10.000€.

Að öðru leyti venjuleg refsimeðferð.

#### **e. Samantekt.**

Samkvæmt löggjöf hinna Norðurlandanna eru heimildir fjármálaeftirlitsstofnana landanna til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögum sem þær hafa eftirlit með afar takmarkaðar. Slíkar heimildir eru alls ekki fyrir hendi í Danmörku og Noregi.

Samkvæmt sænskri löggjöf er Fjármálaeftirlitinu einungis heimilt að beita fyrirtæki (kreditinstitut) stjórnvaldssektum á afmörkuðu sviði. Í þeim tilvikum getur brot ekki jafnframt varðað refsingu.

Í Finnlandi eru heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum bundnar við vanrækslu á tilkynningarskyldu. Fjárhæðir stjórnvaldssekta eru mjög takmarkaðar í þeim tilvikum. Marknadsdomstolen getur lagt á stjórnvaldssektir í ríkari mæli. Fjármálaeftirlitið er þá sóknaraðili máls.

Samkvæmt framangreindu er sýnt að löggjöf hér á landi gengur nú þegar mun lengra heldur en löggjöf hinna Norðurlandanna í að heimila Fjármálaeftirlitinu að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og einstaklinga vegna brota á löggjöf sem það hefur eftirlit með.

#### **2. Samkeppniseftirlit**

##### **a. Danmörk. (Konkurrencestyrelsen -ráðet)**

Samkeppnisyfirvöld hafa ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum.

Venjuleg refsimeðferð er að jafnaði eingöngu stefnt gegn lögpersónu.

##### **b. Noregur. (Konkurransetilsynet)**

Samkeppnisyfirvöld geta lagt stjórnvaldssektir, (overtredelsesgebyr), á fyrirtæki vegna brota á samkeppnislögum, sbr. 29. gr. laga nr. 12/2004. Ákvörðun er ekki kæránleg en unnt að leggja hana fyrir dómstól sem taka má á öllum þáttum máls.

Tiltekin brot á samkeppnislögum varða refsingu ef þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi, sbr. 30. gr. laga nr. 12/2004.

Samkvæmt norskri refsilöggjöf tekur refsheimild samkeppnislaga bæði til einstaklinga og fyrirtækja með áþekkingu hætti og hér á landi.

Undirrituðum er ekki kunnugt um að enn hafi reynt á samspil stjórnvaldssektarmeðferðar og venjulegrar refsimeðferðar í Noregi eftir gildistöku laga nr. 12/2004. Fyrir gildistöku nefndra laga höfðu samkeppnisfyrirvöld ekki heimild til að beita stjórnvaldssektum.

Í NOU 2003:15 „**Fra bot til bedring**“ er m.a. fjallað um hvort mál, þar sem til greina kemur að beita hvort heldur sem er stjórnvaldssekt eða refsingu, skuli rekið í einum farvegi eða tveimur, sbr. bls. 158, „**Tosporet eller ensporet system?**“ Í umfjölluninni er mælt með málsmeðferð í einum farvegi. Verður ekki annað séð en að ummæli í greinargerð við 9. gr. norsku samkeppnislaganna þar sem fjallað er um hlutverk samkeppniseftirlitsins séu í samræmi við þetta en þar segir: *Etter bokstav a skal Konkurransetilsynet kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes. Det er forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11 det her siktes til. Ved overtrædelser av forbudsbestemmelsene kan Konkurransetilsynet påby opphør etter § 12 første ledd, treffe midlertidig vedtak om opphør etter § 12 fjerde ledd, ilegge tvangsmulkt etter § 28, treffe vedtak om overtrædelsesgebyr etter § 29 eller anmelde saken til påtalemyndigheten. Det vises forøvrig til merknadene til kapittel 3 og 7.*

### c. Svíþjóð. (Konkurrensverket)

Samkeppnisfyrirvöld geta gert kröfu fyrir dómstóli, „Stockholms tingsrätt“, um að fyrirtæki verði gert að greiða gjald, „konkurrensskadeavgift“, vegna brota á samkeppnisreglum samkeppnislaga, sbr. konkurrenslag 1993:20.

Venjubundnum refsingum er ekki beitt hvorki gegn lögaðila né einstaklingum.

Til tals hefur komið í Svíþjóð að gera alvarleg brot einstaklinga á lögnum refsiverð. Sú hugmynd hefur mætt andstöðu bæði fagaðila og fræðimanna.

### d. Finnland. (Konkurrensverket-sv.)

Samkeppnisfyrirvöld geta gert kröfu fyrir dómstóli, „Marknadsdomstolen“, um að fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja verði gerð stjórnvaldssekt, „påföljdsavgift“.

Venjubundnum refsingum er ekki beitt vegna samkeppnisbrota hvorki gegn lögaðilum né einstaklingum.

### e. Samantekt.

Hér á landi og í Noregi eru viðurlagaákvæði samkeppnislaga þannig orðuð að til greina kemur að beita fyrirtæki hvort heldur sem er stjórnvaldssektum eða venjulegum refsingum vegna brota á lögnum. Einstaklingum má hins vegar refsa vegna brota á lögnum en þeim verður ekki gerð stjórnvaldssekt. Í Noregi er auk þess áskilið að brot hafi verið framið af ásetningi eða stórfelldu gáleysi (grovt uaktsomt)

Ætla verður, sbr. I., 2., b., að í Noregi muni mál, sem á annað borð er kært af hálfu samkeppniseftirlits til ákærvalds, verða lokið að öllu leyti í einum farvegi þ.e. með dómi í refsímáli.

Hvorki í Svíþjóð né í Finnlandi varða brot á samkeppnislögum einstaklinga refsingu.

## **II. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins.**

Hlutverk stofnananna er að hafa eftirlit með framkvæmd laga hvort á sínu sviði. Hafa þær heimildir til að banna ráðstafanir, gefa fyrirmæli um úrbætur, áminna, ákvarða dagsektir til að framfylgja ákvörðunum sem þær hafa tekið en jafnframt hafa þær heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna tiltekinn brota á lögum sem þær hafa eftirlit með. Eftirlitshlutverkið er þó ávallt í forgrunni og á það hlutverk er eðlilegt að leggja áherslu miðað við gildandi réttarskipan hér á landi.

## **III. Álitæfni**

### **1. *Ríkari heimildir handa fjármálaeftirlitinu til að beita stjórnvaldssektum?***

Fjármálaeftirlitið hefur ríkar heimildir til að beita stjórnvaldssektum og í engu samræmi við heimildir fjármálaeftirlits hinna Norðurlandanna. Tel ég að heimildir Fjármálaeftirlitsins gangi nú þegar of langt einkum gagnvart einstaklingum. Þá má spyrja hvers vegna Fjármálaeftirlitið eigi að hafa heimild til að sekta einstaklinga um tugi milljóna króna á meðan Samkeppniseftirlitið hefur ekki slíka heimild?

### **2. *Málum lokið með sátt.***

Tel að vel komi til greina að skipa málum þannig að heimilt sé að ljúka málum með sátt í tilvikum þar sem heimilt er að leggja á stjórnvaldssektir. Myndi slíkt fyrirkomulag vera í samræmi við meðferð mála sem lokið er með lögreglustjórásátt, fyrirkomulag sem á sér talsvert langa sögu. Ennfremur væri það í samræmi við nýlegar heimildir skattrannsóknarstjóra til að ljúka málum með sátt, sbr. lög nr. 134/2005.

Að mínum dómi er hins vegar óhjákvæmilegt að velja á milli leiða. Annað hvort ber að velja sáttaleið eða álagningarleið, þ.e. að stjórnvaldið ákveði viðurlögin án sáttaboðs.

Kerfi, þar sem sami aðili býður sakborningi að ljúka máli með sátt um tiltekin viðurlög en ákveður honum síðan viðurlög fallist hann ekki á sáttina, minnir óneitanlega á réttarfar okkar í opinberum málum fyrir gildistöku laga nr. 19/1991. Dómari gat þá boðið sakborningi upp á sátt um viðurlög en dæmt hann til viðurlaga ef hann féllst ekki á sáttina. Við lagasetninguna 1991 þótti þetta fyrirkomulag ekki geta lengur við hæfi.

### **3. *Málum verði lokið í einum farvegi.***

Ég tel að rannsaka eigi mál í aðalatriðum í einum farvegi og að ljúka beri þeim afdráttarlaust í einum farvegi.

Sagt er að helstu kostir þess að reka mál vegna brota fyrirtækja á samkeppnislögum sem stjórnsýslumál séu þær að sönnunarkröfur séu ekki jafn strangar í stjórnsýslumálum og í refsímálum sem leiði til þess að auðveldara sé að uppræta samráð fyrirtækja í stjórnsýslumáli. Með þessu er gefið í skyn eða nánast sagt að niðurstaða í málum um sama sakarefni, þar sem fjallað er um viðurlög sem flokkast undir viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, geti orðið allt önnur í stjórnsýslumáli heldur en í refsímáli. Þvílík niðurstaða myndi stríða gegn réttarvitund almennings.

Sé það vilji löggjafans að skipa málum þannig að samkeppnisyfirvöld geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki í öllum málum, hversu alvarleg sem þau eru, tel ég að það muni leiða til þess að brot einstaklinga á samkeppnislögum verði ekki lengur refsiverð, sbr. fyrirkomulag í Svíþjóð og Finnlandi.

#### ***4. Niðurfelling eða lækkun stjórnvaldssekta.***

Tel edlilegt að heimilt sé að lækka eða fella niður stjórnvaldssektir í tilefni af samvinnu þess aðila sem framið hefur lögbrot, sbr. 2. mgr. i.f. 37. gr. gildandi samkeppnislaga nr. 44/2005.

Hins vegar tel ég hugmyndir um að Samkeppniseftirlitinu verði heimilað að falla frá kæru til lögreglu á hendur einstaklingi hafi hann eða fyrirtæki sem hann starfar hjá veitt upplýsingar um ólöglegt samráð fyrirtækja afar varasamar. Gæta verður samræmis innan refsiréttarins í þessu efni. Verði talið að einstaklingur hafi brotið þannig af sér að kæra beri hann til lögreglu er það hlutverk ákærvaldsins að meta hvort hann verður sóttur til saka. Verði hann saksóttur og fundinn sekur er það hlutverk dómstóls að ákveða refsingu hans, sbr. einkum 70. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Reykjavík 12. október 2006.

---

Bogi Nilsson





## Álitsgerð um rétt til að fella ekki á sig sök á stjórnslustigi

*Björg Thorarensen prófessor  
Ásgerður Ragnarsdóttir lögfræðingur*

### Efnisyfirlit

1. Viðfangsefnið
2. Um rétt til að fella ekki á sig sök sem eina af grunnreglum opinbers réttarfars
3. Lög og reglur um eftirlit stofnana innan stjórnslunnar, þvingunarúrræði og stjórnsluviðurlög
  - 3.1. Um viðurlög stjórnvalda utan refsivörslukerfisins
  - 3.2. Löggjöf sem mælir í senn fyrir um þvingunarúrræði, stjórnsluviðurlög og refsiviðurlög
    - 3.2.1. Inngangur
    - 3.2.2. Skattalöggjöf
    - 3.2.3. Samkeppnislög
    - 3.2.4. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi
    - 3.2.5. Útvarpslög
    - 3.2.6. Lög um loftferðir
  - 3.3. Skorður við notkun upplýsinga sem aflað er hjá sjálfstæðum rannsóknarnefndum innan stjórnslunnar
4. Réttur til að fella ekki á sig sök sem þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.
  - 4.1. Inngangur
  - 4.2. Skýring hugtaksins „refsivert brot“
  - 4.3. Rétturinn til að fella ekki á sig sök á stjórnslustigi
    - 4.3.1. Inngangur
    - 4.3.2. Stjórnslumál þar sem maður telst í raun borinn sök um refsivert brot
    - 4.3.3. Upplýsingar sem aflað er í stjórnslumáli eru síðar notaðar í refsimáli.
5. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins
6. Endurskoðun löggjafar í Danmörku og Noregi
7. Niðurstöður

## 1. Viðfangsefnið

Álitsgerð þessi er unnin að beiðni nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum sem forsætisráðherra skipaði hinn 27. október 2004. Álitsgerðin fjallar um réttinn til fella ekki á sig sök eða þagnarrétt við rannsókn máls á stjórnslustigi. Markmiðið er að kanna hvernig er háttað lögum og reglum um skyldu til að veita ýmsum eftirlitsstofnunum í stjórnslunni upplýsingar í tengslum við eftirlit eða rannsókn slíkra stofnana á meintum brotum á lögum sem geta leitt til stjórnsluviðurlaga og í sumum tilvikum einnig til refsiviðurlaga. Þá verður kannað hvaða reglur gilda um eftirfarandi notkun upplýsinga eða gagna sem aflað er í stjórnslumáli sem sönnunargagna í síðara refsimáli.

Í þessu sambandi verður sérstaklega litið til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu frá síðustu árum um túlkun 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994, sem fjallar um réttláta málsmeðferð fyrir dómi. Hefur dómstóllinn litið svo á að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð að þeim sem er sakaður um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskýlt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geti til sakfellingar hans. Þar sem 6. gr. MSE er ein helsta fyrirmynd 70. gr. stjórnarskrárinnar sem kom inn í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995 hefur það áhrif á mat á því hvort þessi réttur telst jafnframt stjórnarskrárverndaður samkvæmt íslenskum rétti.

## 2. Um rétt til að fella ekki á sig sök sem eina af grunnreglum opinbers réttarfars

Hugtökin „réttur til að fella ekki á sig sök“ og „þagnarréttur“ hafa ekki verið skilgreind eða aðgreind sérstaklega í íslenskum rétti og hefur fremur lítið verið um þau ritað á þeim vettvangi.<sup>102</sup> Þó má halda því fram að rétturinn til að fella ekki á sig sök (d. *forbid mod selvinkriminering*, e. *right against self-incrimination*) sé rýmra hugtak en rétturinn til að neita að tjá sig eða þagnarrétturinn (d. *retten til tavshed*, e. *right to remain silent*) þar sem það felur ekki aðeins í sér réttinn til þess að veita ekki munnlegar upplýsingar heldur einnig rétt til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur felld sök á mann.<sup>103</sup>

Svo virðist sem íslenskir dómstólar hafi ekki tekið beina afstöðu til þess hvert er nákvæmt inntak þessara réttinda eða hvort þýðingu hafi að greina á milli þeirra í lagaframkvæmd. Í úrlausnum Mannréttindadómstóls Evrópu hafa bæði hugtökin verið notuð og stundum í sömu andrá (e. *right to remain silent and not to contribute to incriminating oneself*) og er aðgreining þeirra ekki alltaf fyllilega skýr, eins og nánar verður rakið í umfjöllun um framkvæmd dómstólsins um þessi efni.<sup>104</sup> Í álitsgerð þessari verður vísað til hugtakanna í þrengri eða rýmri merkingu eftir því sem við á hverju sinni.

Upprunalegt markmið reglunnar um þagnarrétt sakbornings er að sporna við því að maður verði þvingaður til þess að játa sök við yfirheyrslur hjá lögreglu og að

<sup>102</sup> Sjá þó Jónatan Þórmundsson: „Réttarstaða sakbornings“. *Tímarit Lögfræðinga* 1984, 4. hefti, bls. 202 og 207-208 sem kallar rétt sakbornings til þess að neita að svara spurningum um refsiverða hegðun sem honum er gefin að sök „þagnarrétt“ en fjallar að öðru leyti almennt um rétt sakbornings til þess að þurfa ekki að ljá rannsóknaraðilum atbeina sinn við rannsókn máls gegn sér.

<sup>103</sup> Guy Stessens: „The Obligation to Produce Documents Versus the Privilege Against Self-incrimination: Human Rights Protection Extended too Far“. *European Law Review*. Human Rights Survey 1997, bls. 48.

<sup>104</sup> Eva Smith: *Straffeproses*, bls. 31.

upplýsingar sem fengnar eru fram með slíkri þvingun verði lagðar til grundvallar við ákvörðun um sekt manns en með því skapast hætta á að menn verði ranglega sakfelldir.<sup>105</sup>

Reglan um þagnarrétt sakbornings við rannsókn opinbers máls telst til helstu meginatriða sem einkenna réttarstöðu hans og er hún ein af grundvallarreglum opinbers réttarfars. Hún kemur skýrt fram í 3. mgr. 32. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 (oml.) sem mælir fyrir um að sakborningi sé óskýlt á öllum stigum opinbers máls að svara spurningum sem varða refsiverða hegðun sem honum er gefin að sök. Ber yfirheyra að benda sakborningi ótvírætt á þennan rétt þegar efni standa til. Regla þessi er áréttuð hvað varðar yfirheyrslur hjá lögreglu í 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu nr. 395/1997. Hún er undantekningalaus og gildir bæði á rannsóknarstigi hjá lögreglu og við málmeðferð fyrir dómi. Láti lögregla hjá líða að benda sakborningi á þennan rétt við skýrslutöku er það ekki einungis aðfinnsluvert heldur má einnig ætla, m.a. í ljósi réttarpróunar síðustu ára um túlkun 6. gr. MSE, að slík skýrsla geti ekki haft sönnunargildi í opinberu máli.<sup>106</sup> Í eldri lögum um meðferð opinberra mála var tekið fram að sakborningi skyldi jafnframt bent á að þögn hans kynni að vera skýrð honum í óhag en sú tilhögun var afnumin með lögum nr. 19/1991. Það hefur þó ekki verið talið stríða gegn rétti manns til þess að neita að tjá sig um sakargiftir, sem leiddur er af 6. gr. MSE, þótt þögn hans kunni að verða skýrð honum í óhag þegar skorið er úr því í dómi hvort hann telst sýkn eða sekur.<sup>107</sup> Auk fyrrgreindrar meginreglu um þagnarrétt sakbornings kemur fram í 51. gr. oml. að manni er ekki skylt að svara spurningum að viðlagðri vitnaábyrgð ef ætla má að svar við henni feli í sér játningu eða bendingu um það að hann eða venslamaður hans eða aðrir honum nákomnir hafi framið refsiverðan verknað.

Af ýmsum öðrum ákvæðum laganna um meðferð opinberra mála má leiða hina viðtækari reglu um rétt sakbornings til þess að fella ekki á sig sök við rannsókn refsímáls. Þannig er sakborningi almennt óskýlt að ljá rannsóknaraðilum atbeina til rannsóknarinnar nema bein lagaskylda sé til þess að hlíta rannsóknaraðgerðum og liggja engin viðurlög við því að neita um slíkan atbeina. Þá er meginreglan að dómsúrskurð þurfi til ákveðinna rannsóknaraðgerða ef samþykki sakbornings liggur ekki fyrir og má þar til dæmis nefna 93. gr. oml. varðandi leit og líkamsrannsókn, svo og d-lið 71. gr. laganna varðandi geðrannsókn. Loks er sakborningi ekki skylt að afhenda eða benda lögreglu á muni, þar með talin skjöl, sem kunna að hafa sönnunargildi í opinberu máli en lögreglu er hins vegar rétt að leggja hald á slíka muni sem finnast og telja má til sakargagna, sbr. 78. gr. oml. Þótt lögregla finni skjöl með upplýsingum sem sakborningur hefur skráð um sakarefnið hefur haldlagning á

<sup>105</sup> Sjá um þetta t.d. rökstuðning í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) í máli *John Murray gegn Bretlandi* frá 8. febrúar 1996, 44. mgr. Reports of Judgments and Decisions, 1996-I.

<sup>106</sup> Eiríkur Tómasson: *Réttarstaða sakbornings og verjanda*, bls. 17. Í *H 1990, 1710* var skortur á því að benda sakborningi á þennan rétt þó aðeins talinn aðfinnsluverður.

<sup>107</sup> Í dómi MDE í fyrrgreindu máli *John Murray gegn Bretlandi* varð það niðurstaða dómstólsins að réttur sakaðs manns til að neita að tjá sig um sakargiftir leiði ekki til þess að óheimilt sé að skýra þögn sakbornings honum í óhag. Kærandi sem hafði verið sakaður um og dæmdur fyrir aðild að hryðjuverkum á Norður-Írlandi hafði neitað að tjá sig um sakargiftir þrátt fyrir að honum væri bent á að þögn hans kynni að verða skýrð honum í óhag. Var hann sakfelldur, m.a. með vísun til þess. Taldi Mannréttindadómstóllinn, með skírskotun til allra málavaxta, að með því móti hefði þó ekki verið brotið gegn rétti kæranda til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE.

þeim ekki verið talin brjóta gegn rétti sakbornings til að tjá sig samkvæmt 3. mgr. 32. gr. oml. eins og staðfest var í eftirfarandi dómi:

Í dómi *Hæstaréttar frá 24. janúar 2003* í máli nr. 25/2003 var deilt um lögmæti haldlagningar á dagbók sakbornings. Í úrskurði héraðsdóms sem staðfestur var í *Hæstarétti* var jafnframt tekið fram að eðli máls samkvæmt sé engin takmörkun á því hvaða munir geti fallið undir 78. gr. oml. en það hljóti að ráðast af atvikum og aðstæðum hverju sinni.

Auk fyrrgreindra varnagla sem eiga að tryggja réttarstöðu sakbornings að þessu leyti er viðurkennt að sakborningur í opinberu máli megi innan ákveðinna marka gefa ranga skýrslu eða tálma rannsókn máls með beinum athöfnum sér að refsilausu.<sup>108</sup> Samkvæmt 143. gr. almennra hegningarlaga (alm. hgl.) varðar það sökunaut í opinberu máli ekki refsingu þó hann skýri rangt frá málavöxtum. Þeim manni skal ekki heldur refsað sem hefur skýrt rangt frá atvikum vegna þess að réttar upplýsingar um þau hefðu getað bakað honum refsíabyrgð. Einnig má benda á 3. mgr. 112. gr. alm. hgl. um að tálma rannsókn brots með því að eyðileggja, breyta eða koma undan sönnunargögnum og 3. mgr. 162. gr. sömu laga varðandi rangfærslu á sönnunargögnum. Þótt ekki liggi refsivíðurlög við slíkri háttsemi sakbornings geta þau kallað á aðrar ráðstafanir í þágu lögreglurannsóknar s.s. gæsluvarðhald samkvæmt a- og b-lið, 1. mgr. 103. gr. oml. Einnig getur slík háttsemi sakbornings leitt til þess að sönnunarmat í refsimáli gegn honum verði óhagstæðara auk þess sem hún getur haft áhrif á refsimatið sbr. 8. tölul. 1. mgr. 70. gr. alm. hgl. og 9. tölul. 1. mgr. 74. gr. sömu laga. Þá getur neitun sakbornings um að svara spurningum eða tregða á að skýra undanbragðalaust og greinilega frá atvikum máls haft áhrif á bótarétt hans vegna gæsluvarðhalds og annarra rannsóknaraðgerða, en samkvæmt niðurlagsorðum 175. gr. oml. má fella niður bætur eða lækka þær ef sakborningur hefur valdið eða stuðlað að þeim aðgerðum sem hann reisir kröfu sína á.<sup>109</sup> Hafa þessi áhrif af háttsemi sakbornings ekki verið talin brjóta gegn rétti hans til þess að fella ekki á sig sök.

Í sérrefsilögum má finna sérreglur sem lúta að þröngt afmörkuðum aðstæðum um skyldu manns til að veita upplýsingar sem fellt geta sök á hann. Þannig er í 1. mgr. 58. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 mælt fyrir um upplýsingaskyldu eiganda (umráðamanns) ökutækis og er honum skylt, þegar lögreglan krefst þess, að gera grein fyrir, hver hafi stjórnað ökutækinu á tilteknum tíma. Er ljóst að slíkar upplýsingar geta fellt sök á hann sjálfan. Varðar brot á þessu ákvæði sektum eins og önnur brot á umferðarlögum samkvæmt 100. gr. laganna og reglugerð nr. 575/2001 um sektir og önnur víðurlög vegna brota á umferðarlögum og reglum settum samkvæmt þeim.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Jónatan Þórmundsson, bls. 208.

<sup>109</sup> Má um þetta til dæmis vísa til dóma *Hæstaréttar frá 7. nóvember 2002* í máli nr. 194/2002 og *H 2000, 3119*.

<sup>110</sup> Á álitæfni um þagnarrétt sakbornings við slíkar aðstæður reyndi m.a. í dómum MDE í málum *Weh gegn Austurríki* frá 8. apríl 2004 og *Rieg gegn Austurríki* frá 24. mars 2005, en kærendur í báðum málum höfðu verið sektaðir fyrir að neita að gefa upplýsingar um ökumann bifreiðar sinnar sem hafði mælst af lögreglu á ólöglegum umferðarhraða. Ekki var talið að upplýsingaskylda við þessar aðstæður bryti gegn rétti kæranda samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE, enda var ekki sýnt fram á skýr tengsl á milli skyldu þeirra til að upplýsa um ökumann og sakfellingar fyrir umferðarlagabrot en í hvorugu tilvikinu voru kærendur ákærðir fyrir hraðakstur.

### 3. Lög og reglur um eftirlit stofnana innan stjórnáslunnar, þvingunarúrræði og stjórnásluviðurlög

#### 3.1. Um viðurlög stjórnvalda utan refsivörslukerfisins

Lög um meðferð opinberra mála og þar með framangreind ákvæði um þagnarréttinn og reglur um rétt til að fella ekki sök á sjálfan sig taka að meginsteftnu aðeins til mála sem handhafar ríkisvaldsins höfða til *refsingar*, með öðrum orðum refsímál sem rannsókuð eru hjá lögreglu samkvæmt nánari ákvæðum laganna. Lögin skilgreina ekki hvað er átt við með refsingum en byggt er á skilgreiningu 1. mgr. 31. gr. alm. hgl. um það efni að með refsingu sé átt við fangelsi eða fésektir. Þannig miðast lögin um meðferð opinberra mála við hið formlega refsiréttarhugtak og tilvik þar sem um refsiverða háttsemi er að ræða.

Í löggjöf og réttarframkvæmd hér á landi hefur verið byggt á því að til séu aðrar viðurlagategundir sem kunna að líkjast refsingu í skilningi almennra hegningarlaga en eru engu að síður skilgreind á annan hátt í lögum og háttsemi sem þau liggja við því ekki skilgreind sem refsiverð háttsemi. Röksemdir að baki þessu geta verið að löggjafinn stefni að markmiðum sem eru ólík refsimarkmiðum að einhverju leyti. Sem dæmi um slíkt má nefna þvingunarúrræði stjórnvalda vegna vanrækslu á að gegna lögboðinni skyldu eða viðurlög við agabroti samkvæmt starfsmannalögum nr. 70/1996. Þá hafa fívíti eða dagsektir samkvæmt stjórnvaldsákvörðun verið taldar falla utan refsiréttarhugtaksins, en sektir samkvæmt skattalögum hafa þó verið taldar til refsinga en nánar verður fjallað um nokkur þessara viðurlaga hér á eftir.<sup>111</sup> Þótt refsingar séu skilgreindar í 31. gr. alm. hgl. sem áður segir liggur engin lagaleg skilgreining fyrir eða samheiti yfir þær viðurlagategundir sem ákveðnar eru af stjórnvöldum utan refsivörslukerfisins. Er því notast við hugtakið „stjórnásluviðurlög“ sem hliðstæðu við hugtakið „refsiviðurlög“ innan refsivörslukerfisins. Hugtakið hefur m.a. unnið sér sess sem samheiti yfir önnur viðurlög en refsingar sem opinberir starfsmenn geta sætt vegna réttarbrotu í stjórnáslunni, s.s. um áminningu eða frávikningu á grundvelli ákvæða starfsmannalaga.<sup>112</sup> Er ekki órökrétt að nota það einnig í rýmri merkingu um öll viðurlög sem ákveðin eru af stjórnvaldi.

Þá ber að hafa í huga að skilgreiningar af þessu tagi og greinarmunur á milli tvenns konar viðurlaga hefur hugsanlega takmarkaða þýðingu. Eins og nánar verður vikið að á eftir í umfjöllun um túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á 6. gr. MSE hefur þar verið slegið föstu að skilgreining innanlandsréttar aðildarríkja á því hvað telst „refsivert brot“ eða „refsiviðurlög“ í skilningi ákvæðisins ráði ekki úrslitum um það hvort ákvæðið gildi um tiltekna aðstæður.

Ákvörðun um að beita þvingunarúrræðum eða stjórnásluviðurlögum er venjulega í höndum sérstakra stofnana eða nefnda innan stjórnáslunnar sem löggjafinn hefur falið eftirlitshlutverk með framkvæmd tiltekinna laga og veitt ýmsar valdheimildir í því sambandi. Engar samræmdar reglur eða löggjöf gilda þó sérstaklega á þessu sviði, umfram almennar reglur stjórnáslulaga nr. 37/1993 sem gilda um öll stjórnáslumál,

<sup>111</sup> Sjá umfjöllun um tengsl refsinga og stjórnásluviðurlaga í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 29. janúar 2005 í máli nr. 3/2004, bls. 73.

<sup>112</sup> *Starfsskilyrði stjórnvalda*. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnáslunni, bls. 115.

en þær ráðast af sérreglum í viðkomandi lögum hverju sinni. Er valdheimildum þeirra mjög misjafnlega háttáð og einnig hvort viðurlög sem þær ákveða beinast bæði að einstaklingum og löggaðilum. Meðal viðurlaga sem slíkar stofnanir eða nefndir geta ákveðið eru álagning stjórnvaldssekta svo og afturköllun réttinda eða leyfa til starfsemi. Þá eru dæmi þess að stjórnvaldssektir gangi undir heitinu *févti* í merkingunni viðurlög í tilvikum þar sem brotið er gegn tilgreindum fyrir mælum eða reglum sem eftirlitsstofnanir hafa sett. Loks eru heimildir til að beita dagsektum algengt þvingunarúrræði sem lög veita eftirlitsstofnunum í stjórnsýslunni t.d. til að knýja á um að öryggisatriðum sé fullnægt eða aðrar úrbætur gerðar í rekstri fyrirtækja. Auk þess mæla lög stundum fyrir um skyldu til þess að veita slíkum stofnunum eða nefndum upplýsingar eða gögn að viðlögðum dagsektum.

Þar sem ákvarðanir af þessu tagi eru almennt taldar falla utan refsiviðurlaga í skilningi almennra hegningarlaga og laganna um meðferð opinberra mála gilda sem áður segir almenn ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um meðferð málsins, nema sérstakra undantekninga frá þeim sé getið. Hafa dómstólar staðfest það sjónarmið.

Í dómi Hæstaréttar í *H 1999, 957* var til úrlausnar krafa um ógildingu á ákvörðun Fiskistofu um að leggja á gjald vegna ólögmæts sjávarafla samkvæmt lögum nr. 37/1992. Hélt stefnandi því fram að í álagningu gjaldsins fælist refsíákvörðun og því bæri að fara með málið samkvæmt almennum reglum opinbers réttarfars varðandi refsíákvæðanir. Í forsendum héraðsdóms sem staðfestur var í Hæstarétti var rökstutt að lög nr. 37/1992 kvæðu ekki á um fésektir, heldur álagningu sérstaks gjalds vegna sannanlegs ólögmæts sjávarafla samkvæmt sjálfstæðri löggjöf þar um. Um málsmeðferð færi því eftir þeim lögum, stjórnsýslulögum og almennum reglum stjórnsýsluréttarins, eftir því sem við ætti.

Samkvæmt framansögðu gilda engin lagaákvæði um þagnarrétt sakbornings eða rétt til þess að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnsýslumála sem leiða til stjórnsýsluviðurlaga. Þá er ekki að finna almennar reglur um það hvort eða að hvaða marki upplýsingar sem stjórnvöld afla við eftirlit með framkvæmd laga og rannsókn mála verði notaðar sem sönnunargögn í opinberu máli, þótt sérreglur megi finna um það efni í löggjöf um sjálfstæðar rannsóknarnefndir eins og nánar verður rakið hér á eftir.

## **3.2. Löggjöf sem mælir í senn fyrir um þvingunarúrræði, stjórnsýsluviðurlög og refsiviðurlög**

### **3.2.1. Inngangur**

Ýmis dæmi eru um að löggjöf sem veitir eftirlitsstofnunum heimildir til að ákveða stjórnsýsluviðurlög eins og stjórnvaldssekt eða févti geymi einnig refsíákvæði þess efnis að brot á lögunum varði refsingu, t.d. fésekt eða fangelsi. Er þá stundum mælt fyrir um að stjórnvaldið geti vísað máli til lögreglu til opinberrar rannsóknar telji það að brotið hafi verið gegn refsíákvæðum laganna eða annarra laga. Þó er algengara að ekki sé vikið að því hver vísi máli til lögreglu eða hvenær það skuli gert. Ef opinber rannsókn hefst vegna gruns um refsivert brot gegn viðkomandi lögum verður virkur réttur sakbornings til þess að tjá sig ekki um sakarefnið samkvæmt 3. mgr. 32. gr. oml. svo og aðrar reglur sem stefna að því að vernda rétt manns til að fella ekki sök á sjálfan sig sem áður var lýst.

Þá eru ýmis dæmi þess að það teljist sjálfstætt refsivert brot samkvæmt viðkomandi sérlögum að neita að láta í té upplýsingar og gögn sem stjórnvald kallar eftir eða að veita rangar eða villandi upplýsingar. Af þessari ástæðu vakna óhjákvæmilega

álítaefni um það hvert sé gildi skýrslna og annarra gagna sem aflað var á stjórnsýslustigi í eftirfarandi refsímáli gagnvart sakborningi, sem var ekki bent á rétt sinn til að neita að tjá og að afhenda gögn um sakarefni, en var þvert á móti skylt samkvæmt lögum að veita upplýsingar.

Hér á eftir verður lýst nokkrum sviðum þar sem fara saman heimildir eftirlitsstofnana í stjórnsýslunni til þess að ákveða þvingunaraðgerðir og stjórnsýsluviðurlög við framkvæmd laga og jafnframt að vísa máli til opinberrar rannsóknar hjá lögreglu vegna gruns um refsiverð brot. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en samantektinni er ætlað að varpa ljósi á nokkrar mismunandi gerðir eftirlits og stjórnsýsluákvæðana af þessum toga þannig að hægt verði að fá nokkra mynd af skipan þessara mála.

### 3.2.2. Skattalöggjöf

Innan skattkerfisins fer fram umfangsmikið eftirlit með framkvæmd löggjafar á sviði skattamála þar sem bæði er kveðið á um skatteftirlit, skattrannsóknir, þvingunaraðgerðir og viðurlagaákvæðanir skattyfirvalda. Jafnframt hafa verið settar ítarlegar reglur um málsmeðferð þessara mála og verkaskiptingu stofnana en að þessu leyti nýtur málaflokkurinn nokkurrar sérstöðu miðað við önnur lög þar sem fjallað er um eftirlit, rannsóknarheimildir og viðurlagaákvæðanir stjórnvalda. Meginheimildin um þetta efni eru lög um tekjuskatt nr. 90/2003 en sérreglur um einstakar skatttegundir má m.a. finna í lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988 og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987. Í XI. kafla laganna um tekjuskatt er lýst mismunandi hlutverki stofnana sem teljast til skattyfirvalda, en það eru ríkisskattstjóri, skattstjórar og skattrannsóknarstjóri ríkisins.

Reglum um framkvæmd skattalöggjafar má í stórum dráttum skipta í tvo þætti. Annars vegar eru þær reglur sem gilda um málsmeðferð við *skatteftirlit* og hins vegar þær reglur sem gilda um *skattrannsóknir*. Er grundvallarmunur á þessum tvenns konar aðstæðum með tilliti til réttarstöðu skattaðila sem verður nú lýst stuttlega enda hefur hann þýðingu fyrir úrlausn um það hvaða reglur gilda um rétt hans til þess að fella ekki á sig sök á stjórnsýslustigi.

Samkvæmt 102. gr. laga um tekjuskatt annast skattstjórar skatteftirlit hver í sínu umdæmi og fer ríkisskattstjóri með yfirstjórn skatteftirlits á landinu öllu. Um skattrannsóknir gildir hins vegar ákvæði 103. gr. sömu laga en samkvæmt 1. mgr. hennar hefur skattrannsóknarstjóri ríkisins með höndum rannsóknir samkvæmt lögnum og lögum um aðra skatta og gjöld sem á eru lögð af skattstjórum eða þeim falin framkvæmd á. Við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra skal gætt ákvæða laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við getur átt einkum að því er varðar réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi sbr. 7. mgr. 103. gr. laganna. Þá er gert ráð fyrir nauðsynlegri aðstoð lögreglu í þágu rannsóknar skattrannsóknarstjóra ef aðili færir undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um væntanlegt undanskot gagna, sbr. 5. mgr. sömu greinar. Í athugasemdum við forvera 103. gr. sem kom inn í núverandi mynd með lögum nr. 111/1992 (og varð 102. gr. A) er fjallað nánar um greinarmun á skatteftirliti og skattrannsóknum, en segir þar m.a.:

Með skatteftirliti hefur verið átt við þann hluta skattendurskoðunar eftir að álagning hefur farið fram og fer fram utan skattstofu, í starfsstöð eða skrifstofu skattaðilans. Skatteftirlitið hefur þannig verið hluti hinnar almennu skattendurskoðunar sem fer

fram án þess að fyrir liggi nokkur ákveðinn grunur um skattsvik. Þýðing skatteftirlits hefur vaxið mjög með upptöku staðgreiðslukerfis skatta 1988 og virðisaukaskatts 1990, þar sem við er komið eftirliti um leið og skýrsla gjaldanda berst skattyfirvöldum, mánaðarlega er varðar staðgreiðslu (og tryggingagjald) og á tveggja mánaða fresti er varðar virðisaukaskatt. Tilgangur með skatteftirliti hefur fyrst og fremst verið sá að veita almennt aðhald og hafa varnaðaráhrif en einnig að skapa grundvöll fyrir gjaldahækkunum í einstökum málum. Með skatransóknum er annars vegar verið að skapa grundvöll fyrir gjaldahækkun með því að afla sönnunargagna í skattsvikamálum og hins vegar að undirbúa refsimeðferð sem getur verið annaðhvort sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða opinber refsimeðferð hjá dómstólum eftir rannsókn hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins á refsipættinum.<sup>113</sup>

Í XII. kafla laganna um tekjuskatt er fjallað um viðurlög og málsmeðferð, og er þar annars vegar ákvæði um *álag* í 108. gr. og hins vegar um *refsingar* í 109. gr. Er hér einnig byggt á fyrrgreindri skiptingu þar sem skattstjórar ákveða álag samkvæmt 108. gr. sem lið í skatteftirliti ef framtalsskyldur aðili telur ekki fram til skatts innan tilskilins frests eða annmarkar eru á framtali. Um refsiverð brot eða skattsvik er hins vegar fjallað í 109. gr. en með því er átt við að aðili gefi af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til nota við skattávarðanir. Sama gildir ef aðili vanrækir að gefa upplýsingar sem kunna að hafa þýðingu við skattávarðanir. Varðar slíkt brot fêsektum og er nánar fjallað um útreikning þeirra í 1. og 2. mgr. 109. gr. Þá eru samkvæmt 6. mgr. 109. gr. lagðar sektir eða fangelsi allt að tveimur árum við því að skila ekki skattskýrslum samkvæmt 90. gr., launaskýrslum samkvæmt 92. gr. eða láta skattyfirvöldum ekki í té allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn sem þau beiðast samkvæmt 94. gr. Heimilt er að gera lögaðila sekt fyrir brot á lögnum, samkvæmt 8. gr. 109. gr.<sup>114</sup>

Í 110. gr. laga um tekjuskatt er fjallað um meðferð mála út af brotum gegn skattalöggjöfni. Skatransóknarstjóri rannsakar slík brot en samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skulu mál út af brotum gegn skattalöggjöf sæta meðferð opinberra mála. Samkvæmt 1. mgr. 110. gr. úrskurðar yfirskattanefnd sektir nema málinu sé vísað til opinberrar rannsóknar hjá lögreglu, annað hvort að frumkvæði skatransóknarstjóra eða eftir ósk sakbornings ef hann vill ekki hlíta því að mál verði afgreitt af yfirskattanefnd. Ítarlegar reglur um framkvæmd skatteftirlits og skatransóknar eru í reglugerð nr. 373/2001. Þá fjalla lög nr. 30/1992 um yfirskattanefnd og meðferð mála fyrir henni. Í 22. gr. þeirra laga koma fram reglur um sektarmeðferð þegar nefndin úrskurðar um refsiverð brot á skattalöggjöfni og er þar m.a. tekið fram að við meðferð slíks máls skuli gæta ákvæða laga um meðferð opinberra mála að því er varðar rétt sökunautar og varnir hans.

Af ofangreindum ákvæðum er ljóst að skýr greinarmunur er gerður á stöðu skattaðila eftir því hvort hann er andlag skatteftirlits annars vegar eða skatransóknar hins vegar. Hefur því verið litið svo á að eftirlitsaðgerðir skattstjóra, og eftir atvikum ríkisskattstjóra, á grundvelli lagareglna þar um, séu þáttur í stjórnslumáli í merkingu stjórnslulaga nr. 37/1993. Um meðferð slíkra mála gilda því stjórnslulög að því leyti sem ekki eru gerðar strangari kröfur til málsmeðferðar í einstökum málum. Hefur álag samkvæmt 108. gr. laganna ekki verið talið refsing í lögformlegum skilningi.

<sup>113</sup> Alpt. A 1992-1993, þskj. 417, bls. 2793.

<sup>114</sup> Hugtakið „skattsvik“ hefur verið notað um margra áratuga skeið bæði í dómum og almennti málnotkun sem samheiti yfir refsiverð brot á skattalögum þótt ekki liggi fyrir einhlit lagaleg skilgreining hugtaksins. Sjá skýrslu starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi. Lögð fyrir Alþingi af fjármálaráðherra á 131. löggjafarþingi 2004-2005, þskj. 664, bls. 8.



Skattrannsóknir hafi það hins vegar að markmiði að afla sönnunargagna í skattsvikamálum og undirbúa refsimeðferð af því tilefni. Stefna ákvæði skattalaganna að því að tryggja rétt sakbornings við þessar aðstæður með sama hætti og á við endranær við rannsókn opinbers máls.<sup>115</sup> Þá er ljóst að sektir yfirskattanefnda teljast hefðbundin refsivíðurlög en ekki stjórnvaldssektir, þótt rannsókn og málsmeðferð séu utan almenna refsivörslukerfisins.<sup>116</sup>

### 3.2.3. Samkeppnislög

Samkvæmt 5. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 fer Samkeppniseftirlitið með eftirlit samkvæmt lögnum og daglega stjórnýslu á því sviði. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 19. gr. laganna getur Samkeppniseftirlitið krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja sem lögin taka til um allar upplýsingar og gögn sem þykja nauðsynleg við athugun einstakra mála. Upplýsinga er hægt að krefjast munnlega eða skriflega og skulu þær eða önnur gögn sem óskað er eftir gefnar innan hæfilegs frests sem stofnunin setur. Sérreglur um framkvæmd samkeppnisreglna samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið eru í VII. kafla laganna og samkvæmt 2. mgr. 21. gr. er skylt að veita Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólum þær upplýsingar sem þessum stofnunum er nauðsynlegt að afla sér til að unnt sé að framkvæma samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og samning EFTA-ríkja um eftirlitsstofnun og dómstól að því er varðar samkeppnismál. Þá hafa Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn heimild samkvæmt 24. gr. laganna til að leggja sektir á fyrirtæki, samtök fyrirtækja eða einstaklinga fyrir brot af ásetningi eða gáleysi á 53., 54. eða 57. gr. EES-samningsins svo og á ákvæðum bókunar 4 með samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls eða á reglum sem settar eru með heimild í 32. gr. laganna.

Í IX. kafla laganna er safnað saman öðrum ákvæðum um þvingunarúrræði, stjórnýsluviðurlög og refsivíðurlög vegna brota á lögnum. Samkvæmt 38. gr. getur Samkeppniseftirlitið ákveðið þeim dagsektir sem ekki fer að ákvörðun samkvæmt lögnum þar til farið verður að henni.

Samkeppniseftirlitið getur samkvæmt 37. gr. laganna lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laganna eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim, auk brota gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins. Geta sektirnar numið allt frá 50.000 – 40.000.000 kr. eða meira en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af heildarveltu síðasta almanaksárs hjá viðkomandi aðila. Af ákvæðinu er ljóst að stjórnvaldssektir verða aðeins lagðar á lögaðila en ekki einstaklinga.

Um refsiverð brot á lögnum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim er síðan fjallað í 42. gr. Varða slík brot fêsektum eða fangelsi allt að tveimur árum en fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Þá er tilgreint sem sjálfstætt brot í 2. mgr. sömu greinar að sá sem gefur þeim sem annast framkvæmd laga þessara, rangar skýrslur, skuli sæta refsingu samkvæmt XV. kafla alm. hgl. Loks kemur fram í 3. mgr. 42. gr. að sektir megi gera jafnt lögaðilum sem einstaklingi. Í lögnum er ekki sérstaklega fjallað um rannsókn og meðferð mála hjá Samkeppniseftirlitinu en

<sup>115</sup> Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september 2001 í málum nr. 2896/1999 og 2954/2000 (SUA 2001:178).

<sup>116</sup> Jónatan Þórmundsson, bls. 78.

samkvæmt 2. mgr. 8. gr. skal það setja sér reglur um málsmeðferð. Á grundvelli þessa ákvæðis hafa verið settar reglur nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Einnig hafa verið settar reglur nr. 890/2005 um atvik sem leiða til niðurfellingar sekta eða ákvarðana um að lækka sektir í málum er varða ólögmeitt samráð fyrirtækja.

Rannsókn máls og undirbúningur ákvörðunar samkeppnisyfirvalda um álagningu stjórnvaldssekta telst þáttur í stjórnslumáli í merkingu stjórnslulaga nr. 37/1993 og fylgir í öllum meginatriðum reglum þeirra laga. Er almennt heimilt að skjóta ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um viðurlög til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sbr. ákvæði IX. kafla laganna og verða þær ekki bornar undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir. Vakni grunur um refsiverð brot á lögnum samkvæmt 42. gr. við meðferð máls hjá samkeppnisyfirvöldum verður kærur þess efnis beint til lögreglu og fer um rannsókn slíks máls að hætti laga um meðferð opinberra mála.

Engin ákvæði er að finna í samkeppnislögnum um það, hvort eða hvenær Samkeppniseftirlitið skuli vísa máli til lögreglu, hvaða gögn eða upplýsingar sem aflað hefur verið í stjórnslumálinu verði afhent lögreglu í því sambandi og hvert sé gildi skýrslna sem sakborningar hafa gefið samkeppnisyfirvöldum eða gagna sem þeir afhentu við meðferð stjórnslumálsins í síðara refsimáli. Af þeim ákvæðum sem lýst hefur verið að framan er þó ljóst að aðili málsins nýtur ekki stöðu sakbornings þegar hann gefur skýrslu til samkeppnisyfirvalda, jafnvel þótt grunur kunni að vera kominn upp um að hann hafi framið refsiverð brot á lögnum samkvæmt 42. gr. áður en lögreglurannsókn hefst.

Eftir því sem næst verður komist hefur ekki verið ákært fyrir brot á refsíákvæðum samkeppnislaga, frá setningu fyrri samkeppnislaga nr. 8/1993 þar sem refsíákvæðin voru samhljóða núgildandi lagaákvæðum um efnið. Þegar þetta er ritað hefur mál vegna meintra samkeppnislagaþrota þriggja olíufélaga og stjórnenda þeirra verið til rannsóknar hjá lögreglu um nokkurt skeið.<sup>117</sup> Ekki liggja því fyrir neinar dómsúrlausnir hér á landi sem fjalla um það hvert sé gildi gagna sem aflað er í rannsókn samkeppnisyfirvalda sem sönnunargagna í refsimáli.

#### **3.2.4. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi**

Samkvæmt 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 skal Fjármálaeftirlitið fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sem taldir eru upp í 2. gr. laganna sé í samræmi við lög. Er slíkum aðilum skylt að veita stofnuninni aðgang að öllum gögnum í sínum vörslum og veita aðrar upplýsingar sem hún kann að óska eftir, sbr. 9. gr. laganna. Um féviti og dagsektir er fjallað í 11. gr. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. getur Fjármálaeftirlitið lagt dagsektir á eftirlitsskyldan aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar eða sinni ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests og skulu þær greiddast þangað til farið hefur verið að kröfum stofnunarinnar. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag og er heimilt að ákveða þær sem hlutfall af tilteknum stærðum í rekstri hins eftirlitsskylda aðila. Þá getur Fjármálaeftirlitið, samkvæmt 2. mgr. sömu greinar, lagt féviti á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu. Til ákvarðana samkvæmt

<sup>117</sup> Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 29. janúar 2005 í máli nr. 3/2004 voru lagðar stjórnvaldssektir á sömu fyrirtæki á grundvelli 52. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 en hún var samhljóða 37. gr. núgildandi samkeppnislaga.

Þessari grein teljast kröfur um úrbætur samkvæmt 10. gr. Fávíti getur numið frá 10.000 kr. til 2 millj. kr. Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins má skjóta til sérstakrar kæruneftndar, sbr. 18. gr. laganna.

Í reglugerð nr. 560/2001 um beitingu dagsekta og fávítis í opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi er nánar fjallað um málsmeðferð við undirbúning slíkra ákvarðana Fjármálaeftirlitsins og í reglugerð nr. 507/2000 er nánar fjallað um störf og starfshætti kæruneftndarinnar. Að því leyti sem annars er ekki getið þar fer meðferð mála á báðum stjórnáslustugum eftir almennum reglum stjórnáslulaganna.

Í 20. gr. laganna er refsíákvæði, en samkvæmt því skal refsað fyrir brot á lögum með sektum eða fangelsi allt að einu ári, liggi ekki þyngri refsing við broti samkvæmt öðrum lögum. Þá er tilkynningaskylda lögð á Fjármálaeftirlitið í þessum efnum andstætt því sem gildir um Samkeppniseftirlitið eins og áður var rakið. Þannig ber Fjármálaeftirlitinu, samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laganna um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi að greina ríkislögreglustjóra frá því ef brot eftirlitsskylds aðila á lögum eru alvarleg og hann hefur að mati Fjármálaeftirlitsins gerst brotlegur við lögin með refsiverðum hætti.

### 3.2.5. Útvarpslög

Í útvarpslögum nr. 53/2000 eru almennar reglur um útvarpsstarfsemi í landinu, bæði sjónvarp og hljóðvarp, m.a. um veitingu útvarpsleyfa, um skyldur útvarpsstöðva og ábyrgð á útvarpsefni. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. laganna fylgist útvarpsréttarnefnd með því að reglum samkvæmt útvarpsleyfum sé fylgt og hefur að öðru leyti eftirlit með framkvæmd laganna. Getur hún m.a. krafist upplýsinga úr bókhaldi og reikningum útvarpsstöðvar samkvæmt f-lið 4. mgr. 6. gr. laganna. Þá er sérstakt ákvæði um upplýsingaskyldu í 1. mgr. 27. gr. laganna sem leggur þá skyldu á útvarpsstöð að veita hverjum þeim sem telur rétti sínum hafa verið hallað með útsendingu á útvarpsefni fullnægjandi upplýsingar um hver hafi borið ábyrgð á útsendingunni samkvæmt ákvæðum 26. gr.

Í X. kafla útvarpslaganna er safnað saman viðurlagaákvæðum vegna brota á þeim og eru þau tvíþætt. Annars vegar getur útvarpsréttarnefnd kveðið upp úrskurð um stjórnvaldssekt, sbr. 30. gr., vegna nánar tilgreindra brota á lögum sem eru talin þar. Ekki hafa verið settar sérstakar reglur um málsmeðferð eða skýrslutökur hjá útvarpsréttarnefnd og gilda því almennar reglur stjórnáslulaga í því sambandi. Hins vegar er fjallað um refsingar í 28. gr. laganna en samkvæmt henni varða brot sem þar eru talin fésektum og séu þau alvarleg eða ítrekuð geta þau varðað fangelsi.

### 3.2.6. Lög um loftferðir

Í lögum um loftferðir nr. 60/1998 er m.a. fjallað um hlutverk Flugmálastjórnar Íslands við eftirlit með framkvæmd laganna. Í 2. mgr. 136. gr. kemur fram að veiti eftirlitsskyldur aðili Flugmálastjórn Íslands ekki þær upplýsingar sem hún krefur hann um, innan þess frests sem stofnunin setur, eða sinnir ekki kröfum um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar, innan hæfilegs frests, getur stofnunin gert aðila skylt að greiða dagsektir. Þær skulu þá greiðast þar til farið hefur verið að kröfum stofnunarinnar. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Þá getur Flugmálastjórn, samkvæmt 3. mgr. sama

ákvæðis, lagt févítí á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni. Févítí getur numið allt að 10 millj. kr. vegna hvers brots. Ákvörðunum um févítí eða dagsektir má skjóta til samgönguráðherra innan sjö daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina.

Loks kemur fram í 141. gr. laganna að brot gegn lögnum, reglugerðum, reglum eða fyrirmælum settum eða gefnum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að fimm árum.

### **3.3. Skorður við notkun upplýsinga sem aflað er hjá sjálfstæðum rannsóknarnefndum innan stjórnarsýslunnar**

Í löggjöfinni má finna nokkur dæmi þess að sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum sem eru settar á fót með lögum sé falin rannsókn á tilteknum málum. Er þá markmið rannsóknar jafnframt skýrt afmarkað í lögum auk þess sem sérstakar reglur gilda um framkvæmd rannsóknar, skýrslugerð nefndarinnar og takmarkanir við notkun upplýsinga sem þar koma fram.

Má þar fyrst nefna lög um rannsókn flugslysa nr. 35/2004. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna er markmið flugslysarannsóknna að miða að því að auka öryggi í flugi. Þá er tekið fram í 2. mgr. sömu greinar að um rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi í tengslum við flugslys fari samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála og að slík rannsókn sé óháð rannsókn flugslysa. Samkvæmt lögnum starfar sérstök rannsóknarnefnd flugslysa og er hún sjálfstæð og óháð öðrum stjórnvöldum, sbr. 3. gr. laganna. Ítarleg ákvæði eru í lögnum um framkvæmd rannsóknar hennar og skýrslugerð. Í 14. gr. laganna kemur fram að nefndinni er heimilt að taka skýrslur af eiganda, notanda eða umráðanda loftfars, áhöfn þess, starfsmönnum flugmálayfirvalda og hverjum öðrum sem ætla má að kunnir að geta veitt vitneskju er stuðli að því að leiða í ljós orsök slyss. Í 20. gr. laganna er síðan tekið fram að skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum en verði flugslys tilefni rannsóknar refsímáls skuli nefndin veita lögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitafna. Heimilt er með dómsúrskurði að mæla fyrir um skyldu nefndarinnar til að veita aðgang að ákveðnum gögnum ef þeirra verður ekki aflað með öðrum hætti, ef sérstaklega ríkir hagsmunir krefjast þess og ætla má að úrslit máls velti á gögnunum. Þó er ljóst samkvæmt niðurlagi 21. gr. að ekki skal afhenda gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni.

Af lögnum er ljóst að rannsókn flugslysa er skýrt skilin frá rannsókn opinberra mála og stefna ákvæði laganna m.a. að því að tryggja rétt manns til þess að fella ekki á sig sök við skýrslugjöf í slíku máli. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu er vísað til þess grundvallaratriðis varðandi markmið rannsóknna flugslysa að flugslys endurtaki sig ekki og stuðla að auknu öryggi í flugi. Því verði skýrslur sem aðilar og vitni gefa við rannsókn flugslysa ekki undir neinum kringumstæðum hagnýttar í öðrum tilgangi. Jafnframt er um það vísað til meginreglu íslensks réttarfars um milliliðalausla málsmeðferð fyrir dómi.<sup>118</sup>

Í lögum um rannsókn sjóslysa nr. 68/2000 má finna nokkurs konar hliðstæðu við rannsóknarnefnd flugslysa og er þar einnig gerður skýr greinarmunur á rannsókn

<sup>118</sup> Alpt. A, 2003-2004, þskj. 644, bls. 2639 og 2646.

samkvæmt lögnum og rannsókn refsímáls. Lögin taka samkvæmt orðanna hljóðan til sjóslysa og markmið rannsókna samkvæmt þeim miðar að því einu að koma í veg fyrir slys um borð í skipum og að öryggi til sjós megi aukast, sbr. 3. mgr. 1. gr. Tekið er fram í 4. mgr. sömu greinar að um rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi í tengslum við sjóslys fari samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála og er slík rannsókn óháð rannsókn samkvæmt lögnum um rannsókn sjóslysa. Samkvæmt 4. gr. laganna starfar rannsóknarnefnd sjóslysa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Í 12. gr. laganna er tekið fram að skýrslum rannsóknarnefndar sjóslysa skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum. Í almennum athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu og skýringum með 12. gr. er m.a. tekið fram að framburður fyrir rannsóknarnefnd sjóslysa sé gefinn við aðrar aðstæður en við rannsókn opinbers máls. Við síðargreindu aðstöðuna sé lögreglu skylt að greina hlutaðeigandi frá því hvort hann er yfirheyður sem sakborningur eða vitni. Það samræmist því ekki kröfum sem gerðar eru til réttaröryggis og varða réttarstöðu sakaðra manna að framburður sem gefinn er fyrir nefndinni verði notaður sem sönnunargagn í sakamáli. Er jafnframt bent á að afhending slíkra gagna til lögreglu myndi brjóta í bága við alþjóðlega sáttmála um mannréttindi sem Ísland er aðili að, án þess að nánar séu tilgreind ákveðin réttindi eða sáttmálar í því sambandi.<sup>119</sup>

#### **4. Réttur til að fella ekki á sig sök sem þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu**

##### **4.1. Inngangur**

Í 1. mgr. 6. gr. MSE kemur fram að þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skuli hann eiga rétt til réttlátrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli. Þá tryggir 2. mgr. ákvæðisins að hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð að lögum og í 3. mgr. eru talin upp nokkur grunnréttindi sakbornings sem teljast til helstu þátta í réttlátri málsmeðferð í sakamálum.

Á undanförunum áratug hefur mótast nokkur dómaframkvæmd hjá Mannréttindadómstól Evrópu sem lýtur að vernd 6. gr. MSE á réttinum til þess að fella ekki á sig sök, hvenær sá réttur verður virkur og hvert er inntak hans. Ljóst er að rétturinn takmarkast við mál þar sem maður er borinn sökum um *refsivert brot*, en á ekki við um einkamál. Þótt þagnarrétturinn eða rétturinn til þess að fella ekki á sig sök sé ekki nefndur berum orðum í ákvæðinu hafa fyrir mælin um réttláta málsmeðferð verið skýrð svo að þau feli í sér bann við því að manni sem er borinn sökum um refsivert brot sé gert skylt að svara spurningum um þá háttsemi.<sup>120</sup> Reglan telst til grundvallarreglna opinbers réttarfars í öllum aðildarríkjum að sáttmálanum og er jafnframt náskyld þeirri reglu, sem kemur fram í 2. mgr. 6. gr. MSE, að sakaður

<sup>119</sup> Alþt. A, 1999-2000, þskj. 869, bls. 4553 og 4556. Hér er nokkuð fast kveðið að orði, enda hefur Mannréttindadómstóll Evrópu ekki slegið því föstu að afhending gagna til lögreglu við þessar aðstæður sé í öllum tilvikum andstæð 6. gr. sáttmálans, eins og nánar verður rakið síðar. Sjá einnig Ólaf Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 80.

<sup>120</sup> Þess má geta að í 14. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnarmálaleg réttindi sem einnig verndar réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi er tilgreint í g-lið 3. mgr. að sakborningi verði „ekki þröngvað til þess að bera gegn sjálfum sér eða játa sök.“

maður skuli talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð.<sup>121</sup> Dómstóllinn hefur þó ekki afmarkað skýrt í úrlausnum sínum af hvoru ákvæðinu reglan er dregin, en lætur venjulega sitja við tilvísun til þess að um ræði þátt í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE.

Óumdeilt er að hafi maður á annað borð stöðu sakbornings í opinberu máli sé honum ávallt óskyldt að tjá sig um sakargiftir við skýrslutöku hjá lögreglu eða fyrir dómi og vakna sjaldnast álitæfni um réttinn við þær aðstæður í kærumálum fyrir Mannréttindadómstólnum. Á hinn bóginn er vafamál og jafnframt helsta skoðunarefni þessarar álitserðar, hvort sama regla eigi við þegar mál er til meðferðar hjá öðrum stjórnvöldum en lögreglu. Eins og lýst hefur verið að framan eru ýmis dæmi þess, í íslenski löggjöf, að stjórnvöld geti krafist upplýsinga og gagna þegar þau sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmd laga og jafnframt ákveðið einstaklingum og lögaðilum stjórnvaldssektir á grundvelli slíkra upplýsinga. Eru slík mál að jafnaði stjórnsýslumál þar sem málsmeðferð fer eftir almennum reglum stjórnsýslulaga. Jafnframt mæla lög gjarnan fyrir um upplýsingaskyldu gagnvart stjórnvöldum við þessar aðstæður að viðlögðum dagsektum sem stjórnvald getur ákveðið verði henni ekki sinnt. Þá eru dæmi þess að röng eða villandi skýrslugjöf feli í sér sjálfstætt refsivert brot.

Í ljósi dómaframkvæmdar Mannréttindadómstólsins þarf að huga að tveimur atriðum við þessar aðstæður.

- Í fyrsta lagi hvort stjórnsýsluviðurlög, eins og stjórnvaldssektir, teljist í raun viðurlög við *refsiverðu broti* í skilningi 6. gr. eins og dómstóllinn hefur skýrt það ákvæði jafnvel þótt það sé ekki skilgreint þannig í íslenski löggjöf.
- Í öðru lagi hvort það brýtur gegn þagnarrétti manns og réttinum til að fella ekki á sig sök að leggja fram skýrslur og gögn sem aflað hefur verið á stjórnsýslustigi sem sönnunargögn í eftirfarandi refsímáli gegn honum.

Verður hér á eftir lýst þróun í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins um þessi atriði en jafnframt gerður stuttur samanburður við íslenskan rétt og dómaframkvæmd eftir því sem tilefni er til.

#### 4.2. Skýring hugtaksins „refsivert brot“

Nauðsynlegt er í fyrstu að fara nokkrum orðum um það hvaða skilning Mannréttindadómstóllinn hefur lagt í orðin að vera borinn „sök um refsivert brot“ (e. *criminal charge*) samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE. Hefur hugtakið öðlast sjálfstæða merkingu í meðförum dómstólsins og tekur því ekki mið af því hvort háttsemi er skilgreind sem slík í löggjöf aðildarríkisins eða hvort hún fellur utan hins hefðbundna refsivörslukerfis. Þannig er ekki sjálfgefið að ákvarðanir sem hér á landi eru flokkaðar í lögum sem stjórnsýsluviðurlög, t.d. skattálag, stjórnvaldssektir eða fívíti falli utan gildissviðs 6. gr. Hefur úrlausn um það hvort um ræðir refsivert brot sérstaka þýðingu þar sem ekki er hægt að fela stjórnvöldum endanlegt ákvörðunarvald um refsiviðurlög heldur tryggir 6. gr. rétt manna til þess að skjóta slíkri ákvörðun til dómstóla sem uppfylla kröfur ákvæðisins og geta endurskoðað hana. Skiptir í því sambandi engu hvort brotið er minniháttar eða meiriháttar.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*, bls. 96.

<sup>122</sup> Sbr. dóm MDE frá 21. febrúar 1984 í máli *Öztürk gegn Þýskalandi*, Series A. 73.

Til að skera úr um það hvort um sé að ræða refsivert brot hefur dómstóllinn lagt til grundvallar eftirfarandi atriði. Í fyrsta lagi tekur hann mið af því hvort háttsemin er skilgreind sem refsiverð samkvæmt innanlandslögum eða hvort um ræðir t.d. agaviðurlög eða viðurlög innan stjórnáætlunar en það eitt ræður þó ekki úrslitum. Í öðru lagi er litið til þess hvert sé gildissvið þeirra reglna sem brotið er á, hvort þær bindi t.d. aðeins afmarkaðan hóp manna með sameiginleg einkenni eða hafi almennt gildi með svipuðum áhrifum og refsireglur. Loks er í þriðja lagið litið til þess hvert er eðli, markmið og umfang þeirra viðurlaga sem liggja við brotinu.<sup>123</sup>

Sem dæmi um viðurlög sem ekki eru talin lúta að *refsiverðu broti* í úrlausnum Mannréttindadómstólsins út frá þessum sjónarmiðum má nefna réttarfarssekt sem dómstóll ákveður aðila að dómsmáli vegna háttsemin hans í tengslum við rekstur þess og agaviðurlög lögmanna. Í því sambandi má nefna mál *Ravnsborg gegn Svíþjóð*, þar sem sænskur dómstóll hafði gert málsaðila sekt fyrir ótilhlýðileg ummæli í greinargerð.<sup>124</sup> Þess má geta að í íslenskum lögum er við báðar þessar aðstæður mælt fyrir um viðurlög sem falla utan refsivörslukerfisins. Um réttarfarssektir í einkamálum er fjallað í 134.-136. gr. laga nr. 91/1991 og gagnvart verjendum í opinberum málum í 3. mgr. 11. gr. oml., sbr. einnig dóm *Hæstaréttar frá 17. febrúar 2005* í máli nr. 318/2004. Þá er fjallað um agaviðurlög lögmanna sem ákveðin eru af úrskurðarnefnd lögmanna í 27. gr. laga um lögmenn nr. 77/1998.<sup>125</sup>

Á hinn bóginn hefur dómstóllinn komist að niðurstöðu um að brot á ákvæðum skattalaga geti talist refsivert brot í skilningi 6. gr. þótt viðurlög við þeim teljist til stjórnáætlunarlaga í innanlandslöggjöf.

Stefnumarkandi um þetta atriði var mál *Bendenoun gegn Frakklandi*.<sup>126</sup> Varð það niðurstaða dómsins að skattsektir sem kæranda var gert að greiða féllu í raun undir gildissvið 6. gr. MSE þótt þær væru skilgreindar sem stjórnáætlunarlög utan refsivörslukerfisins samkvæmt landslögum. Var einkum litið til þess að um var að ræða almennar reglur um slíkar sektir sem næðu jafnt til allra skattgreiðenda og höfðu það markmið að skapa varnaðaráhrif. Þá voru fjárhæðir sektanna háar auk þess sem varðhald lá við sem vararefsing.

Þessi niðurstaða leiðir hugann að skipan þessara mála samkvæmt íslenskri löggjöf sem lýst var í kafla 3.2.2. að framan. Eins og þar kom fram byggja viðurlagaákvæði skattalöggjafarinnar á því að um sé að ræða tvenns konar aðgerðir varðandi framkvæmd laga; annars vegar skatteftirlitið sem er í höndum skattstjóra og fylgir reglum stjórnáætlunarlaga og getur leitt til þess að mönnum sé ákveðið álag. Hins vegar skattrannsóknir sem fylgja reglum um meðferð opinberra mála og stefna að því að afla sönnunargagna í skattvikamálum og að undirbúa refsimeðferð sem getur hvort heldur verið sektarmeðferð hjá yfirskattanefnd eða opinber refsimeðferð hjá dómstólum. Enginn vafi leikur á því að skattsektir sem yfirskattanefnd úrskurðar eru

<sup>123</sup> Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier, Nina Holst-Christensen og Jens Vedsted-Hansen: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art 1-10)*, bls. 318-319. Einn af fyrstu dómum MDE sem lagði grunninn að þessari túlkun dómstólsins var í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976. Series A. 22-A.

<sup>124</sup> Dómur MDE frá 23. mars 1994, Series A 283-B. Sbr. einnig ákvörðun MDE frá 24. nóvember 1998, í máli *Brown gegn Bretlandi* (mál nr. 38644/97), þar sem 10 þúsund punda sekt sem lögmannafélag ákvað að gera lögmanni vegna agabrota var ekki talin falla undir hugtakið „refsivert brot“ í skilningi 1. mgr. 6. gr.

<sup>125</sup> Ekki hefur reynt á ágreining um eðli þessara viðurlaga með hliðsjón af vernd 6. gr. MSE í dómsúrlausnum hér á landi.

<sup>126</sup> Dómur MDE frá 24. febrúar 1994, Series A. 284

viðurlög við refsiverðum brotum í skilningi 6. gr. MSE. Ekki er hægt að útiloka, í ljósi dómaframkvæmdar MDE, að álög sem skattstjóri ákveður á grundvelli 108. gr. laga um tekjuskatt teldust viðurlög við refsiverðum brotum kæmi slíkt mál til úrlausnar þar. Þó ber að hafa í huga að skipan mála hér á landi er ekki sambærileg þeirri sem var til skoðunar í *Bendenoun* málinu og liggur t.d. engin vararefning við slíkum skattálögum hér á landi. Þá ber að hafa í huga að eftir að ákvörðun skattstjóra um álag hefur verið skotið til yfirsattanefndar til endurskoðunar, samkvæmt lögum nr. 30/1992 stendur skattaðila til boða málskot til dómstóla samkvæmt 15. gr. laganna sem geta endurskoðað ágreining um skattskyldu og skattstofna en úrskurður yfirsattanefndar er þó fullnaðarúrskurður um skattfjárhæð.

Mannréttindadómstóllinn hefur enn sem komið er ekki slegið föstu að stjórnvaldssektir vegna brota á samkeppnislögum falli undir gildissvið 6. gr. MSE þar sem um ræði viðurlög fyrir refsiverð brot í skilningi ákvæðisins. Verður því að draga ályktanir um það af dómum hans um skyld álitafni.<sup>127</sup>

Þó gefur skýra visbendingu í þessum efnun niðurstaða Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Société Stenuit gegn Frakklandi*. Þar taldi nefndin að ákvörðun stjórnvalds um að leggja sektir á fyrirtæki í samræmi við frönsk samkeppnislög fæli í sér ásökun um refsiverða háttsemi og félli þar með undir 1. mgr. 6. gr. MSE, þegar tekið væri tillit til almenns gildissviðs sektanna, markmiðs þeirra og eðlis. Nefndin féllst ekki á þau rök frönsku ríkisstjórnarinnar að um ræddi stjórnvaldssektir sem lytu aðeins málsmeðferð innan stjórnsýslunnar og stefndu að stjórnsýslulegum markmiðum en hefðu ekki almennt gildi eins og refsiviðurlög. Nefndin byggði niðurstöðu sína á því að markmið samkeppnislaganna stefndi að því að vernda almannahagsmuni sem fælust í því að viðhalda frjálsri samkeppni. Þá gæti fjármálaráðherra ákveðið háar sektir fyrir brot á samkeppnislögum, allt að 5% af heildarveltu fyrirtækis eða 5 millj. franka og væri ljóst að sektunum væri ætlað að hafa almenn varnaðaráhrif eins og refsiviðurlög.<sup>128</sup>

Í ljósi þessarar niðurstöðu nefndarinnar svo og annarra niðurstaðna hennar og Mannréttindadómstólsins um svipuð málefni má telja mjög sennilegt að brot á samkeppnislögum sem stjórnvaldssektir liggja við, samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og fjallað var um í kafla 3.3.3. að framan, myndu falla undir hugtakið *refsivert brot* í skilningi 1. mgr. 6. gr. MSE og að því beri að tryggja að unnt sé að bera slíka ákvörðun undir dómstóla til endurskoðunar.<sup>129</sup> Í því sambandi er ljóst að samkvæmt íslenskum rétti hafa dómstólar almennt rúmar heimildir til að endurskoða stjórnvaldsákvæðanir og byggir sú skipan einkum á 60. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Einnig hefur 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt til aðgangs að dómstólum til að fá skorið úr um réttindi sín og skyldur skotið sterkari stöðum undir þá reglu að dómstólar hafa fullt og óskorað vald til þess að fjalla um sérhverja ákvörðun

<sup>127</sup> Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu. Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstóli“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2004, bls. 528-529.

<sup>128</sup> Álit MNE frá 30. maí 1991 í máli nr. 11598/85, einkum 57. -65. mgr. Málinu lauk með sátt, sbr. dóm MDE frá 27. febrúar 1992, Series A. 232-A. Í máli OOO *Neste st. Pétursborg o.fl. gegn Rússlandi* vísaði Mannréttindadómstóllinn frá kærnu fyrirtækja sem kvörtuðu undan álagningu sekta á grundvelli samkeppnisreglna. Taldi dómstóllinn ekki sýnt fram á að kærendur hefðu verið bornir sökum um refsivert brot í skilningi 6. gr. MSE. Var eðli umræddra sekta þó nokkurð frábrugðið því sem var til skoðunar í máli *Société Stenuit* og voru þær m.a. ákveðnar í formi endurgreiðslu á hagnaði sem var áætlaður af brotastarfsemi kæranda. Sjá ákvörðun MDE frá 3. júní 2004 í máli nr. 69042/01.

<sup>129</sup> Ólafur Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 60.



stjórnvalda sem undir þá er borin, í samræmi við reglur réttarfarslaga og að þeir séu jafnframt bærir til þess að fjalla bæði um form hennar og efni.<sup>130</sup> Þá gefur dómaframkvæmd hér á landi í málum um ógildingu ákvarðana samkeppnisyrivalda tilefni til að ætla að uppfyllt séu þau skilyrði sem leidd verða af 6.gr. MSE og framkvæmd Mannréttindadómstólsins varðandi endurskoðun dómstóla á ákvörðunum um stjórnvaldssektir.<sup>131</sup> Ördugra er að slá föstu hvort þagnarrétturinn og rétturinn til að fella ekki á sig sök sem 6. gr. verndar þegar maður er borinn sök um refsvert brot er nægilega tryggður í slíkum málum.

### 4.3. Rétturinn til að fella ekki á sig sök á stjórnsýslustigi

#### 4.3.1. Inngangur

Hér á eftir verður reynt að varpa ljósi á það hvaða reglur verða leiddar af 6. gr. MSE og dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins varðandi réttinn til þess að fella ekki á sig sök á stjórnsýslustigi, bæði hvað varðar réttinn til að tjá sig ekki og réttinn til að afhenda ekki tiltekin gögn. Hér verður einkum litið til aðstæðna þar sem lög mæla fyrir um skyldu til að veita ýmsum eftirlitsstofnunum upplýsingar við eftirlit þeirra með framkvæmd laga og viðurlög liggja við því að sinna ekki upplýsingaskyldunni eða gefa rangar upplýsingar. Eru viðurlögin hvort heldur í formi dagsekta sem stjórnvald ákveður eða fela í sér sjálfstætt refsvert brot. Þá verður skoðað sérstaklega hvernig það horfir við þegar upplýsingar sem skylt er að gefa stjórnvaldi í stjórnsýslumáli eru notaðar sem sönnunargögn í refsímáli sem síðar er höfðað gegn sakborningi.<sup>132</sup> Verður vikið að aðstöðunni í íslenskum rétti eftir því sem tilefni er til.

Þótt all nokkrir dómur hafi gengið um þessi efni hjá Mannréttindadómstól Evrópu ber að hafa í huga að dómstóllinn hefur verið varkár í að alhæfa um vernd 6. gr. að þessu leyti en hefur haft tilhneigingu til að binda rök nokkuð við atvik máls hverju sinni. Verður niðurstaða eða heildarmynd um inntak verndarinnar því aðeins fengin með því að skoða í samhengi helstu dóma sem taka á afmörkuðum hliðum álitaefnisins. Mál þar sem Mannréttindadómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn rétti manns til að fella ekki á sig sök eru í meginráttum af tvennum toga.<sup>133</sup>

Annars vegar er um að ræða mál sem fjalla um skyldu manns til að veita upplýsingar í aðstöðu þar sem hann telst borinn sök *um refsvert brot* (e. *criminal charge*) samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE í sjálfstæðri merkingu þess orðs, þótt það sé ekki skilgreint svo í landsrétti. Hins vegar er um að ræða mál þar sem manni hefur verið skylt að veita upplýsingar í stjórnsýslumáli án þess að fyrir liggja grunur á þeim tímapunkti um refsvert brot en upplýsingarnar eru notaðar síðar sem sönnunargögn í refsímáli gegn honum.

<sup>130</sup> Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*, bls. 64.

<sup>131</sup> Um endurskoðunarvald dómstóla almennt að þessu leyti má vísa til rökstuðnings í *H 2001, 3723* og varðandi sektarákvörðun samkeppnisyrivalda svo og dóm *Hæstaréttar frá 30. október 2003* í máli nr. 37/2003.

<sup>132</sup> Í ritgerð Ásgerðar Ragnarsdóttur: *Áhrif réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig á málsmeðferð á stjórnsýslu- og dómstigi* má finna samantekt með reifun flestra úrlausna MNE og MDE um efnið. Lokaritgerð til embættisprófs í lögfræði við lagadeild HÍ, maí 2004.

<sup>133</sup> Samantekt um þróun dómaframkvæmdar MDE undanfarinn áratug má m.a. finna í dómi hans frá 8. apríl 2004 í máli *Weh gegn Austurríki*, einkum 39. -52. mgr.

#### 4.3.2. Stjórnsýslumál þar sem maður telst í raun borinn sök um refsivert brot

Verður nú fyrst vikið að fyrri aðstöðunni þar sem eðli brots og markmið viðurlaga svo og almennt gildissvið lagareglna ræður úrslitum við mat á því hvort maður telst borinn sök um refsivert brot án tillits til skilgreiningar í landslöggiöf.

Í máli *Funke* gegn *Frakklandi* voru atvik þau að kærandi var grunaður um tollalagabrot og neitaði að afhenda tollyfirvöldum tiltekin gögn um bankainnistæður sínar erlendis. Höfðuðu tollyfirvöld sérstakt mál fyrir dómstólum gegn kæranda, þar sem þess var krafist að hann afhenti yfirvöldum gögnin. Var kæranda gerð sekt fyrir að afhenda ekki umrædd gögn og jafnframt gert skylt að afhenda þau að viðlögðum dagsektum. Ekki kom þó til þess að kærandi yrði ákærður fyrir brot á tollalögum. Kærandi taldi að hann hefði verið borinn sökum um refsivert brot og að þvingun til að afhenda gögn við þær aðstæður hefði brotið gegn rétti hans samkvæmt 1. og 2. mgr. 6. gr. MSE. Dómstóllinn féllst ekki á að sérstakt eðli tollalagabrota sem ríkið vísaði til leiddi til þess að nauðsynlegt væri að geta krafist upplýsinga með þessum hætti. Það varð niðurstaða dómstólsins að þessar aðgerðir tollyfirvalda til að þvinga kæranda til að afhenda gögn með upplýsingum sem þau töldu að væru til, þótt ekki væri vissa fyrir því, og án þess að reynt hefði verið að afla þeirra með öðrum hætti fælu í sér skyldu hans til að láta í té sönnunargögn um refsivert brot sem hann var sakaður um. Með þessu hefði því verið brotið gegn rétti hans samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE til þess að neita að tjá sig um sakargiftir og þurfa ekki að játa á sig sök. Ekki var talin þörf á að skoða sérstaklega hvort brotið hefði verið gegn 2. mgr. 6. gr. MSE.<sup>134</sup>

Nokkuð svipuð aðstaða var uppi í máli *J. B. gegn Sviss* þar sem fjallað var um áhrif neitunar um að afhenda gögn vegna rannsóknar hjá skattyfirvöldum.

Við meðferð skattyfirvalda á máli kæranda hafði hann viðurkennt að hafa ekki greint rétt frá tekjum af tilteknum fjárfestingum en jafnframt neitað að afhenda skattyfirvöldum þau gögn sem þau fóru fram á við rannsókn málsins. Vegna stöðugrar neitunar um að afhenda gögnin var honum fjórum sinnum gert að greiða sektir. Ekki kom til þess að refsímál væri höfðað gegn honum vegna skattabrota en málinu lauk með samkomulagi hans við skattyfirvöld. Kærandi hélt því fram að brotið hefði verið gegn rétti hans til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE þar sem leitast hafði verið við að þvinga hann til að láta yfirvöldum í té tiltekin gögn í máli þar sem hann var borinn sök um refsivert brot. Af hálfu ríkisins var á því byggt að kærandi hefði við rannsókn skattyfirvalda ekki verið borinn slíkum sökum og því félli málið ekki undir 1. mgr. 6. gr. MSE. Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á þessi rök ríkisins en taldi að um refsímál hefði verið að ræða í skilningi ákvæðisins. Hann benti einnig á að ekki lægi skýrt fyrir í lögum um málsmeðferðina hvort um ræddi þvingunaraðgerðir í þágu skatteftirlits til þess að álagning gæti farið fram eða rannsókn skattyfirvalda vegna gruns um refsivert brot þar sem gögn sem kærandi var krafinn um hefðu fellt á hann sök. Var því talið að brotið hefði verið gegn rétti kæranda samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE.<sup>135</sup>

Af síðari dóminum má draga þá ályktun að ef til staðar er grunur um refsiverð skattalagabrot við stjórnsýslurannsókn skuli skattaðili njóta þagnarréttar og annarra þátta í réttinum til þess að fella ekki á sig sök, eins og við á um réttarstöðu sakborninga almennt. Ef hins vegar er um að ræða lið í skatteftirliti þar sem upplýsingaskylda er lögð á skattaðila til þess að álagning geti farið fram virðist málsmeðferðin falla utan gildissviðs 6. gr. og þagnarrétturinn því ekki vera til staðar. Við þær aðstæður verður það ekki talið brjóta gegn 6. gr. að skylda mann til þess að láta skattyfirvöldum í té allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn sem þau óska eftir. Var þetta sjónarmið staðfest og útfært nánar í máli *Allen gegn Bretlandi*.

<sup>134</sup> Dómur frá 25. febrúar 1993, Series A. 256-A, 44. mgr.

<sup>135</sup> Dómur frá 3. maí 2001, einkum 46.-49. mgr. Reports of Judgments and Decisions 2001-III.

Kærandi hélt því fram að skylda hans til að gera skattyfirvöldum grein fyrir eignum sínum að viðlögðum refsingum bryti í bága við 1. mgr. 6. gr. MSE. Mannréttindadómstóllinn tók fram að skylda til þess að veita skattyfirvöldum upplýsingar um tekjur og eignir til þess að álagning gæti farið fram væri sameiginlegt einkenni á skattkerfum aðildarríkjanna og mikilvæg forsenda fyrir skilvirkni í starfsemi þeirra. Í þessu máli kvartaði kærandi yfir því að hann hefði verið ákærður og dæmdur fyrir að veita skattyfirvöldum rangar upplýsingar um eignir sínar, og taldi hann að með því hefði verið brotið gegn rétti hans til að fella ekki á sig sök samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE. Því hafnaði dómstóllinn með fyrrgreindum rökum og tók fram að sá réttur geti ekki veitt mönnum almenna undanþágu frá skyldu til að veita stjórnvöldum upplýsingar. Þá var vísað til þess að í þessu máli hefði ekki verið til staðar grunur um refsivert brot sem stjórnvöld hefðu verið að knýja fram upplýsingar um og að upplýsingarnar hefðu ekki verið notaðar sem sönnunargögn í refsimáli gegn kærandanum. Var því ekki brotið gegn réttindum hans samkvæmt 6. gr. MSE.<sup>136</sup>

Sá greinarmunur sem gerður er hér á aðstæðum eftir því hvort um ræðir skatteftirlit eða rannsókn um skattsvik er áþekkur því sem lýst var að framan varðandi íslenska skattalöggjöf. Annars vegar gilda reglur um málsmeðferð við *skatteftirlit* og hins vegna gilda reglur um *skattrannsóknir*, þegar grunur vaknar um refsiverð skattsvik. Er grundvallarmunur á þessum tvenns konar aðstæðum með tilliti til réttarstöðu skattaðila sem kemur fram í lögum um tekjuskatt nr. 90/2003. Ef um ræðir rannsókn á skattsvikum er meðferð máls í höndum skattrannsóknarstjóra og nýtur skattaðili þar stöðu sakbornings samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála og þar með þagnarréttarins. Er skylt að benda sakborningi á þann rétt við skýrslutöku eins og endranær við lögreglurannsókn.<sup>137</sup>

#### 4.3.3. Upplýsingar sem aflað er í stjórnsýslumáli eru síðar notaðar í refsimáli

Hinn megin flokkur mála fyrir Mannréttindadómstólnum um þessi efni fjallar um notkun upplýsinga sem aflað hefur verið í stjórnsýslumáli, áður en maður er borinn sök um refsivert brot, í refsimáli sem síðar er höfðað.

Stefnumarkandi um þessa aðstöðu var dómur Mannréttindadómstólsins í máli *Saunders gegn Bretlandi*. Þar var aðstaðan sú, að kærandanum, sem var forstjóri stórfyrirtækis var skylt að viðlagðri refsingu að svara spurningum sem lagðar voru fyrir hann af sérstakri rannsóknarnefnd á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins sem ætlað var að rannsaka yfirtöku á öðru félagi og viðskipti með hlutabréf. Þær upplýsingar, sem kærandi lét þannig í té, voru síðar lagðar fram sem umtalsverður hluti sönnunargagna ákærvaldsins í refsimáli sem höfðað var gegn honum fyrir ýmis efnahagsbrot. Kærandi var sakfelldur, einkum á grundvelli þeirra upplýsinga sem hann hafði veitt rannsóknarnefndinni og hlaut hann fimm ára fangelsisdóm. Af dómi Mannréttindadómstólsins má ráða að ekki hafi verið litið svo á að rannsókn nefndarinnar sem slík hafi fallið undir gildissvið 6. gr., þ.e. að kærandi hafi á þeim tímapunkti verið borinn sök um refsivert brot og á þeim tíma hafði brotið ekki verið kært til lögreglu. Hins vegar má segja að dómstóllinn hafi einkum litið til þriggja atriða sem höfðu þýðingu. Í fyrsta lagi var litið til þess að kæranda var skylt að skýra satt og rétt frá atvikum fyrir rannsóknarnefndinni að viðlagðri refsíbyrgð, í öðru lagi til þess að skýrslur sem voru teknar af honum voru notaðar af ákærvaldinu til að fella á hann sök í refsimáli og loks í þriðja lagi til þess mikla vægis sem skýrslurnar höfðu sem helstu sönnunargögn ákærvaldsins í refsimálinu. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn rétti kæranda til þess að fella ekki sök á sjálfan

<sup>136</sup> Málinu var vísað frá með ákvörðun MDE frá 10. september 2002. Reports of Judgments and Decisions 2002-VIII.

<sup>137</sup> Sbr. nánari umfjöllun um mismunandi rétt skattaðila í álitum umboðsmanns Alþings frá 24. september 2001 í málum nr. 2896/1999 og 2954/2000 (SUA 2001:178).

sig sem væri þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE. Var þó ekki talið nauðsynlegt að slá föstu hvort rétturinn væri algildur eða hvort unnt væri að takmarka hann í vissum tilvikum. Dómstóllinn tók þó fram að rannsókn flókinna efnahagsbrota eins og átti við í þessu máli réttlætti ekki að vikið yrði frá þessum rétti.

138

Af dóminum í máli *Saunders* væri nærtækt að ætla að óheimilt væri að nota upplýsingar sem manni hefur verið skylt að veita stjórnvaldi að viðlagðri refsíabyrgð sem sönnunargagn gegn honum í síðara refsímáli.<sup>139</sup> Í nýrri málum hefur þó skýrst betur afstaða dómstólsins til álitaefnisins um það hvort og þá að hvaða marki heimilt er að nota upplýsingar sem manni hefur verið skylt að gefa áður en hann er borinn sök um refsivert brot, í refsímáli sem síðar er höfðað gegn honum. Af þeim má sjá að rétturinn til þess að fella ekki á sig sök við þessar aðstæður er ekki algildur. Virðist hér vega þungt fyrir niðurstöðu dómstólsins hvort slíkar skýrslur eru megin sönnunargögnin varðandi sekt manns eða aðeins hluti þeirra án þess að hafa úrslitaþýðingu fyrir sakfellingu.

Kemur þetta sjónarmið m.a. skýrt fram í ákvörðun dómstólsins í máli *Serves gegn Frakklandi*, þar sem það var ekki talið brjóta gegn 6. gr. MSE að skýrslur sem sakborningi var skylt að gefa við rannsókn á agabrotum innan hersins, hefðu síðar verið lagðar fram sem sönnunargagn í refsímáli gegn honum. Lagði dómstóllinn áherslu á að skýrslurnar hefðu ekki verið einu sönnunargögnin í refsímálinu né hefðu þær ráðið úrslitum um sekt kæranda.<sup>140</sup> Þá má benda á niðurstöðu dómsins í máli *Coëme o.fl. gegn Belgíu*. Meðal kæruefna í málinu var að ákærvaldið hefði notað framburð sem kæranda var skylt að gefa sem vitni í refsímáli gegn þriðja manni, sem sönnunargögn í refsímáli sem var síðar höfðað gegn kæranda og með því hefði verið brotið gegn 1. mgr. 6. gr. MSE. Féllst dómstóllinn ekki á þessi rök með vísan til þess að umræddar skýrslur hefðu ekki haft þýðingu fyrir sakfellinguna.<sup>141</sup> Loks má nefna ákvörðun Mannréttindadómstólsins í máli *Staines gegn Bretlandi*, en í því máli lagði dómstóllinn sérstaka áherslu á að kanna með hvaða hætti framburðarskýrslur úr stjórnsýslumáli voru síðar notaðar í meðförum ákærvaldsins sem sönnunargögn í refsímáli. Kærandi hafði gefið skýrslur til rannsóknarmanna sem iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið hafði skipað á grundvelli laga um fjármálaþjónustu til að rannsaka tiltekin hlutabréfaviðskipti. Var henni skylt samkvæmt lögum að viðlagðri refsíabyrgð að svara spurningum sem lagðar voru fyrir hana og að því leytinu til voru aðstæður svipaðar og í *Saunders* málinu. Skýrslur þessar voru síðar lagðar fram af hálfu ákærvaldsins í refsímáli sem var höfðað gegn kæranda. Taldi kærandi að með þessu væri brotið gegn rétti hennar til að fella ekki á sig sök og að málið hefði ekki fengið réttláta meðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE. Dómstóllinn skoðaði ítarlega hvernig skýrslugjöf kæranda bar að og hvernig skýrslurnar voru notaðar í refsímálinu og bar það saman við aðstæður í máli *Saunders*. Í fyrsta lagi var á það bent að kærandi hafði gefið rannsóknarmönnum bæði skriflegar og munnlegar skýrslur áður en hún var kölluð til formlegrar skýrslugjafar. Þá mótmælti hún því ekki við meðferð refsímálsins að ákærvaldið vísaði til yfirlýsinga hennar og vísaði hún jafnframt til þeirra sjálf við málsvörn sína. Dómstóllinn tók fram að þótt yfirlýsingarnar sem kærandi gaf við þessar aðstæður kynnu að vera fallnar til þess að varpa á hana sök þá leiddi það eitt ekki til þeirrar niðurstöðu að rétturinn til að fella ekki á sig sök hefði verið brotinn. Bent var á að ákærvaldið hefði ekki notað skýrslurnar til þess að grafa undan trúverðugleika kæranda eða sýna fram á þversagnir í framburði hennar. Taldi dómstóllinn þannig ekki sýnt fram á að ákærvaldið hefði notað

<sup>138</sup> Dómur MDE frá 17. desember 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, 67.-76. mgr. Sambærilegt kæruefni var til umfjöllunar með sömu niðurstöðu dómstólsins í máli *I.J.L. o.fl gegn Bretlandi*. Dómur frá 19. september 2000. Reports of Judgments and Decisions 1996-VI 2000-IX. Sjá ennfremur mál *Heaney* og *McGuinness* gegn Írlandi, dómur frá 21. desember 2000 í máli nr. 34720/97, 40. og 59. mgr.

<sup>139</sup> Jonas Cristoffersen: „Selvinkriminering – Menneskerettighedsdomstolens praksis“. Juristen nr. 2, 2000, bls. 55.

<sup>140</sup> Ákvörðun frá 4. maí 2000 í máli nr. 38642/97. Reports of Judgments and Decisions 2000-V.

<sup>141</sup> Dómur frá 22. júní 2000, 128. mgr. Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

framburð kæranda í þeim tilgangi að renna stoðum undir sekt hennar í málinu. Því hefði ekki verið brotið gegn rétti hennar til að fella ekki á sig sök samkvæmt 1. mgr. 6. gr. og var kærurni vísað frá.<sup>142</sup>

Dómarnir sem hér hafa verið raktir varða notkun munnlegs framburðar í refsímáli sem aflað hefur verið í stjórnslumáli. Ekki liggja fyrir afdráttarlausar niðurstöður Mannréttindadómstólsins um það hvernig aðstaðan er þegar maður hefur verið þvingaður til að leggja fram tiltekin gögn, t.d. skjöl úr bókhaldi, fundargerðir o.fl. í stjórnslumáli sem síðan eru lögð fram sem sönnunargögn ákærvaldsins í refsímáli. Í ljósi rökstuðnings dómstólsins varðandi notkun munnlegra skýrslna er ekki hægt að útiloka að ef slík gögn ráða úrslitum um sekt manns gæti verið höggvið nærri rétti hans til þess að fella ekki á sig sök sem verndaður er af 1. mgr. 6. gr. MSE. Þó má hafa í huga að upplýsingar í gögnum, sem manni er skylt samkvæmt lögum að leggja fram, verða ekki til vegna þvingunarinnar sem slíkrar og hættan á því að þær séu óáreiðanlegar af þeirri ástæðu er því ekki til staðar. Því mætti þá halda fram að grunnrökin sem eru að baki þagnarréttinum ættu ekki við um afhendingu gagna.<sup>143</sup> Þessu sjónarmiði má finna stoð í rökstuðningi Mannréttindadómstólsins í máli *Saunders* þar sem greinarmunur var gerður annars vegar á rétti sakbornings til þess að tjá sig ekki um sakargiftir sem nyti verndar 6. gr. og hins vegar sönnunargögnum sem ættu sjálfstæða tilveru án tillits til vilja sakbornings og fengin væru frá honum með þvingun s.s. skjala, blóðsýna, öndunarsýna eða lífsýna.<sup>144</sup> Þá er jafnframt ljóst að ekki skapast slík óvissa um gögn sem fengin eru án atbeina þess sem rannsókn beinist að t.d. með þvingunaraðgerðum eins og hútleit og haldlagningu gagna.

Í úrlausnum Mannréttindadómstólsins hefur ekki heldur verið tekin bein afstaða til þess hvort eða með hvaða hætti lögaðilar njóti réttarins til þess að fella ekki á sig sök.<sup>145</sup> Í ljósi þess að dómstóllinn hefur í öðrum málum fallist á að lögaðilar njóti sem slíkir réttlátrar málsmeðferðar í sakamálum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. er ekki ólíklegt að hann fái slík kærsmål til úrlausnar í framtíðinni.<sup>146</sup> Á vettvangi Evrópuréttarins hafa þó komið upp álitæfni við framkvæmd samkeppnislöggjafar sem tengjast bæði skyldunni til að afhenda gögn og réttarstöðu lögaðila í því sambandi og hefur Dómstóll EB fengið til úrlausnar nokkur slík mál sem nánar verður lýst í 5. kafla hér á eftir.

Hér á landi hefur ekki reynt á ágreiningsefni fyrir dómstólum sem tengjast 6. gr. MSE og notkun ákærvalds á sönnunargögnum sem aflað hefur verið í stjórnslumáli, hvorki munnlegum skýrslum né gögnum sem afhent eru í stjórnslurannsókn. Í dómi Hæstaréttar í *H 1999, 3750* komu til skoðunar ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt um upplýsingaskyldu, þó ekki í tengslum við þetta álitæfni. Í dóminum má finna almenn ummæli um markmið upplýsingaskyldu samkvæmt skattalögum og er m.a. á það bent að játa verði skattyfirvöldum rúmar heimildir til mats um það hvenær slíkra upplýsinga er þörf. Það mat verði þó að vera málefnalegt og gæta verði

<sup>142</sup> Ákvörðun frá 16. maí 2000 í máli 41552/98. Reports of Judgments and Decisions 2000-V.

<sup>143</sup> Guy Stessens, bls. 52.

<sup>144</sup> Sjá 69. mgr. dómsins í máli *Saunders gegn Bretlandi*. Sbr. einnig Clare Ovey og Robin C.A. White: *Jacobs & White. The European Convention on Human Rights*, bls. 197 og 198.

<sup>145</sup> Sjá nánar um álitæfni sem þessu tengjast Ólaf Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 76-78.

<sup>146</sup> Sbr. t.d. dóm MDE í máli *Comingersoll gegn Portúgal* frá 6. apríl 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-IV og álit MNE í máli *Société Stenuit gegn Frakklandi* Álit MNE frá 30. maí 1991 í máli nr. 11598/85.

meðalhófs í beitingu úrræða, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaganna og eigi dómstólar mat um það hvort réttmætar ástæður liggi fyrir beiðninni.

Þá má geta þess að í *áliti umboðsmanns Alþingis frá 26. ágúst 1996* kom til umfjöllunar hvort skýrslutökum í málsmeðferð flugmálastjórnar og flugslysaneftar við rannsókn á pylsluslysi hefði verið ábótavant. Fór málsmeðferðin eftir ákvæðum þágildandi laga um loftferðir nr. 34/1964.

A kvartaði yfir því að hann hefði verið yfirheyrdur af starfsmönnum flugmálastjórnar og nefndarmönnum flugslysaneftar án þess að gætt hefði verið að rétti hans til þess að tjá sig ekki um sakarefnið samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga um meðferð opinberra mála. Umboðsmaður fjallaði um það meginmarkmið skýrslugerðar um niðurstöðu rannsókna á flugslysi samkvæmt loftferðalögum að gera grein fyrir orsök slyss. Þótt tilgangur rannsókna flugslysaneftar væri að koma í veg fyrir að flugslys endurtæki sig og að auka öryggi í flugi skyldi samkvæmt 1. mgr. 145. gr. loftferðalaga senda ríkissaksóknara skýrslu um niðurstöðu rannsókna og yfirlýsingu um hvort ástæða væri til að ætla að réttarreglur hefðu verið brotnar. Á grundvelli skýrslna af þessu tagi hefðu verið gefnar út ákærur og skýrslurnar notaðar sem sönnunargögn af hálfu ákærvalds. Í áliti umboðsmanns var fjallað ítarlega um hvernig slík aðstaða horfi við rétti manns til þess að fella ekki á sig sök samkvæmt 6. gr. MSE, m.a. í ljósi niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Funke gegn Frakklandi* og niðurstöðu Mannréttindaneftar Evrópu sem þá lá fyrir í máli *Saunders gegn Bretlandi*, en þau mál voru reifuð hér að framan. Umboðsmaður benti hins vegar á að skýrslurnar í þessu tiltekna máli hefðu ekki verið lagðar fram sem sönnunargögn í opinberu máli. Þá hefðu, eftir að skýrslurnar voru teknar, verið sett ný lög um rannsókn flugslysa nr. 59/1996 sem girtu fyrir að skýrslum rannsóknarneftar flugslysa yrði lengur beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum og gögn sem geymdu framburð aðila yrðu ekki afhent lögreglu. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við rannsókn flugmálastjórnar og flugslysaneftar að þessu leyti.<sup>147</sup>

Þá er vert að benda á *álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september 2001* þar sem fjallað var ítarlega um ólík markmið skatteftirlits og skattrannsókna og eðli skýrslutöku af aðila máls eftir því hvor málsmeðferðin á í hlut.

A kvartaði yfir málsmeðferð skattstjóra við athugun á skattframtölum og ákvörðun hans um að vísa máli til skattrannsókna í kjölfar þess að A mætti ekki til skýrslutöku. Umboðsmaður dró þá ályktun af ákvæðum þágildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt og reglugerðar nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna að eftirlitsaðgerðir skattstjóra, og eftir atvikum ríkisskattstjóra, væru þáttur í stjórnsýslumáli í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá taldi umboðsmaður að skattstjórinn hefði haft heimild samkvæmt 94. gr. laganna til að boða A til skýrslutöku og jafnframt væri mælt í lögum fyrir um tilteknar refsingar við því að maður vanrækti af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi að gegna þeirri skyldu. Þegar aðili neitaði að sinna kvaðningu skattstjóra til skýrslugjafar væri það lögmælt úrræði að vísa málinu til skattrannsókna stjóra ríkisins þar sem meðferð þess færi eftir ákvæðum laga um meðferð opinberra mála og skattaðili nyti þar með réttarstöðu sakbornings. Í álitinu var m.a. vísað til niðurstöðu Mannréttindadómstólsins í *Saunders* málinu og tekið fram að það kynni að brjóta gegn fyrirmælum 1. mgr. 6. gr. MSE ef skýrslur, sem teknar væru af aðila máls fyrir stjórnvaldi á grundvelli lagaskyldu þar um, þ.e. áður en formleg lögreglurannsókn hefist í máli hans, væru síðan lagðar fram í opinberu máli á hendur honum. Með hliðsjón af því benti hann á að þegar skattaðili væri boðaður til skýrslutöku hjá skattstjóra yrði að hafa í huga þau lagasjónarmið sem byggja að baki þeirri meginreglu að manni yrði ekki þröngvað til þess að gefa skýrslu gegn sjálfum sér eða játa sök, sbr. 1. mgr. 6. gr. MSE.

<sup>147</sup> Mál nr. 1133/1994 (SUA 1996:258). Fyrirgreind lög um rannsókn flugslysa nr. 59/1996 hafa nú verið leyst af hólmi með lögum nr. 35/2004 sem fjallað var um að framan.

Niðurstaða umboðsmanns var að sú skipan sem ráðgerð væri um þessi atriði í lögum um tekjuskatt og eignarskatt gæfi ekki tilefni til athugasemda.<sup>148</sup>

## 5. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins

Réttur manna til að fella ekki sök á sjálfa sig hefur að nokkru leyti verið viðurkenndur af Evrópudómstólum við meðferð samkeppnismála.<sup>149</sup> Komið hefur til úrlausnar hvort menn njóti réttarins þegar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins krefst upplýsinga á grundvelli 11. gr. reglugerðar nr. 17/62 sem fjallar um málsmeðferð til að tryggja framkvæmd samkeppnisreglna bandalagsins.<sup>150</sup> Ef fyrirtæki verður ekki við beiðni framkvæmdastjórnarinnar um upplýsingar er unnt að leggja á það sekt eða dagsektir.

Í máli *Orkem* gegn framkvæmdastjórninni reyndi í fyrsta skipti á viðurkenningu réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig á vettvangi EB-réttar.<sup>151</sup> Framkvæmdastjórnin hafði krafist kæranda svara við tvenns konar spurningum. Annars vegar spurningum sem vörðuðu staðreyndir, svo sem hvenær tilteknir fundir hefðu átt sér stað og hverjir hefðu verið viðstaddir, og hins vegar spurningum sem beinlínis tengdust þátttöku kæranda í samkeppnishamlandi aðgerðum, svo sem varðandi markmið tiltekinna aðgerða hans. Kærandi hélt fram að honum væri ekki skylt að veita þessar upplýsingar með vísan til réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig. Í niðurstöðu sinni tók dómstóllinn fram að framkvæmdastjórninni væri heimilt að þvinga fyrirtæki til að veita nauðsynlegar upplýsingar og gögn, þótt þau yrðu notuð til að sýna fram á að samkeppnisbrot hefði átt sér stað. Hins vegar sló dómstóllinn föstu að þessi heimild væri takmörkuð að því leyti að framkvæmdastjórnin mætti ekki þvinga fyrirtæki til að veita svör við spurningum sem gætu falið í sér viðurkenningu á broti sem framkvæmdastjórnin ætti að sanna. Í samræmi við það komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að heimilt væri að þvinga kæranda til að svara þeim spurningum sem aðeins vörðuðu staðreyndir en að óheimilt væri að þvinga hann til að svara þeim spurningum sem beinlínis tengdust þátttöku hans í samkeppnishamlandi aðgerðum.

Í síðari dómaframkvæmd hafa dómstólar bandalagsins fylgt niðurstöðu Evrópudómstólsins í máli *Orkem* eins og sjá má í eftirfarandi málum.

Sem dæmi má nefna mál *Mannesmann-Röhrenwerke AG* gegn framkvæmdastjórninni, en þar tók undirrétturinn fram að skilyrðislaus réttur til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn samkeppnismála gildi ekki samkvæmt EB-rétti og að rétturinn væri aðeins viðurkenndur ef þvingun til að veita upplýsingar hefði í för með sér viðurkenningu á samkeppnisbroti.<sup>152</sup> Í máli *Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl.* gegn framkvæmdastjórninni héldu tveir kæranda fram að brotið hefði verið gegn rétti þeirra til að fella ekki sök á sjálfa sig þar sem framkvæmdastjórnin hefði krafist þá um upplýsingar að viðlögðum sektum.<sup>153</sup> Undirrétturinn hafnaði þessum röksemdum kæranda og fyrir Evrópudómstólum vísuðu þeir meðal annars til þess að undirrétturinn hefði ekki litið til þeirrar þróunar sem orðið hefði í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins varðandi réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig. Evrópudómstóllinn tók fram að dómstólum bandalagsins bæri að líta til þróunar í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins við

<sup>148</sup> Mál nr. 2896/1999 og 2954/2000 (SUA 2001:178).

<sup>149</sup> Sjá nánar um dómaframkvæmd Evrópudómstólanna um þagnarrétt grein Ólafs Jóhannesar Einarssonar: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 61-66.

<sup>150</sup> Þann 1. maí 2004 tók gildi reglugerð nr. 1/2003 sem kom í stað reglugerðar nr. 17/62. Í 18. gr. hinnar nýju reglugerðar er að finna sambærilegt ákvæði og í 11. gr. hinnar eldri reglugerðar.

<sup>151</sup> Dómur í máli nr. 374/87, *Orkem* gegn framkvæmdastjórninni frá 18. október 1989.

<sup>152</sup> Dómur í máli T-112/98, *Mannesmann-Röhrenwerke AG* gegn framkvæmdastjórninni frá 20. febrúar 2001, 66. – 67. mgr.

<sup>153</sup> Dómur í sameinuðum málum C-238/99 P, C-244/99 P o.fl., *Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl.* gegn framkvæmdastjórninni frá 15. október 2002.

túlkun á grundvallarréttindum á borð við réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig, en komst samt sem áður að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til að gera athugasemdir við niðurstöðu undirréttarins.

Í máli *Tokai Carbon Co. Ltd o.fl. gegn framkvæmdastjórninni* hélt einn kæranda fram að honum hefði ekki verið skylt að svara tilteknum spurningum framkvæmdastjórnarinnar með vísan til réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig.<sup>154</sup> Með vísan til mála *Orkem og Mannesmannröhren-Werke* tók undirrétturinn fram að framkvæmdastjórnin gæti aflað nauðsynlegra upplýsinga frá fyrirtækjum jafnvel þó þær sýndu fram á þátttöku í samkeppnishamlandi aðgerðum. Undirrétturinn tók sérstaklega fram að þessi heimild framkvæmdastjórnarinnar bryti ekki í bága við 1. eða 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu eða dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins og vísaði í því sambandi til þess að Evrópu dómstóllinn hefði ekki talið ástæðu til að víkja frá fyrri dómaframkvæmd í máli *Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl.*, þó svo að tekið hefði verið fram að taka bæri tillit til þróunar í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins.

Samkvæmt framangreindu er meginreglan samkvæmt EB-rétti sú að fyrirtækjum er skylt að veita framkvæmdastjórninni þær upplýsingar og gögn sem hún krefst að viðlögðum sektum, án tillits til réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig. Ein undantekning er á þeirri meginreglu, þar sem ekki má þvinga fyrirtæki til að veita svör við spurningum sem fela í sér beina viðurkenningu á samkeppnisbroti. Þannig er almennur réttur til að fella ekki sök á sjálfan sig ekki viðurkenndur samkvæmt EB-rétti, heldur aðeins réttur til að þurfa ekki að veita upplýsingar sem fela í sér viðurkenningu á broti sem framkvæmdastjórnin á að sanna. Samkvæmt þessu er rétturinn til að fella ekki sök á sjálfan sig samkvæmt EB-rétti talsvert þregri en samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Hins vegar ber að hafa í huga að Mannréttindadómstóllinn er sú stofnun sem ræður úrslitum um túlkun ákvæða Mannréttindasáttmála Evrópu og þar með hvert er inntak verndar 6. gr. MSE að þessu leyti. Því er ekki víst að niðurstaða hans um þau álitæfni sem EB-dómstóllinn hefur fengið til úrlausnar varðandi réttinn til að fella ekki á sig sök yrði á sama veg. Verður ekki hægt að slá föstu að hinn þregri skilningur sem EB-dómstóllinn leggur í 6. gr. MSE um þetta atriði gefi endanlegt svar um vernd ákvæðisins á meðan Mannréttindadómstóllinn hefur ekki tekið afstöðu til álitæfnisins.

## 6. Endurskoðun löggjafar í Danmörku og Noregi

Lög um réttaröryggi við beitingu stjórnvalda á þvingunarráðstöfunum og ákvæðum um upplýsingaskyldu (d. *lov om retssikkerhed ved anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter*) voru samþykkt í Danmörku 9. júní 2004. Lögin eiga rætur að rekja til álitgerðar nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðherra Danmerkur í febrúar 2002 til að gera tillögur að lagabreytingum í því skyni að auka réttaröryggi borgaranna. Nefndin kannaði meðal annars beitingu stjórnvalda á lagaákvæðum um upplýsingaskyldu með hliðsjón af réttinum til að fella ekki sök á sjálfan sig og gerði tillögu að því ákvæði sem nú er að finna í 10. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna skulu stjórnvöld ekki beita lagaákvæðum um upplýsingaskyldu gagnvart einstaklingi eða lögaðila ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot, nema unnt sé að útiloka að þær

<sup>154</sup> Dómur í sameinuðum málum T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-245/01, T-246/01, T-251/01 og T-252/01, *Tokai Carbon Co. Ltd o.fl. gegn framkvæmdastjórninni* frá 29. apríl 2004.



upplýsingar sem krafist er geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt viðkomandi.<sup>155</sup> Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að við samningu þessa ákvæðis hafi nefndin litið til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á inntaki réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE. Jafnframt hafi verið talið rétt að takmarka beitingu stjórnvalda á lagaákvæðum um upplýsingaskyldu til að koma í veg fyrir að farið væri í kringum þá reglu opinbers réttarfars að sakborningi sé ekki skylt að tjá sig. Í athugasemdum með frumvarpinu er tekið fram að ákvæðið eigi við þegar stjórnvöld beiti lagaákvæðum um upplýsingaskyldu, hvort heldur þegar um er að ræða rannsókn á broti sem geti haft í för með sér hefðbundin refsiviðurlög, svo sem frelsissviptingu eða sektir, eða broti sem geti haft í för með sér önnur viðurlög sem jafna má til refsiviðurlaga.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að miða verði við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Í 2. mgr. 10. gr. er fjallað um heimild stjórnvalda til að beita ákvæðum um upplýsingaskyldu gagnvart öðrum en þeim sem grunaður er um refsiverða háttsemi. Samkvæmt ákvæðinu er öðrum en hinum grunaða skylt að veita stjórnvöldum upplýsingar að því marki sem þær nýtast í öðrum tilgangi en til að taka ákvörðun um sekt viðkomandi. Þannig væri unnt að skylda þriðja mann til að veita upplýsingar um önnur atvik en þau sem búa að baki því broti sem til rannsóknar er og jafnvel um slík atvik ef nýta á upplýsingarnar til annars en ákvörðunar um sekt þess sem grunur beinist að. Í athugasemdum með frumvarpinu er nefnt sem dæmi að samkvæmt ákvæðinu geti skattyfirvöld, sem gruna einstakling um að hafa talið rangt fram til skatts, krafið þriðja mann um upplýsingar um sameiginlega veltu hans og hins grunaða einstaklings á tilteknu tímabili vegna álagningar skatta. Tekið er fram að ólíkt 1. mgr. 10. gr. taki ákvæðið aðeins til tilvika þar sem hinn grunaði eigi yfir höfði sér hefðbundin refsiviðurlög, en ekki önnur viðurlög sem svipi til refsiviðurlaga.

---

<sup>155</sup> Ákvæðið er svohljóðandi:

§ 10. Hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Stk. 2. I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Stk. 3. En myndighed skal vejlede den mistænkte om, at vedkommende ikke har pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Hvis den mistænkte meddeler samtykke til at afgive oplysninger, finder reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Den mistænkte kan meddele samtykke til anvendelse af en oplysningspligt over for andre med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte. Reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. eiga yfirvöld að leiðbeina þeim sem grunaður er um refsiverða háttsemi um að honum sé ekki skylt að veita upplýsingar sem geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að í ljósi þessa geti stjórnvöld ekki *krafist* upplýsinga sem geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt viðkomandi, en hins vegar geti stjórnvöld beint fyrirspurn til viðkomandi um hvort hann vilji veita slíkar upplýsingar af fúsum og frjálsum vilja. Jafnframt er tekið fram að sé um reglubundna upplýsingaskyldu að ræða, t.d. ef einstaklingi er skylt að veita stjórnvöldum vissar upplýsingar á ári hverju, skuli stjórnvöld tilkynna viðkomandi að honum sé ekki lengur skylt að veita upplýsingar, sem geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans, vakni grunur um að hann hafi framið refsivert brot. Viðkomandi getur samþykkt að veita stjórnvöldum upplýsingar þó að til staðar sé rökstuddur grunur um að hann hafi framið refsivert brot. Skal slíkt samþykki vera skriflegt og fara eftir nánari reglum sem lýst er í 4. mgr. 9. gr. laganna.

Samkvæmt 4. mgr. 10. gr. getur sá sem grunaður er um refsivert brot veitt samþykki fyrir því að stjórnvöld krefji þriðja mann um upplýsingar sem geta haft þýðingu í refsimáli gegn honum og skal slíkt samþykki vera í samræmi við 4. mgr. 9. gr. laganna. Í athugasemdum við ákvæðið er sérstaklega tekið fram að þriðji maður geti ætíð veitt stjórnvöldum upplýsingar af fúsum og frjálsum vilja, án samþykkis þess sem grunaður er um refsivert brot.

Í norski löggjöf er ekki að finna almennt lagaákvæði um rétt manna til að fella ekki sök á sjálfa sig við rannsókn stjórnvalda líkt og í Danmörku, en álitaefnið hefur verið til ítarlegrar skoðunar hjá stjórnvöldum undanfarin ár. Í nýlegri skýrslu norskrar stjórnskipaðrar nefndar, sem átti meðal annars að gera tillögur að breytingum á viðurlögum vegna brota gegn sérlögum, var hins vegar lagt til að sérstökum kafla um stjórnsýsluviðurlög yrði bætt við norsku stjórnsýslulögin og þar á meðal ákvæði um réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig.<sup>156</sup> Lagt var til að umrætt ákvæði yrði í 53. gr. stjórnsýslulaganna og tæki til mála sem eru til rannsóknar hjá stjórnvöldum og geta leitt til stjórnsýsluviðurlaga eða til áframhaldandi meðferðar hjá lögreglu eða ákærvaldi.<sup>157</sup> Samkvæmt ákvæðinu eiga aðilar sem slík rannsókn beinist að rétt á að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða hluti ef það getur leitt til þess að viðkomandi verði gert að sæta stjórnsýsluviðurlögum eða refsingu.<sup>158</sup>

<sup>156</sup> NOU 2003:15: *Fra bot til bedring – et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk af straf*. Utredning fra Sanksjonsutvalget oppnevnt ved kgl. res. 26. januar 2001, avgitt til Justis- og politidepartementet 16. mai 2003. Sjá einkum kafla 12.7.4.

<sup>157</sup> Tillagan að ákvæðinu er svohljóðandi:

I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.

<sup>158</sup> Í 44. gr. tillagna nefndarinnar er útskýrt hvað átt sé við með stjórnsýsluviðurlögum. Ákvæðið er svohljóðandi:

En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.

Som administrative sanksjoner regnes blant annet:

- a. overtredelsesgebyr
- b. tilleggsbetaling
- c. tap av offentlig ytelse

Í skýrslunni er fjallað um dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins varðandi réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig og tekið fram að virðing fyrir réttinum sé mikilvægur þáttur í að tryggja réttaröryggi. Í ljósi þessa taldi nefndin æskilegt að mælt væri fyrir um almennan rétt til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnsýslustigi í stjórnsýslulögum. Nefndin taldi hins vegar ekki rétt að gera tillögu að ákvæði um notkun upplýsinga sem aflað hefði verið með þvingun á stjórnsýslustigi í síðara refsímáli og vísaði í því sambandi til þess að dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins að því leyti væri óljós.

Í skýrslunni er vikið að því frá hvaða tímamarki menn skuli njóta réttarins til að fella ekki sök á sjálfa sig á stjórnsýslustigi og tekið fram að það kunni að fara eftir því hvort rannsókn hafi beinlínis það markmið að sýna fram á brot gegn lögum eða ekki. Vísað er til þess að mál sem hafi í för með sér stjórnsýsluviðurlög geti annars vegar byrjað sem hefðbundin stjórnsýslumál, svo sem mál um afturköllun á leyfisveitingu sem leiði til þess að upp komist um brot gegn tilteknum lögum. Í slíkum tilvikum njóti menn réttarins til að fella ekki sök á sjálfa sig frá því tímamarki sem málið hætti að vera „hefðbundið stjórnsýslumál“ og fari að snúist um brot sem varði viðurlög. Hins vegar geti stjórnsýslumál frá upphafi beinst að broti sem varði refsiviðurlögum og njóti menn þá réttarins til að fella ekki sök á sjálfa sig mun fyrr. Í ljósi mismunandi eðlis mála sem leiða til stjórnsýsluviðurlaga taldi nefndin ekki rétt að gera tillögu að almennri reglu um frá hvaða tímamarki menn nytu réttarins til að fella ekki sök á sjálfa sig og var gert ráð fyrir að það færi eftir aðstæðum hverju sinni. Samkvæmt skýrslunni var reiknað með því að ákvæðið tæki bæði til einstaklinga og lögaðila. Það gæti því, líkt og danska ákvæðið, átt við þegar rannsókn beinist að fyrirtæki sem hugsanlegt er að verði gert að sæta stjórnsýsluviðurlögum. Tekið er fram að óljóst sé að hvaða leyti Mannréttindadómstóllinn geri kröfu um að lögaðilar skuli njóta réttarins til að fella ekki sök á sjálfa sig, en hins vegar sé hugsanlegt að dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu í framtíðinni.

Enn sem komið er hefur ekki komið til breytinga á norsku stjórnsýslulögunum í kjölfar framangreindra tillagna nefndarinnar. Þess má geta að í skýrslu nefndar, sem gerði tillögur að nýjum samkeppnislögum í Noregi, var fjallað um réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn samkeppnisbrota á stjórnsýslustigi.<sup>159</sup> Taldi meirihluti nefndarinnar rétt að farið yrði að fordæmum Evrópudómstólsins að því er varðar rétt fyrirtækja til að fella ekki á sig sök við framkvæmd norskra samkeppnisreglna. Niðurstaðan varð hins vegar sú að ekki er mælt sérstaklega fyrir um rétt fyrirtækja til að fella ekki á sig sök við rannsókn samkeppnisyfirvalda í norskum samkeppnislögum nr. 12/2004 sem samþykkt voru 5. mars 2004. Í athugasemdum fjölskyldu-, menningar og stjórnsýslunefndar norska þingsins kemur

- 
- d. administrativ inndragning
  - e. administrativt rettinghetstap
  - f. formell advarsel

Når loven gir hjemmel for å anvende ulike administrative sanksjoner, kan forvaltningsorganet illegge en eller flere av disse.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov.

<sup>159</sup> NOU 2003:12: *Ny konkurranselov*. Utredning fra konkurranselovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. november 2000, afgitt til Arbeids- og administrationsdepartementet 1. april 2003. Sjá einkum kafla 8.6.2.5.

fram að atvinnu- og stjórnsýsluráðuneytið telji ekki rétt að leggja til að tekið verði upp sérstakt ákvæði í samkeppnislög um réttinn til að fella ekki á sig sök í samkeppnislög. Er í því sambandi vísað til framangreindrar tillögu nefndar, sem átti að gera tillögur að breytingum á viðurlögum vegna brota gegn sérlögum, um að almennt ákvæði um réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig yrði sett í stjórnsýslulög. Tekið er fram að verði ákvæðið að lögum muni það gilda um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda í málum sem varða viðurlög við samkeppnisbrotum.<sup>160</sup>

## 7. Niðurstöður

Hér verða teknar saman helstu niðurstöður um það að hvaða marki réttur manns til að fella ekki á sig sök sem telst þáttur í réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 6. gr. MSE kann að hafa áhrif á stöðu aðila að stjórnsýslumáli og hvernig ber að tryggja rétt hans til að fella ekki á sig sök við þær aðstæður. Er hér reynt að draga ályktanir af framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun og beitingu 6. gr. um þessi atriði. Þó verður að áréttá að varasamt er að alhæfa um það hvaða reglur gildi á þessu sviði þar sem dómstóllinn hefur verið varkár við að gefa almennar yfirlýsingar um inntak verndar 6. gr. og hefur vísað til þeirra atvika sem eru uppi í hverju máli.

- Sú niðurstaða verður leidd af umfjöllun hér að framan að skylda til þess að láta stjórnvöldum í té upplýsingar vegna eftirlits þeirra með framkvæmd laga og þvingunarúrræði til að knýja á um hana, þegar *ekki er uppi ákveðinn grunur um refsiverða háttsemi*, brýtur ekki gegn rétti manns til að fella ekki á sig sök í skilningi 1. mgr. 6. gr. MSE. Ljóst er að heimildir ýmissa eftirlitsstofnana í stjórnsýslunni, t.d. skattýfirvalda, til að krefjast upplýsinga í tengslum við lögbundið hlutverk þeirra varðandi framkvæmd laga eru forsenda þess að þær geti sinnt því hlutverki sínu.
- Á hinn bóginn er sýnt, að þegar *grunur hefur vaknað um refsivert brot* við rannsókn stjórnsýslumáls er líklegt að brotið verði gegn rétti manns til þess fella ekki á sig sök sé hann þvingaður með dagsektum eða öðrum úrræðum til að tjá sig um brotið eða afhenda gögn sem því tengjast nema unnt sé að útiloka að þær upplýsingar sem um er að ræða geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Ætla verður að grunur stjórnvalds þurfi að vera svo sterkur að ástæða sé til að vísa málinu til opinberrar rannsóknar.
- Þá er vert að hafa í huga að sum brot sem varða stjórnvaldssektum samkvæmt íslenskum lögum, t.d. samkeppnislagabrot samkvæmt lögum nr. 44/2005, eru líkleg vegna almenns gildis þeirra lagareglna og markmiðs slíkra viðurlaga til þess að falla sem slík undir hugtakið *refsivert brot* samkvæmt 6. gr. MSE eins og Mannréttindadómstóllinn hefur skýrt ákvæðið. Að svo stöddu er þó ekki hægt að setja fram almenna reglu um að þvingun til að afhenda gögn vegna rannsóknar samkeppnisyfirvalda á samkeppnislagabrotum standist ekki þær kröfur sem Mannréttindadómstóll Evrópu gerir enda hefur dómstóllinn ekki fengið slík álitæfni til úrlausnar. Hafa má til hliðsjónar framkvæmd Evrópu dómstólsins sem hefur greint á milli þess hvers konar upplýsingar og

<sup>160</sup> Innst. O. nr. 50 (2003-2004). Innstilling til Odelstinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, bls. 24.

gögn eru veittar undir slíkri þvingun, þótt hún slái engu föstu um það hver yrði niðurstaða Mannréttindadómstólsins um efnið.

- Telja verður mjög líklegt að hafi aðili í stjórnsýslumáli gefið munnlegar skýrslur fyrir stjórnvaldi, án þess að hann hafi við það tímamark verið grunaður um refsivert brot, og þær eru síðar notaðar sem sönnunargögn ákærvalds í refsimáli gegn honum brjóti það gegn rétti hans til að fella ekki á sig sök samkvæmt 6. gr. MSE. Sem dæmi um þetta má nefna þá aðstöðu að skýrslur sem aðili hefur gefið við rannsókn samkeppnisyfirvalda án þess að gætt hafi verið réttar hans til svara ekki spurningum eru síðar notaðar sem sönnunargögn ákærvalds í refsimáli gegn honum. Þó ber að gera fyrirvara við þessa ályktun, því máli skiptir hvert er umfang og eðli slíkra skýrslna í hlutfalli við önnur sönnunargögn í refsimálinu. Þá þarf ekki síður að líta til þess hvort gögn sem aflað hefur verið með þessum hætti hafa verulega þýðingu til þess að fella sök á mann í refsimálinu eða litla þýðingu.
- Könnun íslenskra lagaákvæða um rannsóknir eftirlitsstofnana í stjórnsýslunni og upplýsingaskyldu í tengslum við eftirlit þeirra með lagaframkvæmd leiðir í ljós að mjög óljóst er hvort eða að hvað marki réttur aðila að stjórnsýslumáli til þess að fella ekki á sig sök samkvæmt 6. gr. MSE er verndaður. Þótt dæmi séu um skýrar lagareglur varðandi þennan rétt, t.d. á vettvangi skattalaga og löggjafar um sjálfstæðar rannsóknarnefndir, heyrir slíkt til undantekninga. Enga almenna reglu er að finna þar fyrir utan sem tryggir rétt manns sem er grunaður um refsivert brot, til þess að neita að tjá sig um sakarefnið gagnvart stjórnvaldi sem hefur mál hans til meðferðar utan refsivörslukerfisins. Eru ekki heldur neinar almennar reglur sem tryggja að skýrslur sem aðili að stjórnsýslumáli gefur stjórnvaldi verði ekki notaðar í síðara refsimáli gegn honum.
- Rétt er að búa betur um hnútana í löggjöf til þess að réttindi manna verði betur tryggð að þessu leyti. Í því sambandi má hafa til hliðsjónar þær leiðir sem farnar hafa verið eða eru til skoðunar í nágrannalöndunum. Þannig kemur til álita hvort rétt sé að setja sérstök lagaákvæði um réttaröryggi við beitingu lagaákvæða um upplýsingaskyldu eins og gert hefur verið í Danmörku þar sem tryggt verði að aðili að stjórnsýslumáli verði ekki þvingaður til að veita upplýsingar um mál ef uppi er rökstuddur grunur um að hann hafi framið refsivert brot. Sömu markmiðum mætti hugsanlega ná með því að bæta við stjórnsýslulögin nr. 37/1993 sérstökum kafla um málsmeðferð í tengslum við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga þar á meðal ákvæði um réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig á stjórnsýslustigi.

Löggjafarþróun síðustu ára hefur leitt í ljós tilhneigingu í þá átt að fela ýmsum sérhæfðum stofnunum í stjórnsýslunni eftirlit með framkvæmd laga, veita þeim þvingunarúrræði til að knýja fram upplýsingaskyldu og heimildir til að ákveða stjórnsýsluviðurlög við brotum á lögum eða fyrirmælum. Hvilir þessi þróun á ákveðnum hagkvæmnisrökum auk þess sem slíkar stofnanir búa yfir nauðsynlegri sérþekkingu á þeim viðfangefnum sem þær hafa með höndum. Verður að telja mjög líklegt að álitaeftni um rétt aðila í stjórnsýslumáli til að fella ekki á sig sök sem hér hefur verið fjallað um komi til úrlausnar dómstóla hér á landi á næstu árum þótt ekki hafi reynt á þau til þessa. Er því mikilvægt að hafa framangreind sjónarmið í huga við

stefnumótun um viðurlög við efnahagsbrotum í tengslum við endurskoðun laga og reglna á þessu sviði.

## Heimildir

Alþt. A, 2003-2004, þskj. 644.

Alþt. A, 1999-2000, þskj. 869.

Alþt. A, 1994-1995, þskj. 389.

Alþt. A 1990-1991, þskj. 101.

Ásgerður Ragnarsdóttir: *Áhrif réttarins til að fella ekki sök á sjálfan sig á málsmeðferð á stjórnýslu- og dómstigi*. Lokaritgerð til embættisprófs í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands, maí 2004.

Cristoffersen, Jonas: „Selvinkriminering – Menneskerettighedsdomstolens praksis“.

Juristen nr. 2, 2000, bls. 45-57.

Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi 1. og 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu*. Bókaútgáfa Orators. Reykjavík 1999.

Eiríkur Tómasson: *Réttarstaða sakbornings og verjanda*. Fjölrit. Úlfljótur 2004.

Jónatan Þórmundsson: „Réttarstaða sakbornings“. *Tímarit Lögfræðinga* 1984, 4. hefti, bls. 199-215.

Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*. Bókaútgáfa Orators. Reykjavík 1992.

Lorenzen, Peer, Rehof, Lars Adam, Trier, Tyge, Holst-Christensen, Nina og Hansen, Jens Vedsted: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer* (art. 1-10) 2. udgave. Jurist og Økonomforbundets Forlag. Kaupmannahöfn 2003.

Møller, Jens: „Forbud mod selvinkriminering i forvaltningsretten“. *Forhandlingerne ved de 37. nordiske juristmøde i Reykjavik 18.20. august 2005*. Bind I.

NOU 2003:12: *Ny konkurranselov*. Utredning fra konkurranselovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. november 2000. 1. april 2003.

NOU 2003:15: *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk af straf*. Utredning fra Sanksjonsutvalget oppnevnt ved kgl. res. 26. januar 2001, avgitt til Justis- og politidepartementet 16. mai 2003. Oslo 2003.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2004, bls. 523.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 55-86

Ovey, Clare og White, Robin: *Jacobs and White. The European Convention on Human Rights*. Fourth edition. Oxford University Press 2006.

*Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003*. Kaupmannahöfn 2003

Páll Hreinsson: *Stjórnýslulögin. Skýringarrit*. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1994.

*Skýrsla starfshóps um umfang skattsvika á Íslandi*. Lögð fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005, þskj. 664.

Smith, Eva: *Straffeproses. Grundlæggende regler og principper*. 5. udgave. Forlaget Thomson. Gad Jura. Kaupmannahöfn 2003.

*Starfsskilyrði stjórnvalda*. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnýslunni. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.

Stessens, Guy: „The Obligation to Produce Documents Versus the Privilege Against Self-incrimination: Human Rights Protection Extended too Far“. *European Law Review*. Human Rights Survey 1997, bls. 48.

### **Hæstaréttardómar**

H 1999, 957

H 1999, 3750

H 2000, 3119

H 2001, 3723

Dómur frá 7. nóvember 2002 í máli nr. 194/2002

Dómur frá 24. janúar 2003, mál nr. 25/2003

Dómur frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003

Dómur frá 17. febrúar 2005 í máli nr. 318/2004

### **Álit umboðsmanns Alþingis**

Álit frá 26. ágúst 1996 í máli nr. 1133/1994 (SUA 1996:258)

Álit frá 24. september 2001 í málum nr. 2896/1999 og 2954/2000 (SUA 2001:178)

Álit frá 6. febrúar 2002 í máli nr. 3047/2000 (SUA 2002:166)

### **Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála**

Úrskurður frá 29. janúar 2005 í máli nr. 3/2004

### **Dómar og ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu**

Engel o.fl. gegn Hollandi, dómur frá 8. júní 1976. Series A. 22-A.

Öztürk gegn Þýskalandi, dómur frá 21. febrúar 1984. Series A. 73.

Société Stenuit gegn Frakklandi, frá 27. febrúar 1992. Series A. 232-A.

Funke gegn Frakklandi, frá 25. febrúar 1993. Series A. 256-A.

Bendenoun gegn Frakklandi, frá 24. febrúar 1994. Series A. 284.

Ravnsborg gegn Svíþjóð, dómur frá 23. mars 1994. Series A 283-B.

John Murray gegn Bretlandi, dómur frá 8. febrúar 1996. Reports of Judgments and Decisions, 1996-I.

Saunders gegn Bretlandi, dómur frá 17. desember 1996. Reports of Judgments and Decisions 1996-VI.

Comingersoll gegn Portúgal, dómur frá 6. apríl 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-IV.

Coëme o.fl. gegn Belgíu, dómur frá 22. júní 2000, 128. Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

I.J.L. o.fl gegn Bretlandi, dómur frá 19. september 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-IX.

Heaney og McGuinness gegn Írlandi, dómur frá 21. desember 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-XII.

J. B. gegn Sviss, dómur frá 3. maí 2001. Reports of Judgments and Decisions 2001-III.

Weh gegn Austurríki, dómur frá 8. apríl 2004.

Rieg gegn Austurríki, dómur frá 24. mars 2005.

Brown gegn Bretlandi, ákvörðun frá 24. nóvember 1998, í máli nr. 38644/97.

Serves gegn Frakklandi, ákvörðun frá 4. maí 2000 í máli nr. 38642/97. Reports of Judgments and Decisions 2000-V.

Staines gegn Bretlandi, ákvörðun frá 16. maí 2000 í máli 41552/98. Reports of Judgments and Decisions 2000-V.

Allen gegn Bretlandi, ákvörðun frá 10. september 2002 í máli nr. 76574/01.

King gegn Bretlandi, ákvörðun frá 8. apríl 2003 í máli nr. 13881/02.



**Skýrsla Mannréttindanefndar Evrópu**

Société Stenuit gegn Frakklandi, skýrsla frá 30. maí 1991 í máli nr. 11598/85.

**Dómar dómstóls EB**

Orkem gegn Framkvæmdastjórninni frá 18. október 1989 (mál nr. C-374/87).

Mannesmann-Röhrenwerke AG gegn Framkvæmdastjórninni frá 20. febrúar 2001 (mál T-112/98).

Limburgse Vinyl Maatschappij o.fl. gegn Framkvæmdastjórninni frá 15. október 2002 (C-238/99 P, C-244/99 P).

Tokai Carbon Co. Ltd o.fl. gegn Framkvæmdastjórninni frá 29. apríl 2004 (T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-245/01, T-246/01, T-251/01 og T-252/01).



VIÐAUKI 2

**Bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu („ne bis in idem“) og áhrif þess á íslenskan rétt“.**

*Róbert Ragnar Spanó  
dósent við lagadeild Háskóla Íslands*

1. VERKBEIÐNI OG UMFJÖLLUNAREFNIÐ
2. ÁKVÆÐI 4. GR. 7. VIÐAUKA VIÐ MANNRÉTTINDASÁTTMÁLA EVRÓPU
3. ÁKVÆÐI LAGA UM MEÐFERÐ OPINBERRA MÁLA NR. 19/1991 OG ALMENNRA HEGNINGARLAGA NR. 19/1940 UM NE BIS IN IDEM
4. SJÓNARMÍÐ AÐ BAKI MEGINREGLUNNI UM NE BIS IN IDEM
5. GILDISSVIÐ 1. MGR. 4. GR. 7. VIÐAUKA
  - 5.1 Lögskýringarsjónarmið
  - 5.2 Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu
  - 5.3 Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006
  - 5.4 Viðhorf fræðimanna og nokkur orð um dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs
  - 5.5 Niðurstaða um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og áhrif á íslenskan rétt
6. HUGTÖKIN SÝKNA OG SAKFELLING
7. ENDANLEG ÚRLAUSN
8. NÝ MÁLSMEÐFERÐ
9. SAMA BROT
10. HEIMILD OG SKILYRÐI FYRIR ENDURUPPTÖKU MÁLA, SBR. 2. MGR. 4. GR. 7 VIÐAUKA
11. FALLA STJÓRNVALDSSEKTIR SAMKVÆMT SAMKEPPNISLÖGUM NR. 44/2005, OG/EÐA ÁLAG Á SKATTSTOFNA SAMKVÆMT LÖGUM NR. 90/2003 UM TEKJUSKATT, UNDIR 1. MGR. 4. GR. 7. VIÐAUKA VIÐ MANNRÉTTINDASÁTTMÁLA EVRÓPU?
  - 11.1 Inngangur
  - 11.2 Stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögum nr. 44/2005
  - 11.3 Álag á skattstofna samkvæmt 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt
12. SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR

## 1. Verkbeiðni og umfjöllunarefnið

Að beiðni formanns nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum hef ég ritað greinargerð þá sem hér fer á eftir um bann við tvöfaldri refsingu og endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi samkvæmt 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu („ne bis in idem“) og áhrif þess við ákvörðun refsikennndra viðurlaga í íslenskum stjórnáskilurætti.

Efnistöð þeirrar rannsóknar sem býr að baki greinargerðinni fólust í því að kanna allar fyrirliggjandi úrlausnir (ákvarðanir um meðferðarhæfi kæru og dóma) úr réttarframkvæmd Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun á 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann. Leitast var við að greina og flokka úrlausnirnar með það í huga að geta dregið ályktanir um inntak og gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sjá kafla 4-10. Var þá litið til dómaframkvæmdar í norrænum rétti, einkum hjá Hæstarétti Noregs, og til skrifa fræðimanna um þetta viðfangsefni.

Í greinargerðinni er á grundvelli ályktana um inntak efnisskilyrða 4. gr. 7. viðauka leitast við að varpa ljósi á áhrif 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka á gildandi lög og lagaframkvæmd í íslenskum rétti við töku ákvarðana um refsikennnd stjórnáskilurætti, sjá kafla 11. Í ljósi starfssviðs nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum hefur þar einkum verið horft til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssekta á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005, sem tóku gildi 1. júlí nk., sbr. 44. gr., og þá með hliðsjón af reynslunni í tíð eldri laga. Þá var einnig talið rétt í þessu samhengi að taka til umfjöllunar ákvarðanir skattfyrvalda um álag á skattstofna, sbr. lög nr. 90/2003 um tekjuskatt. Niðurstöður rannsóknarinnar eru dregnar saman í fimmtán tölulíðum í kafla 12.

Fyrstu drög greinargerðarinnar voru afhent nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum 10. júní 2005. Í framhaldi af því hefur höfundur fengið tækifæri til þess að endurskoða ýmsa þætti og taka mið af nýjum dómúrlausnum á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu auk þess sem Hæstiréttur Íslands felldi dóm hinn 8. júní 2006, mál nr. 248/2006, sem er sá fyrsti þar sem reynir á 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, sjá nánar kafla 5.3 í greinargerðinni.

Í greinargerðinni er miðað við skilning höfundar á réttarástandinu 1. október 2006.

## 2. Ákvæði 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu

Viðauki nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu var samþykktur í ráðherranefnd Evrópuráðsins 22. nóvember 1984 og tók gildi 1. nóvember 1988 samkvæmt 9. gr. Viðaukinn var undirritaður af Íslands hálfu 19. mars 1985 og fullgiltur 22. maí 1987. Varð hann þá skuldbindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti, sbr. 2. mgr. 9. gr. 7. viðauka. Markmiðið að baki setningu 7. viðauka var að samræma þá réttindavernd sem leiðir af mannréttindasáttmála Evrópu þeirri vernd sem leiðir af alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnáskilurætti frá 1966.<sup>161</sup> Í 7. viðauka

<sup>161</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“. Tidsskrift for Rettsvitenskap 1/2003, bls. 1-2; Ben Emmerson & Andrew Ashworth: Human Rights and Criminal Justice. Sweet & Maxwell, London (2001), bls. 303. Þess skal getið að fyrir gildistöku 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu hafði Mannréttindanefnd Evrópu í ákvörðun sinni um meðferðarhæfi kæru, X. gegn Austurríki frá 13. júlí 1970, Collection 35, bls. 151-154, haldið því opnu hvort meginreglan félli undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Í ákvörðun sinni í máli S. gegn Vestur-Þýskalandi frá 1983, 39. D.R. 43, komst nefndin hins vegar að þeirri afdráttarlausu niðurstöðu að ekki væri kveðið á um bann við endurtekinni refsingu eða málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi í ákvæðum sáttmálans, sbr. einnig ákvörðun

er í 4. gr. að finna bann við endurtekinni refsingu eða málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi sem gjarna er nefnt einu nafni eftir latneska orðasambandinu *ne bis in idem*. Í samræmi við ofangreint markmið um samræmingu ákvæða mannréttindasáttmálans og alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi á orðalag 1. mgr. 4. gr. 7. viðaukans sér fyrirmynd í 7. mgr. 14. gr. alþjóðasamningsins. Enskur frumtexti 4. gr. 7. viðauka er svohljóðandi:

*Right not to be tried or punished twice.*

1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.

Viðauka nr. 7 var veitt lagagildi hér á landi með ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994 er ákvæði 4. gr. viðaukans þýtt yfir á íslensku með svohljóðandi hætti:

*Réttur til að vera ekki saksóttur eða refsað tvívegis.*

1. Enginn skal seta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfarir viðkomandi ríkis.

2. Ákvæði undanfarandi töluliðar skulu ekki vera því til fyrirstöðu að málið sé endurupptekið í samræmi við lög og sakamálaréttarfarir viðkomandi ríkis ef fyrir hendi eru nýjar eða nýupplýstar staðreyndir, eða ef megingalli hefur verið á fyrri málsmeðferð sem gæti haft áhrif á niðurstöðu málsins.

3. Óheimilt er að víkja frá þessari grein með skírskotun til 15. gr. samningsins.

Í upphafi er rétt að draga fram að íslensk þýðing 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sem fram kemur í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994, er ekki nákvæm að öllu leyti þegar horft er til enska frumtextans, sbr. til hliðsjónar *Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*:<sup>162</sup> Í fyrsta lagi er orðið *tried* þýtt sem *lögsókn*. Sögnin *að lögsækja* er

---

Mannréttindanevndarinnar um meðferðarhæfi kæru, J.G.F.R. gegn Hollandi frá 28. febrúar 1996, mál nr. 26331/95, sjá 2. mgr.: „The applicant further argues that his conviction by the Court of Appeal amounted to an infringement of the principle of „ne bis in idem“, which, according to the applicant, is enshrined in Article 6 (Art. 6) of the Convention. The Commission recalls, however, that according to its constant case-law the Convention guarantees neither expressly nor by implication respect for this principle ... Given, furthermore, that the Netherlands has not ratified Protocol No. 7 (P-7), the Commission has no competence to deal with this aspect of the applicant's case ...“ Sjá hér hins vegar athyglisverðar forsendur í nýlegri ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Bratyakin gegn Rússlandi frá 9. mars 2006, mál nr. 72776/01 sem virðast benda til annars skilnings: „The Court further notes that, having dismissed a complaint under Article 4 of Protocol No. 7, it should nevertheless pursue its examination under Article 6 § 1 because the protection against duplication of criminal proceedings is only one of the specific safeguards associated with the general guarantee of a fair hearing in criminal proceedings. ...“

<sup>162</sup> Í forsendum dóms Hæstaréttar, Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006, segir meðal annars svo í kafla IV þar sem fjallað er um ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann: „[...] Ljóst er af erlendum texta ákvæðisins að þýðingin á íslensku er ekki í fullu samræmi við hann. [...]“ Nánar verður fjallað um dóminn í kafla 5.3 í greinargerðinni.

almennt ekki notuð í íslensku lagamáli um þau tilvik þar sem reynir á úrlausn um hvort maður hafi framið refsiverðan verknað heldur er fremur um að ræða lýsingu á málshöfðun í einkamáli. Í öðru lagi er í þýðingunni notað orðið *sakamál* um orðalagið *criminal proceedings* í enska frumtextanum en íslenska orðið er að þessu leyti of þröngt. Orðið *sakamál* er fyrst og fremst notað hér á landi yfir þau mál sem nú teljast *opinber mál* samkvæmt lögum nr. 19/1991 en taka ekki til meðferðar annarra mála, t.d. hjá stjórnvöldum, þar sem maður kann að sæta refsikenndum viðurlögum. Í þriðja lagi er enska orðalagið *an offence for which he has already been finally acquitted or convicted* þýtt yfir á íslensku með orðunum *brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi*. Að sýkna eða sakfelling eigi sér stað í *dómi* kemur hvergi fram í enska frumtextanum og verður ekki annað séð hvað þetta atriði áhrærir en um sé að ræða viðbót sem á sér enga samsvörun í þeim textum sem lagðir eru til grundvallar við úrlausn mála um túlkun 4. gr. 7. viðauka á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu. Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður því fyrst og fremst miðað við orðalag enska frumtextans enda ljóst að úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun 4. gr. 7. viðauka, þar sem sá frumtexti er m.a. lagður til grundvallar, muni hafa verulega þýðingu við túlkun dómstóla hér á landi á ákvæðinu þegar á það mun reyna.<sup>163</sup>

Ákvæði 4. gr. 7. viðauka gerir þá kröfu til aðildarríkja að mannréttindasáttmála Evrópu að tiltekna ákvarðanir í málum þar sem fjallað er um refsiverða háttsemi öðlist *neikvæð efnisleg réttaráhrif* (n. negativ materiell rettskraft). Slíkar ákvarðanir verða með öðrum orðum að girða fyrir nýja málsmeðferð eða refsingu fyrir sömu háttsemi (l. *ne bis in idem* - ekki tvisvar fyrir það sama). Áður en vikið verður nánar að gildissviði og efnisskilyrðum 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er rétt að fara nokkrum orðum um hvort og þá að hvaða marki ákvæði laga nr. 19/1991 og almennra hegningarlaga nr. 19/1940 gera ráð fyrir reglu um *ne bis in idem* á sviði sakamálaréttarfars og þeim grunnsjónarmiðum sem búa að baki reglu um *ne bis in idem*.

### **3. Ákvæði laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 og almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um *ne bis in idem***

Bann við tvöfaldri refsingu eða sakamálameðferð er ekki nýmæli í íslenskum rétti. Samkvæmt 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála verður krafa, sem dæmd er að efni til, ekki borin undir sama eða hliðsettan dóm að nýju frammar en í lögnum segir og skal nýju máli um slíka kröfu vísað frá dómi. Í athugasemdum greinargerðar að baki lögum nr. 19/1991 segir aðeins um 138. gr. að hún svari til 168. gr. eldri laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála, sbr. 2. mgr. 195. gr. og 196. gr., einkamálalaga, og þarfnist ekki skýringar.<sup>164</sup>

Af orðalagi 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 virðist mega ráða að þær *kröfur* sem settar eru fram í *ákæru* á grundvelli d-liðar 1. mgr. 116. gr. laga nr. 19/1991 og *dæmdar* eru efnislega hafi þau neikvæðu efnislegu réttaráhrif sem 2. mgr. 138. gr.

<sup>163</sup> Styðst þessi ályktun nú við forsendur í Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006.

<sup>164</sup> Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 1223. Ákvæði 1. mgr. 168. gr. laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála var svohljóðandi: 1. mgr. „Dómur bindur ákærða, handhafa ríkisvalds og aðra aðila um atriði þau, sem þar eru dæmd, svo sem refsingu, skaðabætur, réttindamissi, réttarfarssektir, eignatöku, sakarkostnað o.s.frv.“ Ákvæðið kom fyrst inn í íslensk lög með 1. mgr. 168. gr. laga nr. 27/1951 um meðferð opinberra mála en lög nr. 74/1974 eru að stofni til lögin frá 1951 endurútgefin. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 27/1951 segir um ákvæði 1. mgr. 168. gr. að það þarfnist ekki skýringa, eins og raunar um öll önnur ákvæði í XX. kafla laganna, sjá Alþt. 1948, A-deild, bls. 80.

mælir fyrir um.<sup>165</sup> Ákvæðið tekur því til þeirra tilvika þegar ákærvaldið hefur á grundvelli laga nr. 19/1991 gefið út ákæru vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi og sett þar fram tilteknar kröfur um refsingu og önnur viðurlög, s.s. um sviptingu réttinda og upptöku eigna, og um þær kröfur hefur verið fjallað að efni til í dómi.<sup>166</sup> Ef skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt ber sama eða hliðsettum dómi að vísa slíkri kröfu frá ef hún er aftur borin þar fram.

Pegar lagt er á það mat hvort lögfesting 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka með 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994 hafi bætt einhverju við gildandi réttarástand hér á landi verður að horfa til þess að ákvæði 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 á samkvæmt orðalagi sínu, og samhengi við önnur ákvæði laganna, ekki við um þau tilvik þegar stjórnvald hefur áður tekið ákvörðun í máli einstaklings eða lögaðila um refsikennd viðurlög, t.d. í formi sektar, og ákærvaldið ákveður í framhaldinu að hefja rannsókn vegna sama atviks á grundvelli laga nr. 19/1991 vegna brota á refsilögum, sbr. til hliðsjónar *Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*.<sup>167</sup> Þannig verður ekki séð að íslensk lög hafi fyrir lögfestingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu kveðið á um neikvæð efnisleg réttaráhrif *stjórnvaldsákvæðana um refsikennd viðurlög*. Virðist því ekki hafa verið girt fyrir það að íslenskum rétti að hægt væri að hefja sakamálarannsókn, gefa út opinbera ákæru og dæma mann til refsingar eða refsikenndra viðurlaga í sakamáli, sbr. lög nr. 19/1991, í framhaldi af því að sá hinn sami hafði áður verið látinn sæta stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög vegna sömu háttsemi eða öfugt.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu er bannregla ákvæðisins bundin við tvöfalda refsingu eða málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi *innan lögsögu sama ríkis*, sbr. orðalagið „under the jurisdiction of the same State“.<sup>168</sup> Meginreglan um *ne bis in idem* samkvæmt ákvæðinu girðir því ekki fyrir það sem slík að manni verði refsað hér á landi vegna sömu háttsemi og hann hefur áður sætt refsingu fyrir í öðru aðildarríki að sáttmálanum,<sup>169</sup> sbr. ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Buzunis gegn Grikklandi* frá 2. desember 1994<sup>170</sup> og í máli *Z. o.fl. gegn Grikklandi og Englandi* frá 22. febrúar 1995.<sup>171</sup> Þá girðir meginregla 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ekki heldur fyrir það að maður, sem hlotið hefur refsidóm í aðildarríki, sæti brottvísun til annars ríkis enda þótt hann kundi að eiga á hættu að verða refsað á ný fyrir sömu háttsemi í síðarnefnda ríkinu, sbr. ákvarðanir

<sup>165</sup> Það fellur utan marka greinargerðarinnar að gera ítarlega grein fyrir því hversu víðtæk hin neikvæðu efnislegu réttaráhrif dóms í opinberu máli verða talin samkvæmt 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991.

<sup>166</sup> Líklegast verður að ganga út frá því í ljósi samræmisskýringar að 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 gildi einnig um þær kröfur sem dæmdar eru í málum þeim sem greinir í 2. gr. sömu laga. Þá gildi ákvæðið um einkaréttarkröfur, sbr. 3. gr. laga nr. 19/1991, sem dæmdar eru að efni til í opinberu máli á grundvelli ákvæða XX. kafla laganna. Það athugast að svokölluð einkarefsimál, sbr. ákvæði IV. kafla almennra hegningarlaga, sæta málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Dómur í slíkum málum, þar sem kröfur þess sem misgert hefur verið við eru dæmdar að efni til, hefur því ekki neikvæð efnisleg réttaráhrif samkvæmt 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 heldur á grundvelli samhljóða reglu í 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991.

<sup>167</sup> Í *Hrd. 8. júní 2006* var fjallað um kröfu varnaraðila um að skylt væri að fella niður rannsókn lögreglu á hendur honum samkvæmt kæru skatttrannsóknarstjóra þar sem hann hefði þegar hlotið refsingu með því að hafa sætt 25% álagi á skattstofna samkvæmt 2. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981. Um þá kröfu var aðeins fjallað á grundvelli 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, en ekki á grundvelli 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991.

<sup>168</sup> Jørgen Aall: „Dobbelstraff“. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1-2/2002, bls. 77.

<sup>169</sup> Ben Emmerson & Andrew Ashworth: *Human Rights and Criminal Justice*, bls. 308.

<sup>170</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Buzunis gegn Grikklandi* frá 2. desember 1994, mál nr. 22997/93.

<sup>171</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Z. o.fl. gegn Grikklandi og Englandi* frá 22. febrúar 1995, mál nr. 22937/93.

Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru í máli *Amrollahi gegn Danmörku* frá 28. júní 2001,<sup>172</sup> í máli *S.R. gegn Svíþjóð* frá 23. apríl 2002<sup>173</sup> og í máli *Manoussos gegn Tékklandi og Þýskalandi* frá 9. júlí 2002.<sup>174</sup> Þá er vikið að þessu í dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002.<sup>175</sup>

Þrátt fyrir að 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann kveði ekki á um *neikvæð efnisleg réttaráhrif refsidóma í mismunandi ríkjum* eru slíkar reglur lögfestar hér á landi í 8. gr. a og 8. gr. b almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 5. og 6. gr. laga nr. 72/1993, sbr. einnig 1. gr. laga nr. 15/2000. Ákvæði 8. gr. a almennra hegningarlaga eru svohljóðandi:

Nú hefur maður hlotið refsidóm í ríki þar sem brot var framið, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr., eða í ríki sem er aðili að samningi um alþjóðlegt gildi refsidóma frá 28. maí 1970 eða alþjóðlegum samningum innan Schengen-samstarfsins og skal þá ekki höfða mál á hendur honum, dæma hann né fullnægja viðurlögum hér á landi fyrir sama brot og hann var dæmdur fyrir í því ríki ef:

1. hann var sýknaður,
2. dæmdum viðurlögum hefur þegar verið fullnægt, verið er að fullnægja þeim, þau eru fallin niður eða hafa verið gefin upp í samræmi við lög í því ríki þar sem dómur var kveðinn upp,
3. hann hefur verið sakfelldur án þess að refsing eða önnur viðurlög hafi verið ákvörðuð.

Ákvæði 1. mgr. eiga ekki við um brot sem falla undir 4. gr. og 1. tölul. 6. gr. nema refsímál hafi verið höfðað í hinu ríkinu að ósk íslenskra stjórnvalda.

Ákvæði 8. gr. b almennra hegningarlaga er svohljóðandi:

Ef höfðað er mál á hendur manni hér á landi fyrir brot sem hann hefur þegar sætt viðurlögum fyrir í öðru ríki skal ákveða viðurlögin hér að sama skapi vægari eða láta þau eftir atvikum falla niður að því leyti sem viðurlögunum hefur þegar verið fullnægt í því ríki.

Af texta 1. mgr. 8. gr. a hegningarlaga verður ráðið að *ne bis in idem* reglan, sem þar er mælt fyrir um, tekur til *refsidóma* í því ríki sem brot var framið, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 5. gr., í ríkjum sem eru aðilar að samningi um alþjóðlegt gildi refsidóma frá 28. maí 1970 eða í ríkjum sem eru aðilar að alþjóðlegum samningum innan Schengen samstarfsins, sbr. breytingu á ákvæðinu með 1. gr. laga nr. 15/2000. Samkvæmt a-lið 1. gr. samningsins um alþjóðlegt gildi refsidóma merkir evrópskur refsidómur „sérhverja endanlega ákvörðun sakadóms í samningsríki að lokinni málsmeðferð samkvæmt sakamálaréttarféri“. Verður því að skýra 8. gr. a hegningarlaga á þá leið að gildissvið ákvæðisins sé bundið við að maður hafi hlotið *dóm eða aðra úrlausn* fyrir dómstól í opinberu máli á grundvelli laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 í formi sýknu eða sakfellingar, sbr. 1. og 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. a.<sup>176</sup>

<sup>172</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Amrollahi gegn Danmörku frá 28. júní 2001, mál nr. 56811/00.

<sup>173</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, S.R. gegn Svíþjóð frá 23. apríl 2002, mál nr. 62806/00.

<sup>174</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Manoussos gegn Tékklandi og Þýskalandi frá 9. júlí 2002, mál nr. 46468/99.

<sup>175</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Göktan gegn Frakklandi frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V.

<sup>176</sup> Þessi ályktun styðst jafnframt við eftirfarandi athugasemdir greinargerðar við 5. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 72/1993, sem lögfesti nügildandi 8. gr. a hegningarlaga, en þar segir: „Samkvæmt



Frá reglu 1. mgr. 8. gr. a um *ne bis in idem* er hins vegar gerð sú undantekning í 2. mgr. 8. gr. a að reglan á ekki við um brot sem falla undir 4. gr. hegningarlaga, þ.e. í fyrsta lagi brot sem framin eru innan íslenska ríkisins, sbr. 1. tölul. 4. gr., eða brot sem framin eru á íslenskum skipum eða í íslenskum loftförum hvar sem þau hafa þá verið stödd, sbr. 2. tölul. 4. gr., eða 1. tölul. 6. gr., nema að refsímál hafi verið höfðað í hinu ríkinu að ósk íslenskra stjórnvalda. Ef undantekningarákvæði 2. mgr. 8. gr. a á við um brot, og ákvæðið er að höfða mál hér á landi vegna brots sem hinn ákærði hefur þegar sætt viðurlögum fyrir í öðru ríki, skal hins vegar samkvæmt 8. gr. b ákveða viðurlögin hér að sama skapi vægari eða láta þau eftir atvikum falla niður að því leyti sem viðurlögunum hefur þegar verið fullnægt í því ríki.

Af ofangreindu verður ráðið að sérregla 1. mgr. 8. gr. a hegningarlaga um *ne bis in idem* á milli ríkja er bundin samkvæmt orðalagi sínu við dóma og aðrar úrlausnir dómstóla í sakamálum samkvæmt lögum nr. 19/1991. Ákvæðið á því sýnilega ekki við um refsikennd viðurlög sem maður hefur sætt í öðru ríki á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar sem virðast hins vegar falla innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann. Í ljósi orðalags 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, og túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á gildissviði ákvæðisins, virðist sú ályktun nærtækust að framangreind ákvæði hegningarlaga girði almennt ekki fyrir það að höfðað sé opinbert mál á grundvelli laga nr. 19/1991, að uppfylltum skilyrðum um refsilögsögu, vegna brots sem hinn ákærði hefur áður sætt viðurlögum fyrir á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar í öðru ríki. Gæta verður að því að í sérlögum kann að vera mælt fyrir um slíkar takmarkanir í einstökum tilvikum, sjá t.d. 105. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. 29. gr. laga nr. 44/1993.<sup>177</sup>

#### 4. Sjónarmið að baki meginreglunni um *ne bis in idem*

Að baki meginreglunni býr fyrst og fremst það sjónarmið að sá sem þarf að sæta opinberri málsmeðferð vegna gruns um refsiverða háttsemi á að geta treyst því að endanleg úrlausn málsins feli jafnframt í sér lok afskipta hins opinbera af lífi hans og hagsmunum vegna þeirrar tilteknu háttsemi hans. Það kann að skapa óþolandi óvissu fyrir þann, sem t.d. hefur verið sýknaður af ákæru um refsiverða háttsemi, að vita til þess að hann þurfi hugsanlega síðar meir að standa frammi fyrir ákæru og málsmeðferð af sama tilefni.<sup>178</sup> Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ítrekað lagt til grundvallar að markmið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sé að girða fyrir að málsmeðferð, þar sem endanlega er leyst úr því hvort maður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi, sé endurtekin.<sup>179</sup>

---

samningnum um alþjóðlegt gildi refsídóma merkir refsídómur það að niðurstaða máls sé ákvörðuð með dómi eða annarri úrlausn dómstóls sem tekin er eftir að mál hefur hlotið meðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála í viðkomandi ríki. Samkvæmt þessu fellur ákvörðun um viðurlög, sem eru ákvörðuð hér á landi skv. 1. mgr. 124. gr. laga um meðferð opinberra mála, undir hugtakið. Þykir rétt að hugtakið refsídómur sé í þessari grein skýrt eins og í samningnum“, sjá Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 4350.

<sup>177</sup> Sérregla 105. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. 29. gr. laga nr. 44/1993, fjallar um *ne bis in idem* áhrif ákvörðunar um sviptingu ökuréttar sem íslenskur ríkisborgari eða maður, sem búsettur er hér á landi, hefur sætt erlendis. Ákvæðið er svohljóðandi: „Nú hefur íslenskur ríkisborgari eða maður búsettur hér á landi sætt sviptingu ökuréttar eða refsingu erlendis fyrir verknáð, sem samkvæmt lögum þessum hefði varðað sviptingu ökuréttar og má þá svipta hann þeim rétti í sérstöku opinberu máli, og koma þá að öðru leyti til framkvæmda ákvæði 101.–104. gr.“

<sup>178</sup> Asbjörn Strandbakken: „*Ne bis in idem*“. Lov og Rett, 6. hefti 2002, bls. 356.

<sup>179</sup> Sjá hér eftirfarandi dóma Mannréttindadómstóls Evrópu: Gradinger gegn Austurríki frá 28. sept. 1995, Series A 328-C, 53. mgr., Oliveira gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V, Franz Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, W.F. gegn Austurríki frá 30. maí 2002, mál nr. 38275/97, Sailer gegn Austurríki frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97, Göktan gegn Frakklandi frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V, Janosevic gegn Svíþjóð frá 23.

... the Court observes that the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision ...

Því hefur jafnframt verið haldið fram að meginreglan um *ne bis in idem* hvetji þá sem taka þátt í refsivörslu að upplýsa mál eins og kostur er áður en gripið er til aðgerða gagnvart tilteknum einstaklingi enda í samræmi við regluna að aðeins eitt tækifæri gefist til að koma lögum yfir þá sem fremja refsiverð brot. Án slíkra reglna um neikvæð efnisleg réttaráhrif dóma í opinberum málum (eða eftir atvikum stjórnvaldsákvörðana um refsikennd viðurlög) hafi þeir sem standa að málum sem þessum möguleika til að sækja mann til sakar án þess að nægjanleg öflun sönnunargagna hafi farið fram enda geti þeir ávallt „byrjað að nýju“ ef viðunandi úrlausn fæst ekki í fyrstu atrennu.<sup>180</sup>

Fræðimenn hafa einnig talið rökrétt við fræðilega greiningu á meginreglunni um *ne bis in idem* að líta til annarra sjónarmiða, s.s. fjárhagslegra og afbrotufræðilegra. Þar má nefna sjónarmið um nauðsyn hagkvæmrar nýtingar fjármuna í refsivörslukerfinu og um raunveruleg og virk varnaðaráhrif refsinga (e. the cost of multiple prosecutions and the need for optimal deterrence); hættuna á að refsingar vegna brota séu í röngu hlutfalli við eðli þeirra brota sem til úrlausnar eru (e. the problems of over-punishment and under-punishment); hættuna á óvönduðum vinnubrögðum rannsóknara og ákæranda þar sem ákært er í tveimur eða fleiri tilvikum vegna sömu háttsemi (e. the risk of vexatious multiple prosecutions), og loks sjónarmið um að meginreglan hvetji til samræmingar og samhæfingar í refsivörslukerfinu (e. incentives for efficient coordination between prosecutors).<sup>181</sup> Ekki verður séð að vitnað hafi verið beinlínis til þessara sjónarmiða í fyrirbyggjandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka en dómstóllinn hefur þó vísað til *grundvallarsjónarmiða um framkvæmd refsivörslu* (e. principles of the proper administration of justice).<sup>182</sup>

## 5. Gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka

Við greiningu á 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka verður í upphafi að afmarka þau skilyrði sem mál þarf að fullnægja til að réttindavernd ákvæðisins verði virk. Nánar tiltekið þarf að svara þeirri spurningu hvaða mál það eru sem falla innan orðalagsins *an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State*. Fyrir umfjöllunarefnið í þessari greinargerð skiptir þar mestu máli hvort ákvæðið verði túlkað þannig að sú úrlausn sem öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif geti verið í formi refsikenndra viðurlaga á stjórnsýslustigi sem ekki eru ákvörðuð af dómstól í framhaldi af útgáfu ákæru í hefðbundnu sakamáli.

Í kafla 5.1 verður vikið að þeim lögskýringarsjónarmiðum sem til greina koma við afmörkun á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í kafla 5.2 verður dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu ítarlega rakin að því marki sem draga má ályktanir um

---

júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII, og Nikitin gegn Rússlandi frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99.

<sup>180</sup> Asbjørn Strandbakken: „Ne bis in idem“, bls. 357.

<sup>181</sup> Sjá t.d. Wils PJ. Wouter: „The Principle of Ne bis in idem in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis“. World Competition 26(2), Kluwer Law International, 2003, bls. 136-140.

<sup>182</sup> Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Nikitin gegn Rússlandi frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99, 59. mgr., og í máli Oliveira gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V, 25.-26. mgr. Um þá báða verður fjallað nánar síðar í greinargerðinni.

gildissvið ákvæðisins. Í kafla 5.3 verður vikið að nýlegum dómi *Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006* þar sem reyndi í fyrsta skipti á 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka fyrir íslenskum dómstólum. Þá verður í kafla 5.4 vikið að viðhorfum erlendra fræðimanna um gildissvið ákvæðisins og farið nokkrum orðum um dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs. Niðurstöður um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og áhrif þeirra fyrir íslenskan rétt eru síðan dregnar saman í kafla 5.5.

### 5.1. Lögskýringarsjónarmið

Samkvæmt orðalagi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er ákvæðið bundið við mál þar sem maður hefur verið „finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State“. Skýring samkvæmt orðanna hljóðan, sbr. einkum orðalagið *penal procedure of that State*, virðist leiða til þeirrar ályktunar að gildissvið ákvæðisins sé takmarkað við mál sem ráðin hafa verið lykta á grundvelli innlendra reglna á sviði sakamálaréttarfars, sbr. hér á landi lög nr. 19/1991.<sup>183</sup> Eins og fyrr er rakið var ætlunin með samþykkt 4. gr. 7. viðauka að færa mannréttindasáttmála Evrópu að þessu leyti nær efnisákvæðum alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sbr. 7. mgr. 14. gr. Texti þessara ákvæða er því að þessu leyti samhljóða.<sup>184</sup> Undirbúningsgögnin að baki síðarnefnda ákvæðinu hafa því verið talin hafa þýðingu við túlkun á 4. gr. 7. viðauka.<sup>185</sup> Því hefur verið haldið fram að af þeim undirbúningsgögnum megi ráða að sú úrlausn sem hefur neikvæð efnisleg réttaráhrif samkvæmt 7. mgr. 14. gr. alþjóðasamningsins skuli fela í sér lyktir málsmeðferðar sem fer fram á grundvelli reglna sakamálaréttarfars í viðkomandi ríki.<sup>186</sup>

Því hefur jafnframt verið haldið fram að ofangreind orðalagsskýring á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sé í samræmi við þann tilgang sem býr að baki ákvæðinu. Þannig sé því fyrst og fremst ætlað að girða fyrir endurtekna *sakamálemeðferð* vegna

<sup>183</sup> Jørgen Aall: „Dobbeltstraff“. Tidsskrift for Rettsvitenskap 1-2/2002, bls. 85; Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 7.

<sup>184</sup> Ákvæði 7. mgr. 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er svohljóðandi samkvæmt enska frumtextanum: „No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country“. Íslensk þýðing þessa ákvæðis, sem birtist í fylgiskjali því sem fylgdi með auglýsingu nr. 10/1979, er svohljóðandi: „Enginn skal þurfa að þola að mál hans sé rannsakað fyrir dómi eða honum refsað í annað sinn fyrir misgerð sem hann hefur þegar verið sakfelldur fyrir eða sýknaður af með lokadómi samkvæmt lögum og réttarfari í sakamálum í því landi sem um ræðir.“

<sup>185</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 8. Sjá almenna umfjöllun um þýðingu undirbúningsgagna við túlkun ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu, Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“. Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 49-50.

<sup>186</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls 9-10: „Det kan på bakgrunn af disse møtereferatene ikke være tvil om at det under forhandlingene om SP artikkel 14 nr. 7 har vært lagt til grunn som en forutsetning for at bestemmelsens forbud mot ny forfølgning skal komme til anvendelse, at den frifinnende eller fellende avgjørelser er truffet som ledd i den rettargangsordning som gjelder for behandling av straffesaker i vedkommende land, og at avgjørelsen etter disse reglene må være endelig i den forstand at den ikke kan angribes med ordinære rettsmidler“. Sjá hér hins vegar forsendur úr dómi meirihluta Hæstaréttar Noregs í Rt. 2002, bls. 557 (570): „Forarbeidene til SP artikkel 14 nr. 7 vil ha begrenset betydning som fortolkningsmoment til EMP Protokoll 7 artikkel 4 på grunn af EMDs autonome og konvensjonskonforme tolking. ... Jeg kan ikke se at forarbeidene til SP artikkel 14 nr. 7 i det hele problematiserer et skille mellem pønale administrative reaksjoner og formelle straffereaksjoner. Jeg legger selvsagt ikke i dette at det var forutsatt at administrative reaksjoner skulle omfattes - bare at problemstillingen ikke var reist.“

háttsemi sem þegar hefur hlotið endanlega úrlausn. Það sé ekki rökrétt að borgaramir skuli njóta verndar gegn eiginlegri sakamárameðferð þegar stjórnvöld, sem hafa heimildir til að ákvarða tiltekin refsikennd viðurlög, hafa áður tekið slíkar ákvarðanir vegna sömu háttsemi eða lagt til grundvallar að skilyrði til þess að taka slíka ákvörðun séu ekki til staðar. Þar sem slíkar stjórnvaldsákvæðanir séu að jafnaði ekki liður í meðferð máls sem fellur undir reglur sakamálaréttarfars, og séu auk þess teknar af stjórnvöldum sem eru ekki hluti af hinu eiginlega refsivörslukerfi, hafi þau stjórnvöld, þ.e. lögregla og ákærvaldið, sem falið er að meta refsipörfina út frá almannahagsmunum, og dómstólar ekki komið að málinu. Jafnvel þótt hin refsikenndu stjórnsýsluviðurlög teljist sem slík falla undir 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans eigi aðili máls á stjórnsýslustigi ekki að hafa ástæðu til að ætla að honum verði ekki gert að sæta formlegri opinberri rannsókn og eftir atvikum útgáfu ákæru á grundvelli reglna sakamálaréttarfars vegna sömu háttsemi.<sup>187</sup>

Ofangreind textaskýring 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að virtum lögskýringargögnum kann ein og sér að leiða til þess að einungis endanlegur *dómur í sakamáli* um sekt eða sýknu þess, sem ákærður hefur verið á grundvelli innlendrar löggjafar á sviði sakamálaréttarfars, geti haft neikvæð efnisleg réttaráhrif. Hafi sá hinn sami áður þurft að sæta refsikenndum viðurlögum á stjórnsýslustigi leiði slík ákvörðun ekki til þess að réttarvernd 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka verði virk. Þá er endanlegur dómur um sekt eða sýknu í sakamáli ekki því til fyrirstöðu að síðar verði tekin stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög á hendur sama manni vegna sömu háttsemi.

Við túlkun ákvæða mannréttinasáttmálans og viðauka við hann verður ávallt að taka tilhlýðilegt tillit til þeirrar lögskýringaraðferða sem beitt er á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu. Eitt af þeim túlkunarsjónarmiðum sem þar hefur verið lagt til grundvallar er *heilðræn samræmisskýring* á milli ákvæða sáttmálans og viðauka sem hafa að geyma efnislega samsvarandi hugtök.<sup>188</sup> Þetta á m.a. við um hugtakið *refsivert brot* í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Hefur því verið haldið fram að ekki megi túlka hugtökin *criminal proceeding* og *offence* í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka án þess að gætt sé að þessu leyti samræmis við gildissvið 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.<sup>189</sup> Í ljósi þessa standi ekki rök til annarrar ályktunar en að almennt beri að líta svo á að þau mál þar sem leyst er úr því hvort maður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi, sem leiða til þess að réttaröryggisúrræði 1. mgr. 6. gr. verði virk, falli einnig innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>190</sup>

Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976<sup>191</sup> lagði dómstóllinn grunninn að þeim þremur túlkunarviðmiðum sem hafa síðan verið ráðandi við afmörkun á hugtakinu *refsivert brot* í merkingu ákvæðis 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans. Í fyrsta lagi verður að líta til þess hvernig hátt-

<sup>187</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 7-8. Þar segir hann ennfremur: „Det er bare avgjørelser som er truffet i samsvar med de regler som gjelder for behandling av straffesaker i vedkommende land, som det er naturlig å tillegge negativ materiell rettskraft i forhold til ytterligere straffefølgning.“

<sup>188</sup> Macdonald, Matscher og Petzold: *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht, Boston 1993, bls. 73. Sjá einnig Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 54-55.

<sup>189</sup> Rt. 2002, bls. 557 (569).

<sup>190</sup> Johs. Andenæs: „Noen konsekvenser af det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon“. *Rettsteori og rettsliv, Festskrift til Carsten Smith til 70-årsdagen* 13. juli 2002, Universitetsforlaget, Oslo 2002, bls. 22.

<sup>191</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976, Series A, No. 22, sjá 82. lið dómsins.

semin er skilgreind í landsrétti sem þó ræður ekki úrslitum. Í öðru lagi verður að meta raunverulegt eðli háttseminnar (e. the very nature of the offence). Í þriðja lagi verður að meta hversu þungbær viðurlögin eru sem maður kann að eiga hættu á að að sæta (e. the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring).<sup>192</sup>

Í dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002 tók dómstóllinn fram að annað og þriðja skilyrðið væri valkvætt. Væri því nægjanlegt til að 6. gr. mannréttindasáttmálans yrði virk að háttsemin væri í eðli sínu refsiverð í merkingu sáttmálans eða að hún gæti leitt til þess að manni yrði gert að sæta viðurlögum sem falli undir svið refsinga vegna eðlis þeirra og alvarleika.<sup>193</sup>

Af ofangreindu leiðir að ef samræmisskýring 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans er lögð til grundvallar við afmörkun á gildissviði fyrrnefnda ákvæðisins virðist mega álykta að fyrrnefnda ákvæðið kunni að leiða til þess að jafnvel stjórnvaldsákvæðanir um beitingu refsikenndra viðurlaga, sem taldar yrðu refsingar samkvæmt *Engel-viðmiðunum*, hefðu neikvæð efnisleg réttaráhrif þannig að frekari málsmeðferð, t.d. á grundvelli laga nr. 19/1991, vegna sömu háttsemi væri eftir atvikum útilokuð hér á landi.<sup>194</sup>

Íslensk lög hafa, eins rakið er í kafla 3, lengi kveðið á um bann við því að maður sæti að nýju opinberri ákæru vegna kröfu um refsingu sem þegar hefur verið dæmd að efni til í opinberu máli, sbr. nú einkum 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Það er því ljóst að lögfesting 4. gr. 7. viðauka hér á landi breytir litlu um gildandi réttarástand ef ákvæðið verður aðeins talið kveða á um neikvæð efnisleg réttaráhrif *dóma í opinberu máli* eins og kann að leiða samkvæmt áðurgreindu af beinni textaskýringu ákvæðisins að virtum lögskýringargögnum. Ef á hinn bóginn er lagt til grundvallar að 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka verði skýrð til samræmis við 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þannig að hún girði fyrir að tekin sé stjórnvaldsákvörðun sem kveður á um refsikennd viðurlög á hendur einstaklingi (eða lögaðila), og síðar að gefin sé út ákæra á hendur honum á grundvelli laga nr. 19/1991 vegna sömu háttsemi

<sup>192</sup> Peer Lorenzen o.fl.: Den Europæiske Menneskeretskonvention. Jurist og Økonoforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2003, bls. 372-373; Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1999, bls. 40-41.

<sup>193</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97, sjá 78. lið dómsins þar sem segir: „[The second and third criteria] are alternative and not cumulative: for Article 6 to apply by virtue of the words „criminal charge“, it suffices that the offence in question should by its nature be „criminal“ from the point of view of the Convention, or should have made the person concerned liable to a sanction which, by its nature and degree of severity, belongs in general to the „criminal“ sphere.“ Í málinu komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að almennt eðli (e. general character) tiltekins álags á vantalda skattstofna (s. skattetillegg, avgiftstillægg) og tilgangur þess (e. the purpose of the penalties), sem væri bæði að hafa varnaðaráhrif og að refsa skattaðila (e. which are both deterrent and punitive) væri nægjanlegt til að telja að um væri að ræða sök um refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Sjá hér nánar Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) - grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir“, Tímarit lögfræðinga 1. hefti 2004, bls. 27, og einnig eftir sama höfund: „Bann við afturvirkni refsilaga og grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir“. Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 269-272. Sjá einnig Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, bls. 40-41, og Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu - rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstól“, Tímarit lögfræðinga 4. hefti, 54. árg., 2004, bls. 526-528.

<sup>194</sup> Johs. Andenæs: „Noen konsekvenser af det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskeretskonvensjon“, bls. 22: „Det grunnleggende spørsmål er om art. 4 i Tilleggsprotokollen bare tar sikte på egentlige straffesaker, eller også omfatter administrative sanksjoner som etter EMK art. 6 er avgjørelser av en „criminal charge“.“

(eða öfugt), kann að vera nauðsynlegt að endurmeta frá grunni samspil málsmeðferðar og viðurlagaheimilda stjórnvalda hér á landi og málsmeðferðar rannsóknara, ákærenda og dómstóla samkvæmt lögum nr. 19/1991.<sup>195</sup>

## 5.2 Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu

Mannréttindadómstóll Evrópu fjallaði í fyrsta skipti um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í dómi sínum í máli *Gradinger gegn Austurríki* frá 10. maí 1993.<sup>196</sup> Atvik voru þau að G varð valdur að umferðarslysi þar sem hjólreiðamaður lést. Blóðsýni sem tekið var úr G á umræddum tíma leiddi í ljós að vínandamagn var 0,8‰. Hinn 15. maí 1987 var hann dæmdur í St. Pölten Landesgericht til greiðslu fjársektar fyrir manndráp af gáleysi að viðlagðri vararefsingu í formi fangelsisvistar. Dómurinn lagði til grundvallar að G hefði drukkið áfengið fyrir aksturinn en að áfengisáhrifin hefðu ekki verið svo mikil að hægt væri að heimfæra háttsemi hans undir 2. mgr. 81. gr. austurrísku hegningarlaganna sem kvað á um hærri refsingu vegna manndráps af gáleysi undir áhrifum áfengis. Rúmum tveimur mánuðum síðar, 16. júlí 1987, ákvað St. Pölten Bezirkshauptmannschaft, stjórnvöldslustofnun, hins vegar að gera G að greiða stjórnvaldssekt fyrir akstur undir áhrifum áfengis sem bryti gegn ákvæði 5. gr. þarlendra umferðarlaga. Stjórnvaldsákvörðunin byggði á nýrri álitsgerð læknis þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að vínandamagn í blóði G hefði verið a.m.k. 0,95‰ á verknaðarstundu.

Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu var komist að þeirri niðurstöðu að álagning fjársektarinnar af hálfu stjórnvöldslustofnunarinnar í St. Pölten hefði brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmálann. Forsendur dómsins voru m.a. eftirfarandi:<sup>197</sup>

The Court notes that, according to the St Pölten Regional Court, the aggravating circumstance referred to in Article 81 para. 2 of the Criminal Code, namely a blood alcohol level of 0.8 grams per litre or higher, was not made out with regard to the applicant. On the other hand, the administrative authorities found, in order to bring the applicant's case within the ambit of section 5 of the Road Traffic Act, that that alcohol level had been attained. The Court is fully aware that the provisions in question differ not only as regards the designation of the offences but also, more importantly, as regards their nature and purpose. It further observes that the offence provided for in section 5 of the Road Traffic Act represents only one aspect of the offence punished under Article 81 para. 2 of the Criminal Code. Nevertheless, both impugned decisions were based on the same conduct. Accordingly, there has been a breach of Article 4 of Protocol No. 7 (P7-4).

Með tilliti til gildissviðs ákvæðisins, sem er viðfangsefnið í þessum kafla, verður að horfa til þess að í forsendunum er ekki beinlínis fjallað um það efnislega hvort síðari úrlausnin í máli *Gradinger* frá 16. júlí 1987, þar sem honum var gert að sæta stjórnvaldssekt vegna brota á umferðarlögum, hafi fallið innan marka 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Ekki verður annað séð en að Mannréttindadómstóllinn hafi ekki talið ástæðu

<sup>195</sup> Asbjørn Strandbakken: „Ne bis in idem“. Lov og Rett, 6. hefti 2002, bls. 359: „Dersom kumulasjon af strafferettslige og administrative sanksjoner i forskjellige saker er i strid med TP 7-4, må alle sanksjoner ilegges i en og samme sak, nemlig straffesaken. Alternativt er at man velger kun å forfølge saken enten administrativt eller strafferettslig. Rekkevidden av TP 7-4 har derfor stor praktisk betydning.“

<sup>196</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Gradinger* gegn Austurríki frá 10. maí 1993, Series A-328 C.

<sup>197</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Gradinger* gegn Austurríki frá 10. maí 1993, Series A-328 C, 55. mgr.

til að færa sérstök rök fyrir að svo hafi verið enda er sú forsenda lögð til grundvallar við mat dómstólsins á því hvort um *sama brot* hafi verið að ræða.<sup>198</sup> Fræðimenn hefur greint á um fordæmisgildi dómsins að þessu leyti og þá einkum um hvort dómstóllinn hafi þegar í þessu máli lagt til grundvallar að gildissvið refsihugtaksins í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka væri efnislega það sama og í 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.<sup>199</sup>

Í máli *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999<sup>200</sup> voru atvik þau að P vanrækti að skila skattframtali fyrir gjaldárin 1988, 1989 og 1990 þrátt fyrir að hafa verið krafinn um þau af hálfu skattyfirvalda. Í apríl 1991 var bókhald hans tekið til athugunar hjá skattyfirvöldum. Var honum áætlaður skattur fyrir ofangreind gjaldár og 20. desember 1991 var bætt við dráttarvöxtum og álagi, 80% fyrir gjaldárið 1988 og 40% fyrir hin árin tvö. Á sama tíma kærðu skattyfirvöld háttsemi P til lögreglu og var ákæra gefin út á hendur honum. Hinn 21. júlí 1993 var P sakfelldur fyrir að hafa ekki staðið skil á sköttum gjaldárin 1988 til 1990 og gert að sæta þriggja mánaða skilorðsbundnu fangelsi og fjársekt. P áfrýjaði og í dómi Cour de Cassation var ekki fallist á þá málsástæðu hans að brotið hefði verið gegn 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann með því að gera honum að sæta áætlun af hálfu skattyfirvalda vegna háttsemi sinnar ásamt dráttarvöxtum og álagi og í framhaldinu að sæta refsingu samkvæmt dómi fyrir sömu háttsemi. Atvik í tilviki Chesnel voru þau sömu að breyttu breytanda.

P og C héldu því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að þeim hefði verið refsað tvisvar fyrir sömu háttsemi í andstöðu við 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann þar sem þeim hefði verið gert að sæta áætlun og álagi af hálfu skattyfirvalda og síðar sakfellingu og refsingu samkvæmt dómi. Fyrir dómstólnum hélt franska ríkið því m.a. fram að ákvæði 4. gr. 7. viðauka væri einskorðað við þau tilvik þegar fyrsta úrlausnin væri í formi dóms í sakamáli þar sem beitt hefði verið málsmeðferðarreglum sem féllu undir reglur sakamálaréttarfars í aðildarríki. Það væri engin ástæða til að ætla að gildissvið ákvæðisins tæki *ipso facto* til allra brota sem gætu fallið innan hugtaksins *criminal proceedings* í merkingu 6. gr. sáttmálans. Áætlun skattyfirvalda og ákvörðunin um álag hefðu verið teknar á stjórnarsýslustigi og því ekki dómur í merkingu ákvæðisins. Þá hefðu ákvarðanir skattyfirvalda ekki jafnast á við ákvörðun um refsingu þar sem álag á vantalda skattstofna samkvæmt ákvæðum frönsku skattalöggjafarinnar hefði fremur það að markmiði að bæta það tjón

<sup>198</sup> Nánar er fjallað um efnisskilyrðið um *sama brot* og þýðingu dómsins í Gradinger-málinu í kafla 9 í greinargerðinni.

<sup>199</sup> Í skýrslu Mannréttindanefndar Evrópu frá 19. maí 1994 vegna máls Gradinger segir nefndin í 73. mgr. að meðferð málsins á stjórnarsýslustigi hafi fallið undir 6. gr. mannréttindasáttmálans og að nefndin telji að „also, and for the same reasons, ... that they were „criminal proceedings“ within the meaning of Article 4 of Protocol No. 7“. Í dómi meirihluta Hæstaréttar Noregs í Rt. 2000, bls. 557 (568) er lagt til grundvallar að dómstóllinn hafi ekki tekið afstöðu til þessa sjónarmiðs Mannréttindanefndarinnar í dómi sínum í Gradinger-málinu: „EMD tar ikke avstand fra dette synspunkt i dommen i Gradinger-saken.“ Um þennan dóm Hæstaréttar Noregs, Rt. 2000, bls. 557, er nánar fjallað í kafla 5.3 í greinargerðinni. Í ritgerð Johs. Andenæs: „Noen konsekvenser af det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskeretskonvensjon“, bls. 22, er því slegið föstu að með dómi sínum í Gradinger-málinu hafi Mannréttindadómstóll Evrópu lagt til grundvallar að gildissvið 6. gr. mannréttindasáttmálans sé að þessu leyti það sama og 4. gr. 7. viðauka. Öndvert sjónarmið virðist lagt til grundvallar í ritgerð Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ sjá bls. 13 og 14, og að því er virðist einnig í ritgerð Gorm Toftegaard Nielsen: „Dobbeltstraff „Ne bis in idem““. Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2004, bls. 302-303.

<sup>200</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI.

sem ríkissjóður hefði orðið fyrir vegna háttsemi skattaðila fremur en að refska þeim vegna vanrækslu við að telja fram til skatts. Þá hefðu fjárhæðir þær sem leiddu af ákvörðunum skattyfirvalda í máli P og C verið tiltölulega lágar.

Í dómi Mannréttindadómstólsins var í upphafi fjallað með eftirfarandi hætti um þær lagareglur sem áætlun skattyfirvalda og álagsbeiting var byggð á:<sup>201</sup>

The Court notes that, as the applicants had failed to make their returns, the tax authorities carried out audits of their accounts. Following the audits, the applicants received tax demands, the amounts claimed being increased by the penalties prescribed by Article 1728 of the General Tax Code.

Under that provision, if anyone who is required to make a return fails to do so within the prescribed time, the tax authorities may increase the amount payable by him by 10%, 40% or 80%, as the case may be. The surcharges that Mr. Ponsetti was thus required to pay came to 80% of the amount due for 1988 ... and 40% of the amounts due for each of 1990 and 1991 ... The surcharges imposed on Mr. Chesnel came to FRF 1,021,894.

Subsequently, the applicants were convicted by the courts on the basis of Article 1741 of the General Tax Code ...

Í framhaldinu var af hálfu dómsins gerður samanburður á verknaðarlýsingum ákvæða 1728. gr. frönsku skattalöggjafarinnar annars vegar, sem áætlun og álagsbeiting skattyfirvalda var reist á, og hins vegar ákvæðum 1741. gr. sömu löggjafar, sem lá til grundvallar sakfellingu í refsimálinu. Að mati dómsins var hér ekki um að ræða sama brot í merkingu 4. gr. 7. viðauka og var því kæra P og C ekki talin tæk til efnismeðferðar.<sup>202</sup> Í dóminum er að því er virðist ekki beinlínis tekin afstaða til þeirrar málsvarnarástæðu franska ríkisins að ákvarðanir skattyfirvalda í málum P og C hafi sem slíkar ekki fallið innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Það kann að vera að dómstóllinn hafi látið við það sitja að afgreiða málið á þeim grunni að hvað sem liði svari við þeirri spurningu þá væri kærán ekki tæk til efnismeðferðar þegar af þeirri ástæðu að ekki væri um sama brot að ræða í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>203</sup>

Í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001<sup>204</sup> ók F 6. júní 1996 undir áhrifum áfengis á hjólreiðarmann sem lést. Eftir áreksturinn ók F á brott án þess að stöðva bifreiðina og koma hjólreiðarmanninum til hjálpar en gaf sig fram við lögreglu þá um kvöldið. Hinn 13. desember 1996 sakfelldi St. Pölten Bezirkshauptmannschaft, stjórnsýslustofnun, F og taldi hann sekan um fjölda umferðarlagabrota og gerði honum að greiða fjársekt og sæta ella vararefsingu í formi 20 daga fangelsisvistar. Hluti fjársektarinnar og vararefsingarinnar var vegna ölvunaraksturs í andstöðu við tilgreind ákvæði umferðarlaga. Hinn 18. mars 1997 var F sakfelldur í héraðsdómi St. Pölten fyrir brot á 2. mgr. 81. gr. hegningarlaganna fyrir manndráp af gáleysi undir áhrifum áfengis og honum gert að sæta sex mánaða fangelsi og var dómurinn staðfestur við áfrýjun. F hélt því fram fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu að ofangreind málsmeðferð hefði verið í andstöðu við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við

<sup>201</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI, 5. mgr.

<sup>202</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI, 5. mgr. Nánar er fjallað um dóminn í kafla 9 í greinargerðinni.

<sup>203</sup> Asbjørn Strandbakken: „Ne bis in idem“, bls. 368. Eins og rakið verður nánar í kafla 5.3 er þetta sama aðferðafræði og notuð er í Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006.

<sup>204</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97.



mannréttindasáttmálann. Í dómi Mannréttindadómstólsins er lagt til grundvallar án sérstakra athugasemda að ákvörðun stjórnarsýslustofnunar St. Pölten um álagningu fjársektar auk vararefsingar hafi talist *sakfelling* og málsmeðferðin liður í *criminal proceeding* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>205</sup>

Í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 11. júlí 2002<sup>206</sup> voru atvik þau að 25. júní 1991 var G dæmdur m.a. til fimm ára fangelsisvistar fyrir innflutning á fíkniefnum og til greiðslu sektar fyrir brot á tollalögum vegna sömu háttsemi. Var ákveðið af hálfu dómsins að fangelsi kæmi í stað greiðslu sektar sem vararefsing og krafðist saksóknari þess 27. júní 1991 að vararefsingin yrði tveggja ára fangelsi þar sem sektin hafði ekki verið greidd. G hélt því m.a. fram fyrir Mannréttindadómstólnum að sú ákvörðun að gera honum að sæta vararefsingu í formi fangelsisvistar vegna vangreiðslu fjársektarinnar auk fangelsis vegna sömu háttsemi, þannig að vararefsingin tæki beint við í framhaldi af afplánun fangelsisdómsins, mætti jafna til þess að „the sentenced person being sentenced to two consecutive terms of imprisonment for the same offence“ í andstöðu við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Af hálfu franska ríkisins var því haldið fram að fangelsi í formi vararefsingar vegna vangreiðslu fjársektar væri ekki refsing í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við sáttmálann. Var á það bent að í dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Jamil gegn Frakklandi* frá 25. maí 1995<sup>207</sup> hefði dómstóllinn aðeins komist að þeirri niðurstöðu að fangelsisvist í formi vararefsingar væri refsing í merkingu 7. gr. sáttmálans og væri því ekki hægt að túlka þann dóm þannig að slíkt úrræði teldist einnig falla undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

---

<sup>205</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Franz Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, sjá 20-31. mgr. Sjá hér einnig um sambærilega niðurstöðu dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli W.F. gegn Austurríki frá 30. maí 2002, mál nr. 38275/97, og í máli Sailer gegn Austurríki frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97. Um sambærileg atvik sjá ákvörðun Mannréttindadómstólsins um meðferðarhæfi kæru, Bachmaier gegn Austurríki frá 2. september 2004, mál nr. 77413/01.

<sup>206</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V.

<sup>207</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Jamil gegn Frakklandi* frá 25. maí 1995, Series A, No. 317-B. Atvik voru þau að J var handtekinn á de Gaulle flugvelli í París á árinu 1986 er hann og annar maður voru við það að taka við pakka sem innihélt rúmlega tvö kg af kókaini. J var m.a. ákærður fyrir innflutning á ólögum varningi og sakfelldur. Var honum með dómi gert að sæta átta ára óskilorðsbundnu fangelsi og gert að sæta upptöku á hinu haldlagða fíkniefni auk þess að greiða sekt að viðlagðri vararefsingu í formi fangelsisvistar. Sektin var að fjárhæð sem var talin jafnvirði hins innflutta fíkniefnis. Dómurinn ákvað að afplánun tildæmdrar fangelsisrefsingar skyldi halda áfram uns öll sektin var greidd, þ.e. í allt að fjóra mánuði, sem var hámarks lengd vararefsingarinnar samkvæmt frönsku hegningarlögunum. J og ákærvaldið áfrýjuðu dómnum til áfrýjunardóms Parísarborgar sem staðfesti dóm undirréttar en ákvað að vararefsing fêsektarinnar skyldi taka mið af nýrri löggjöf sem tók gildi í upphafi árs 1988. Á þeim grundvelli ákvað dómurinn að hámarks lengd vararefsingarinnar yrði tveggja ára fangelsi. Fyrir Mannréttindadómstólnum hélt J því fram að lenging vararefsingarinnar á áfrýjunarstigi um 20 mánuði hefði brotið í bága við síðari málsl. 1. mgr. 7. gr. sáttmálans þar sem hún var byggð á lögum sem tóku gildi eftir að verknaður sá, er hann var sakfelldur fyrir, var framinn. Dómstóllinn taldi að helsta álitæfnið væri hvort vararefsing fêsektar teldist refsing í merkingu málsliðarins. Í forsendum dómsins var lögð áhersla á eðli vararefsingar sem þvingunarúrræðis til að knýja á um greiðslu sekta til ríkisins. Þá var horft til þess að vararefsing J hefði verið ákveðin af dómara í refsimáli, henni hafi verið ætlað að hafa varnaðarhrif og að hún gat leitt til frelsissviptingar í refsiskyni. Í þessu sambandi vísaði Mannréttindadómstóllinn m.a. til dóms síns í máli Engel, sjá nánar kafla II í þessari grein. Það var því niðurstaða hans að vararefsingin hefði verið refsing í merkingu síðari málsl. 1. mgr. 7. gr. sáttmálans og að afturvirk beiting þessa úrræðis teldist brot á því ákvæði sáttmálans. Sjá nánar umfjöllun um þennan dóm, Róbert R. Spanó: „Bann við afturvirkni refsilaga og grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“, bls. 271-272.

Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á þessa málsvörn franska ríkisins og í dóminum í máli *Göktan* segir m.a. svo um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka:<sup>208</sup>

44. The Court notes, firstly, that its case-law concerning the *non bis in idem* rule is relatively sparse. It further notes that in *Jamil*, cited above, it held that imprisonment in default constituted a penalty, within the meaning of Article 7 of the Convention. ...

45. In *Ponsetti and Chesnel v. France* ((dec.), nos. 36855/97 and 41731/98, ECHR 1999-VI), the Court held that the imposition of the fiscal fine by the tax authority and a criminal penalty by a criminal court had not violated the *non bis in idem* rule set out in Article 4 of Protocol No. 7.

46. The Court also notes that, apart from revealing that the *non bis in idem* rule was construed relatively narrowly, the *travaux préparatoires* on Protocol No. 7 shed little light on the matter.

47. Article 4 of Protocol No. 7 prohibits a defendant from being tried or punished in criminal proceedings (under the jurisdiction of the same State) for an offence of which he has already been finally convicted.

48. The Court finds that imprisonment in default of payment of the customs fine was not a means of enforcing the fine, but a penalty, both within the meaning of Article 7 of the Convention (see *Jamil*, cited above) and of Article 4 of Protocol No. 7. **The notion of what constitutes a “penalty” cannot vary from one Convention provision to another.** It therefore finds that the applicant's imprisonment in default amounted to criminal punishment and that the applicant had previously been subjected to criminal punishment for both the drug-trafficking offence (by the prison sentence – and the order excluding him from French territory) and the customs offence of illegally importing goods (by the customs fine). The customs fine is indeed a hybrid measure (it constitutes both civil reparation and criminal punishment – see *Jamil*, cited above, pp. 21-22, § 14). [feitl. höf.]

Af tilvitnuðum forsendum úr dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Göktan*, og þá einkum í ljósi feitletraða textans, virðist mega draga þá ályktun að dómstóllinn setji þar fram í fyrsta skipti skýra vísbendingu um að hann telji rétt að leggja til grundvallar heildræna samræmisskýringu við túlkun á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Vegna tilvísunar dómsins til 7. gr. mannréttindasáttmálans er rétt að vekja athygli á því að Mannréttindadómstóllinn hefur almennt lagt til grundvallar að líta beri til þeirra viðmiða sem byggt hefur verið á við skýringu hugtaksins *refsivert brot* í merkingu ákvæðis 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þegar gildissvið 7. gr. er afmarkað, sbr. dómur í máli *Doğan o.fl. gegn Tyrklandi* frá 29. júní 2004.<sup>209</sup>

<sup>208</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan* gegn Frakklandi frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V, 44.-48. mgr.

<sup>209</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Doğan o.fl. gegn Tyrklandi* frá 29. júní 2004. Í 126. mgr. dómsins segir svo: „The Court points out that Article 7 § 1 of the Convention embodies the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty and prohibits the retrospective application of the criminal law (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260, p. 22, § 52). It notes that the alleged eviction of the applicants from their homes and the restrictions on their return to their village did not concern “a criminal charge” against them within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. It follows that the events and the measures complained of in the instant case did not concern “a criminal offence” for the purpose of Article 7 either.“ Sjá hér einnig D.J. Harris, M. O'Boyle og C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 276, Peer Lorenzen o.fl.: *Den Europæiske Menneskeretskonvention*, bls. 372-373, Erik Møse: *Menneskerettigheder*, bls. 308-309 og Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) - grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“, bls. 27, og eftir sama höfund: „Bann við afturvirkni refsilaga og grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“, bls. 269-270.

Í máli *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003<sup>210</sup> voru atvik þau að skattyfirvöld höfðu endurákvarðað skatt M og var honum gert að sæta álagi upp á 20% og 40% eftir tegund skattstofna. Í framhaldinu var M með stjórnvaldsákvörðun sviptur ökuskírteini sínu vegna skattsvikanna þar sem hann rak leigubifreiðarþjónustu. Sú ákvörðun var staðfest hjá sænska stjórnsludómstólnum. Þá var hann einnig ákærður og sakfelldur fyrir bókhaldsbrot. M hélt því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að honum hefði verið refsað þrisvar fyrir sömu háttsemi í andstöðu við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Um hvort ákvörðun skattyfirvalda um álagsbeitingu vegna vantaldra skattstofna og stjórnvaldsákvörðunin um sviptingu ökuskírteinis hefðu við þessar aðstæður fallið innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sagði eftirfarandi í forsendum ákvörðunar dómstólsins um að kæran væri ekki tæk til efnismeðferðar.<sup>211</sup>

In the present case, the applicant claims that the revocation of his traffic licence, his conviction for a bookkeeping offence and the imposition of tax surcharges on him all concern the same offence.

As regards the traffic licence, the Court reiterates that it was revoked as the applicant had failed to pay the taxes and tax surcharges due as a result of the Tax Authority's decisions. The Court considers that the revocation of the licence did not constitute a determination of a criminal charge against the applicant. Although it may be regarded as a severe measure, what was decisive for the revocation was the applicant's suitability to run a commercial taxi business and, more specifically, whether he fulfilled the conditions therefore under administrative law provisions. Thus, the revocation cannot be characterised as a penal sanction and the nature of the relevant proceedings accordingly cannot be regarded as criminal (see *Tre Traktörer AB v. Sweden*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 159, p. 19, § 46). These proceedings therefore fall outside the scope of Article 4 of Protocol No. 7.

It remains to be determined whether the proceedings concerning the bookkeeping offence and those involving the tax surcharges were criminal proceedings conducted in regard to offences with the same essential elements.

The Court first finds that both proceedings were criminal in nature (see, as regards the tax surcharges, *Janosevic v. Sweden*, no. 34619/97, 23 July 2002, §§ 68-71, to be reported in ECHR 2002, and *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, no. 36985/97, 23 July 2002, §§ 79-82, unreported).

Af forsendum dómsins verður ráðið að í samræmi við lögskýringarsjónarmiðið um heildstæða samræmisskýringu leggur Mannréttindadómstóll Evrópu mat á eðli þeirra viðurlaga sem stjórnvöld hafa ákveðið og þá einkum út frá tilgangi þeirra og þyngd. Er þá horft til dómaframkvæmdar þar sem afstaða hefur verið tekin til þess af hálfu dómstólsins hvort sambærileg viðurlög hafi fallið undir 1. mgr. 6. gr., sbr. tilvísun til dómsins í máli *Tre Traktörer gegn Svíþjóð* frá 7. júlí 1989<sup>212</sup> hvað varðar sviptingu ökuskírteinis M og til dóma í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002<sup>213</sup> og í áður nefndu máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002<sup>214</sup> hvað varðar þá niðurstöðu Mannréttindadómstólsins að háttsemi sem

<sup>210</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003, mál nr. 41265/98.

<sup>211</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003, mál nr. 41265/98, 5. mgr.

<sup>212</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tre Traktörer gegn Svíþjóð* frá 7. júlí 1989, Series A no. 159.

<sup>213</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII, sjá einkum 64.-71. mgr.

<sup>214</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97.

leiðir til ákvörðunar skattyfirvalda um álag á vantalda skattstofna teljist falla undir hugtakið *refsivert brot* í merkingu 1. mgr. 6. gr. enda verði slík viðurlög talin fullnægja *Engel-viðmiðunum*, sjá kafla 5.1 hér að framan.

Í máli *Rosenquist gegn Svíþjóð* frá 14. september 2004<sup>215</sup> voru atvik þau að vegna vanrækslu á að skila skattframtali fyrir tekjuárið 1991 áætluðu skattyfirvöld skatt R á gjaldárinu 1992 auk álags. Á árinu 1995 var gerð hútleit hjá endurskoðanda R og komu þá í ljós upplýsingar um að tekjur R á árinu 1991 hefðu verið mun hærri en áður nefnd áætlun hafði gert ráð fyrir. Skattyfirvöld endurákvörðuðu 15. nóvember 1995 því skatta R auk álags sem nam 40% af skattstofni. R leitaði til dómstóla vegna þessa og var málaleitan hans hafnað með dómi 28. október 1999. Í millitíðinni var R ákærður 11. janúar 1999 fyrir skattsvik vegna vantalinna skatta. Hinn 24. október 2001 var R sakfelldur samkvæmt ákæru.

R hélt því fram fyrir Mannréttindadómstólnum að hann hefði með ákvörðun skattyfirvalda um beitingu 40% álags á endurákvörðuða skattstofna á árinu 1995 og með dómi í sakamálinu á árinu 2001 verið refsað tvisvar vegna sömu háttsemi í andstöðu við 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmálann. Í ákvörðun Mannréttindadómstólsins um hvort kæra R væri tæk til efnismeðferðar sagði eftirfarandi um hvort álagsbeiting skattyfirvalda hafi fallið undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>216</sup>

The first issue that arises is whether the proceedings relating to the 40 per cent tax surcharge could be viewed as “criminal” for the purposes of Article 4 of Protocol no. 7. In this connection, the Court reiterates its findings in *Janosevic v. Sweden* (no. 34619/97, 23 July 2002, §§ 68-71, ECHR 2002-VII) and *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden* (no. 36985/97, 23 July 2002, §§ 79-82) that the proceedings in question were “criminal” although the surcharges cannot be said to belong to criminal law under the Swedish legal system, and in *Manasson v. Sweden* ((dec.) no. 41265/98, 8 April 2003) that proceedings involving tax surcharges were “criminal” not only for the purpose of Article 6 of the Convention, but also for the purpose of Article 4 of Protocol no. 7 to the Convention. Moreover, in its judgment in the case *Göktan v. France* (no. 33402/96, § 48, ECHR 2002-V) concerning Article 7 of the Convention and Article 4 of Protocol no. 7, the Court held that the notion of penalty should not have different meanings under different provisions of the Convention.

Accordingly, the Court considers that both proceedings were criminal in nature for the purpose of the invoked provision.

Í tilvitnuðum forsendum ítrekar Mannréttindadómstóllinn þá afstöðu sína, sem fram kemur í ofangreindum dómum í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002<sup>217</sup> og *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002,<sup>218</sup> að málsmeðferð skattyfirvalda hafi verið liður í *úrlausn um refsiverða háttsemi* enda þótt álag á vantalda skatta hafi ekki talist falla undir reglur refsiréttar í sænskum rétti. Þá er vísað til ákvörðunar dómstólsins í ofangreindu máli *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003<sup>219</sup> um að meðferð máls um hvort beita skuli álagi á vantalda skattstofna feli

<sup>215</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Rosenquist gegn Svíþjóð* frá 24. september 2004, mál nr. 60619/00.

<sup>216</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Rosenquist gegn Svíþjóð* frá 24. september 2004, mál nr. 60619/00.

<sup>217</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII, sjá einkum 64.-71. mgr.

<sup>218</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97.

<sup>219</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003, mál nr. 41265/98.

ekki aðeins í sér úrlausn um refsiverða háttsemi í merkingu 6. gr. sáttmálans heldur einnig í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Loks var áréttuð afstaða dómstólsins í áður nefndu máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 11. júlí 2002,<sup>220</sup> þar sem fjallað var um 7. gr. sáttmálans og 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, að hugtakið *refsing* ætti ekki að hafa breytilegt efnisinnihald eftir því hvaða ákvæði sáttmálans væri um að ræða hverju sinni.

Í ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Nilsson gegn Svíþjóð* frá 13. desember 2005,<sup>221</sup> voru atvik þau að N var sakfelldur fyrir ölvunarakstur og akstur án ökuréttinda hinn 24. júní 1999. Í ágúst 1999 var hann síðan sviptur ökuleyfi með ákvörðun stjórnvæðisráðs Væstra Götaland á grundvelli sakfellingardómsins.

N hélt því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að stjórnvaldsákvörðunin um sviptingu ökuleyfis vegna sömu háttsemi sem lá áður til grundvallar sakfellingu fyrir dómi í sakamáli hefði brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Um þetta sagði meðal annars í ákvörðun dómstólsins þar sem ekki var fallist á að kvörtun N væri tæk til efnismeðferðar:

A first issue to be determined is whether the proceedings relating to the withdrawal of the applicant's driving licence could be considered as "criminal" for the purposes of Article 4 of Protocol No. 7. This notion must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words "criminal charge" and "penalty" respectively in Articles 6 and 7 of the Convention (see *Rosenquist v. Sweden* (dec.) 60619/00, 14 September 2004; *Manasson v. Sweden* (dec.) no. 41265/98, 8 April 2003; *Göktan v. France*, no. 33402/96, § 48, ECHR 2002-V, and *Malige v. France*, judgment of 23 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII, p. 2935, § 35). Thus the Court will have regard to such factors as the legal classification of the offence under national law; the nature of the offence; the purpose, nature and degree of severity of the measure; its national legal characterisation; whether the measure was imposed following conviction for a criminal offence and the procedures involved in the making and implementation of the measure (see the above-cited *Malige, ibidem*).

Mannréttindadómstóllinn komst síðan að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin um að svipta N ökurétti hefði eins og atvikum var háttað falið í sér málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka („the withdrawal on the ground of the criminal conviction, as here constituted a "criminal" matter“). Dómurinn tók reyndar fram að hvað sem liði tengslum stjórnvaldsákvörðunarinnar við fyrri sakfellingu N fyrir dómi þá væri þyngd þeirra viðurlaga sem fælust í ákvörðuninni, þ.e. svipting ökuleyfis í 18 mánuði, þess eðlis að almennt bæri að líta á ökuleyfissviptinguna sem refsingu. Það var hins vegar niðurstaða Mannréttindadómstólsins að vegna nánna efnislegra tengsla á milli dómsins í máli N og stjórnvaldsákvörðunarinnar um sviptingu ökuleyfis hefði síðarnefnda ákvörðunin ekki falið í sér að N hefði þurft að sæta *nýrri málsmeðferð* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sjá hér nánar kafla 8 í greinargerðinni.

Niðurstaða af framangreindri umfjöllun um dómaframkvæmd á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu verður dregin saman í kafla 5.5 hér síðar. Fyrst verður í kafla 5.3 vikið að nýlegum dómi *Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*, þar sem reyndi í fyrsta skipti á beitingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við

<sup>220</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, *Reports of Judgments and Decisions* 2002-V.

<sup>221</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Nilsson gegn Svíþjóð* frá 13. desember 2005, mál nr. 73661/01.

mannréttindasáttmála Evrópu fyrir íslenskum dómstólum. Þá verður í kafla 5.4 vikið að sjónarmiðum erlendra fræðimanna um gildissvið ákvæðisins og farið nokkrum orðum um dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs um túlkun og beitingu þess.

### 5.3 Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006

Hinn 8. júní 2006 féll dómur í Hæstarétti Íslands í máli ríkislögreglustjóra gegn X. Af hálfu varnaraðila X var þess krafist aðallega að viðurkennt yrði með dómi að skylt væri að fella niður rannsókn á hendur honum samkvæmt kæru skattrannsóknarstjóra ríkisins á árinu 2003 vegna meintra rangra skattframtala X gjaldárin 1998-2002 vegna tekjuáranna 1998-2001, en meint brot X voru talin varða við þágildandi lög nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. nú lög nr. 90/2003 um tekjuskatt, lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. og 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þessi aðalkrafa X var meðal annars byggð á því að hann hefði þegar hlotið refsingu með því að hafa sætt 25% álagi á skattstofna samkvæmt 2. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981. Vegna ákvæða 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu yrði rannsókninni ekki haldið áfram og honum refsað að nýju. Bæri því að hætta henni nú þegar. Vísaði X um þennan skilning meðal annars til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu og byggði á því að túlkun 4. gr. 7. viðauka hlýti að taka mið af fordæmum dómstólsins enda gengi ákvæðið frammar 2. mgr. 138. gr. laga nr. 19/1991 ef misræmi reyndist vera fyrir hendi. Í IV. kafla forsendnanna í dómi Hæstaréttar segir svo um þennan málalíbúnað X:

Í 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hafi þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis. Ljóst er af erlendum texta ákvæðisins að þýðingin á íslensku er ekki í fullu samræmi við hann. Hefur mannréttindadómstóllinn túlkað ákvæðið svo að málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftirfarandi ákvörðun viðurlaga á stjórnvöldum geti fallið undir ákvæðið að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum og að ekki verði áskilið að um meðferð fyrir dómi sé að ræða í öllum tilvikum. Fær sá skilningur stoð í upprunalegum texta ákvæðisins. Eitt af þeim skilyrðum sem ákvæði þetta setur er að endanleg ákvörðun liggja fyrir um viðurlög, sem telja megi refsingu í skilningi mannréttindasáttmála Evrópu. Er þá litið til þess að hugtakið refsing skuli skýrt með sama hætti án tillits til þess um hvaða ákvæði sáttmálans er að ræða. Varnaraðili byggir á því að hann hafi verið látinn sæta refsingu í skilningi ákvæðisins þegar honum hafi verið gert að greiða 25% álag á skattstofna. Hvað sem líður réttmæti þeirra fullyrðinga verður samkvæmt 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann að liggja fyrir endanleg ákvörðun þeirra viðurlaga, sem um ræðir svo að komið geti til álita að á ákvæðið reyni. Eins og fyrr greinir endurákvæðið ríkisskattstjóri með tveimur úrskurðum skattstofna sem hér um ræðir og lagði að auki á þá 25% álag. Síðari úrskurðinum, sem að hluta tók til endurskoðunar niðurstöðu hins fyrri, skaut varnaraðili til yfirséttanefndar, sem hafnaði kröfum varnaraðila að hluta, en taldi þær að hluta fela í sér beiðni um endurupptöku úrskurðar ríkisskattstjóra og framsendi málið honum um þau atriði. Liggur samkvæmt þessu ekki fyrir endanleg niðurstaða innan stjórnvöldum um framangreint álag á skattstofna. Breytir þar engu þó kröfu varnaraðila um niðurfellingu álagsins hafi verið hafnað í áður nefndum úrskurði yfirséttanefndar, þar sem niðurstaða í þeim þætti, sem vísað var að nýju til ríkisskattstjóra, hefði óhjákvæmilega áhrif á nefnt álag, yrði krafa varnaraðila um breytingu á þeim gjaldstofni tekin til greina. Hafa þarf og í huga að samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirséttanefnd er kveðið á um sérstaka heimild til að skjóta til dómstóla úrlausnum nefndarinnar, meðal annars að því er varðar skattstofna. Er frestur skattyfirvalda ákvæðinn í 2. mgr. sömu greinar 6 mánuðir. Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að fyrir liggja í máli þessu endanleg ákvörðun

stjórnvalds um margnefnt álag sem gæti haft neikvæð réttaráhrif samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Er þegar af þeirri ástæðu ekki unnt að fallast á með varnaraðila að yfirstandandi rannsókn sóknaraðila á ætluðum brotum í tengslum við skattskil varnaraðila á umræddu tímabili feli í sér brot á framangreindu lagaákvæði. Verður krafa hans því ekki tekin til greina á þeim grunni.

Í tilvitnuðum forsendum koma fram ýmsar gagnlegar vísbendingar um það hvernig Hæstiréttur telur að túlka beri 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Hæstiréttur leggur til grundvallar að af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu verði ráðið að „[dómstóllinn hafi] túlkað ákvæðið svo að málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftirfarandi ákvörðun viðurlaga á stjórnsýslustigi geti fallið undir ákvæðið að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum og að ekki verði áskilið að um meðferð fyrir dómi sé að ræða í öllum tilvikum“. Tekur Hæstiréttur fram að sá skilningur fái „stoð í upprunalegum texta ákvæðisins“. Þá segir í forsendunum að „[eitt] af þeim skilyrðum sem ákvæði þetta [setji sé] að endanleg ákvörðun liggja fyrir um viðurlög, sem telja megi refsingu í skilningi mannréttindasáttmála Evrópu. [Sé] þá litið til þess að hugtakið refsing skuli skýrt með sama hætti án tillits til þess um hvaða ákvæði sáttmálans er að ræða“.

Mikilvægt er að hafa í huga að Hæstiréttur tekur ekki efnislega afstöðu til þeirrar fullyrðingar varnaraðila að hann hafi verið „látinn sæta refsingu í skilningi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar honum hafi verið gert að greiða 25% álag á skattstofna“, sbr. orðalagið „[hvað] sem líður réttmæti þeirra fullyrðinga“. Óljóst er af hverju Hæstiréttur vísar í þessum texta til *fullyrðinga* í fleirtölu. Álitaefnið er hvort þar sé aðeins vísað til þess að Hæstiréttur láti hjá líða að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar varnaraðila að hann hafi verið látinn sæta refsingu með skattálaginu eða hvort fyrirvarinn taki *einnig* til þess að viðurlög þau, sem endanleg ákvörðun þarf að taka til, verði að teljast til refsinga í skilningi mannréttindasáttmálans og sé þá litið til þess að hugtakið refsing skuli skýrt með sama hætti án tillits til þess um hvaða ákvæði sáttmálans er að ræða. Eins og forsendurnar eru orðaðar virðist síðarnefnda sjónarmiðið um samræmisskýringu innan ákvæða sáttmálans vera sett fram sem sjálfstæð ályktun af hálfu Hæstaréttar en ekki sem tilvísun til málatilbúnaðar varnaraðilans. Það er því sem fyrr segir óljóst af hverju Hæstiréttur kys að orða fyrirvara sinn að þessu leyti í fleirtölu. Það sem skiptir hér þó máli er að dómurinn verður ekki skilinn þannig að Hæstiréttur hafi tekið afstöðu til þess hvort ákvörðun skattyfirvalda um 25% álag á skattstofna geti talist refsing þannig að falli undir gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sbr. nánar umfjöllun í kafla 11.4 í greinargerðinni. Um túlkun Hæstaréttar á efnisskilyrði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um að *endanleg úrlausn (ákvörðun)* liggja fyrir til að hún verði talin hafa öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif verður rætt í kafla 7 í greinargerðinni.

#### 5.4 Viðhorf fræðimanna og nokkur orð um dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs

Í dómi meirihluta Hæstaréttar Noregs, *Rt. 2002, bls. 557*, reyndi á það hvort 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu girti fyrir það að opinbert mál væri höfðað á hendur manni vegna sömu háttsemi og legið hafði til grundvallar ákvörðun norskra skattyfirvalda um að beita álagi á vantalda skattstofna samkvæmt þarlandum skattalögum. Meirihluti Hæstaréttar (8 dómara) komst að þeirri niðurstöðu að örökrétt væri, m.a. út frá sjónarmiðum um innbyrðis samræmi í ákvæðum sáttmálans og á grundvelli tilgangskýringar, að umfang og inntak réttindaverndar 1.

mgr. 4. gr. 7. viðauka færi alfarið eftir reglum landsréttar.<sup>222</sup> Þá taldi meirihlutinn mega draga þá ályktun af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins að líkur væru með því að stjórnvaldsákvörðun á borð við beitingu 60% álags á vantalda skattstofna, eins og um var að ræða í málinu, sem hefði fyrst og fremst þann tilgang að refsa skattaðilum fyrir vanrækslu á að fylgja reglum skattalaga, félli undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>223</sup>

Af niðurstöðu meirihluta Hæstaréttar má ráða það viðhorf að gildissvið ákvæðisins sé að efni til á þá leið að þær ákvarðanir stjórnvalda um refsikennd viðurlög, sem verða taldar falla undir 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans, falli einnig *almennt* innan marka 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>224</sup> Eigi þetta við hvort sem slík stjórnvaldsákvörðun kemur á undan eða eftir dómi í opinberu máli um sömu háttsemi. Minnihluti Hæstaréttar Noregs (5 dómarmenn) var ósammála þessari afstöðu meirihlutans og taldi að samkvæmt orðalagsskýringu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og að virtum lögskýringargögnum, sjá umfjöllun um möguleg sjónarmið við túlkun ákvæðisins í kafla 5.1 hér að framan, væri það skilyrði fyrir því að úrlausn hefði neikvæð efnisleg réttaráhrif að hún væri tekin á grundvelli innlendra reglna sakamálaréttarfars.<sup>225</sup> Hafa ber í huga að af hálfu minnihlutans er lögð á það áhersla að ekki liggi fyrir úrlausnir Mannréttindadómstólsins sem bendi til þess að skýra beri ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka með öðrum hætti. Minnihlutinn komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ef fyrir lægi sýknu- eða sakfellingardómur í sakamáli þá hefði slíkur dómur neikvæð efnisleg réttaráhrif gagnvart síðari ákvörðun stjórnvalds um refsikennd viðurlög sem falla undir 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans.<sup>226</sup>

Þess skal getið að sá dómari við Hæstarétt Noregs sem samdi atkvæði minnihlutans í ofangreindu máli, *Rt. 2002, bls. 557*, Jens Edvin A. Skoghøy ritaði á árinu 2003 grein í *Tidsskrift for Rettsvitenskap* um þetta efni.<sup>227</sup> Þá lá fyrir dómur Mannréttindadómstólsins í ofangreindu máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 11. júlí 2002.<sup>228</sup> Af grein Skoghøy virðist mega ráða að hann telji nú að þrátt fyrir gagnrýni sem setja

<sup>222</sup> *Rt. 2002, bls. 557 (571)* (meirihlutaatkvæði): „At nasjonale regler må være utgangspunkt for når rettskraften inntre, er klart. ... Noe ganske annet ville det være å la nasjonale regler være avgjørende for omfanget av vernet mot dobbeltforfølgning etter artikkel 4 i Protokoll 7. En slik ordning vil bryte med konvensjonens grunnleggende prinsipp om effektiv beskyttelse av de rettigheter som konvensjonen garanterer individerne i medlemsstatene. Dersom en slik restriktiv tolking av vernet mot dobbeltforfølgning skulle kunne legges til grunn, måtte den kunne forankres med større grad av sikkerhet i konvensjonsteksten.“

<sup>223</sup> Meirihluti Hæstaréttar Noregs vísar fyrst og fremst í því sambandi til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Franz-Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97. Sjá reifun dómsins í kafla 5.2.

<sup>224</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 11.

<sup>225</sup> *Rt. 2002, bls. 557 (583)* (minnihlutaatkvæði): „På bakgrunn av ordlyden i Protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 og bestemmelsens formål og forarbeider må dette etter min oppfatning konkluderes med at det må være et vilkår for at endelig domfellelse eller frifinnelse for en straffbar handling skal stenge for en senere straffesak, at avgjørelsen er truffet i samsvar med de regler som gjelder for behandling av straffesaker i vedkommende land.“ Þess skal getið að minnihlutinn vísar til stuðnings þessari ályktun m.a. til dóms Hæstaréttar Svíþjóðar frá 29. nóvember 2000 í máli B 868-99.

<sup>226</sup> *Rt. 2002, bls. 557 (585)*. Sem rök fyrir þessari afstöðu segir m.a. svo á bls. 584: „Som ytterligere argument mot at forvaltningen skal kunne ilegge sivile sanksjoner med pønalt formål etter en straffesak om samme forhold, kan anføres at forvaltningen i så fall kan komme til å måtte overprøve den vurdering av skyldspørsmålet og overtredelsens omfang og alvor som straffedomstolen har foretatt. Dette vil etter min mening være uheldig.“

<sup>227</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 1-39.

<sup>228</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V.



megi fram gagnvart forsendum Mannréttindadómstóls Evrópu í *Göktan-málinu* verði að leggja til grundvallar, þar til önnur afstaða komi fram hjá dómstólnum, að feli stjórnvaldsákvörðun í sér viðurlög sem samkvæmt heildarmati, og afmörkun þeirra út frá *Engel-viðmiðunum*, teljast til refsinga hafi slík stjórnvaldsákvörðun neikvæð efnisleg réttaráhrif frá þeim tímapunkti sem hún telst endanleg.<sup>229</sup> Við þessa ályktun Skoghøy gerir Gorm Toftegaard Nielsen athugasemdir. Í grein frá 2004<sup>230</sup> telur hann það ekki augljóst að hægt sé að álykta með þeim hætti að sérhver stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans, hafi neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, en telur að ekki hafi þá enn verið leyst úr álitaefninu. Sama afstaða virðist vera uppi á teningnum hjá Asbjörn Strandbakken.<sup>231</sup> Þá skal getið afstöðu Johs. Andenæs sem lagt hefur til grundvallar að af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins leiði sú ályktun að gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sé að þessu leyti það sama og 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.<sup>232</sup> Loks skal nefnt að í nýlegri grein Knut Høivik er það talið hafið yfir vafa að 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka taki til ákvarðana stjórnvalda um refsikennd viðurlög, þ. á m. stjórnvaldssektir samkeppnisyfirvalda á hendur fyrirtækjum, sbr. nánar umfjöllun í kafla 11.2 í greinargerðinni.<sup>233</sup>

Í skýrslu norska nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (Sanksjonsutvalget) frá árinu 2003, *NOU 2003:15*, er fjallað um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu.<sup>234</sup> Þar er vísað til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002<sup>235</sup> og dóma Hæstaréttar Noregs, *Rt. 2002, bls. 557* og *Rt. 2002, bls. 1271*. Niðurstaða nefndarmanna er sú að ekki verði lagt til grundvallar miðað við fyrirliggjandi úrlausnir Mannréttindadómstólsins og norskra dómstóla að gildissvið hugtaksins *criminal charge* í 6. gr. mannréttinasáttmálans og refsihugtaks 7. gr. og 4. gr. 7. viðauka við sáttmálann falli að öllu leyti saman („helt sammenfallende“). Þá segir að þótt þau sjónarmið sem horfa verði til séu að stórum hluta þau sömu geti niðurstaða mats í hverju tilviki verið ólík, einkum vegna þess að verndarhagsmunir þessara ákvæða eru mismunandi. Nefndin tekur hins vegar fram að í starfi sínu hafi hún lagt til grundvallar að bannið við endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka taki til refsikenndra stjórnsýsluviðurlaga.<sup>236</sup>

<sup>229</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 15: „Til tross for den kritikk som kan rettes mot Göktandommen, må denne legges til grunn så lenge EMD ikke har inntatt noe annet standpunkt. Dette innebærer at såfremt avgjørelsen gjelder en sanksjon som ut fra en totalvurdering av nasjonal klassifisering, den overtrådte lovbestemmelses formål og karakter og sanksjonens innhold og alvor („Engel-kriterierne“), har karakter af straff, vil den fra det tidspunkt den er endelig, sperre mot ny straffefølgning.“

<sup>230</sup> Gorm Toftegaard Nielsen: „Dobbelstraff „Ne bis in idem“. Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, bls. 303: „Det er svært at anse det for evident, at enhver pålæggelse af en administrativ sanktion i art. 6's forstand spærrer for en egentlig straffesag, men spørgsmålet må vel betragtes som ikke endelig afklaret.“

<sup>231</sup> Asbjörn Strandbakken: „Ne bis in idem“, bls. 389.

<sup>232</sup> Johs. Andenæs: „Noen konsekvenser af det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon“, bls. 22.

<sup>233</sup> Knut Høivik: „Er konkurranselovens tosporede sanksjonssystem overfor foretak hensiktsmessig“ Lov og rett, 45. årg., 6. hefti 2006, bls. 367-368.

<sup>234</sup> *NOU 2003:15*, sjá kafla 5.7.16.2.

<sup>235</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V

<sup>236</sup> *NOU 2003:15*, kafli 5.7.16.3: „Etter dette kan det ikke legges til grunn at straffesiktelsesbegrepet i artikkel 6 og straffebegrepet i artikkel 7 og P 7-4 er helt sammenfallende. Selv om vurderingsmomentene stort sett vil være de samme, kan således avveiningen falle ulikt ut, særlig fordi de

Hæstiréttur Noregs hefur í framhaldi af útgáfu ofangreindrar skýrslu, *NOU 2003:15*, fjallað á árunum 2003-2005 í fleiri tilvikum um inntak og gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka,<sup>237</sup> sbr. t.d. *Rt. 2003, bls. 1100*,<sup>238</sup> *Rt. 2003, bls. 1221*,<sup>239</sup> *Rt. 2003, bls. 1827*,<sup>240</sup> *Rt. 2004, bls. 927*,<sup>241</sup> *Rt. 2004, bls. 1343*,<sup>242</sup> *Rt. 2004, bls. 1500*.<sup>243</sup> Ljóst

---

interessene som beskyttes av de ulike artiklene, er forskjellige. Sanksjonsutvalget legger for sitt arbeid til grunn at „dobbelstraff“-forbudet kommer til anvendelse for administrative sanksjoner. ...“

<sup>237</sup> Það skal tekið fram að ekki er hér um að ræða tæmandi talningu á þeim dómum Hæstaréttar Noregs þar sem reynt hefur á túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu á árunum 2003, 2004 og 2005. Hér eru aðeins reifaðir þeir dómur sem hafa má til hliðsjónar við úrlausn þess álitaefnis sem fjallað er um í greinargerðinni. Þá verður að hafa í huga að dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs ein og sér hefur út frá réttarheimildafræðilegum sjónarmiðum í reynd takmarkað gildi þegar ályktað er um inntak og gildissvið ákvæðis í mannréttindasáttmála Evrópu enda þótt horfa megi til hæstaréttardóma sem þar eru kveðnir upp til upplýsingar um þau sjónarmið sem kunna að hafa þýðingu.

<sup>238</sup> *Rt. 2003, bls. 1100*. Í máli þessu reyndi á hvort vísa ætti opinberu máli frá dómi þar sem ákært var fyrir sömu háttsemi og lá til grundvallar agaviðurlögum í fangelsi samkvæmt norskum lögum um fullnustu refsídóma (straffegjennomføringslov). Niðurstaða Hæstaréttar Noregs var sú að umrædd agaviðurlög teldust ekki falla undir 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og hefði ákvörðunin um agaviðurlög því ekki öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

<sup>239</sup> *Rt. 2003, bls. 1221*. Í máli þessu hafði A, sem rekið hafði veitingastað og orðið gjaldþrota, þurft að þola dómsúrskurð á grundvelli norsku gjaldþrotaskiptalaganna (konkursloven) þar sem honum var meinað að stofna fyrirtæki í tvö ár frá úrskurði um gjaldþrotaskipti eða sitja í stjórn fyrirtækis sem aðalmaður eða varamaður á því tímabili (konkurskarantene), sjá 142. gr. norsku gjaldþrotaskiptalaganna. Skilyrði fyrir slíkum dómsúrskurði er að viðkomandi hafi annað hvort verið grunaður um refsiverða háttsemi í tengslum við gjaldþrot sitt eða í þeim rekstri sem varð tilefni þess (1. tölul. 1. mgr. 142. gr.), eða að telja megi að viðkomandi sé ófær vegna óforsvaranlegrar stjórnunar í rekstri sínum til að stofna til nýs fyrirtækis eða vera stjórnarmaður eða fyrirsvarsmáður fyrirtækis (2. tölul. 1. mgr. tölul. 142. gr.). Óumdeilt var dómsúrskurður sem byggður væri á skilyrði 2. tölul. 1. mgr. 142. gr. norsku gjaldþrotaskiptalaganna gæti ekki öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka enda ekki um refsiverða háttsemi að ræða í merkingu 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans og var um þetta vísað til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. einkum ákvörðun dómstólsins um meðferðarhæfi kæru, DC, HS og AD gegn Englandi frá 14. september 1999, mál nr. 39031/97. Hæstiréttur tók hins vegar til sérstakrar athugunar hvort sama gilti um dómsúrskurð á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 142. gr. norsku gjaldþrotaskiptalaganna og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri um að ræða refsingu sem félli undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

<sup>240</sup> *Rt. 2003, bls. 1827*. Í málinu reyndi á hvort nauðungarvistun manns á grundvelli norsku barnaverndarlaganna væri ákvörðun sem hefði neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka með þeim afleiðingum að vísa bæri frá dómi ákæru á hendur sama manni vegna sömu háttsemi. Það var niðurstaða meirihluta Hæstaréttar Noregs að ákvörðunin um nauðungarvistun hefði að virtu heildarmati á atvikum málsins, lagagrundvelli hennar og afleiðingum ákvörðunarinnar talist refsing og því öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

<sup>241</sup> *Rt. 2004, bls. 927*. Í málinu reyndi á hvort ákvörðun um að neita fanga um reynslulausn, þar sem ákæra hefði verið gefin út á hendur honum í nýju máli, hefði neikvæð efnisleg réttaráhrif með þeim afleiðingum að vísa ætti nýju ákærunni frá dómi. Það var niðurstaða Hæstaréttar Noregs að synjunin á reynslulausn hefði að virtum atvikum málsins fallið undir 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þar með einnig 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Á hinn bóginn hefðu þau atvik og sá lagagrundvöllur sem legið hefðu til grundvallar synjuninni á reynslulausn ekki verið þau sömu í merkingu síðarnefnda ákvæðisins og þau atvik sem lágu til grundvallar hinni nýju ákæru.

<sup>242</sup> *Rt. 2004, bls. 1343*. Í málinu reyndi á hvort ákvörðun heilbrigðisyfirvalda um tímabundna afturköllun læknaeyfis hjá A, með það í huga að meta hvort afturkalla ætti leyfið varanlega, hefði brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu þar sem stjórnvaldsákvörðunin var byggð á sömu atvikum og lágu til grundvallar refsídómi í eldra máli A. Það var niðurstaða Hæstaréttar Noregs að ákvörðun heilbrigðisyfirvalda um að varanleg eða tímabundin afturköllun læknaeyfis á þeim grundvelli að lögbundin og nauðsynleg skilyrði fyrir slíkum starfa væru ekki lengur til staðar, væri ekki refsing í merkingu mannréttindasáttmálans. Í ljósi þess kæmi 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ekki til frekari athugunar.

<sup>243</sup> *Rt. 2004, bls. 1500*. Í málinu komst Hæstiréttur Noregs að þeirri niðurstöðu að ákvörðun norskra sjávarútvegsyfirvalda um að afturkalla tímabundið opinbert leyfi A til að annast miðlun á sjávar-

er af athugun á forsendum Hæstaréttar Noregs í þessum málum að þróunin hefur orðið sú í ljósi dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu á árinu 2003-2005, sjá kafla 5.2 hér að framan, að í Noregi hafi að meginstefnu til verið lagt til grundvallar að við mat á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka verði fyrst og fremst að horfa til þess hvort fyrirbyggjandi stjórnvaldsákvörðun eða dómur í tilteknu máli hafi falið í sér úrlausn um refsiverða háttsemi í merkingu 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans. Hefur Hæstiréttur Noregs byggt í því sambandi athugun sína á *Engel-viðmiðunum*, sjá kafla 5.1 hér að framan, og látið úrlausn á þeim grundvelli hafa úrslitaáhrif um hvort viðkomandi stjórnvaldsákvörðun eða dómur falli þá einnig innan 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

### 5.5 Niðurstaða um gildissvið 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og áhrif á íslenskan rétt

Þegar horft er til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu, sem rakin er ítarlega í kafla 5.2, er varhugavert að draga aðra ályktun á þessu stigi en að Mannréttindadómstóll Evrópu muni að jafnaði, að virtri dómaframkvæmd um túlkun 1. mgr. 6. gr. og 7. gr. sáttmálans, leggja sjálfstætt mat á hvort úrræði, sem stjórnvöld hafa að landsrétti heimild til að beita gagnvart borgurunum, teljist *refsikennnd viðurlög* sem falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að virtum *Engel-viðmiðunum*. Ljóst er að sú niðurstaða styðst að auki við viðhorf fræðimanna, þótt ekki séu þau viðhorf óumdeild, og ljóst er að Hæstiréttur Noregs hefur lagt þennan skilning til grundvallar í störfum sínum. Sambærileg ályktun verður dregin af lestri forsendna í *dómi Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*, sjá kafla 5.3. Af dóminum sjást vísbendingar um að Hæstiréttur telji að skilja verði dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu á þá leið að það komi til greina að ákvörðun stjórnvalds um refsikennnd viðurlög, meðal annars um álag á skattstofna, geti öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þannig að útiloki eftirfarandi sakamálarannsókn á grundvelli laga nr. 19/1991. Gæta verður þó varúðar við að draga víðtækar ályktanir af dómi Hæstaréttar enda var málið leyst á grundvelli skilyrðisins um að endanleg úrlausn (ákvörðun) hefði ekki verið tekin á stjórnslustigi hvað sem liði öðrum skilyrðum sem úrlausn þarf að uppfylla samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

Samkvæmt ofangreindu telur höfundur að eins og staðan er sé *í fyrsta lagi* rétt að haga mati á hvort íslensk lög og lagaframkvæmd fullnægi kröfum 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu þannig að ganga út frá því að refsikennnd stjórnsluviðurlög geti öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu ákvæðisins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. *Í öðru lagi* að við það mat sé tekið heildstætt í hverju tilviki mið af *Engel-viðmiðunum*, sbr. dóm Mannréttindómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976.<sup>244</sup> Þessi túlkun á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka virðist bæði eiga við um þá úrlausn sem öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif (*fyrri úrlausnin*) og einnig um úrlausnina þar sem viðkomandi sætir að nýju (*síðari úrlausnin*) refsingu vegna sömu háttsemi eða málsmeðferð til úrlausnar um þá háttsemi (e. liable to be tried or punished again). Þó er rétt að gera á þessu stigi þann fyrirvara að ekki er útséð með það í ljósi tiltölulega fárra fyrirbyggjandi tilvika úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins hvort um *fortakslaust* samræmi er að þessu leyti að ræða á gildissviði ofangreindra ákvæða eða hvort dómstóllinn muni gera þar frávík í framtíðinni.

---

afurðum (kjóperregistrering) kæmi eins og atvikum var háttað og lagagrundvelli ákvörðunarinnar í veg fyrir að höfðað yrði síðar sakamál vegna sömu háttsemi.

<sup>244</sup> Dómur Mannréttindastómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976, Series A, No. 22, sjá 82. mgr.

Með ofangreinda niðurstöðu í huga tekur höfundur fram að þar sem 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er íslensk lagaregla, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994, er mikilvægt að tekin sé nú afstaða til þess hvort nauðsynlegt er og eðlilegt að viðhalda því kerfi hér á landi í ákvæðnum málaflökkum að lög og lagaframkvæmd geri ráð fyrir þeim möguleika að tiltekin háttsemi, sem talin yrði refsiverð samkvæmt *Engelviðmiðunum*, geti bæði sætt málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftir atvikum opinberri rannsókn (eða öfugt).<sup>245</sup>

## 6. Hugtökin sýkna og sakfelling

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er það skilyrði fyrir neikvæðum efnislegum réttaráhrifum úrlausnar um refsiverða háttsemi að hún feli í sér að viðkomandi hafi verið sýknaður (e. acquitted) eða sakfelldur (e. convicted). Vafi kann að leika á því hvað felst í hugtökunum *sýkna* og *sakfelling* í merkingu ákvæðisins. Eftirfarandi orðalag í enska frumtexta ákvæðisins: *an offence for which he has already been finally acquitted or convicted*, er þýtt yfir á íslensku í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994 með orðunum *brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi*. Eins og nánar er rakið í kafla 2 kemur hvergi fram í enska frumtextanum að sýkna eða sakfelling eigi sér stað í *dómi*. Verður því ekki annað séð hvað þetta atriði áhrærir en að um sé að ræða viðbót sem á sér enga samsvörun í þeim textum sem lagðir eru til grundvallar við úrlausn mála um túlkun og beitingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í ljósi hins rúma gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og þeirrar tilgangsskýringar sem Mannréttindadómstóllinn hefur til þessa lagt til grundvallar við túlkun hennar verða orðin *sýkna* og *sakfelling* ekki einungis skilin með þeim hætti að um sé að ræða dómsúrlausnir í máli samkvæmt lögum nr. 19/1991 þar sem gefin hefur verið út ákæra á hendur tilteknum manni eða eftir atvikum lögaðila. Þar sem stjórnvöldum kann að vera skylt við töku stjórnvaldsákvæðana um refsikennd viðurlög að gæta að meginreglunni um *ne bis in idem* í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka vakna spurningar um hvernig heimfæra beri hugtökin *sýkna* og *sakfelling* yfir á slíkar ákvarðanir. Fyrirliggjandi úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu veita ekki skýrar leiðbeiningar um þau atriði.

Við mat á hvenær stjórnvaldsákvæðanir, sem falla undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif þannig að þær falli undir hugtökin *sýkna* eða *sakfelling*, telur höfundur rökrétt að horfa til almennra reglna stjórnsýsluréttar um það efni. Á þetta við hvort sem um er að ræða ákvörðun um að ekki sé tilefni til þess að láta mann sæta tilteknum viðurlögum, þ.e. um niðurfellingu máls (*sýkna*), eða öfugt (*sakfelling*). Því hefur verið haldið fram að það sé skilyrði fyrir því að ákvörðun stjórnvalds um *niðurfellingu máls*, þar sem til greina hefur komið að ákvarða manni refsikennd viðurlög í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, geti talist til *sýknu* í

<sup>245</sup> Hér má vísa til sambærilegra sjónarmiða danskra og norskra fræðimanna sem eiga í ljósi gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka einnig við hér á landi, sjá úr dönskum rétti Gorm Toftegaard Nielsen: „Dobbeltstraff „Ne bis in idem““, bls. 317: „På grund af EMRK’s karakter af dansk ret er det naturligvis væsentligt at finde ud af, om vores praksis er i overensstemmelse med P 7, art. 4, men det er efter min mening lige så væsentligt at tage stilling til nødvendigheden af og rimeligheden i at bevare en tosporsbehandling, ... Er der grund til at have to spor ... hvor befolkningen – med en berettiget realitetssans – opfatter forholdet således, at det pågældende straffes to gange?“. Úr norskum rétti sjá nýlega grein Knut Høivik: „Er konkurranselovens tosporede sanksjonssystem overfor foretak hensiktsmessig“, bls. 367-368: „Et spesielt problem med et tosporet sanksjonssystem er endelig at forbudet mot dobbeltstraff i EMK 7. tilleggsprotokoll artikkel 4 utfordrer samordningen mellom en parallel straffefølgning og administrativ forfølgning av samme forhold.“

merkingu ákvæðisins, að rannsókn af hálfu stjórnvaldsins hafi beinst að grunsemdum um að tiltekinn maður hafi framið refsiverða háttsemi. Þá hafi ákvörðun stjórnvalds um niðurfellingu málsins verið tilkynnt þeim manni með þeim hætti sem viðkomandi lagareglur gera ráð fyrir og þannig öðlast réttaráhrif, sbr. almenn regla 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.<sup>246</sup> Á þessu stigi er að öðru leyti óljóst hvaða sjónarmið verða lögð til grundvallar af hálfu Mannréttindadómstólsins við frekari afmörkun á inntaki og ytri mörkum sýknuhugtaksins í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar um stjórnvaldsákvæðanir um refsikennd viðurlög er að ræða. Um það hins vegar hvenær slíkar ákvæðanir teljast *endanlegar* í merkingu ákvæðisins verður fjallað í næsta kafla.

Rétt er að draga það fram að í þeim málum sem komið hafa til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu, og þar sem reynt hefur á það hvort stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög falli undir ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, hefur staðan almennt verið sú að ákvörðunin hefur falið í sér að viðurlögum er beitt (sakfelling), sjá til dæmis dóm í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001.<sup>247</sup> Atvik málsins voru þau að F ók 6. júní 1996 undir áhrifum áfengis á hjólreiðamann sem lést. Eftir áreksturinn ók F á brott án þess að stöðva bifreiðina og koma hjólreiðamanninum til hjálpar en gaf sig fram við lögreglu þá um kvöldið. Hinn 13. desember 1996 sakfelldi St. Pölten Bezirkshauptmannschaft, stjórnsýslustofnun, F og taldi hann sekan um fjölda umferðarlagabrota og gerði honum að greiða fjársekt og sæta ella vararefsingu í formi 20 daga fangelsisvistar. Hluti fjársektarinnar og vararefsingarinnar var vegna ölvunaraksturs í andstöðu við tilgreind ákvæði umferðarlaga. Hinn 18. mars 1997 var F sakfelldur í héraðsdómi St. Pölten fyrir brot á 2. mgr. 81. gr. hegningarlaga fyrir manndráp af gáleysi undir áhrifum áfengis og honum gert að sæta sex mánaða fangelsi og var dómurinn staðfestur við áfrýjun. F hélt því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að ofangreind málsmeðferð hefði verið í andstöðu við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í dómi Mannréttindadómstólsins var lagt til grundvallar án sérstakra athugasemda að ákvörðun stjórnsýslustofnunar St. Pölten um álagningu fjársektar auk vararefsingar hefði talist *sakfelling* og að málsmeðferðin hefði miðað að úrlausn um refsiverða háttsemi í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>248</sup>

Fyrir utan ákvæðanir handhafa ákærvalds um niðurfellingu máls (eða saksóknar), sem sérstaklega verður vikið að hér síðar, verður ekki séð að Mannréttindadómstóllinn hafi beinlínis staðfest að sú ákvörðun stjórnvalds að ekki séu skilyrði til að beita refsikenndum viðurlögum í ákveðnu tilviki teljist til *sýknu* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Á það hefur hins vegar verið bent, og höfundur þessarar greinar tekur undir þá afstöðu, að þar sem Mannréttindadómstóllinn hefur lagt til grundvallar að stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög geti talist, að öðrum skilyrðum uppfylltum, til sakfellingar í merkingu ákvæðisins, sé órökrétt að ákvörðun sama stjórnvalds í öðru tilviki um að fella mál niður, þar sem ekki hafi t.d. verið leiddar nægar líkur að sekt málsaðila, teljist að jafnaði ekki til sýknu í skilningi sama ákvæðis.<sup>249</sup> Aðalatriðið hér er hins vegar það að enn sem komið er ríkir nokkur óvissa

<sup>246</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 19-20; Gorm Toftegaard Nielsen: „Dobbeltstraff „Ne bis in idem“. Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2004, bls. 304.

<sup>247</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97.

<sup>248</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, 29. mgr.

<sup>249</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 19: „Siden Protokoll 7 artikkel 4 opererer med det samme straffesaksbegrep som EMK har øvrig, må formodentlig en slik „henleggelse“

um hvort ákvörðun stjórnvalds um að ekki sé tilefni til að beita refsikenndum viðurlögum teljist almennt eða í ákveðnu tilvikum til sýknu í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Vísbendingar eru um það að Mannréttindadómstóllinn muni gera talsverðar kröfur til þess að ákvörðun handhafa ákærvalds um að fella mál niður feli í sér sýknu í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka en dómstóllinn hefur að því er rannsókn höfundar hefur leitt í ljós vikið í eftirfarandi þremur tilvikum að því álitafni.

Í máli *Unterguggenberger gegn Austurríki* frá 25. september 2001<sup>250</sup> hafði U 1. mars 1994 verið sakfelldur fyrir brot á hegningarlögum í störfum sínum sem fjármála-stjóri fyrir fyrirtækið V. Hinn 1. mars 1994 var gefin út ákæra á hendur U en 7. s.m. felldi rannsóknardómari málið niður að hluta. U var síðan sakfelldur með dómi frá 17. maí 1995. U hélt því fram fyrir Mannréttindadómstólnum að þar sem hann hefði 17. maí 1995 verið sakfelldur fyrir brot, sem m.a. lágu til grundvallar ákvörðun rannsóknardómara um niðurfellingu málsins að hluta frá 7. mars 1995, hefði honum verið refsað fyrir háttsemi sem hann hefði áður verið sýknaður af. Hélt hann því fram að niðurfelling málsins að hluta af hálfu rannsóknardómarans félli undir sýknuhugtak 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í ákvörðun sinni um að kæra U væri ekki tæk til efnismeðferðar tók Mannréttindadómstóllinn fram að hann gæti ekki fallist á það með U að sakfellingardómurinn hefði tekið til þeirra sakargifta sem voru þáttur í ákvörðun rannsóknardómara um að fella málið niður að hluta. Dómstóllinn tók sérstaklega fram með eftirfarandi orðum að í ljósi þessa væri ekki nauðsynlegt að taka á þessu stigi afstöðu til þess hvort ákvörðunin um niðurfellingu málsins, sem væri endanleg, teldist *sýkna* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>251</sup>

The Court is [therefore] not called upon to decide whether or not Article 4 of Protocol No. 7 applies where the person concerned has not been acquitted but rather the proceedings against him have been discontinued with final effect ...

Í máli *Smirnova og Smirnova gegn Rússlandi* frá 3. október 2002<sup>252</sup> voru atvik þau að í febrúar 1993 hófst rannsókn lögreglu á hendur systrunum S1 og S2 vegna gruns um fjársvik. Hinn 5. september 1995 var rannsókn á hendur S2 felld niður af hálfu saksóknara. Hinn 21. mars 1997 fjallaði héraðsdómurinn í Tverskoy (Tverskoy District Court) um sakargiftir á hendur S1. Í úrskurði dómstólsins var komist að þeirri niðurstöðu að frekari rannsóknar þyrfti við vegna sakargifta á hendur henni og var lögreglufyrirvöldum falin frekari rannsókn á máli S1. Dómurinn komst jafnframt að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið nægur grundvöllur fyrir þeirri ákvörðun saksóknara að hætta rannsókn á þætti S2 enda lögju fyrir sönnunargögn um aðild hennar. Dómstóllinn mælti því að eigin frumkvæði fyrir um að lögreglurannsókn á hendur S2 skyldi hefjast að nýju og að mál hennar og S1 yrðu sameinuð. Þá mælti dómstóllinn fyrir um það að S2 skyldi handtekin sem gert var í framhaldinu. Með

---

i prinsippet behandles på samme måde som en henleggelse fra påtalemyndigheden“. Sjá hér einnig Gorm Toftgaard Nielsen: „Dobbeltstraff „Ne bis in idem“, bls. 304: „I tilfælde hvor en specialmyndighed, herhjemme f.eks Told•Skat, har hjemmel til at pålægge forvaltningsretlige sanktioner, som er omfattet af EMRK art. 6, må resultatet blive det samme for denne myndigheds afgørelse om ikke at foretage videre i sagen, forudsat at der har foreligget noget, der ligner en sigtelse, og at beslutningen om henlæggelse er meddelt den pågældende.“

<sup>250</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Unterguggenberger gegn Austurríki* frá 25. september 2001, mál nr. 34941/97.

<sup>251</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Unterguggenberger gegn Austurríki* frá 25. september 2001, mál nr. 34941/97.

<sup>252</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Smirnova og Smirnova gegn Rússlandi* frá 3. október 2002, mál nr. 46133/99 og 48183/99.

dómi Hæstaréttar Rússlands frá 14. janúar 2000 var úrskurður héraðsdóms Tverskoy felldur úr gildi á þeim grundvelli að það ákvæði réttarfarslaga sem veitti dómnum meðal annars heimild til að mæla að eigin frumkvæði fyrir um frekari rannsókn sakamála væri andstætt stjórnarskránni. Í framhaldi af því var S2 sleppt úr haldi 24. febrúar 2000. Hinn 20. mars 2000 ákvað saksóknarinn í Tverskoy hins vegar að hefja enn að nýju rannsókn á hendur S2 og var mál hennar sameinað máli S1. Ákæra var gefin út á hendur S1 og S2 og voru þær sakfelldar og dæmdar til refsingar fyrir héraðsdómi Tverskoy 9. janúar 2002. Við áfrýjun málsins var dómur héraðsdóms felldur úr gildi vegna fyrningar og báðum systrunum sleppt.

Fyrir Mannréttindadómstólnum hélt S2 því meðal annars fram að þar sem héraðsdómur Tverskoy hefði 27. mars 1997 mælt fyrir um að rannsókn á máli hennar skyldi hefjast að nýju, þrátt fyrir niðurfellingu málsins af hálfu saksóknara 21. s.m., hefði dómstóllinn brotið í bága við meginregluna um *ne bis in idem*. Vísaði hún hvort tveggja til 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmálans og 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á að kæra S2 væri að þessu leyti tæk til efnismeðferðar:

As to Article 4 of Protocol No. 7, the Court recalls that the aim of this Convention provision is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision ...

The final decision in the applicant's case was given on 9 April 2002 by the Moscow City Court which discharged the applicants from serving their sentence under the statute of limitations. No further proceedings on the same subject have taken place. The discontinuance of criminal proceedings by a public prosecutor did not amount to either conviction or an acquittal, and therefore Article 4 of Protocol No. 7 finds no application to the second applicant's situation ...

Í ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Wassdahl gegn Svíþjóð* frá 29. nóvember 2005<sup>253</sup> var W með ákvörðun skattfirvalda 27. september 1996 meðal annars gert að sæta lækku á tilfærðum frádrætti skatta á skattframtali hans fyrir gjaldárið 1995. Þá var honum gert að sæta skattalagi. Í framhaldi af þeirri ákvörðun var W yfirheyrður af lögreglu 16. apríl 1997. Saksóknari ákvað hins vegar að fella mál W niður vegna sönnunarskorts. Fyrir Mannréttindadómstólnum hélt W því fram að brotið hefði verið í bága við meginregluna um *ne bis in idem* í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka með því að skattfyrvöld hefðu gert honum að greiða skattalag þrátt fyrir að ekki hefði talist tilefni til að sækja hann til refsingar í sakamáli. Um þetta sagði meðal annars í ákvörðun dómstólsins um að kæra W væri ekki tæk til efnismeðferðar:

The Court observes that the preliminary investigation against the applicant on suspicion of aggravated tax fraud or tax fraud using falsified documents was discontinued by the prosecutor as he found that it could not be shown that the applicant had committed any crime. Thus, it cannot be said that the applicant has been finally acquitted as no court of law has ruled on the matter and the investigation, theoretically, could be re-opened. Consequently, the applicant cannot claim to have been punished twice and the principle of *ne bis in idem* has therefore not been breached.

Af ofangreindum ákvörðunum Mannréttindadómstóls Evrópu virðist mega draga þá ályktun að líkur séu almennt gegn því að dómstóllinn muni telja að ákvarðanir lögreglu og ákærvalds um niðurfellingu máls teljist til sýknu í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. *Jens Edvin A. Skoghøy* hefur fært rök fyrir andstæðri skoðun en taka

<sup>253</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Wassdahl gegn Svíþjóð* frá 29. nóvember 2005, mál nr. 36619/03.

verður fram að þar er ekki tekin afstaða til ofangreindra ákvarðana Mannréttindadómstólsins. Telur *Skoghøy* að líta verði svo á að ákvarðanir af þessu tagi falli undir hugtakið *sýkna* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í ljósi tilgangs meginreglunnar um *ne bis in idem*.<sup>254</sup> Byggir hann jafnframt á því að þegar horft sé til þess að sú úrlausn sem öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka getur á annað borð verið stjórnvaldsákvörðun, þar sem tekin hefur verið afstaða til refsiverðrar háttsemi, sýnist honum örökrétt að undanskilja í því samhengi ákvarðanir lögreglu og handhafa ákærvalds um niðurfellingu máls og saksóknar á grundvelli reglna sakamálaréttarfars.<sup>255</sup>

Hafi rannsókn máls byrjað getur lögregla hér á landi hætt henni ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram eða ef í ljós kemur að kára var ekki á rökum reist, sbr. 2. másl. 1. mgr. 76. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Ljúki lögregla við rannsókn máls og ákærandi hefur fengið gögn málsins í hendur og gengið úr skugga um að rannsókn sé lokið athugar hann hvort sækja skuli mann til sakar eða ekki. Ef hann telur það sem fram er komið ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis lætur hann við svo búið standa, sbr. 112. gr. sömu laga. Enda þótt ákærandi telji að skilyrðum 112. gr. laga nr. 19/1991 sé fullnægt getur hann ákveðið að fella niður saksókn samkvæmt 113. gr. sömu laga.

Ljóst er að ákvarðanir af þessu tagi fela í fyrsta lagi í sér að lagt hefur verið mat á hvort skilyrði séu til áframhaldandi málsmeðferðar, þ.e. með útgáfu ákæru, með það fyrir augum að sá, sem er grunaður um refsiverða háttsemi, sæti refsingu eða refsikenndum viðurlögum fyrir dómi. Í öðru lagi eru slíkar ákvarðanir að jafnaði endanlegar í þeirri merkingu að girt er fyrir að þeim verði breytt sakborningi í óhag þegar þær hafa öðlast réttaráhrif, sjá til hliðsjónar *dóm Hæstaréttar 31. maí 2005, mál nr. 216/2005*,<sup>256</sup> nema skilyrði séu til endurupptöku, sbr. t.d. ákvæði 3. mgr. 76. gr.

<sup>254</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 19.

<sup>255</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 19.

<sup>256</sup> Í dómi Hæstaréttar 31. maí 2005, mál nr. 216/2005, voru atvik þau að mál X, Y og Z sætti rannsókn hjá lögreglustjóranum í Reykjavík. Með bréfum, dags. 23. september 2004, var öllum ákærðu og fleirum tilkynnt um lok rannsóknar málsins og að rannsóknargögn þættu ekki gefa tilefni til frekari aðgerða og að málið væri látið niður falla. Í bréfunum var vísað til 112. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Þeim sem kærði málið til lögreglunnar var á grundvelli 114. gr. sömu laga tilkynnt um ákvarðanir lögreglunnar og jafnframt leiðbeint um kærheimild til ríkissaksóknara af því tilefni sem hann og nýtti sér með bréfi, dags. 22. október 2004, sem barst ríkissaksóknara 26. s.m. Ríkissaksóknari mælti síðan fyrir um það í bréfi, dags. 25. nóvember 2004, að ákæra skyldi gefin út á hendur ákærðu X, Y og Z. Er málið kom fyrir dóm var krafist frávisunar á þeim forsendum að stjórnslukæran til ríkissaksóknara hefði borist til ríkissaksóknara eftir að mánaðarfrestur til þess að bera fram slíka kæru var liðinn samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Í dómi héraðsdóms, sem staðfestur var með vísan til forsendna Hæstaréttar, var fallist á frávisunarkröfuna með eftirfarandi rökum: „Skv. 2. mgr. 114. gr. oml. getur sá, sem ekki vill una við ákvörðun lögreglustjóra, eins og hér stendur á, kært hana til ríkissaksóknara innan mánaðar frá því honum var tilkynnt um hana. Segir í greinargerð með lögum nr. 84/1996, þar sem gerð var breyting á 114. gr. oml., að kærufrestur skv. 2. mgr. greinarinnar sé styttri en almennt gildi um stjórnslukæru þar sem þörf sé á því að máli verði lokið sem fyrst. Tilkynningin til ákærðu um niðurfellinguna er ívilnandi stjórnvaldsákvörðun og máttu ákærðu treysta því að málið yrði ekki tekið upp á ný eftir að mánaðarfresturinn var liðinn þar sem ekki er til þess lagaheimild. Þegar kæran barst ríkissaksóknara 26. október 2004 var meira en mánuður liðinn frá því tjonþolanum var tilkynnt um niðurfellinguna, skv. 2. mgr. 114. gr. oml. ... Það er álit dómsins að túlka beri ákvæðið um frestinn þröngt. Er þá tekið mið af því sjónarmiði, sem lýst er í greinargerðinni og rakið var að framan um nauðsyn þess að máli sé lokið sem fyrst auk þess sem önnur túlkun þykir ótæk gagnvart ákærðu. Ætluðum tjonþola, sem kærði niðurfellingu málsins of seint, eru færar aðrar leiðir til heimtu skaðabóta. ... Að öllu þessu virtu er það mat dómsins að liðinn hafi verið



laga nr. 19/1991. Með þetta í huga virðist mega að nokkru leyti taka undir þau viðhorf sem sett hafa verið fram af hálfu *Jens Edvin A. Skoghøy* og þá einkum þegar um niðurfellingu saksóknar er að ræða. Á hinn bóginn er rétt að halda því til haga að mikilvægur greinarmunur er á ákvörðunum af þessu tagi og málsmeðferð stjórnvalda þar sem til greina kemur að beita refsikennendum viðurlögum á stjórnáslustigi. Munurinn er sá að ákærvaldið hefur á grundvelli laga nr. 19/1991 engar *sjálfstæðar viðurlagaheimildir* heldur er því falið að leggja mál fyrir dóm ef skilyrði laganna eru uppfyllt. Það er síðan dómstóla að leggja mat á hvort skilyrði eru til að ákvarða mönnum refsingu. Að því leyti má segja að rökrétt sé að ákvörðun ákærvalds um niðurfellingu máls teljist að jafnaði ekki til sýknu í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka eins og Mannréttindadómstóll Evrópu virðist leggja til grundvallar í ofangreindum málum *Smirnova og Smirnova gegn Rússlandi* frá 3. október 2002<sup>257</sup> og *Wassdahl gegn Svíþjóð* frá 29. nóvember 2005.<sup>258</sup> Hins vegar má færa rök fyrir því að skilja megi forsendur í ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru í máli *Sundqvist gegn Finnlandi* frá 22. nóvember 2005, sem vikið verður nánar að í næsta kafla, þannig að þær veiti vísbendingar í hina áttina.<sup>259</sup> Með þetta í huga telur höfundur að ekki sé rétt á þessu stigi að líta svo á að afstaða Mannréttindadómstólsins til ákvarðana handhafa ákærvalds veiti sem slík órækar vísbendingar um að niðurfelling máls af hálfu stjórnvalds, sem að lögum hefur heimildir til að ákvarða refsikennend viðurlög, geti ekki við ákveðnar aðstæður talist til *sýknu* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og þá með þeim afleiðingum að girt sé almennt í framhaldinu fyrir frekari málsmeðferð um sömu háttsemi nema skilyrði endurupptöku, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka, séu uppfyllt.

## 7. Endanleg úrlausn

Það er skilyrði samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka fyrir því að úrlausn um refsiverða háttsemi, þ.e. sýkna eða sakfelling, öðlist neikvæð efnisleg réttaráhrif að hún sé *endanleg* (e. final). Í *undirbúningsgögnum* (e. Explanatory Report) að baki ákvæðinu er eftirfarandi tekið fram um þetta skilyrði:<sup>260</sup>

A decision is to be regarded as final if, according to the traditional expression, it has acquired the force of *res judicata*. This is the case when it is irrevocable, that is to say when no further remedies are available or when the parties have exhausted such remedies or have permitted the time limit to expire without availing themselves of them.<sup>261</sup>

---

mánaðarfresturinn, skv. 2. mgr. 114. gr. oml., er kærán barst ríkissaksóknara og eftir það var ekki unnt að gefa út ákæru.“

<sup>257</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Smirnova og Smirnova gegn Rússlandi* frá 3. október 2002, mál nr. 46133/99 og 48183/99.

<sup>258</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Wassdahl gegn Svíþjóð* frá 29. nóvember 2005, mál nr. 36619/03.

<sup>259</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Sundqvist gegn Finnlandi* frá 22. nóvember 2005, mál nr. 75601/01.

<sup>260</sup> Explanatory Report, 27. mgr., sjá einnig Ben Emmerson & Andrew Ashworth: *Human Rights and Criminal Justice*, bls. 308. Það athugast að einnig hefur því verið haldið fram að horfa verði til ákvæðis 3. gr. 7. viðauka við túlkun á hugtakinu „finally“ sýknaður eða sakfelldur, sbr. Harris, O'Boyle og Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. Butterworths, London 1995, bls. 569. Þess sér ekki stað í réttarframkvæmd Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu til þessa að tekið hafi verið undir þetta sjónarmið.

<sup>261</sup> Sjá einnig dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Nikitin gegn Rússlandi* frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99, 37. mgr.

Samkvæmt tilvitnuðum athugasemdum telst úrlausn endanleg þegar hún hefur öðlast *res judicata áhrif*. Á það við þegar úrlausn verður ekki breytt þar sem engin frekari réttarúrræði eru fyrir hendi að lögum eða þegar aðilar máls hafa nýtt öll slík úrræði eða látið hjá líða að nýta tæk réttarúrræði með því að aðhafast ekki innan lögmaeltra kæru- og áfrýjunarfresta.

Í ljósi þessarar afmörkunar veldur það almennt ekki vandkvæðum að fastsetja það tímamark þegar *dómsúrlausnir* verða endanlegar. a.m.k. ekki hér á landi. Í fyrsta lagi verður að telja dómsúrlausn endanlega í þessari merkingu þegar frestir til að nýta lögmaelt réttarúrræði í formi kæru eða áfrýjunar eru liðnir. Séu slík úrræði nýtt er úrlausn í öðru lagi endanleg þegar dómsúrlausn liggur fyrir á kæru- eða áfrýjunarstigi og ekki eru frekari úrræði til að endurskoða þá ákvörðun.<sup>262</sup> Í ljósi 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka hafa ákvæði landslaga sem gera ráð fyrir möguleika á *endurupptöku* dæmdra mála ekki áhrif við mat á hvort úrlausn telst *endanleg* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

Þegar sú úrlausn, sem öðlast hefur neikvæð efnisleg réttaráhrif, er í formi stjórnvaldsákvörðunar kann að vera vandkvæðum bundið að afmarka það hvenær hún telst endanleg í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í dómi meirihluta Hæstaréttar Noregs, *Rt. 2002, bls. 557*, er lagt til grundvallar að stjórnvaldsákvörðun teljist í þessum skilningi endanleg þegar málsaðili hefur að lögum ekki frekari réttarúrræði til að láta reyna á gildi ákvörðunarinnar.<sup>263</sup> Í ljósi þessa hefur því verið haldið fram að nýti málsaðili slík úrræði, t.d. í formi stjórnslukæru, verði að líta svo á að ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds hafi ekki öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>264</sup> Svo lengi sem kærumálið er til meðferðar hafi málsmeðferðinni ekki verið ráðið til lykta í þessum skilningi og geti því málsaðilinn á því stigi ekki með réttu lítið svo á að aðrar úrlausnir í tilefni af sömu háttsemi getið ekki komið til.<sup>265</sup> Þessi afstaða virðist í samræmi við ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu í málum *R.T. gegn Sviss* frá 30. maí 2000<sup>266</sup> og *Sundqvist gegn Finnlandi* frá 22. nóvember 2005.<sup>267</sup> Í fyrra málinu taldi dómstóllinn það ekki brjóta í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að maður var látinn sæta sekt og skilorðsbundnu fangelsi vegna ölvunaraksturs í framhaldi af því að tekin hafði verið stjórnvaldsákvörðun um sviptingu ökuréttar vegna sömu háttsemi, enda hafði hann kært síðarnefndu ákvörðunina til æðra stjórnvalds sem var með málið til meðferðar þegar honum var gert að sæta sektinni og skilorðsrefsingunni.

Í máli *Sundqvist* voru atvik þau að 16. september 1998 lét saksóknarinn J.R. falla niður mál á hendur S vegna ásakana meðal annars um skilasvik. Af því tilefni var S hins vegar tilkynnt að samkvæmt finnskum lögum um meðferð sakamála gæti þessi ákvörðun um niðurfellingu þessa þáttar málsins sætt endurskoðun hjá æðri handhafa ákærvalds. Hinn 16. október 1998 kvartaði þingmaður til finnska ríkissaksóknarans yfir ákvörðun saksóknarans J.R. um að fella niður þann þátt málsins á hendur S sem

<sup>262</sup> Sjá hér nánar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Nikitin gegn Rússlandi frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99, 38. mgr.

<sup>263</sup> *Rt. 2002, bls. 557 (570)*.

<sup>264</sup> Það myndi líklega ekki skipta neinu máli um virkni 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í tilvikum sem þessum að æðra stjórnvald hafi á grundvelli 1. mgr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 eða ákvæða í sérlögum tekið ákvörðun um að fresta réttaráhrifum ákvörðunar hins lægra setta stjórnvalds á meðan á meðferð kærumálsins stæði.

<sup>265</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 20.

<sup>266</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *R.T. gegn Sviss* frá 30. maí 2000, mál nr. 31982/96.

<sup>267</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Sundqvist gegn Finnlandi* frá 22. nóvember 2005, mál nr. 75601/01.

laut að meintum skilasvikum. Hinn 20. október 1998 tilkynnti ríkissaksóknarinn S að hann hefði ákveðið að taka ákvörðun saksóknarans J.R. til endurskoðunar og í framhaldi af andmælum S gaf ríkissaksóknarinn út ákæru á hendur honum 8. janúar 1999. S var síðan sakfelldur fyrir dómi á grundvelli ákærunnar 22. júní 2000.

S hélt því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að ákvörðun ríkissaksóknarans um að gefa út ákæru á hendur honum vegna sömu sakargifta og lágu til grundvallar fyrir ákvörðun saksóknarans J.R. um niðurfellingu málsins hefði brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Á þann málatilbúnað S féllst dómstóllinn ekki með svofelldum rökum:

Turning to the Prosecutor General's review of the decision not to prosecute the applicant, the Court will first determine what elements, if any, of Article 4 of Protocol No. 7 are to be found in the present case. For this purpose, it will have regard to whether there had been a "final" decision before the Prosecutor General intervened, or whether his decision was an integral part of the ordinary procedure and itself provided the beginning of the criminal proceedings leading up to a final decision.

According to the Explanatory Report to Protocol No. 7 to the Convention, which itself refers back to the European Convention on the International Validity of Criminal Judgments, a decision is final "if, according to the traditional expression, it has acquired the force of *res judicata*. This is the case when it is irrevocable, that is to say when no further ordinary remedies are available or when the parties have exhausted such remedies or have permitted the time-limit to expire without availing themselves of them".

The Court notes that the domestic law allowed the Prosecutor General to review a decision by a subordinate prosecutor. Thus, the domestic legal system does not regard decisions not to prosecute as "final". Accordingly, the Prosecutor General's decision to prosecute the applicant and the following conviction did not amount to new proceedings falling under the sphere of Article 4 of Protocol No. 7. Consequently, this provision has no application in the present case.

Í *Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*, sem nánar er fjallað um í kafla 5.3 hér að framan, reyndi á skilyrði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um að úrlausn (ákvörðun) stjórnvalds væri endanleg. Atvik voru sem fyrr greinir þau að ríkisskattstjóri endurávarðaði með tveimur úrskurðum skattstofna varnaraðilans X og lagði að auki á þá 25% álag. Síðari úrskurðinum, sem að hluta tók til endurskoðunar niðurstöðu hins fyrri, skaut varnaraðili til yfirsattanefndar sem hafnaði kröfum hans að hluta en taldi þær að hluta fela í sér beiðni um endurupptöku úrskurðar ríkisskattstjóra og framsendi honum um þau atriði. Í dómi Hæstaréttar segir síðan svo en rétt er að taka þann hluta að nýju orðrétt upp:

[...] Liggur samkvæmt þessu ekki fyrir endanleg niðurstaða innan stjórnslunnar um framangreint álag á skattstofna. Breytir þar engu þó kröfu varnaraðila um niðurfellingu álagsins hafi verið hafnað í áður nefndum úrskurði yfirsattanefndar, þar sem niðurstaða í þeim þætti, sem vísað var að nýju til ríkisskattstjóra, hefði óhjákvæmilega áhrif á nefnt álag, yrði krafa varnaraðila um breytingu á þeim gjaldstofni tekin til greina. Hafa þarf og í huga að samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirsattanefnd er kveðið á um sérstaka heimild til að skjóta til dómstóla úrlausnum nefndarinnar, meðal annars að því er varðar skattstofna. Er frestur skattyfirvalda ákveðinn í 2. mgr. sömu greinar 6 mánuðir. Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að fyrir liggja í máli þessu endanleg ákvörðun stjórnvalds um margnefnt álag sem gæti haft neikvæð réttaráhrif samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. [...]

Það sem virðist hafa ráðið úrslitum að mati Hæstaréttar var sú ákvörðun yfirskattanefndar að vísa máli X að hluta að nýju til ríkisskattstjóra til efnislegrar meðferðar. Þar sem Hæstiréttur gengur út frá því að fyrir ríkisskattstjóra hafi enn verið til meðferðar krafa varnaraðila um breytingu á tilteknum gjaldstofni, og þá að hugsanleg breyting á þeim gjaldstofni hefði „óhjákvæmilega áhrif“ á heildarumfang þess skattálags sem X þyrfti að sæta vegna endurákvörðunarinnar, taldi Hæstiréttur að endanleg ákvörðun um álagið lægi ekki fyrir. Í ljósi fyrirbyggjandi dóma Mannréttindadómstóls Evrópu verður líkast til ekki gerð athugasemd við þennan skilning Hæstaréttar á skilyrðinu um endanlega úrlausn (ákvörðun).

Athyglisvert er að Hæstiréttur telur til viðbótar framangreindum röksemdum ástæðu til að benda í þessu sambandi á „sérstaka heimild“ skattyfirvalda samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd til að bera úrlausnir nefndarinnar undir dómstóla og að frestur skattyfirvalda í þeim efnnum sé 6 mánuðir. Verður að draga þá ályktun að tilvist umrædds málshöfðunarréttar af hálfu skattyfirvalda og lögbundins frestar af því tilefni hafi haft efnislega þýðingu við heildarmat Hæstaréttar á því að mál X hefði ekki hlotið endanlega afgreiðslu hjá skattyfirvöldum þannig að ákvörðunin um skattálag hefði öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif.

Rétt er að fjalla nánar um hvort stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög telst endanleg í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar kæruleiðir innan stjórnvæðslunnar hafa verið tæmdar eða hvort einnig verði að líta til sérstakra heimilda og fresta í lögum til að bera úrlausnir stjórnvalda undir dómstóla.

Stjórnvaldsákvörðun um niðurfellingu máls kann að teljast *endanleg* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ef kærurheimildir eru ekki fyrir hendi innan stjórnvæðslunnar eða að kærufrestur til æðra stjórnvalds, ef honum er til að dreifa, er liðinn og þar með sé að lögum útilokað að æðra stjórnvald geti breytt eða tekið að öðru leyti til endurskoðunar ákvörðun lægra setts stjórnvalds. Af tilvitnuðum forsendum úr ákvörðun Mannréttindadómstólsins í máli *Sundqvist gegn Finnlandi* má þó draga þá ályktun að horfa verði eftir atvikum til þess hvort æðra stjórnvald hafi að landslögum á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda möguleika á því að taka ákvörðun lægra setts stjórnvalds til endurskoðunar hvað sem líði tilvist sérstaks kæruréttar af hálfu aðila máls eða annarra sem eiga hagsmuna að gæta. Í máli *Sundqvist* var þannig lagt til grundvallar af hálfu Mannréttindadómstólsins að þótt saksóknarinn J.R. hefði ákveðið að fella niður þann þátt máls S sem beindist að ætluðum skilasvikum væri sú úrlausn ekki *endanleg* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þar sem finnsku réttarfarslöggin gerðu ráð fyrir að ríkissaksóknarinn gæti tekið þá ákvörðun til endurskoðunar eins og raunin varð í málinu. Að baki þessari afstöðu býr væntanlega það sjónarmið að aðili máls geti ekki með réttu vænst þess að ákvörðun lægra setts stjórnvalds, sem er honum í hag eins og niðurfelling máls, sé *endanleg* gagnvart honum þegar landslög gera beinlínis ráð fyrir þeim möguleika að slík ákvörðun kunni að sæta endurskoðun hjá æðra stjórnvaldi. Í því sambandi kann að skipta máli að stjórnvald ræki leiðbeiningarskyldu sína, sbr. til dæmis 7. gr. stjórnvæðslulaga nr. 37/1993, og veiti málsaðila upplýsingar um mögulega endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðun sem hið fyrrnefnda stjórnvald hefur tekið.

Alitaefni er hvort ákvörðun stjórnvalds um refsikennd viðurlög öðlist neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar kærufrestur til æðra

stjórnvalds er liðinn eða hvort lögbundinn frestur til að bera mál undir dómstóla verði jafnframt að vera liðinn sé honum á annað borð til að dreifa.<sup>268</sup>

Að mati *Jens Edvin A. Skoghøy* verður að ganga út frá því að til að réttindavernd 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka teljist fullnægjandi þá verði stjórnvaldsákvörðun að öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif að liðnum kærufresti til æðra stjórnvalds.<sup>269</sup> Líklega má þó færa rök fyrir því að við mat á hvort stjórnvaldsákvörðun telst endanleg beri eftir atvikum að horfa til þess hvort mælt er sérstaklega fyrir um fresti til að bera slíka ákvörðun undir dómstóla í reglum landsréttar. Hugsanlegt er að þessi afstaða styðjist að nokkru leyti við forsendur í ákvörðun Mannréttindadómstólsins í ofangreindu máli *R.T. gegn Sviss* frá 30. maí 2000.<sup>270</sup> Þá er nú einsýnt að við mat á áhrifum 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka fyrir lög og lagaframkvæmd í íslenskum rétti beri nú að líta til fyrirbyggjandi *dóm Hæstaréttar frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006* þar sem virðist byggt á þessum skilningi eins og fyrir er rakið. Með því er lagt til grundvallar að málsaðili verði í sumum tilvikum að velja annars vegar á milli þess að láta reyna á gildi stjórnvaldsákvörðunar um refsikennd viðurlög fyrir dómstólum, og þá með þeim afleiðingum að hann nýtur á meðan ekki réttindaverndar 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, eða að una á hinn bóginn við afleiðingar slíkrar ákvörðunar með það fyrir augum að girða fyrir frekari málsmeðferð eða refsingu vegna sömu háttsemi. Raunar má segja að þetta sjónarmið eigi við hvort sem miðað er við þann tímapunkt þegar kærufrestur innan stjórnsýslu er liðinn eða lögbundinn málshöfðunarfrestur.<sup>271</sup> Í fyrra tilvikinu er þó í flestum málum um styttri tíma að ræða, a.m.k. hér á landi.

Meginreglan um *ne bis in idem* kemur almennt ekki í veg fyrir að mál sæti á sama tíma málsmeðferð á tveimur eða fleiri stigum (samhliða málsmeðferð), sbr. ákvörðun Mannréttindadómstólsins í máli *R.T. gegn Sviss* frá 30. maí 2000 sem áður er rakin.<sup>272</sup> Ítreka verður að ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka mælir fyrir um *neikvæð efnisleg réttaráhrif* úrlausnar um refsiverða háttsemi en ekki *litispendens*.<sup>273</sup> Í

<sup>268</sup> Í dómi meirihluta Hæstaréttar Noregs, Rt. 2002, bls. 557 (570), er ekki tekin afstaða til þessa álitaefnis og því haldið opnu.

<sup>269</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 21: „For at beskyttelsen etter protokoll 7 artikkel 4 skal bli tilstrekkelig effektiv, må beskyttelsen etter min mening inntre når fristen for forvaltningsklage er utløpt.“

<sup>270</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, R.T. gegn Sviss frá 30. maí 2000, mál nr. 31982/96. Atvik voru þau að 11. maí 1993 var R.T. sviptur ökurétti vegna ölvunaraksturs með ákvörðun Road Traffic Office, stjórnsýslustofnunar. Kærði hann þá ákvörðun til áfrýjunarnefndar innan stjórnsýslunnar (Administrative Appeals Commission). Á meðan kærumálið var til meðferðar var honum 9. júní 1993 gert að sæta fjársekt vegna sömu háttsemi og tveggja vikna skilorðsbundnu fangelsi með ákvörðun Gossau District Office. Í forsendum ákvörðunar Mannréttindadómstólsins um meðferðarhæfi kæru R.T. er tekið fram að eftir að ákvörðunin um sviptingu ökuréttar hafi verið tekin hafi hún verið staðfest af áfrýjunarnefndinni og síðan fyrir dómstólum: „This was eventually confirmed by judgments of the Administrative Appeals Commission and of the Federal Court.“ Því hafi bæði viðurlögin verið ákvörðuð „at the same time“. Athyglisvert er að dómstóllinn telur ástæðu til að taka það sérstaklega fram í þessu sambandi að málið sætti einnig meðferð fyrir dómstólum en ljóst er að ákvörðunin um álagningu fjársektarinnar var tekin á meðan málið var til meðferðar hjá áfrýjunarnefndinni sem úrskurðaði í málinu 25. maí 1994.

<sup>271</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 21: „Selv om det kan virke noe rart at myndighetenes adgang til å sette i verk ny forfølgning skal bli udvidet dersom borgeren klager, må dette være riktig.“

<sup>272</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, R.T. gegn Sviss frá 30. maí 2000, mál nr. 31982/96. Sjá hér einnig dóm Hæstaréttar Noregs, Rt. 2002, bls. 114.

<sup>273</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 25: „... bestemmelsen er en regel om negativ materiell rettskraft, og ikke gir noen regel om litispensens.“

máli *Garaudy gegn Frakklandi* frá 24. júní 2003<sup>274</sup> voru atvik þau að G var ákærður fyrir fimm brot tengd útgáfu bókar með andgyðinglegum áróðri. Málin voru flutt og dæmd sem 5 mismunandi mál. Beiðni G til dómstóls um að málin yrðu sameinuð var hafnað. G hélt því fram að höfnun dómstólsins á því að sameina málin fimm hefði brotið meðal annars í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Á þessa málsástæðu G var ekki fallist hjá Mannréttindadómstól Evrópu. Forsendur dómstólsins um að þetta kæruatriði væri ekki tækt til efnismeðferðar voru svohljóðandi:<sup>275</sup>

The first issue to be considered therefore is the applicability of Article 4 of Protocol No. 7. The Court reiterates that, according to its case-law, “the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision. That provision does not therefore apply before new proceedings have been opened (see *Gradinger v. Austria*, judgment of 23 October 1995, Series A no. 328-C, p. 65, § 53). In the instant case the proceedings were conducted concurrently, so it cannot be alleged that the applicant was prosecuted several times “for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted”, as required by that very provision. Furthermore, Article 4 of Protocol No. 7 does not come into play unless the same offence is punished two or more times. Such is not the case here: as has been stated above, on the subject of the decision not to join the proceedings, there were separate offences (see, *mutatis mutandis*, *Oliveira v. Switzerland*, judgment of 30 July 1998, *Reports* 1998-V). Accordingly, Article 4 of Protocol No. 7 is not applicable in the present case.

Spyrja má þeirrar spurningar hvort það dugi til að komast hjá banninu í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að hefja hina nýju málsmeðferð *áður* en fyrri úrlausnin hefur öðlast neikvæð *efnisleg réttaráhrif*. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Sailer gegn Austurríki* frá 6. júní 2002<sup>276</sup> voru atvik þau að S var í fyrstu sektaður með ákvörðun stjórnvalds fyrir ölvunarakstur. Sú ákvörðun var ekki kærð. Áður en að ákvörðunin öðlaðist neikvæð efnisleg réttaráhrif hófst hins vegar opinber rannsókn á hendur S vegna gruns um að hafa við ölvunaraksturinn valdið líkamstjóni af gáleysi undir áhrifum áfengis. Var hann sakfelldur. Þrátt fyrir að hin opinbera málsmeðferð sem leiddi til síðari úrlausnarinnar hafi hafist áður en fyrri úrlausnin hafði öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif taldi dómstóllinn að brotið hefði verið gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.<sup>277</sup> Af þessum dómi hefur verið dregin sú ályktun að það skipti ekki máli við mat á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka hvort síðari málsmeðferðin til úrlausnar um refsiverða háttsemi byrji áður en að fyrri úrlausn um sömu háttsemi hefur öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif.<sup>278</sup> Það athugast að ekki er beinlínis tekin afstaða til þessa atriðis í forsendum dóms Mannréttindadómstólsins í máli *Sailer*. Telja verður á hinn bóginn að þessi niðurstaða styðjist við gild efnisleg rök auk þess að vera betur í samræmi við tilganginn að baki meginreglunni um *ne bis in idem*. Um greinarmuninn á *samhliða* og *nýrri* málsmeðferð verður nánar rætt í næsta kafla.

<sup>274</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Garaudy gegn Frakklandi* frá 24. júní 2003, mál nr. 65831/01.

<sup>275</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Garaudy gegn Frakklandi* frá 24. júní 2003, mál nr. 65831/01.

<sup>276</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Sailer* gegn Austurríki frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97.

<sup>277</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Sailer* gegn Austurríki frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97, 21.-28. mgr.

<sup>278</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“)“, bls. 26.

## 8. Ný málsmeðferð

Í kafla 5.5 er rökstudd sú niðurstaða að varhugavert sé að draga aðra ályktun á þessu stigi en að Mannréttindadómstóll Evrópu muni að jafnaði, að virtri dómafrankvæmd um túlkun 1. mgr. 6. gr. og 7. gr. sáttmálans, leggja sjálfstætt mat á hvort úrræði, sem stjórnvöld hafa að landsrétti heimild til að beita gagnvart borgurunum, teljist *refsikennnd viðurlög* sem falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að virtum *Engel-viðmiðunum*. Þessi skilningur er almennt talinn eiga við hvort sem um er að ræða *fyrri eða síðari úrlausnina* í máli manns um sömu refsiverðu háttseminna,<sup>279</sup> sbr. eftirfarandi forsendur úr dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001:<sup>280</sup>

... the question whether or not the *non bis in idem* principle is violated concerns the relationship between the two offences at issue and can, therefore, not depend on the order in which the respective proceedings are conducted.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka skal enginn eiga á *hættu að sæta málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi að nýju eða refsingu* (e. *liable to be tried or punished again*) þegar fyrir liggur úrlausn, sem öðlast hefur neikvæð efnisleg réttaráhrif, þar sem viðkomandi hefur endanlega verið sýknaður eða sakfelldur. Athygli er vakin á því að í íslensku þýðingunni í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994 segir að þessu leyti að enginn *skuli sæta lögsókn* né refsingu að nýju. Við þessa þýðingu verður því að gera tvær mikilvægar athugasemdir: Í fyrsta lagi girðir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í veg fyrir það að maður *eigi á hættu* að sæta málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi en ekki einungis að hann sæti slíkri málsmeðferð *í raun*, sbr. nánar hér síðar. Í öðru lagi er enska orðið *tried* þýtt sem *lögsókn*. Sögnin *ad lögsækja* er, eins og rakið er í kafla 2, almennt ekki notuð í íslensku lagamáli um þau tilvik þar sem reynir á úrlausn um hvort maður hafi framið refsiverðan verknað heldur er fremur um að ræða lýsingu á málshöfðun í einkamáli.

Orðalag 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um hina síðari úrlausn er mjög víðtækt og er ekki einungis ætlað að veita vernd gegn því að maður sæti tvöfaldri *refsingu* vegna sömu háttsemi heldur einnig *endurtekinni málsmeðferð* af því tilefni.<sup>281</sup> Orðalagið að maður sæti *refsingu* (e. *punished*) veldur hér í sjálfu sér ekki vandkvæðum við túlkun. Þarna er átt við þau tilvik þegar maður hefur í síðara máli verið dæmdur til refsingar eða hefur beinlínis þurft að sæta refsikennendum viðurlögum af hálfu stjórnvalds. Orðalagið *ad eiga á hættu að sæta málsmeðferð* (e. *liable to be tried*) veldur hins vegar talsvert meiri vafa í þessu efni. Af ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Korpoo gegn Finnlandi* frá 17. maí 1995<sup>282</sup> má líklega draga þá ályktun að *rannsóknaraðgerðir*

<sup>279</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 21: „... EMD [har] i Gøktandommen bortfortolket vilkåret i protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 om at den sperrende avgjørelsen må være truffet i straffeprosessuelle form for at dobbeltfølgingsforbudet skal komme til anvendelse. Når det ikke stilles noe slikt krav til den sperrende avgjørelse, kan det klart nok heller ikke gjelde noen slik begrensning for den forfølgning avgjørelsen skal sperre mot.“

<sup>280</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, 29. mgr.

<sup>281</sup> Sjá hér ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Sundqvist gegn Finnlandi* frá 22. nóvember 2005, mál nr. 75601/01: „The Court observes that the wording of Article 4 of Protocol No. 7 refers to trial and punishment „again“ for an offence for which the applicant has already been finally acquitted or convicted. The provision is not confined to the right not to be punished twice but also extends to the right not to be tried twice.“

<sup>282</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Korpoo gegn Finnlandi* frá 17. maí 1995, mál nr. 19341/92.

*lögreglu* í framhaldi af sýknudómi, sem hafa það að markmiði að afla gagna svo hægt sé að meta hvort skilyrði séu til endurupptöku sama máls, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka, teljst almennt ekki falla undir 1. mgr. sömu greinar.<sup>283</sup>

The Commission recalls that under Article 4 para. 2 of Protocol No. 7 (P7-4-2) a case can be reopened, if there is evidence of new or newly discovered facts. The Commission considers that in order to enable the prosecution to assess whether a reopening should be requested the police cannot be prevented under Article 4 para. 1 (Art. 4-1) from pursuing its investigation following the acquittal of a suspect.

Í máli *Korpoo* er af hálfu Mannréttindanefndarinnar jafnframt lögð á það áhersla að rannsókn *lögreglu* hafi ekki leitt til þess að frekari sakargiftir hafi verið bornar fram á hendur K. Af þeim sökum hafi ekki verið hægt að líta svo á að hann hafi *sætt málsmeðferð* (*e. tried*) eða *refsingu* (*e. punished*) fyrir háttsemi sem hann hafði áður verið sýknaður af.<sup>284</sup>

In the present case the Commission, moreover, observes that the police investigation pursued until 19 June 1991 did not lead to any further charges being brought against the applicants. Consequently, they were not „tried“ or „punished“ again in criminal proceedings under the jurisdiction of the respondent State for an offence for which they had already been finally acquitted.

Af orðalaginu *að eiga á hættu að sæta málsmeðferð* verður að öðru leyti dregin sú ályktun að þegar úrlausn í máli um refsiverða háttsemi liggur fyrir, sem öðlast hefur neikvæð efnisleg réttaráhrif, girðir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ekki einungis fyrir nýja refsingu vegna sömu háttsemi, heldur veitir einnig vernd gegn því að maður verði fyrir því álagi og þeim óþægindum sem leiða af nýrri málsmeðferð um sömu háttsemi.<sup>285</sup> Helsti vandinn við túlkun þessa orðalags felst hins vegar í afmörkun á því hvenær til *nýrrar málsmeðferðar* hefur verið stofnað í merkingu ákvæðisins. Í því sambandi hefur Mannréttindadómstóllinn eðli máls samkvæmt ekki túlkað orðalagið *að sæta málsmeðferð* (*e. to be tried*) með þeim hætti að formleg ákæra þurfi að hafa verið gefin út, sbr. hér á landi 116. gr. laga nr. 19/1991. Af ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Ahmet Sagir gegn Austurríki* frá 2. júlí 1998<sup>286</sup> virðist þó mega ráða að í ljósi tilgangs meginreglunnar um *ne bis in idem* sé fyrsta skilyrðið það að hin nýja málsmeðferð sé *hafin*:

The aim of Article 4 Protocol No. 7 (Art. (P7-4) is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision. That provision does not therefore apply before new proceedings have been opened.<sup>287</sup>

<sup>283</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Korpoo* gegn Finnlandi frá 17. maí 1995, mál nr. 19341/92, 2. mgr.

<sup>284</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Korpoo* gegn Finnlandi frá 17. maí 1995, mál nr. 19341/92, 2. mgr.

<sup>285</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 23: „Bestemmelsen beskytter også mot den belastning som selve forfølgningen representerer.“

<sup>286</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Ahmet Sagir* gegn Austurríki frá 2. júlí 1998, mál nr. 32054/96.

<sup>287</sup> Sjá hér einnig ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Garaudy* gegn Frakklandi frá 24. júní 2003, mál nr. 65831/01.



Við mat á hvort ný málsmeðferð á hendur manni vegna háttsemi, sem hann hefur áður verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir, stríðir gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka hefur Mannréttindadómstóllinn lagt að því er virðist til grundvallar að huglæg afstaða þeirra opinberu aðila sem koma að hinni nýju málsmeðferð kunni að skipta máli. Aðeins ný málsmeðferð sem stofnað er til, þrátt fyrir vitneskju hins opinbera um að áður hafi verið leyst úr máli viðkomandi, fer í bága við meginregluna um *ne bis in idem*. Ef ný málsmeðferð á sér stað fyrir mistök, en hætt er við hana án tafar þegar í ljós kemur að áður hafi verið fjallað um sömu háttsemi, kann niðurstaðan að vera sú að ekki hafi verið brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sbr. ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Zigarella gegn Ítalíu* frá 3. október 2002.<sup>288</sup>

In these circumstances, the Court must now determine whether Article 4 of Protocol No. 7 applies to all new proceedings instituted in respect of the same offence, whether or not they are brought in the knowledge that the defendant has already been tried in previous proceedings, or only to new proceedings which are indeed brought in the knowledge that the defendant has already been tried.

For want of any indication in the explanatory report on Protocol No. 7, the Court considers that it cannot content itself with a literal construction of the term in question, but should favour a teleological interpretation. The object and aim of the provision in question imply, in the absence of any damage proved by the applicant, that only new proceedings brought in the knowledge that the defendant has already been tried in previous proceedings contravene this provision.

Such is not the case here. As confirmation of this, the Court refers to the fact that the Italian courts terminated the proceedings as soon as they were informed that there had been a breach of the *non bis in idem* principle.<sup>289</sup>

Í dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Nikitin gegn Rússlandi* frá 20. júlí 2004<sup>290</sup> reyndi sérstaklega á túlkun orðalagsins *að eiga á hættu að sæta málsmeðferð* (*e. liable to be tried*) og þá einkum um inntak fyrri hluta þessa orðasambands: *að eiga á hættu* eða *liable* í enska frumtextanum.

Í málinu reyndi á það fyrirkomulag rússneskra réttarfarslaga að í framhaldi af sýknu ákærða á áfrýjunarstigi fyrir dómi geti saksóknari óskað eftir „supervisory

<sup>288</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kærðu, *Zigarella gegn Ítalíu* frá 3. október 2002, mál nr. 48154/99, 3. mgr.

<sup>289</sup> Sjá einnig ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kærðu, *Falkner gegn Austurríki* frá 30. september 2004, mál nr. 6072/02. Atvik voru þau að F var af hálfu Innsbruck District Administrative Authority, stjórnslustofnunar, svipt ökuleyfi vegna ölvunaraksturs 2. mars 2001 og síðan sektuð vegna sama brots 14. s.m. Hinn 28. júní 2001 var F sakfelld fyrir dómi fyrir líkamstjón af gáleysi á grundvelli sömu atvika og lágu til grundvallar ákvörðunum stjórnslustofnunarinnar. Í dómi Hæstaréttar Austurríkis var komist að þeirri niðurstöðu að stjórnslustofnunin hefði ekki verið bær til að ákvarða F umrædd viðurlög þar sem slík mál ætti að leysa fyrir hinum almennu dómstólum. Í framhaldi af dómi Hæstaréttar var F ákærð og sakfelld á ný vegna sömu atvika. Í ákvörðun Mannréttindadómstólsins, þar sem ekki var talið að kæra F væri tæk til efnismeðferðar, sagði m.a. svo: „The Court notes that the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit repetition of criminal proceedings concluded by final decision. The Court refers in this regard also to its previous finding that Article 4 Protocol No. 7 does not necessarily extend to all proceedings instituted in respect of the same offence. In particular, it must be possible for national authorities to remedy situations like the one in the present case, where authorities act erroneously beyond their competence given by domestic law (cf. *Zigarella v. Italy* (dec.) no 48154/99, 3 October 2002). In the present case, it was only in the subsequent proceedings before the ordinary courts that the applicant was tried by the competent authority according to domestic law, whereas the previous proceedings were annulled and the fine was reimbursed.“

<sup>290</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Nikitin gegn Rússlandi* frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99.

review of acquittal (an extraordinary appeal)“ hjá forsætisnefnd Hæstaréttar. Í máli N var slíkri beiðni saksóknarans hafnað af hálfu forsætisnefndarinnar. N hélt því fram að brotið hefði verið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þar sem rússnesk lög gerðu ráð fyrir því að forsætisnefndin gæti fjallað efnislega um slíka beiðni og þá eftir atvikum með þeim afleiðingum að málsmeðferð til úrlausnar um háttsemi, sem hefði áður hlotið umfjöllun í dómi sem hefði bindandi réttaráhrif, yrði endurtekin. Dómstóllinn taldi fyrst rétt að gefa sér að dómurinn yfir N á áfrýjunarstigi hefði verið endanlegur í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Síðan segir í dóminum.<sup>291</sup>

42. The Court has further considered whether the applicant was “liable to be tried again”, as he alleged. The Court notes that, had the request been upheld, the Presidium would have been required, by the then Article 380 of the Code of Criminal Procedure, to choose one of the options set out at paragraph 27 above. Importantly, the Presidium was not empowered to make a new determination on the merits in the same proceedings, but merely to decide whether or not to grant the Procurator- General’s request.

43. It appears therefore that the potential for resumption of proceedings in this case would have been too remote or indirect to constitute “liability” for the purposes of Article 4 § 1 of Protocol No. 7.

Af dóminum virðist mega draga þá ályktun að feli úrlausn í máli manns í tilefni af háttsemi, sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir, í sér *raunverulegan möguleika* á því að málsmeðferð um sömu háttsemi verði endurtekin kunni hún að stríða gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Ekki verður annað ráðið af forsendum dómsins en að fyrirkomulag í löggjöf aðildarríkis sem skapar hættu, sem hvorki verður talin óbein eða of fjarlæg, á að maður sæti á ný málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi kunni sem slíkt að leiða til þess að brotið sé í bága við meginregluna um *ne bis in idem*. Frekari afmörkun þessa sjónarmiðs við túlkun ákvæðisins er óljós á þessu stigi.

## 9. Sama brot

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er það skilyrði fyrir því að brotið sé í bága við meginregluna um *ne bis in idem* að maður hafi sætt refsingu eða endurtekinni málsmeðferð vegna *sama brots* (*e. an offence for which he as already been finally acquitted or convicted*). Af réttarframkvæmd Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu verður ráðið að tvö skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að litið verði svo á að um sama brot sé að ræða. Annars vegar verður hin nýja málsmeðferð að beinast að sömu *háttsemi* (*l. actus reus*) sem lá til grundvallar sýknu eða sakfellingu í fyrra máli; bæði mál verða því að beinast að sömu málsatvikum. Hins vegar verður verknaðarlýsing lagaákvæðis, sem liggur til grundvallar fyrri úrlausn, að vera *samsvarandi í grundvallaratriðum* þeirri sem byggst er á í síðara máli.

Áður en lengra er haldið er mikilvægt að draga það fram að réttarframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu er um margt misvísandi þegar kemur að efniskilyrðinu um að *sama brot* liggja til grundvallar fyrri og síðari úrlausn um refsiverða háttsemi. Svo virðist sem dómstóllinn hafi í upphafi túlkað 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka á þá leið að einungis hafi þurft að sýna fram á að síðara mál um háttsemi einstaklings hafi beinast að *háttsemi* sem lá sem slík til grundvallar úrlausn í fyrra máli. Um brot á ákvæðinu hafi verið að ræða í slíkum tilvikum enda þótt aðildarríki hafi getað sýnt fram á að úrlausnin í síðara málinu hafi byggst á efnislega ólíkri verknaðarlýsingu frá þeirri sem

<sup>291</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Nikitin gegn Rússlandi frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99, 42.-43. mgr.

lá til grundvallar þeirri sem fyrri úrlausnin var reist á og það jafnvel þótt þær hafi stefnt að mismunandi markmiðum í refsivörslukerfinu. Á þessari aðferðafræði við túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka var þannig byggt í fyrsta dómi Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem aðildarríki var talið hafa brotið gegn ákvæðinu, *Gradinger gegn Austurríki* frá 10. maí 1993.<sup>292</sup>

Atvik voru þau að G varð valdur að umferðarslysi þar sem hjóltreiddamaður lést. Blóðsýni sem tekið var úr G á umræddum tíma leiddi í ljós að vínandamagn var 0,8‰. Hinn 15. maí 1987 var hann dæmdur í St. Pölten Landesgericht til greiðslu fjársektar fyrir manndráp af gáleysi að viðlagðri vararefsingu í formi fangelsisvistar. Dómurinn lagði til grundvallar að G hefði drukkið áfengið fyrir aksturinn en að áfengisáhrifin hefðu ekki verið svo mikil að hægt væri að heimfæra háttsemi hans undir 2. mgr. 81. gr. austurrísku hegningarlagna sem kvað á um hærri refsingu vegna manndráps af gáleysi undir áhrifum áfengis. Rúmum tveimur mánuðum síðar, 16. júlí 1987, ákvað St. Pölten Bezirkshauptmannschaft, stjórnarsýslustofnun, hins vegar að gera G að greiða stjórnvaldssekt fyrir akstur undir áhrifum áfengis sem bryti gegn ákvæði 5. gr. þarlendrar umferðarlaga. Stjórnvaldsákvörðunin byggði á nýrri álitserð læknis þar sem lagt var til grundvallar að vínandamagn í blóði G hefði verið a.m.k. 0,95‰ á verknaðarstundu. Í dómi Mannréttindadómstólsins var komist að þeirri niðurstöðu að álagning fjársektarinnar af hálfu stjórnarsýslustofnunarinnar í St. Pölten hefði brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmálann. Forsendur dómsins voru m.a. eftirfarandi:<sup>293</sup>

The Court notes that, according to the St Pölten Regional Court, the aggravating circumstance referred to in Article 81 para. 2 of the Criminal Code, namely a blood alcohol level of 0.8 grams per litre or higher, was not made out with regard to the applicant. On the other hand, the administrative authorities found, in order to bring the applicant's case within the ambit of section 5 of the Road Traffic Act, that that alcohol level had been attained. The Court is fully aware that the provisions in question differ not only as regards the designation of the offences but also, more importantly, as regards their nature and purpose. It further observes that the offence provided for in section 5 of the Road Traffic Act represents only one aspect of the offence punished under Article 81 para. 2 of the Criminal Code. Nevertheless, both impugned decisions were based on the same conduct. Accordingly, there has been a breach of Article 4 of Protocol No. 7 (P7-4).<sup>294</sup>

Af dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Gradinger* verður a.m.k. ráðið að beinist hin nýja málsmeðferð að *annarri háttsemi* en þeirri sem lá til grundvallar úrlausn í fyrri máli þá er almennt ekki hætt á að síðari úrlausnin og málsmeðferðin af því tilefni brjóti í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Mat á hvort um sömu háttsemi er að ræða að virtum málsatvikum getur hins vegar verið örðugt. Getur þar t.d. skipt máli

<sup>292</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Gradinger* gegn Austurríki frá 10. maí 1993, Series A-328 C.

<sup>293</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Gradinger* gegn Austurríki frá 10. maí 1993, Series A-328 C, 55. mgr.

<sup>294</sup> Þess skal getið að í ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Liedermann* gegn Austurríki frá 5. desember 2002, mál nr. 54272/00, er ítrekað það sjónarmið sem byggt er á í máli *Gradinger* að síðari úrlausn sem beinist að sömu málsatvikum og lágu til grundvallar fyrri úrlausn kunní að valda vandkvæðum með tilliti til 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, en í máli *Liedermann* sagði meðal annars svo í forsendum ákvörðunarinnar: „Apart from the case where someone is convicted twice for the same offence, the Court's case-law has shown that cases in which someone is convicted for two different offences on the basis of the same facts raise an issue under Article 4 of Protocol No. 7.“

hvort um *concursum realis* eða *concursum idealis* er að ræða,<sup>295</sup> sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira gegn Sviss* frá 30. júlí 1998.<sup>296</sup> Af dóminum í máli *Oliveira* verður ráðið að í tilvikum *concursum idealis* (einn frumverksaður leiðir t.d. til tveggja brota, A og B) brýtur það almennt séð ekki í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að maður sæti málsmeðferð að nýju vegna brots B enda þótt viðkomandi hafi áður verið sýknaður eða sakfelldur vegna brots A þrátt fyrir að bæði brotin verði rakin til sama frumverksaðar (athafnar eða eftir atvikum athafnaleysis). Nánar verður vikið að dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Oliveira* síðar í þessum kafla.

Eins og rakið er í upphafi þessa kafla er athyglisvert að í áður nefndum dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Gradinger gegn Austurríki* frá 10. maí 1993 er lagður til grundvallar verulega strangur og *efnislegur mælikvarði* á skilyrðið um að fyrri og síðari úrlausnin hafi beinst að sama broti.<sup>297</sup> Af hálfu dómstólsins er talið nægja til að um brot á ákvæðinu sé að ræða að hin nýja málsmeðferð hafi beinst að *sömu háttsemi* (*e. same conduct*). Í forsendum dómsins er að finna skýra viðurkenningu dómenda á því að þau refsíákvæði sem lágu til grundvallar þeim tveimur úrlausnum sem reyndi á í málinu hafi ekki einungis verið ólík að efnisinnthaki heldur hafi þau einnig verið mismunandi í eðli sínu og stefnt að ólíkum markmiðum. Þá hafi ákvæðið í umferðarlögunum aðeins tekið til eins efnisþáttar í ákvæði hegningarlaganna, sbr. nánar tiltekið eftirfarandi orðalag úr forsendum dómsins sem rétt er að taka hér sérstaklega upp að nýju:

... The Court is fully aware that the provisions in question differ not only as regards the designation of the offences but also, more importantly, as regards their nature and purpose. It further observes that the offence provided for in section 5 of the Road Traffic Act represents only one aspect of the offence punished under Article 81 para. 2 of the Criminal Code. ...

Svo virðist sem Mannréttindadómstóll Evrópu hafi í nýlegri dómaframskýringu talið að veita yrði aðildarríkjum meira svigrúm í þessum efnunum. Hefur hann lagt til grundvallar að skýra beri 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka á þá leið að ekki sé nægjanlegt til að nýtt mál beinist að *sama broti* að háttsemin sé efnislega sú sama. Jafnframt verði að sýna fram á að sú verksaðarlýsing lagaákvæðis, sem lá til grundvallar fyrri úrlausn, hafi að verulegu leyti verið efnislega sambærileg þeirri sem lá til grundvallar síðari úrlausninni. Verksaðarlýsingar þurfa að vera *samsvarandi í grundvallaratriðum* (*e. the same in their essential elements*) eins og fyrir greinir. Þessi þróun virðist hafa byrjað með dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira gegn Sviss* frá 30. júlí 1998.<sup>298</sup>

Atvik voru þau að O keyrði yfir á rangan vegarhelming og rakst á aðra bifreið og síðan enn aðra bifreið en bílstjóri hinnar síðastnefndu varð fyrir stórfelldum áverkum. Hinn 13. ágúst 1991 var O sektuð af hálfu lögreglustjóra vegna brots á

<sup>295</sup> Um hugtökin *concursum realis* og *concursum idealis* í refsirétti, sjá Jónatan Þórmundsson: Viðurlög við afbrotum. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1992, bls. 284.

<sup>296</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira gegn Sviss* frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V.

<sup>297</sup> Ben Emmerson & Andrew Ashworth: Human Rights and Criminal Justice, bls. 310: „In determining whether Article 4(1) had been violated [in *Gradinger*], the Court adopted a substantive rather than a formalistic approach to the double jeopardy principle. Although the element of the two offences were different, and they pursued different aims, the blood/alcohol level required for the two offences was the same. Since both charges were “based on the same conduct” the Court concluded that there had been a violation of Article 4.“

<sup>298</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira gegn Sviss* frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V.

umferðarlögum fyrir að hafa ekki haft stjórn á bifreiðinni og að láta hjá líða að haga hraða hennar miðað við aðstæður. Hinn 25. janúar 1993 var O síðan sektað af embætti saksóknara fyrir líkamstjón af gáleysi vegna akstursins og var brotið heimfært til ákvæðis í hegningarlögum. Við ákvörðun fjárhæðar síðari sektarinnar var fjárhæð fyrri sektarinnar dregin frá. O hélt því fram að þar sem henni hefði verið refsað tvisvar vegna sama atviks þá hefði verið brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

Fyrir Mannréttindadómstól Evrópu hélt O því fram að þar sem hún hefði tvívegis hlotið refsingu vegna sama atviks þá hefði Sviss brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmálann. Svissneska ríkið hélt því aftur á móti fram að ekki væri hægt að skilja ákvæðið á þá leið að fortakslaust bann væri við því að hægt væri að meta sömu málsatvik í aðgreindum tegundum mála þar sem mat yrði lagt á hvort atvikin gætu orðið grundvöllur að tveimur úrlausnum um að refsiverð háttsemi væri framin. Þá taldi ríkið að hægt væri að aðgreina mál *Oliveira* frá dómi Mannréttindadómstólsins í máli Gradinger á þrjú vegu: (i) mat tveggja stjórnvalda á atvikum málsins hefði ekki verið ólíkt; (ii) valdheimildir fyrra stjórnvaldsins (lög-reglustjórans) voru takmarkaðar og hefði hann ekki getað fjallað um alla þætti hinnar refsinnæmu háttsemi; (iii) og loks að O hefði ekki orðið fyrir réttarspjöllum með því að úr máli hennar vegna umræddrar háttsemi hefði verið leyst í tveimur málum.<sup>299</sup>

Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu var komist að þeirri niðurstöðu að svissneska ríkið hefði ekki brotið gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í máli *Oliveira*. Var það afstaða dómstólsins að háttsemi O hefði falið í sér hefðbundið tilvik innan refsiréttarins þar sem einn verknaður getur talist vera tvö eða fleiri refsiverð brot (*l. concursus idealis*). Um þessa aðstöðu gagnvart 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka segir nánar tiltekið svo í dómi Mannréttindadómstólsins:<sup>300</sup>

That is a typical example of a single act constituting various offences (*concurso idéal d'infracciones*). The characteristic feature of this notion is that a single criminal act is split up into two separate offences, in this case the failure to control the vehicle and the negligent causing of physical injury. In such cases, the greater penalty will usually absorb the lesser one. There is nothing in that situation which infringes Article 4 of Protocol No. 7 since that provision prohibits people being tried twice for the same offence whereas in cases concerning a single act constituting various offences (*concurso idéal d'infracciones*) one criminal act constitutes two separate offences.“

Í dómnum segir síðan svo í framhaldinu.<sup>301</sup>

It would admittedly have been more consistent with the principles governing the proper administration of justice for sentence in respect of both offences, which resulted

<sup>299</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira* gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V, 23. mgr.: „The Government submitted that the limits within which Article 4 of Protocol No. 7 had been conceived could not be drawn so as categorically to exclude all possibility of the same set of facts being considered in two separate sets of proceedings. In any event, the case was distinguishable in three respects from that of *Gradinger v. Austria* (see the judgment of 23 October 1995, Series A no. 328-C): (i) there had been no inconsistency in the two relevant authorities' assessment of the facts, (ii) as the jurisdiction of the first authority (the police magistrate) was limited he would not have been able to consider all the aspects of the offending conduct and, (iii) the applicant had not been put at any disadvantage as a result of there being separate proceedings.“

<sup>300</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira* gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V, 25.-26. mgr.

<sup>301</sup> Sjá hér einnig dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan* gegn Frakklandi frá 11. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V, 44. mgr. Sjá nánar Ben Emmerson & Andrew Ashworth: *Human Rights and Criminal Justice*, bls. 310-312.

from the same criminal act, to have been passed by the same court in a single set of proceedings. Indeed, it appears that that is what ought to have occurred in the instant case as the police magistrate should, in view of the fact that the serious injuries sustained by the injured party were outside his jurisdiction, have sent the case file to the district attorney for him to rule on both offences together (see paragraph 10 above). The fact that that procedure was not followed in Mrs Oliveira's case is, however, irrelevant as regards compliance with Article 4 of Protocol No. 7 since that provision does not preclude separate offences, even if they are all part of a single criminal act, being tried by different courts, especially where, as in the present case, the penalties were not cumulative, the lesser being absorbed by the greater.

The instant case is therefore distinguishable from the case of *Gradinger* ..., in which two different courts came to inconsistent findings on the applicant's blood alcohol level.

Skilja verður afstöðu Mannréttindadómstólsins í máli *Oliveira* á þá leið að enda þótt maður hafi framið tiltekinn verknað og hlotið fyrir hann refsingu á grundvelli ákvæðis X (fyrir stjórnvaldi eða dómstól) brjóti það ekki í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að sami maður skuli hljóta á ný refsingu vegna sama verknaðar ef sá verknaður var þess eðlis að hann var jafnframt refsinn á grundvelli annars lagaákvæðis Y. Í slíkum tilvikum er ekki um *sama brot* að ræða í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka enda þótt Mannréttindadómstóllinn taki það fram í síðari hluta tilvitnaðra forsendna að það sé í betra samræmi við *grundvallarsjónarmið um framkvæmd refsivörslu (e. principles governing the proper administration of justice)* að maður sæti við slíkar aðstæður refsingu fyrir dómi fyrir bæði brot í einu máli. Það að svissneska ríkið skyldi víkja frá því sjónarmiði í máli *Oliveira* leiði hins vegar ekki til þess að ríkið hafi brotið í bága við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu.

Ljóst er að dómur Mannréttindadómstólsins í máli *Oliveira* fól í sér stefnubreytingu frá dómi dómstólsins í máli *Gradinger*, sem að framan er rakinn. Athyglisvert er að í niðurlagi forsendnanna í máli *Oliveira* tekur Mannréttindadómstóllinn fram að aðstaðan í málinu sé aðgreinanleg frá aðstöðunni í máli *Gradinger* enda hafi þá verið um það að ræða að tveir dómstólar hafi komist að ólíkum niðurstöðum um mat á atvikum málsins, þ.e. magni alkóhóls í blóði G. Að mati höfundar er þessi röksemdarfærsla Mannréttindadómstólsins ekki sannfærandi. Eins og fram kemur með skýrum og glöggum hætti í *sératkvæði Repik dómara* í máli *Oliveira* þá lagði dómstóllinn á það verulega áherslu í máli *Gradinger* að túlka bæri 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka á þá leið að hún girði fyrir að maður sæti á ný refsingu vegna *sömu háttsemi* og refsing í fyrri máli var reist á. Það sé því afmörkun *hinnar hlutrænu háttsemi geranda (l. actus reus)*, þ.e. afmörkun á þeim verknaði sem lá til grundvallar endurtekinni refsingu, sem hafi ráðið úrslitum í máli *Gradinger* en ekki hvort sá verknaður gat fallið undir fleiri en eitt refsíákvæði. Að mati *Repik dómara* var niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Gradinger* einmitt ætlað að koma í veg fyrir að aðildarríkjum væri heimilt að skipta lagalegri skilgreiningu afmarkaðs verknaðar niður í tvö eða fleiri refsiverð brot þannig að einn og sami maðurinn þyrfti að þola endurtekna málsmeðferð og refsingu vegna eins og sama verknaðarins hlutrænt séð. Því verði ekki annað séð en að dómarnir í málum *Gradinger* annars vegar og *Oliveira* hins vegar séu ekki samrýmanlegir.<sup>302</sup>

<sup>302</sup> Í sératkvæði *Repik dómara* í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Oliveira* gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V, segir meðal annars svo: „It is therefore undoubtedly the identity of the actus reus and, in particular, of the conduct that the Court held [in *Gradinger*] to be the criterion for identifying the “offence” within the meaning of Article 4 of Protocol No. 7. I fully approve the Court's

Hin nýja aðferðafræði við túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sem Mannréttindadómstóllinn beitir í máli *Oliveira*, er að því er virðist ítrekuð í máli *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999. Þar voru atvik þau að P vanrækti að skila skattframtali fyrir árin 1988, 1989 og 1990 þrátt fyrir að hafa verið krafinn um þau af hálfu skattyfirvalda. Í apríl 1991 var bókhald hans tekið til athugunar hjá skattyfirvöldum. Var honum áætlaður skattur fyrir ofangreind ár og 20. desember 1991 var bætt við dráttarvöxtum og álagi, 80% fyrir árið 1988 og 40% fyrir hin árin tvö. Á sama tíma kærðu skattyfirvöld háttsemi P til lögreglu og var ákæra gefin út á hendur honum. Hinn 21. júlí 1993 var P sakfelldur fyrir að hafa ekki staðið skil á sköttum á árunum 1988 til 1990 og gert að sæta þriggja mánaða skilorðsbundnu fangelsi og fjársekt. P áfrýjaði og í dómi Cour de Cassation var ekki fallist á þá málsástæðu hans að brotið hefði verið gegn 4. gr. 7. viðauka með því að gera honum að sæta áætlun af hálfu skattyfirvalda vegna háttsemi sinnar ásamt dráttarvöxtum og álagi og í framhaldinu að sæta refsingu samkvæmt dómi fyrir sömu háttsemi. Atvik í tilviki Chesnel voru þau sömu að breyttu breytanda.

P og C héldu því fram fyrir Mannréttindadómstól Evrópu að þeim hefði verið refsað tvisvar fyrir sömu háttsemi í andstöðu við ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þar sem þeim hefði verið gert að sæta áætlun og álagi af hálfu skattyfirvalda og síðar sakfellingu og refsingu samkvæmt dómi. Af hálfu Mannréttindadómstólsins var gerður samanburður á verknaðarlýsingum ákvæða 1728. gr. frönsku skattalöggjafarinnar annars vegar, sem áætlun og álagsbeiting skattyfirvalda var reist á, og hins vegar ákvæðum 1741. gr. sömu löggjafar, sem lá til grundvallar sakfellingu í refsimálinu. Var það afstaða dómstólsins að þar sem ákvæði 1741. gr. áskildi beinan ásetning til að láta hjá líða að skila skattframtali innan lögbundins frests þá hafi sakfellingin í síðara málinu ekki varðað *sama brot* og í fyrra málinu þar sem 1728. gr. hafi ekki haft að geyma slíkt huglægt efnisskilyrði. Ákvæðin tvö hafi því ekki beinst að *sama broti* (*e. do not relate to the same offence*) í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka og kæran því ekki tæk til efnismeðferðar.<sup>303</sup>

Í ofangreindu máli *Ponsetti og Chesnel* var í forsendum ákvörðunar Mannréttindadómstólsins ekki vikið sérstaklega að fordæmisgildi dómsins í máli *Gradinger*. Var því eins og í máli *Oliveira* ekki rökstudd sérstaklega sú stefnubreyting við túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka sem fólst í því að telja nú að ekki geti verið um sama brot að ræða í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar huglægt efnisskilyrði eru mismunandi í lagaákvæðum sem fyrri og síðari úrlausnirnar í máli sama manns eru reistar á. Það er ekki fyrr en í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Franz Fischer gegn Austurríki* frá 29. maí 2001 að tekist er í fyrsta skipti á um fordæmisgildi dómsins í máli *Gradinger*. Athyglisvert er að þar er beinlínis viðurkennt í upphafi forsendnanna að aðferðafræði Mannréttindadómstólsins í málum *Gradinger* annars vegar og *Oliveira* hins vegar, við túlkun á skilyrðinu um að *sama brot* hafi legið til grundvallar fyrri og síðari úrlausn, *hafi að því er virðist verið að sumu leyti þversagnakennt* (*e. appears*

---

decision in that case. It prevents a single, well-defined actus reus being broken down by changing some of its specific aspects and the same individual being prosecuted more than once in respect of the same incident as a result of different legal qualifications. ... However, the Court chose exactly the opposite solution in the present case, in that it took the legal qualification as the criterion for identifying the “offence”. A different legal qualification for “a single criminal act” sufficed to oust the non bis in idem guarantee contained in Article 4 of Protocol No. 7. Yet no difference can be seen between the Gradinger case and the Oliveira case that can justify these two wholly conflicting decisions.“

<sup>303</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI.

*somewhat contradictory*).<sup>304</sup> Í forsendum dómsins er síðan vikið ítarlega að því hvornig dómstóllinn telur að túlka beri skilyrði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um að fyrri og síðari úrlausnirnar beinist að *sama broti*.<sup>305</sup>

25. The Court observes that the wording of Article 4 of Protocol No. 7 does not refer to “the same offence” but rather to trial and punishment “again” for an offence for which the applicant has already been finally acquitted or convicted. Thus, while it is true that the mere fact that a single act constitutes more than one offence is not contrary to this Article, the Court must not limit itself to finding that an applicant was, on the basis of one act, tried or punished for nominally different offences. The Court, ... notes that there are cases where one act, at first sight, appears to constitute more than one offence, whereas a closer examination shows that only one offence should be prosecuted because it encompasses all the wrongs contained in the others (see paragraph 14 above). An obvious example would be an act which constitutes two offences, one of which contains precisely the same elements as the other plus an additional one. There may be other cases where the offences only slightly overlap. Thus, where different offences based on one act are prosecuted consecutively, one after the final decision of the other, the Court has to examine whether or not such offences have the same essential elements.

26. This view is supported by the decision in the case of *Ponsetti and Chesnel v. France* (nos. 36855/97 and 41731/98 ECHR 1999-VI, [14.9.99]), relating to separate convictions for two tax offences arising out of the failure to submit a tax declaration, where the respondent Government also argued that this was an example of one act constituting more than one offence. Nevertheless, the Court examined whether the offences in question differed in their essential elements.

27. It can also be argued that this is what distinguishes the *Gradinger* case from the *Oliveira* case. In the *Gradinger* case the essential elements of the administrative offence of drunken driving did not differ from those constituting the special circumstances of Article 81 § 2 of the Criminal Code, namely driving a vehicle while having a blood alcohol level of 0.8 grams per litre or more. However, there was no such obvious overlap of the essential elements of the offences at issue in the *Oliveira* case.

Ekki verður annað ráðið af tilvitnuðum forsendum en að Mannréttindadómstóllinn geri hér tilraun til að draga að einhverju leyti úr „frávikinu“ frá niðurstöðu dómstólsins í máli *Gradinger* sem leiddi af forsendunum í málum *Oliveira* og *Ponsetti*. Dómstóllinn virðist nú hafna því að sú aðstaða að landslög kunni að gera ráð fyrir að einn og sami verknaðurinn geti flokkast sem tvö eða fleiri refsiverð brot, og að maður sæti á þeim grundvelli endurtekinni refsingu vegna slíks verknaðar, sé sem slík samrýmanleg 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Við slíkar aðstæður verði dómstóllinn að skoða gaumgæfilega þær verknaðarlýsingar sem lágu til grundvallar fyrri og síðari úrlausnum í máli sama manns vegna eins og sama verknaðarins og leggja á það sjálfstætt mat hvort verknaðarlýsingarnar séu *samsvarandi í grundvallaratriðum* (e.

<sup>304</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Franz Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, 23. mgr. Eins og áður er getið voru atvik málsins þau að F ók 6. júní 1996 undir áhrifum áfengis á hjólréiðamann sem lést. Eftir áreksturinn ók F á brott án þess að stöðva bifreiðina og koma hjólréiðamanninum til hjálpar en gaf sig fram við lögreglu þá um kvöldið. Hinn 13. desember 1996 sakfelldi St. Pölten Bezirkshauptmannschaft, stjórnarsýslustofnun, F og taldi hann sekan um fjölda umferðarlagabrota og gerði honum að greiða fjársekt og sæta ella vararefsingu í formi 20 daga fangelsisvistar. Hluti fjársektarinnar og vararefsingarinnar var vegna ölvunaraksturs í andstöðu við tilgreind ákvæði umferðarlaga. Hinn 18. mars 1997 var F sakfelldur í héraðsdómi St. Pölten fyrir brot á 2. mgr. 81. gr. hegningarlaga fyrir manndráp af gáleysi undir áhrifum áfengis og honum gert að sæta sex mánaða fangelsi og var dómurinn staðfestur við áfrýjun.

<sup>305</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Franz Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97, 25.-27. mgr.



*have the same essential elements*). Ytri mörk og nánara inntak þessa mælikvarða er hins vegar óljóst að mati höfundar eins og staðan er.

Af forsendum úr dómi Mannréttindadómstólsins í máli *Franz Fischer*, og aðferðafræði dómstólsins í málum *Oliveira og Ponsetti*, virðist þó mega draga þá ályktun að mat á hvort verknaðarlýsingar tveggja eða fleiri ákvæða, sem koma til greina vegna eins og sama verknaðarins, teljist samsvarandi í grundvallaratriðum verður að vera *heildstætt*. Bera verður nákvæmlega saman lýsingu einstakra efnisatriða í verknaðarlýsingunum. Af nýlegri dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins virðist mega ráða að dómstóllinn leggur höfuðáherslu á það við mat sitt hvort beinn samanburður á hlutlægri lýsingu verknaðarlýsinga tveggja eða fleiri refsíákvæða leiði til þeirrar ályktunar að þau teljist samsvarandi í grundvallaratriðum eða ekki,<sup>306</sup> sbr. einnig dóma í málum *W.F. gegn Austurríki* frá 30. maí 2002<sup>307</sup> og *Sailer gegn Austurríki* frá 6. júní 2002.<sup>308</sup> Vegna fárra fyrirbyggjandi tilvika úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, þar sem fram kemur lýsing á aðferðafræði dómstólsins að þessu leyti, er nánari afmörkun í þessu sambandi örðug enn sem komið er.<sup>309</sup> Rétt er að geta þess að því hefur verið haldið fram að rétt sé eftir atvikum að horfa í þessu sambandi til tilgangs ákvæðanna og þá hagsmuni sem þeim er ætlað að vernda.<sup>310</sup> Mismunandi kröfur til huglægrar afstöðu geti hins vegar ekki haft mikið vægi í þessu sambandi.<sup>311</sup>

Í skilyrði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um að maður sæti endurtekið refsingu eða málsmeðferð vegna *sama brots* felst að sá, sem er sýknaður eða sakfelldur í fyrra málinu, verður einnig að vera sá sem sætir hinni endurteknu málsmeðferð eða refsingu. Þetta leiðir til þess að hafi t.d. lögaðili einn hlotið refsingu eða refsikennd viðurlög girðir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka almennt ekki fyrir það að einstaklingur þurfi síðar meir að þola málsmeðferð eða refsingu vegna sömu atvika og lágu til grundvallar úrlausninni í máli lögaðilans. Í þessu sambandi má til hliðsjónar benda á ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru í máli *Haralambidis o.fl. gegn Grikklandi* frá 23. mars 2000.<sup>312</sup> Þar kvörtuðu tveir lögaðilar yfir því að hafa þurft að sæta refsingu vegna tollalagabrots í framhaldi af því að H, stjórnarformaður annars fyrirtækisins og framkvæmdastjóri þeirra beggja, hafði verið sýknaður af refsiverðri háttsemi sem rakin var til sömu atvika. Vísuðu lögaðilarnir til 2. mgr. 6. gr. mann-

<sup>306</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 34.

<sup>307</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *W.F. gegn Austurríki* frá 30. maí 2002, mál nr. 38275/97.

<sup>308</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Sailer gegn Austurríki* frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97.

<sup>309</sup> Rétt er að taka fram að við úrlausn þess hvort skilyrðið um sama brot samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka telst uppfyllt kynni að vera rétt hér á landi að hafa nokkra hliðsjón af viðhorfum íslenskra fræðimanna til þeirra fræðilegu og hagnýtu lagasjónarmiða sem koma til athugunar við árekstur refsíákvæða, s.s. sakartæmingar og sambeitingar þeirra, sjá nánar Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð I*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999, bls. 254-260. Þó verður að hafa í huga að kröfur þær sem gerðar eru að þessu leyti á vettvangi Mannréttindadómstólsins kunna í ákveðnum tilvikum að vera vægari við mat á hvort brot teljast efnislega sambærileg í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka en þær sem lagðar hafa verið til grundvallar í dómaframkvæmd hér á landi þegar tekin er afstaða til sakartæmingar eða sambeitingar refsíákvæða.

<sup>310</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 33.

<sup>311</sup> Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“),“ bls. 33: „Forskjeller i skyldkrav kan ... neppe tillegges noen vekt.“

<sup>312</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Haralambidis o.fl. gegn Grikklandi* frá 23. mars 2000, mál nr. 36706/97.

réttindasáttmálans og 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í forsendum ákvörðunar Mannréttindadómstólsins, þar sem þessi þáttur kærunnar var ekki talinn tækur til efnismeðferðar, sagði svo:

The Court recalls that the applicant companies were not involved in the criminal proceedings that ended in the first applicant's acquittal. It follows that the different assessment that the administrative courts made of the facts that had been examined at the criminal trial could not give rise to a violation of Article 6 § 2 and Article 4 of Protocol No. 7.

Einnig geta atvik verið með þeim hætti að einstaklingur er áður sakfelldur fyrir brot í þágu lögaðila en síðar meir látinn sæta að nýju refsikenndum viðurlögum vegna sömu atvika sem beinast hins vegar að persónulegum ávinningi hans. Um þetta má nefna ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kærú í máli *Isaksen gegn Noregi* frá 2. október 2003.<sup>313</sup> Atvik voru þau að I var starfandi framkvæmdastjóri og stjórnarformaður fyrirtækisins WB sem var í eigu hans. Í október 1999 var I sakfelldur fyrir fjárdrátt, fjársvik, bókhaldsbrot og undandrátt á greiðslu virðisaukaskatts og í störfum sínum fyrir WB fyrir skattsvik í þágu fyrirtækisins. Í apríl 2000 ákváðu skattyfirvöld að gera honum að sæta persónulega álagi á skattstofna. Vegna dómsins fyrir skattsvik og síðar álagsbeitingu af hálfu skattyfirvalda taldi I sig hafa tvisvar sætt málsmeðferð og refsingu vegna sömu háttsemi. Um þetta sagði í forsendum ákvörðunar Mannréttindadómstólsins þar sem kæra hans var ekki talin tæk til efnismeðferðar:

[The Court notes] in particular that the applicant's indictment and conviction under Chapter 12 related to tax advantages benefiting Walhalla Bensin og Washman AS, whereas the tax surcharges were imposed on account of tax advantages benefiting the applicant personally. Although there was a close nexus between the company's and his own tax evasion, the sanctions concerned two distinct legal entities.

Rökrétt er að horfa til ofangreindra sjónarmiða og viðhorfa úr réttarframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu þegar lagt er t.d. á það mat hvort það stríði gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að gera forsvarsmanni lögaðila að sæta opinberri málsmeðferð og eftir atvikum refsingu fyrir dómi vegna sömu atvika og lágu til grundvallar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, og eftir atvikum áfrýjunarnefndar samkeppnismála, um álagningu stjórnvaldssektar vegna brota lögaðilans á bannákvæðum samkeppnislaga, sbr. nú 37. gr. laga nr. 44/2005. Í þessu sambandi má spyrja þeirrar spurningar hvaða þýðingu það hafi fyrir sakamálameðferð á hendur fyrirvarsmanni eða starfsmanni lögaðila vegna brota á samkeppnislögum nr. 44/2005 að í 4. másl. 3. mgr. 42. gr. laganna er mælt fyrir um að lögaðili beri ábyrgð á greiðslu sektar sem starfsmaður hans er dæmdur til að greiða vegna brota á lögnum enda séu brot tengd starfi hans hjá lögaðilanum. Hafi lögaðila áður verið ákvörðuð stjórnvaldssekt af yfirvöldum samkeppnismála vegna háttsemi sem að lögum og í reynd er sú sama og liggur til grundvallar refsíákvörðun gagnvart starfsmanni lögaðilans er hætt við því að ofangreind ábyrgðarregla, og krafa um að lögaðili standi skil á tildæmdri sekt starfsmannsins á grundvelli hennar, verði hvað réttarstöðu lögaðilans varðar talin í andstöðu við meginregluna um *ne bis in idem* samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Endanleg afstaða verður ekki tekin til þessa atriðis hér enda skiptir máli í þessu sambandi að meta gaumgæfilega hvert sé eðli og tilgangur

<sup>313</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kærú, *Isaksen gegn Noregi* frá 2. október 2003, mál nr. 13596/02.

umræddrar ábyrgðarreglu áður en niðurstaða er fengin. Spyrja má hvort tilvist ábyrgðarreglu 4. másl. 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga geti ein og sér komið í veg fyrir að starfsmaður þurfi að sæta sakamála meðferð vegna grunsemda um brot á samkeppnislögum, sem byggð eru á sömu atvikum og hafa áður legið til grundvallar stjórnvaldssekt á hendur lögaðila, enda sé ekki í framhaldi af sektarákvörðun gagnvart starfsmanni leitast við að innheimta hana hjá lögaðilanum.

#### **10. Heimild og skilyrði fyrir endurupptöku mála, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka**

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu skulu ákvæði 1. mgr. ekki vera því til fyrirstöðu að málið sé endurupptekið (e. reopened) í samræmi við lög og reglur á sviði sakamálaréttarfars viðkomandi ríkis ef fyrir hendi eru „nýjar eða nýupplýstar staðreyndir, eða ef megingalli hefur verið á fyrri málsmeðferð sem gæti haft áhrif á niðurstöðu málsins“.

Gera verður skýran greinarmun á *nýrri málsmeðferð* í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sem er bönnuð ef önnur skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt, og *endurupptöku máls* sem er heimil ef skilyrði 2. mgr. sömu greinar er fullnægt, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Nikitin gegn Rússlandi* frá 20. júlí 2004.<sup>314</sup>

The Court observes that Article 4 of Protocol No. 7 draws a clear distinction between a second prosecution or trial, which is prohibited by the first paragraph of this Article, and the resumption of a trial in exceptional circumstances, which is provided for in its second paragraph. Article 4 § 2 of Protocol No. 7 expressly envisages the possibility that an individual may have to accept prosecution on the same charges, in accordance with domestic law, where a case is reopened following the emergence of new evidence or the discovery of a fundamental defect in the previous proceedings.

Áður er rakið að af ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Korppoo gegn Finnlandi* frá 17. maí 1995<sup>315</sup> má draga þá ályktun að *rannsóknaraðgerðir lögreglu* í framhaldi af sýknudómi, sem hafa það að markmiði að afla gagna svo hægt sé að meta hvort skilyrði séu til endurupptöku sama máls, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka, falla ekki undir 1. mgr. sömu greinar, sbr. kafla 8 hér að framan.

Ekki verður hér vikið frekar að ákvæði 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka.

#### **11. Falla stjórnvaldssektir samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005, og/eða álag á skattstofna samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu?**

##### **11.1 Inngangur**

Samkvæmt niðurstöðu höfundar í kafla 5.5 verður við mat á hvort tiltekin ákvörðun stjórnvalds hér á landi um beitingu viðurlaga á stjórnsýslustigi falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að horfa til svokallaðra *Engel-viðmiða*. Eins og rakið var í kafla 5.1 lagði Mannréttindadómstóll Evrópu til grundvallar í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976<sup>316</sup> að við túlkun á hugtakinu *reðsivert brot* í

<sup>314</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Nikitin gegn Rússlandi*, mál nr. 50178/99, 45. mgr. Sjá hér einnig um sama atriði ákvörðun dómstólsins um meðferðarhæfi kæru, *Bratyakin gegn Rússlandi* frá 9. mars 2006, mál nr. 72776/01 og dóm Mannréttindadómstólsins í máli *Fadin gegn Rússlandi* frá 27. júlí 2006, mál nr. 58079/00, sjá 30.-37. mgr.

<sup>315</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Korppoo gegn Finnlandi* frá 17. maí 1995, mál nr. 19341/92.

<sup>316</sup> Dómur Mannréttindastómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976, Series A, No. 22, sjá 82. lið dómsins.

merkingu ákvæðis 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans verði að leggja heildstætt mat á eðli og inntak viðurlaganna út frá eftirfarandi atriðum: Í fyrsta lagi hvernig háttsemin er skilgreind í landsrétti sem þó ræður ekki úrslitum. Í öðru lagi til raunverulegs eðlis háttseminnar (e. the very nature of the offence). Í þriðja lagi til þess hversu þungbærar þær afleiðingar eru sem umrædd viðurlög kunna að hafa í för með sér fyrir viðkomandi mann (e. the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring).<sup>317</sup> Þá verður annars vegar ráðið af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins að annað og þriðja skilyrðið eru valkvæð, sbr. t.d. dómur í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002.<sup>318</sup> Er því nægjanlegt til að stjórnvaldsákvörðun teljist falla undir hugtakið *refsivert brot* í 1. mgr. 6. gr. að háttsemin sé í eðli sínu refsiverð í merkingu sáttmálans *eða* að hún geti leitt til þess að manni verði gert að sæta viðurlögum sem falla almennt séð undir svið refsiréttar vegna eðlis þeirra og alvarleika.<sup>319</sup> Þá hefur dómstóllinn lagt til grundvallar í dómaframkvæmd að það nægi jafnvel til þess að refsikennd viðurlög teljist falla undir 1. mgr. 6. gr. að síðasta skilyrði sé eitt og sér fullnægt, sjá t.d. nýlega ákvörðun dómstólsins um meðferðarhæfi kæru í máli *Rabus gegn Þýskalandi* frá 9. febrúar 2006.<sup>320</sup>

Með ofangreinda afmörkun í huga verður nú í köflum 11.2 og 11.3 í greinargerðinni fjallað um tvær tegundir stjórnvaldsákvörðana um refsikennd viðurlög sem tilteknum eftirlitsstjórnvöldum hér á landi er heimilt að taka í málum einstaklinga og/eða lögaðila og ástæða er til að huga að með tilliti til meginreglunnar um *ne bis in idem* í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Það skal tekið fram að höfundur hefur kosið að fjalla um þær tegundir refsikenndra stjórnsýsluviðurlaga sem hafa líklegast hvað mesta þýðingu þegar lagt er mat á hvort gera þurfi hér á landi tilteknar kerfisbreytingar vegna meginreglunnar um *ne bis in idem* samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Þó er ljóst að þau sjónarmið og sú aðferðafræði sem notast er við í greinargerðinni kann að hafa gildi við mat á öðrum tilvikum sem ekki er tóm til að fjalla um á þessum vettvangi. Um aðrar tegundir stjórnvaldsákvörðana má einnig vísa til reifana á dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um túlkun 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka í kafla 5.2 að framan.

## 11.2 Stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögum nr. 44/2005

Ákvæði 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er svohljóðandi:

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins eða bannákvæðum laga þessara eða

<sup>317</sup> Lorenzen, Peer o.fl.: Den Europæiske Menneskeretskonvention, bls. 372-373, Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1999, bls. 40-41.

<sup>318</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97.

<sup>319</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97, sjá 78. lið dómsins þar sem segir: „[The second and third criteria] are alternative and not cumulative: for Article 6 to apply by virtue of the words „criminal charge“, it suffices that the offence in question should by its nature be „criminal“ from the point of view of the Convention, or should have made the person concerned liable to a sanction which, by its nature and degree of severity, belongs in general to the „criminal“ sphere.“

<sup>320</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Rabus gegn Þýskalandi* frá 9. febrúar 2006, mál nr. 43371/02: „Notwithstanding the non-criminal nature of the proscribed misconduct, the nature and degree of severity of the consequences that the person concerned risked incurring - the third criterion - may introduce the category of “criminal” matters.“

ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til ríkissjóðs.

Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur Samkeppniseftirlitið m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um sektir má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Í athugasemdum greinargerðar að baki 37. gr. segir svo:<sup>321</sup>

Hér er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum samkvæmt þeim. Greinin er að mestu sambærileg 52. gr. gildandi samkeppnislaga. Þó er lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimildir til að leggja á sektir í stað samkeppnisráðs. Þá hefur einnig verið bætt í ákvæðið heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að leggja á sektir vegna brota á 53. og 54. gr. EES-samningsins. Leiðir breytinguna af innleiðingu reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1/2003.

Í 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er að finna sjálfstæða refsireglu þar sem mælt er fyrir um það í fyrri málsl. 1. mgr. að brot brot gegn lögnum, reglum og fyrir-mælum settum samkvæmt þeim varði fésektum eða fangelsi allt að tveimur árum en fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Þá er í síðari málsl. sömu málsgreinar veitt heimild til að dæma sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og fésekt jafnframt fangelsi ef skilyrði 49. gr. almennra hegningarlaga eru fyrir hendi. Í fyrsta málsl. 3. mgr. 42. gr. laganna er mælt fyrir um að sektir megi gera jafnt lögaðila sem einstaklingi. Í athugasemdum greinargerðar að baki refsireglu 42. gr. segir aðeins að með ákvæðinu sé kveðið á um „viðurlög við brotum gegn ákvæðum laganna og reglum settum samkvæmt þeim“. Þá sé ákvæðið samhljóða 57. gr. núgildandi laga<sup>322</sup>.

Sú staðreynd að löggjafinn mælir í sérákvæði 37. gr. samkeppnislaga fyrir um heimild Samkeppniseftirlits til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og að sjálfstæða refsireglu er síðan að finna í 42. gr. getur að mati höfundar ekki leitt eitt og sér til þeirrar ályktunar að álagning stjórnvaldssekta falli að íslenskum rétti utan við það að fela í sér beitingu *viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi* í merkingu *Engel-viðmiðana*. Það er að mati höfundar ekki sjálfstætt hugtaksatriði *refsiverðrar háttsemi* í þeirri merkingu sem hér skiptir máli að um hana verði að vera fjallað að lokinni málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 19/1991.<sup>323</sup> Þá útilokar það ekki heldur að heimild

<sup>321</sup> Alþt. 2004-2004, A-deild, þskj. 883 - 590. mál.

<sup>322</sup> Alþt. 2004-2005, A-deild, þskj. 883 - 590. mál.

<sup>323</sup> Sjá hér úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 29. janúar 2004 í máli nr. 3/2004. Þar fjallaði nefndin um hvort stjórnvaldssektir samkvæmt 52. gr. samkeppnislaga væru refsingar. Niðurstaða nefndarinnar var sú að svo væri ekki en í forsendum úrskurðarins um þetta atriði sagði m.a. svo: „Lög um meðferð opinberra mála taka einkum til mála sem handhafa ríkisvaldsins höfða til refsingar lögum samkvæmt. Hugtakið refsing vísar þarna til annarra laga þar sem hugtakið er síðan skilgreint nánar auk

stjórnvalda til að beita úrræði á borð við stjórnvaldssekt vegna brota á lögum teljist *viðurlög í tilefni af refsiverðri háttsemi* að sama löggjöf geri ráð fyrir almennri refsireglu vegna brota á lögnum. Horfa verður því til *raunverulegs eðlis þeirrar háttsemi* sem legið getur til grundvallar ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar og hversu þungbær slík viðurlög geta verið fyrir viðkomandi aðila.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga er heimild Samkeppniseftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta bundin við þau tilvik þegar fyrirtæki eða samtök fyrirtækja *brjóta* gegn ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins, *bannákvæðum* samkeppnislaga eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt IV. og V. kafla laga nr. 44/2005. Ef brotið telst *óverulegt*, eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni, getur Samkeppniseftirlitið ákveðið að beita ekki stjórnvaldssekt. Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um tiltekin viðmiðunarsjónarmið við ákvörðun sektanna. Skal Samkeppniseftirlitið hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Þá renna sektirnar í ríkissjóð.

Samkvæmt ofansögðu gengur 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga út frá því að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna *brota* fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á þeim *háttternisreglum* um samkeppni á markaði sem 53. og 54. gr. EES-samningsins og bannákvæði samkeppnislaga mæla fyrir um. Sú háttsemi sem liggur til grundvallar álagningu stjórnvaldssekta er því almennt séð samkynja eða eðlislík þeirri sem liggur til grundvallar hefðbundnum refsingum og refsikenndum viðurlögum. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti látið hjá líða að beita stjórnvaldssektum ef brot telst *óverulegt*. Felur það viðmiðunarsjónarmið í sér matskennda reglu sem beinist líklegast m.a. að eðli háttseminnar og grófleika og þess ætlaða tjóns sem af henni hefur leitt fyrir viðkomandi markaðsstarfsemi. Þá skal Samkeppniseftirlitið hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi við ákvörðun sekta. Einnig skal getið að samkvæmt síðari málsl. 2. mgr. 44. gr. getur Samkeppniseftirlitið við ákvörðun sektar m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis. Öll framanreind sjónarmið eru eðlislík þeim sem almennt eru lögð til grundvallar ákvörðun refsingar í hefðbundnum sakamálum.

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga geta stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins numið frá 50. þús. kr til 40. millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem eiga aðild að samkeppnishömlunum. Af þessu er ljóst að sektir þær sem Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að leggja á brotleg fyrirtæki geta verið verulega þungbærar fyrir það fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem fyrir þeim verður. Þá verður hér einnig að hafa í huga að í athugasemdum greinargerðar að baki 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga er tekið fram að ákvæðið sé að *mestu sambærilegt* 52. gr. eldri laga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000. Í *dómi Hæstaréttar 30. október 2003*, nr. 37/2003 (grænmetismál), var fyrirtækjunum S, B og M gert að greiða samtals 47 milljónir króna í stjórnvaldssektir á grundvelli þágildandi ákvæða 1. og 2. mgr. 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 fyrir þá breytingu sem varð með lögum nr. 107/2000.<sup>324</sup> Í

---

þess sem það getur einnig sætt sjálfstæðri skýringu að þjóðarétti. Tilvísunin gefur hvorki til kynna hverjar séu refsingar né hvað í þeim felist. Í V. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hér eftir alm.hgl.) er að finna ákvæði um hvaða refsitegundir koma til greina, sbr. 31. laganna. Sú upptalning sem þar er að finna gæti tekið breytingum í löggjöf síðar. Í lögum um meðferð opinberra mála er því byggt á formlegu refsiréttarhugtaki en það er þó oftast miðað við hvort viðurlögin eru skilgreind sem refsing í lögum eða verði felld undir þær refsitegundir sem fyrir eru í lögum. Er við það miðað í úrskurði þessum.“

<sup>324</sup> Þágildandi 1. og 2. mgr. 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 voru svohljóðandi: 1. mgr. „Samkeppnisráð getur lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum

dómi Hæstaréttar var með vísan til forsendna héraðsdóms staðfest niðurstaða hans um röksemdir áfrýjunarnefndar samkeppnismála í úrskurði hennar í máli fyrirtækjanna „og þau lagasjónarmið um beitingu og túlkun 52. gr. laganna, sem þar komu fram“. Í dómi héraðsdóms sagði m.a. svo:

Áfrýjunarnefnd byggði sektarákvörðun á 52. gr. samkeppnislaga, eins og hún var orðuð fyrir gildistöku laga nr. 107/2000. ... Áfrýjunarnefndin leit svo á, að þessum ákvæðum væri fyrst og fremst ætlað að hafa varnaráhrif. Við ákvörðun viðurlaga bæri fyrst og fremst að líta til þess, hversu alvarleg brot væru og þess skaða sem þau hefðu valdið. Þá skyldi lítið til stærðar hinna brotlegu fyrirtækja, þess tíma sem brot hafi varað og huglægrar afstöðu stjórnenda þeirra. ... Áfrýjunarnefndin taldi, að ekki hafi verið leitt glögglega í ljós í máli stefnenda, hver væru þau verðáhrif, sem samráð þeirra hefði haft í för með sér á þeim markaði, sem þau störfuðu á. Við ákvörðun viðurlaga yrði að hafa í huga, að þeir markaðir, sem hér um ræðir, hafi lengst af verið háðir innflutningshöftum og séu það enn. Mál þetta hafi orðið til skömmu eftir gildistöku samkeppnislaga, sem gjörbreyttu réttarreglum um samkeppni. Til þess yrði að líta við mat á huglægrri afstöðu stjórnenda viðkomandi félaga. Loks yrði að taka tillit til þess, að hve miklu leyti samkomulag stefnenda hafi komið til framkvæmda og hversu lengi það hafi staðið. [...] Áfrýjunarnefndin taldi, með vísan til fyrri umfjöllunar, að stefndur hafi haft með sér ólögmeitt samráð um verð og skiptingu markaða varðandi viðskipti með grænmeti, kartöflur og ávexti. Um hafi verið að ræða samráð sjálfstæðra fyrirtækja, sem stefnt hafi að því að koma fram sameiginlegum markaðshagsmunum þeirra. Stjórnendum félaganna hafi hlotið að vera það ljóst, að aðgerðir þeirra færu í bága við samkeppnislög, sem leitt hefði til alvarlegrar röskunar á samkeppni með tilliti til stærðar þeirra á markaði. ... Dómurinn fellst á þessar röksemdir áfrýjunarnefndar og þau lagasjónarmið um beitingu og túlkun á 52. gr. samkeppnislaga.

Samkvæmt tilvitnuðum forsendum úr dómi héraðsdóms, sem Hæstiréttur gerir að sínum, er lögð á það áhersla að stjórnvaldssektum samkvæmt samkeppnislögum sé ætlað að hafa *varnaðaráhrif*.<sup>325</sup> Þá hafi við „ákvörðun viðurlaga ... fyrst og fremst [borið] að líta til þess, hversu alvarleg brot [eru] og þess skaða sem þau hefðu valdið“. Lítið skyldi til „stærðar hinna brotlegu fyrirtækja, þess tíma sem brot hafi varað og

---

laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna í rikissjóð.“ 2. mgr. „Við ákvörðun stjórnvaldssekta skv. 1. mgr. skal tekið tillit til þess skaða sem samkeppnishömlunarnar hafa valdið og þess ávinnings sem þær hafa haft í för með sér. Sektir geta numið frá 50 þúsundum til 40 milljóna króna, en þó allt að 10% af veltu sl. almanaksárs af þeirri starfsemi sem í hlut á hjá hverju fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum ef sannanlegur ábati þeirra af broti gegn samkeppnisreglum laga þessara hefur numið hærri fjárhæð en 40 milljónum króna“. Ákvæði 1. og 2. mgr. 52. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 17. gr. laga nr. 107/2000, voru svohljóðandi: 1. mgr. „Samkeppnisráð leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafla laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. Sektirnar renna til rikissjóðs“. 2. mgr. „Sektir geta numið frá 50 þús. kr. til 40 millj. kr. eða meira, en sektin skal þó ekki vera hærri en sem nemur 10% af veltu síðasta almanaksárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Við ákvörðun fjárhæðar sektar getur samkeppnisráð m.a. haft hliðsjón af samstarfsvilja hins brotlega fyrirtækis“.

<sup>325</sup> Í dómi héraðsdóms er reyndar notað orðið „varnaráhrif“ en sýnt þykir að þar sé í reynd átt við það sem jafnan eru nefnd „varnaðaráhrif“.

huglægrar afstöðu stjórnenda þeirra“.<sup>326</sup> Ljóst er að þessi sjónarmið eiga enn við þegar lagt er mat á inntak og eðli stjórnvaldssekta samkvæmt núgildandi 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.<sup>327</sup> Að auki skal þess getið að 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er t.d. samhljóða 52. gr. eldri laga að því leyti að við ákvörðun stjórnvaldssektar skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hversu lengi þær hafa staðið. Í athugasemdum greinargerðar að baki 17. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 107/2000 og breytti ákvæði 52. gr. eldri samkeppnislaga sagði m.a. svo:<sup>328</sup>

Í ákvæðinu er lagt til að orðið „leggur“ verði tekið upp í stað orðanna „getur lagt“ til þess að tryggja að meginreglan verði sú að stjórnvaldssektir verði lagðar á ef umrædd brot eiga sér stað. Stuðlar þetta að því að markmið laganna nái fram að ganga því stjórnvaldssektum samkvæmt lögnum er ætlað með almennum og sérstökum varnaðaráhrifum að vinna gegn því að fyrirtæki brjóti löginn.

Með vísan til ofangreinds verður að telja að þegar litið er til raunverulegs eðlis þeirrar háttsemi sem legið getur til grundvallar ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt 37. gr. laga nr. 44/2005, eðlis og markmiða slíkra sekta, þeirra sjónarmiða sem höfð skulu til hliðsjónar við ákvörðun þeirra og hversu þungbær þau viðurlög geta orðið sem slíkar sektir hafa í för með sér fyrir fyrirtæki eða samtök fyrirtækja, verði að leggja til grundvallar að um sé að ræða refsikennnd viðurlög sem beitt er í tilefni af refsiverðri háttsemi að virtum *Engelviðmiðunum*. Sé því almennt varhugavert að miða við annað en að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssektar í ákveðnu tilviki falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og þá með

<sup>326</sup> Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabýrgð (fyrri hluti) - grunnreglan um lögbundar refsheimildir“, bls. 29.

<sup>327</sup> Gera verður greinarmun á ákvörðunum stjórnvalda um beitingu úrræða sem ætlað er að knýja á um framkvæmd lögbundinnar skyldu (þvingunarúrræða), s.s. beitingu dagsekta af hálfu Samkeppniseftirlitsins, sbr. 38. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. áður 53. gr. laga nr. 8/1993, og af hálfu fjármálaeftirlitsins, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998, sbr. 5. gr. laga nr. 11/2000 og reglugerð nr. 560/2001, og ákvörðunum um beitingu stjórnvaldssekta sem að lögum er ætlað að hafa varnaðaráhrif og refsa þeim einstaklingi eða lögaðila sem stjórnvald telur hafa brotið gegn tilteknum lögmæltum fyrirmælum. Slíkar ákvarðanir um dagsektir af hálfu stjórnvalda verða almennt ekki taldar til refsikennndra viðurlaga í þeirri merkingu sem hér er rædd. Sjá hér einnig t.d. ákvörðun fjármálaeftirlitsins um dagsektir annars vegar og févítis hins vegar, sbr. 11. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 5. gr. laga nr. 11/2000, og reglugerð nr. 560/2001. Í riti sínu Stjórnarfarsréttur, Reykjavík (1955), 260-275, notaði Ólafur Jóhannesson hugtakið févítis um „[fjárgreiðslu], sem mönnum ber að gjalda, láti þeir undir höfuð leggjast að fullnægja tiltekinni skyldu, er á þeim hvílir. Markmið févítis er að knýja fram efndir eða fullnustu þeirrar skyldu“. Ólafur tekur sérstaklega fram á bls. 261 að „[févítis sé] ekki refsing í lagaskilningi, heldur þvingunarráð, þ.e. það að þvinga mann eða knýja til að fullnægja skyldu“. Á bls. 269-271 fjallar Ólafur nánar um mörk févítis og refsinga en þar segir m.a. svo á bls. 269-270: „Sá er annars meginmunur á refsingu og févítis, að refsingin veit að hinu liðna, en févítis snýr aftur að nútíðinni eða framtíðinni. Forsenda refsingarinnar er framið réttarbrott eða tilraun til brots. Grundvöllur févítis er hins vegar yfirvofandi réttarbrott. Refsihótunin er almenn, en févítishótunin er sérstök og einstaklingsleg – byggist á yfirvaldsboði, sem beint er að ákveðnum aðila. Refsi regla felur oftast í sér bann við tilteknum athöfnum. Hins vegar er févítishótuninni, eins og áður er sagt, ætlað að knýja aðila til tiltekinnna athafna, þótt eðli málsins samkvæmt sé síður en svo útilokað að knýja menn til að láta vera að vinna eitthvert verk að viðlögðu févítis. Beri févítishótun ekki árangur, kemur til innheimtu eða afplánunar févítis. Þær aðgerðir byggjast ætíð á raunverulegu réttarbrotti. Má þá segja, að farið sé að nálgast refsingu. ...“. Sjá hér einnig til hliðsjónar Ármann Snævarr: Þættir úr refsirétti II, bls. 78-79.

<sup>328</sup> Alþt. 1999-2000, bls. 4137. Sjá hér Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 527.



afleiðingum að girt sé fyrir frekari málsmeðferð til úrlausnar um sömu háttsemi, sem leitt getur frekari refsinga eða refsikenndra viðurlaga, þegar slík ákvörðun hefur öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif. Í því sambandi hefur höfundur einnig horft til þess að enda þótt Mannréttindadómstóll Evrópu hafi ekki beinlínis enn sem komið er tekið afstöðu til þess hvort álagning sekta á fyrirtæki vegna brota á samkeppnisreglum teljist falla undir *Engel-viðmiðin*, má finna sterkar vísbendingar í þá átt úr réttarframkvæmd Mannréttindanefndar Evrópu og úr öðrum málum sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur fjallað um,<sup>329</sup> sjá einkum ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu í máli *Société Stenuit gegn Frakklandi* frá 11. júlí 1989 og skýrslu nefndarinnar frá 30. maí 1991,<sup>330</sup> og dóma Mannréttindadómstólsins í máli *Bendenoun gegn Frakklandi* frá 24. febrúar 1994<sup>331</sup> og í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002,<sup>332</sup> og loks ákvörðun dómstólsins um meðferðarhæfi kæru í máli *Fortum Oil and Gas OY gegn Finnlandi* frá 12. nóvember 2002.<sup>333</sup>

### 11.3 Álag á skattstofna samkvæmt 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt

Ákvörðun skattstjóra um að bæta *álagi* við áætlaða eða vantalda skattstofna, sbr. 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt,<sup>334</sup> er svohljóðandi:<sup>335</sup>

Telji framtalsskyldur aðili ekki fram til skatts innan tilskilins frests má skattstjóri bæta allt að 15% álagi við þá skattstofna sem hann áætlar. Þó skal skattstjóri taka tillit til að hve miklu leyti innheimta gjalda hefur farið fram í staðgreiðslu. Ríkisskattstjóri setur nánari reglur um þetta atriði. Berist framtal, sem álagning verður byggð á, eftir lok framtalsfrests, en áður en álagningu skattstjóra er lokið, má þó aðeins bæta 0,5% álagi á skattstofna fyrir hvern dag sem skil hafa dregist fram yfir frestinn, þó ekki herra álagi en 10%.

Séu annmarkar á framtali, sbr. 96. gr., eða einstakir liðir ranglega fram taldir má skattstjóri bæta 25% álagi við áætlaða eða vantalda skattstofna. Bæti skattaðili úr ann-

<sup>329</sup> Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) - grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“, bls. 28; Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 528-529. Á bls. 529-532 í grein Ólafs er jafnframt lýst með greinargóðum hætti vísbendingum um sömu afstöðu innan EB-réttar. Um það efni, sjá einnig Thomas Elholm og Kim Sparlund: „Nye EU-konkurreneregler i strafferetligt perspektiv“. Juristen nr. 2, 2005, bls. 44-53. Loks skal nefnt að í grein Páls Hreinssonar: „Stjórnsýsluviðurlög“, Rannsóknir í félagsvísindum VI, Lagadeild, ritstj. Róbert R. Spanó, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2006, er lagt til grundvallar að stjórnvaldssektir samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 teljist dæmi um „stjórnsýsluviðurlög“ og vikið að máli *Société Stenuit gegn Frakklandi* í því sambandi, sjá bls. 256 og 265.

<sup>330</sup> Ákvörðun Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Société Stenuit gegn Frakklandi* frá 11. júlí 1989, mál nr. 67/1991/319/391, sbr. skýrslu nefndarinnar frá 30. maí 1991. Málið var í framhaldinu fellt niður í meðförum Mannréttindadómstólsins 24. febrúar 1992, þar sem sættir náðust í málinu. Sjá þessa ákvörðun nefndarinnar, Ben Emmerson & Andrew Asworth: *Human Rights and Criminal Justice*, bls. 158.

<sup>331</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Bendenoun gegn Frakklandi* frá 24. febrúar 1994, Series A-284.

<sup>332</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII.

<sup>333</sup> Ákvörðun um meðferðarhæfi kæru, *Fortum Oil and Gas OY gegn Finnlandi* frá 12. nóvember 2002, mál nr. 32559/96.

<sup>334</sup> Þess skal getið að með 31. gr. laga nr. 129/2004 var heiti laganna breytt í *Lög um tekjuskatt*. Breytingin tók gildi 31. desember 2005, sbr. 149. gr. áður nefndra laga.

<sup>335</sup> Þess skal getið að í 28. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda og 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er einnig að finna heimildir til álagsbeitingar. Ekki er tók á að ræða þessi ákvæði hér sérstaklega en telja verður að þau sjónarmið sem rakin verða um inntak og eðli 108. gr. laga nr. 90/2003 eigi eftir atvikum við um þau ákvæði að breyttu breytanda.

mörkum eða leiðrétti einstaka liði á framtali áður en álagning fer fram má skattstjóri þó eigi beita hærra álagi en 15%.

Fella skal niður álag samkvæmt grein þessari ef skattaðili færir rök að því að honum verði eigi kennt um annmarka á framtali eða vanskil þess, að óviðráðanleg atvik hafi hamlað því að hann skilaði framtali á réttum tíma, bætti úr annmörkum á framtali eða leiðrétti einstaka liði þess.

Um kærur til skattstjóra og yfirskattanefndar fer eftir ákvæðum 99. gr. laganna og ákvæðum laga nr. 30/1992, um yfirskattanefnd.

Tilvitnuð 108. gr. laga nr. 90/2003 er að finna í VII. kafla laganna sem fjallar m.a. um *viðurlög* vegna brota á lögnum. Heimildir skattstjóra til að bæta við álagi miðast við ákveðið hlutfall af áætluðum eða vantöldum skattstofnum og er hlutfallið mismunandi eftir eðli þeirra atvika sem slík álagsbeiting er reist á. Ávallt er um það að ræða að framtalsskyldur aðili hefur við skattskil sín ekki fylgt ákvæðum laga nr. 90/2003, þ.e. (1) um að telja ekki fram á réttum tíma, (2) um form og efni framtals, sbr. 96. gr., s.s. að framtal eða einstakir liðir þess eða fylgigögn séu ófullnægjandi, óglögg eða tortryggileg, eigi skráð á lögmaletan hátt eða ófullnægjandi undirrituð, eða (3) einstakir liðir eru ranglega fram taldir.<sup>336</sup> Vegna tilviks nr. 1 má skattstjóri bæta við allt að 15% álagi á áætlaða skattstofna og um liði nr. 2 og 3 má hann bæta 25% álagi við áætlaða eða vantalda skattstofna. Frá þessum heimildum eru tiltekin frávik, þ.e. ef framtal berst eftir lok framtalsfrests en áður en álagning skattstjóra er lokið, sbr. 1. mgr. 108. gr. i.f., og einnig ef skattaðili bætir úr annmörkum eða leiðréttir einstaka liði á framtali áður en álagning fer fram, sbr. 2. mgr. 108. gr. i.f. Þá skal fella niður álag samkvæmt greininni ef þau atvik eru til staðar sem greinir í 3. mgr. 108. gr., sjá um slíka niðurfellingu álags m.a. úrskurði yfirskattanefndar nr. 46/2003, 135/2003, 96/2004 og 170/2004.

Um *refsingar* vegna brota á lögum nr. 90/2003 er fjallað í 109. gr. Við mat á inntaki og eðli álagsbeitingar samkvæmt 108. gr. að virtum *Engel-viðmiðunum* er athyglisvert að líta til þess að bæði í 1. mgr. og 2. mgr. 109. gr. er gert ráð fyrir því að skattur af álagi samkvæmt 108. gr. dragist frá þeirri sektarfjárhæð sem ákvörðuð er vegna brots á 109. gr. Bendir það til þess að löggjafinn hafi litið svo á að álag það sem skattstjóri bætir við skattstofna samkvæmt 108. gr. feli a.m.k. að hluta til í sér refsikennd viðurlög í formi sektar sem horfa verði til þegar skattaðili sætir hefðbundinni fjársekt á grundvelli refsíákvæða 109. gr.<sup>337</sup>

Að framan er rakið að skilyrði álagsbeitingar samkvæmt 108. gr. beinast öll að því að skattaðili hafi með einum eða öðrum hætti vanrækt að fylgja ákvæðum laga nr. 90/2003 við skattskil sín. Enda þótt í texta 1. og 2. mgr. 108. gr. sé ekki að finna beina tilvísun til huglægrar afstöðu skattaðila í þessu sambandi virðist þó mega ráða af niðurfellingarheimild 3. mgr. sömu greinar að almennt verði þau atvik sem eiga að vera grundvöllur álagsbeitingar að verða rakin með einum eða öðrum hætti til meðvitaðrar vanrækslu skattaðilans.<sup>338</sup> Með þetta í huga virðist af lestri 108. gr. laga nr.

<sup>336</sup> Ítarlega er fjallað um hlutræn skilyrði álagsbeitingar í riti Hallgríms Ásgeirssonar: Skattarefsiréttur. Reykjavík 1993, sjá bls. 50-54.

<sup>337</sup> Í athugasemdum greinargerðar baki ákvæði tekjuskattslaga um skattaálag, sbr. áður 106. gr. laga nr. 75/1981, sagði einnig svo: „Greinin [...] fjallar um refsikennd viðurlög (refsiskatt)“, sjá Alþt. 1977-1978, A-deild, bls. 2583.

<sup>338</sup> Sjá um sambærileg viðhorf, Hallgrímur Ásgeirsson: Skattarefsiréttur, bls. 56: „Niðurstaðan er hér því sú, að það sé skilyrði álagsbeiting skv. 106. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt, að brot á þeim ákvæðum laganna sem heimila álagsbeitingu, verði talið unnið af ásetningi eða gáleysi. Öll stig ásetnings duga. Takmarka verður gáleysi þannig að litilfjórlegt gáleysi nægi ekki til refsíáfalls.“ Sjá hér hins vegar úr tíð eldri laga nr. 68/1971, Jónatan Þórmundsson: „Viðurlög við skattlagabrotum og skattlagning eftir á.“ Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1973, bls. 45.

90/2003, og í ljósi tilvísunar refsíákvæða 109. gr. til skatts af álagi, mega draga þá ályktun að raunverulegt eðli álagsbeitingar skattstjóra sé sambærilegt við eðli refsikenndra viðurlaga sem ætlað er að hafa almenn og sérstök varnaðaráhrif gagnvart framtalsskyldum aðilum. Þótt ekki sé útilokað að líta megi að sumu leyti á heimildir skattstjóra til álagsbeitingar sem tæki skattyfirvalda til að lágmarka eftir megni það tjón sem ríkissjóður verður fyrir vegna rangra skattskila er varhugavert að draga aðra ályktun en að slík ákvörðun fullnægi að þessu leyti *Engel-viðmiðunum*, sjá til hliðsjónar í öðru samhengi dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002,<sup>339</sup> sbr. reifun í kafla 5.2 hér að framan.

Álagsbeiting skattstjóra samkvæmt 108. gr. er eins og fyrr greinir miðuð við allt að 15% hlutfall af skattstofnum, sbr. 1. mgr., eða 25% ef skilyrði 2. mgr. sömu greinar er fullnægt.<sup>340</sup> Það er því ljóst að nokkur munur er á þyngd þessara viðurlaga eftir því hvor málsgreinin á við. Í ljósi þriðja *Engel-viðmiðisins* um þungbærni viðurlaganna fyrir þann sem fyrir þeim verður má segja að meiri líkur séu á því að álagsbeiting allt að 25% af skattstofni teljist fullnægja því viðmiði. Þó er varhugavert að gera greinarmun á álagsbeitingu eftir því hvort um 1. og 2. mgr. 108. gr. er að ræða enda eiga að meginstefnu til sömu sjónarmið við í báðum tilvikum, sjá hér einkum ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999,<sup>341</sup> sbr. reifun í köflum 5.2 og 9 hér að framan.

Að virtu því sem að framan greinir er nú varhugavert að leggja aðra niðurstöðu hér til grundvallar en að álagsbeiting skattstjóra á grundvelli 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt geti eftir atvikum talist til viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi í merkingu ákvæðis 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þá með þeim afleiðingum að falla einnig innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við sáttmálann. Þótt ekki sé, eins og fyrr er getið, tekin endanleg afstaða til þessa álitaefnis í *dómi Hæstaréttar frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*, má telja ljóst að er þar óneitanlega að finna vísbendingar um að skattálag falli, a.m.k. í sumum tilvikum, undir ákvæði sáttmálans.<sup>342</sup> Í því sambandi hefur það þýðingu að dómarrar Hæstaréttar eru, eins og forsendur dómsins bera með sér, meðvitaðir um fyrirbyggjandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu á þessu sviði. Má því minna á að Mannréttindadómstóllinn hefur með nokkum skýrum hætti lagt til grundvallar að álag á skattstofna teljist eftir atvikum til viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi, sbr. áður nefnda dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn*

<sup>339</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Göktan gegn Frakklandi* frá 2. júlí 2002, mál nr. 33404/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V, 48. mgr., þar sem það var ekki talið koma í veg fyrir að fjársekt vegna brota gegn frönsku tollalögunum félli undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að hún væri „hybrid measure (it constitutes both civil reparation and criminal punishment ...)“.

<sup>340</sup> Álag á skattstofna er ákveðin fjárhæð, reiknuð sem tiltekinn hundradshluti af framtöldum, áætluðum eða vantöldum skattstofnum og bætt er við þá skattstofna. Viðkomandi skattaðila er síðan reiknaðir skattar út frá þeirri heildarfjárhæð. Álag kemur þannig ofan á skattstofn (eða hækkun skattstofns) sem skattyfirvöld telja efnislega réttan, sjá nánar Hallgrímur Ásgeirsson: *Skattarefsiréttur*. Reykjavík 1993, bls. 47-48.

<sup>341</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI.

<sup>342</sup> Í grein Páls Hreinssonar: „Stjórnsýsluviðurlög“, er lagt til grundvallar að álag á skattstofna sé ein tegund stjórnsýsluviðurlaga en tekið fram að ekki verði séð að Mannréttindadómstóll Evrópu hafi í dómi tekið af skarið um það hvort telja beri ákvörðun um *álag* viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Þar sem telja verði álag eina undirtegund stjórnvaldssekta séu líkur á því að telja beri það til viðurlaga í skilningi í 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, nema að það feli í sér fremur lága fjárhæð, sjá bls. 256 og 265.

*Svíþjóð* frá 23. júlí 2002<sup>343</sup> og í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002<sup>344</sup> og einnig ákvarðanir dómstólsins um meðferðarhæfi kæru í málum *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999<sup>345</sup>, *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003<sup>346</sup>, *Rosenquist gegn Svíþjóð* frá 14. september 2004<sup>347</sup> og loks til hliðsjónar Paulow gegn Finnlandi frá 14. febrúar 2006.<sup>348</sup> Þá má hér hafa til hliðsjónar að í dómaframkvæmd Hæstaréttar Noregs hefur verið við það miðað á undanförunum árum að ákvörðun skattfyrivalda um beitingu álags (n. forhöyd og ordinær tilleggs-katt) á skattstofna falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sbr. *Rt. 2002, bls. 557*, (60% hlutfall) og *Rt. 2002, bls. 509* (30% hlutfall). Höfundur telur þó rétt að gera þann fyrirvara að endanleg mat í þessu efni verður sem fyrr að taka mið af atvikum hverju sinni, m.a. við mat á þungbærni álagsbeitingar fyrir viðkomandi skattaðila.

---

<sup>343</sup> Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97.

<sup>344</sup> Dómur Mannréttindadómstólsins í máli *Janosevic gegn Svíþjóð* frá 23. júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII.

<sup>345</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi* frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI, sjá reifun í kafla 5.2.

<sup>346</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Manasson gegn Svíþjóð* frá 8. apríl 2003, mál nr. 41265/98, sjá reifun í kafla 5.2.

<sup>347</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Rosenquist gegn Svíþjóð* frá 24. september 2004, mál nr. 60619/00, sjá kafla 5.2.

<sup>348</sup> Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu um meðferðarhæfi kæru, *Paulow gegn Finnlandi* frá 14. febrúar 2006, mál nr. 53434/99.

## 12. Samantekt og niðurstöður

Helstu niðurstöður höfundar af rannsókn þeirri sem lýst er í greinargerðinni eru eftirfarandi:

1. Ekki verður séð að íslensk lög hafi fyrir lögfestingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994, girt fyrir að hægt væri að dæma mann til refsingar eða refsikennndra viðurlaga í opinberu máli í framhaldi af því að hinn ákærði hafði áður verið látinn sæta stjórnvaldsákvörðun um refsikennnd viðurlög vegna sömu háttsemi eða öfugt.
2. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka er bannregla ákvæðisins bundin við tvöfalda refsingu eða endurtekna málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi innan lögsögu sama ríkis, sbr. orðalagið „under the jurisdiction of the same State“. Meginreglan um ne bis in idem samkvæmt ákvæðinu girðir því ekki fyrir sem slík að manni verði refsað hér á landi vegna sömu háttsemi og hann hefur áður sætt refsingu fyrir í öðru aðildarríki að sáttmálanum. Þá girðir meginregla 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka ekki heldur fyrir það að maður, sem hlotið hefur refsisdóm í aðildarríki, sæti brottvísun til annars ríkis enda þótt hann kunni að eiga á hættu að verða refsað á ný fyrir sömu háttsemi í síðarnefnda ríkinu. Sérreglan í 1. mgr. 8. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um ne bis in idem á milli ríkja er bundin samkvæmt orðalagi sínu við dóma og aðrar úrlausnir dómstóla í sakamálum samkvæmt lögum nr. 19/1991. Ákvæðið á því sýnilega ekki við um refsikennnd viðurlög sem maður hefur sætt í öðru ríki á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar sem kynni hins vegar að falla innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Í ljósi orðalags 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, og túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á gildissviði ákvæðisins, virðist sú ályktun nærtækust að samkvæmt gildandi lögum hér á landi er ekkert því til fyrirstöðu að höfðað sé opinbert mál á grundvelli laga nr. 19/1991, að uppfylltum skilyrðum um refsilögsögu, vegna brots sem hinn ákærði hefur áður sætt refsikennndum viðurlögum fyrir á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar í öðru ríki.
3. Varhugavert er að draga aðra ályktun á þessu stigi en að Mannréttindadómstóll Evrópu muni að jafnaði leggja sjálfstætt mat á hvort úrræði, sem stjórnvöld hafa að landsrétti heimild til að beita gagnvart borgurinum, teljist refsikennnd viðurlög sem falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að virtum Engel-viðmiðunum, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Engel o.fl. gegn Hollandi* frá 8. júní 1976. Af lestri forsendna í *dómi Hæstaréttar Íslands frá 8. júní 2006, mál nr. 248/2006* sjást vísbendingar um að Hæstiréttur telji að skilja verði dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu á þá leið að það komi til greina að ákvörðun stjórnvalds um refsikennnd viðurlög geti öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þannig að útiloki eftirfarandi sakamálarannsókn á grundvelli laga nr. 19/1991. Gæta verður þó varúðar við að draga víðtækar ályktanir af dómi Hæstaréttar enda var málið leyst á grundvelli skilyrðisins um að endanleg úrlausn (ákvörðun) hefði ekki verið tekin á stjórnsýslustigi hvað sem liði öðrum skilyrðum sem úrlausn þarf að uppfylla samkvæmt 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Samkvæmt ofangreindu er það niðurstaða höfundar að eins og staðan er sé í fyrsta lagi rétt að haga mati á hvort íslensk lög og lagaframkvæmd fullnægi kröfum 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu þannig að ganga út frá því að refsikennnd stjórnsýsluviðurlög geti öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif í merkingu ákvæðisins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í öðru lagi að við það mat sé tekið heildstætt í hverju tilviki mið af Engel-viðmiðunum. Þó er rétt að gera á þessu stigi þann fyrirvara að ekki er útséð með það í ljósi tiltölulega fárra fyrirbyggjandi tilvika úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins hvort um fortakslaust samræmi er að þessu leyti að ræða á gildissviði ofangreindra ákvæða eða hvort dómstóllinn muni gera þar frávik í framtíðinni. Með ofangreinda niðurstöðu í huga er mikilvægt að tekin sé nú afstaða til þess hvort nauðsynlegt er og eðlilegt að viðhalda því kerfi hér á landi í

ákveðnum málaflokkum að lög og lagaframkvæmd geri ráð fyrir þeim möguleika að tiltekin háttsemi, sem talin yrði refsiverð samkvæmt Engel-viðmiðunum, geti bæði sætt málsmeðferð fyrir stjórnvöldum og eftir atvikum opinberri rannsókn (eða öfugt).

4. Túlkun á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sbr. 1. lið, á bæði við um þá úrlausn sem öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif (fyrri úrlausnin) og einnig um úrlausnina þar sem viðkomandi sætir að nýju (síðari úrlausnin) refsingu vegna sömu háttsemi eða málsmeðferð til úrlausnar um þá háttsemi (e. liable to be tried or punished again).
5. Við mat á hvenær stjórnvaldsákvæðanir, sem falla undir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif þannig að þær falli undir hugtökin sýkna eða sakfelling, ber að horfa til almennra reglna stjórnsýsluréttar um það efni. Á þetta við hvort sem um er að ræða ákvörðun um að ekki sé tilefni til þess að láta mann sæta tilteknum viðurlögum, þ.e. um niðurfellingu máls (sýkna), eða öfugt (sakfelling). Ganga verður út frá því að það sé skilyrði fyrir því að ákvörðun stjórnvalds um niðurfellingu máls, þar sem til greina hefur komið að ákvarða manni refsikennd viðurlög í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, teljist til sýknu í merkingu ákvæðisins að rannsókn þess af hálfu stjórnvaldsins hafi beinst að grunsemdum um að tiltekinn maður hafi framið refsiverða háttsemi. Þá hafi ákvörðun stjórnvalds um niðurfellingu málsins verið tilkynnt þeim manni með þeim hætti sem viðkomandi lagareglur gera ráð fyrir og þannig öðlast réttaráhrif, sbr. almenn regla 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Á þessu stigi er að öðru leyti óljóst hvaða sjónarmið verða lögð til grundvallar af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu við frekari afmörkun á inntaki og ytri mörkum sýknuhugtaksins í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar um stjórnvaldsákvæðanir um refsikennd viðurlög er að ræða.
6. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu virðist mega draga þá ályktun að líkur sé almennt gegn því að dómstóllinn muni telja að ákvæðanir lögreglu og ákærvalds um niðurfellingu máls falli undir hugtakið sýkna í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.
7. Dómsúrlausnir verða í fyrsta lagi endanlegar í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka þegar frestir til að nýta lögmælt réttaráhræði í formi kæru eða áfrýjunar eru liðnir. Séu slík úrræði nýtt er úrlausn í öðru lagi endanleg þegar dómsúrlausn liggur fyrir á kæru- eða áfrýjunarstigi og ekki eru frekari úrræði til að endurskoða þá ákvörðun. Í ljósi 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka hafa ákvæði landslaga sem gera ráð fyrir möguleika á endurupptöku dæmdra mála ekki áhrif við mat á hvort úrlausn telst endanleg í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka.
8. Líklega er rökrétt að við mat á hvort stjórnvaldsákvörðun um refsikennd viðurlög telst endanleg í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að horfa eftir atvikum til þess hvort mælt er sérstaklega fyrir um fresti til að bera slíka ákvörðun undir dómstóla í reglum landsréttar. Virðist byggt á þessum skilningi í *dómi Hæstaréttar 8. júní 2006, mál nr. 248/2006*.
9. Meginreglan um ne bis in idem kemur almennt ekki í veg fyrir að mál sæti á sama tíma málsmeðferð á tveimur eða fleiri stigum (samhliða málsmeðferð). Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins hefur jafnframt verið dregin sú ályktun að það skipti ekki máli við mat á gildissviði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka hvort síðari málsmeðferðin til úrlausnar um refsiverða háttsemi byrji áður en að fyrri úrlausn um sömu háttsemi hefur öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif. Telja verður að þessi niðurstaða styðjist við gild efnisleg rök auk þess að vera betur í samræmi við tilganginn að baki meginreglunni um ne bis in idem.
10. Hugtakið *punished* í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka veldur almennt ekki vandkvæðum við túlkun. Þarna er átt við þau tilvik þegar maður hefur í síðara máli verið dæmdur til refsingar eða beinlínis þurft að sæta refsikenndum viðurlögum af hálfu stjórnvalds sem að öðru leyti fullnægir Engel-viðmiðunum. Orðalagið *liable to be tried* veldur hins vegar talsvert meiri vafa í þessu efni. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu má þó draga þá ályktun að rannsóknaraðgerðir lögreglu í framhaldi af sýknudómi, sem hafa það

að markmiði að afla gagna svo hægt sé að meta hvort skilyrði séu til endurupptöku sama máls, sbr. 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka, teljist ekki falla undir 1. mgr. sömu greinar. Þá hefur mannréttindadómstóllinn eðli máls samkvæmt ekki túlkað orðalagið *to be tried* með þeim hætti að formleg ákæra þurfi að hafa verið gefin út, sbr. hér á landi 116. gr. laga nr. 19/1991. Af réttarframkvæmd Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu virðist þó mega ráða að í ljósi tilgangs meginreglunnar um ne bis in idem sé fyrsta skilyrðið það að hin nýja málsmeðferð sé *hafin*. Við mat á hvort ný málsmeðferð á hendur manni vegna háttsemi, sem hann hefur áður verið sýknaður af eða sakfelldur, stríðir gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka hefur Mannréttindadómstóll Evrópu jafnframt lagt að því er virðist til grundvallar að huglæg afstaða þeirra opinberu aðila sem koma að hinni nýju málsmeðferð skipti máli. Loks virðist mega draga þá ályktun af dómaframkvæmdinni að ef úrlausn í máli manns í tilefni af háttsemi, sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur, felur í sér raunverulegan möguleika á því að málsmeðferð um sömu háttsemi verði endurtekin kunní hún að stríða gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka. Nánari afmörkun við túlkun þessa atriðis er óljós á þessu stigi.

11. Af réttarframkvæmd Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu verður ráðið að tvö skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að litið verði svo á að um sama brot sé að ræða í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka: Annars vegar verður hin nýja málsmeðferð að beinast að sömu háttsemi (l. actus reus) sem lá til grundvallar sýknu eða sakfellingu í fyrra máli; bæði mál verða því að beinast að sömu málsatvikum. Hins vegar verður verknaðarlýsing lagaákvæðis, sem liggur til grundvallar fyrri úrlausn, að vera samsvarandi í grundvallaratriðum þeirri sem byggt er á í síðara máli.
12. Í skilyrði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka um að maður sæti tvisvar refsingu eða málsmeðferð vegna sama brots felst að sá, sem er sýknaður eða sakfelldur í fyrra málinu, verður einnig að vera sá sem sætir hinni endurteknu málsmeðferð eða refsingu. Þetta leiðir til þess að hafi t.d. lögaðili einn hlotið refsingu eða refsikennd viðurlög girðir 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka almennt ekki í veg fyrir það að einstaklingur þurfi síðar meir að þola málsmeðferð eða refsingu vegna sömu atvika og lágu til grundvallar úrlausninni í máli lögaðilans. Rökrétt er til dæmis að horfa til ofangreindra sjónarmiða og viðhorfa úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu þegar lagt er t.d. á það mat hvort það stríði gegn 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka að gera forsvarsmanni lögaðila að sæta opinberri málsmeðferð og eftir atvikum refsingu fyrir dómi vegna sömu atvika og lágu til grundvallar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssektar vegna brota lögaðilans á bannákvæðum samkeppnislaga, sbr. 37. gr. laga nr. 44/2005.
13. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu skulu ákvæði 1. mgr. sömu greinar ekki vera því til fyrirstöðu að málið sé endurupptekið (e. reopened) í samræmi við lög og reglur á sviði sakamálaréttarfars viðkomandi ríkis ef fyrir hendi eru „nýjar eða nýupplýstar staðreyndir, eða ef megingalli hefur verið á fyrri málsmeðferð sem gæti haft áhrif á niðurstöðu málsins“. Gera verður skýran greinarmun á nýrri málsmeðferð í merkingu 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka, sem er bönnuð ef önnur skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt, og endurupptöku máls sem er heimil ef skilyrði 2. mgr. sömu greinar er fullnægt.
14. Þegar litið er til raunverulegs eðlis þeirrar háttsemi sem legið getur til grundvallar ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt 37. gr. laga nr. 44/2005, eðlis og markmiða slíkra sekta, þeirra sjónarmiða sem höfð skulu til hliðsjónar við ákvörðun þeirra og hversu þungbær þau viðurlög geta orðið sem slíkar sektir hafa í för með sér fyrir fyrirtæki eða samtök fyrirtækja, verður að leggja til grundvallar að um sé að ræða refsikennd viðurlög sem beitt er í tilefni af refsiverðri háttsemi að virtum *Engel-viðmiðunum*. Sé því almennt varhugavert að miða við annað en að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um álagningu stjórnvaldssektar í ákveðnu tilviki falli innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og þá með

afleiðingum að girt sé fyrir frekari málsmeðferð til úrlausnar um sömu háttsemi, sem leitt getur frekari refsinga eða refsikenndra viðurlaga, þegar slík ákvörðun hefur öðlast neikvæð efnisleg réttaráhrif.

15. Varhugavert er að leggja aðra niðurstöðu til grundvallar en að álagsbeiting skattstjóra á grundvelli 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt geti eftir atvikum talist til viðurlaga í tilefni af refsiverðri háttsemi í merkingu 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þá með þeim afleiðingum að falla einnig innan gildissviðs 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við sáttmálann.



## HEIMILDASKRÁ:

- Asbjörn Strandbakken: „Ne bis in idem“. Lov og Rett, 6. hefti 2002.
- Ben Emmerson & Andrew Ashworth: Human Rights and Criminal Justice. Sweet & Maxwell, London 2001.
- Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“. Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 29-88.
- D.J. Harris, M. O'Boyle og C. Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. Butterworths, London 1995.
- Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1999.
- Gorm Toftegaard Nielsen: „Dobbelstraff „Ne bis in idem“. Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2004.
- Hallgrímur Ásgeirsson: Skattarefsiréttur. Reykjavík 1993.
- Knut Høivik: „Er konkurranselovens tosporede sanksjonssystem overfor foretak hensiktsmessig“ Lov og rett, 45. árg., 6. hefti 2006, bls. 360-370.
- Johs. Andenæs: „Noen konsekvenser af det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskeretskonvensjon“. Rettsteori og rettsliv, Festskrift til Carsten Smith til 70-årsdagen 13. juli 2002, Universitetsforlaget, Oslo 2002
- Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999.
- Jónatan Þórmundsson: Viðurlög við afbrotum. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1992.
- Jónatan Þórmundsson: „Viðurlög við skattlagabrotum og skattlagning eftir á.“ Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1973, bls. 29-40, 45-59.
- Jens Edvin A. Skoghøy: „Forbudet mot gjentatt straffefølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 („ne bis in idem“).“ Tidsskrift for Rettsvitenskap 1/2003.
- Jørgen Aall: „Dobbelstraff“. Tidsskrift for Rettsvitenskap 1-2/2002.
- Macdonald, Matscher og Petzold: The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht, Boston 1993.
- NOU 2003:15.
- Páll Hreinsson: „Stjórnsýsluviðurlög“. Rannsóknir í félagsvísindum VI, Lagadeild, ritstj. Róbert R. Spanó, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2006, bls. 256 og 265.
- Peer Lorenzen o.fl.: Den Europæiske Menneskeretskonvention, Jurist og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2003.
- Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu - rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstól“. Tímarit lögfræðinga 4. hefti, 54. árg., 2004.
- Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrrri hluti) - grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“. Tímarit lögfræðinga 1. hefti 2004, bls. 5-47.
- Róbert R. Spanó: „Gildissvið meginreglunnar um ne bis in idem í 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu“. Rannsóknir í félagsvísindum VI, Lagadeild, ritstj. Róbert R. Spanó, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2005, bls. 301-326.
- Róbert R. Spanó: „Bann við afturvirkni refsilaga og grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“. Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 266-285.
- Wils PJ. Wouter: „The Principle of Ne bis in idem in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis“. World Competition 26(2), Kluwer Law International, 2003.

## **DÓMASKRÁ:**

### *Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:*

Fadin gegn Rússlandi frá 27. júlí 2006, mál nr. 58079/00  
Nikitin gegn Rússlandi frá 20. júlí 2004, mál nr. 50178/99.  
Doğan o.fl. gegn Tyrklandi frá 29. júní 2004.  
Janosevic gegn Svíþjóð frá 23. júlí 2002, mál nr. 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII.  
Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic gegn Svíþjóð frá 23. júlí 2002, mál nr. 36985/97.  
Göktan gegn Frakklandi frá 2. júlí 2002, mál nr. 33402/96, Reports of Judgments and Decisions 2002-V.  
Sailer gegn Austurríki frá 6. júní 2002, mál nr. 38237/97.  
W.F. gegn Austurríki frá 30. maí 2002, mál nr. 38275/97.  
Franz Fischer gegn Austurríki frá 29. maí 2001, mál nr. 37950/97.  
Oliveira gegn Sviss frá 30. júlí 1998, Reports 1998-V.  
J.G.F.R. gegn Hollandi frá 28. febrúar 1996, mál nr. 26331/95.  
Jamil gegn Frakklandi frá 25. maí 1995, Series A, No. 317-B.  
Gradinger gegn Austurríki frá 10. maí 1993, Series A-328 C.  
Tre Traktörer gegn Svíþjóð frá 7. júlí 1989, Series A no. 159.  
Engel o.fl. gegn Hollandi frá 8. júní 1976, Series A, No. 22.

### *Ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu og Mannréttindanefndar Evrópu um meðferðarhæfi kæru:*

Bratyakin gegn Rússlandi frá 9. mars 2006, mál nr. 72776/01.  
Paulow gegn Finnlandi frá 14. febrúar 2006, mál nr. 53434/99.  
Nilsson gegn Svíþjóð frá 13. desember 2005, mál nr. 73661/01.  
Wassdahl gegn Svíþjóð frá 29. nóvember 2005, mál nr. 36619/03.  
Sundqvist gegn Finnlandi frá 22. nóvember 2005, mál nr. 75601/01.  
Zigarella gegn Ítalíu frá 3. október 2002, mál nr. 48154/99.  
Falkner gegn Austurríki frá 30. september 2004, mál nr. 6072/02.  
Rosenquist gegn Svíþjóð frá 24. september 2004, mál nr. 60619/00.  
Bachmaier gegn Austurríki frá 2. september 2004, mál nr. 77413/01.  
Isaksen gegn Noregi frá 2. október 2003, mál nr. 13596/02.  
Garaudy gegn Frakklandi frá 24. júní 2003, mál nr. 65831/01.  
Manasson gegn Svíþjóð frá 8. apríl 2003, mál nr. 41265/98.  
Liedermann gegn Austurríki frá 5. desember 2002, mál nr. 54272/00.  
Smirnova og Smirnova gegn Rússlandi frá 3. október 2002, mál nr. 46133/99 og 48183/99.  
Manoussos gegn Tékklandi og Þýskalandi frá 9. júlí 2002, mál nr. 46468/99.  
S.R. gegn Svíþjóð frá 23. apríl 2002, mál nr. 62806/00.  
Unterguggenberger gegn Austurríki frá 25. september 2001, mál nr. 34941/97.  
Amrollahi gegn Danmörku frá 28. júní 2001, mál nr. 56811/00.  
R.T. gegn Sviss frá 30. maí 2000, mál nr. 31982/96.  
Haralambidis o.fl. gegn Grikklandi frá 23. mars 2000, mál nr. 36706/97.  
Ponsetti og Chesnel gegn Frakklandi frá 14. september 1999, mál nr. 36855/97 og 41731/98, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI.  
DC, HS og AD gegn Englandi frá 14. september 1999, mál nr. 39031/97.  
Ahmet Sagir gegn Austurríki frá 2. júlí 1998, mál nr. 32054/96.  
Korpoo gegn Finnlandi frá 17. maí 1995, mál nr. 19341/92.  
Z. o.fl. gegn Grikklandi og Englandi frá 22. febrúar 1995, mál nr. 22937/93.  
Buzunis gegn Grikklandi frá 2. desember 1994, mál nr. 22997/93.  
S. gegn Vestur-Þýskalandi frá 1983, 39. D.R. 43.

X. gegn Austurríki frá 13. júlí 1970, Collection 35.

*Dómar Hæstaréttar Íslands:*

Hrd. 8. júní 2006, mál nr. 248/2006.

Hrd. 31. maí 2005, mál nr. 216/2005.

*Dómar Hæstaréttar Noregs og Svíþjóðar:*

Rt. 2004, bls. 1500

Rt. 2004, bls. 1343

Rt. 2004, bls. 927

Rt. 2003, bls. 1827

Rt. 2003, bls. 1221

Rt. 2003, bls. 1100

Rt. 2002, bls. 557

Dómur Hæstaréttar Svíþjóðar frá 29. nóvember 2000 í máli B 868-99

Rt. 2002, bls. 114.



## Drög að frumvarpi til breytinga á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði

### Frumvarp til laga

um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti.

##### 1. gr.

74. gr. laganna orðast svo:

##### *Stjórnvaldssektir.*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 4. – 16. gr. um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja sem hafa heimild til verðbréfavíðskipta og veita opinbera fjárfestingarráðgjöf,
2. 1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu,
3. 23. gr. um upplýsingar í lýsingu,
4. 32. gr. um flöggunarskyldu,
5. 2. mgr. 35. gr. um birtingu upplýsinga um verulegan hlut,
6. 1. mgr. 37. gr. um tilboðsskyldu,
7. 6. mgr. 37. gr., 2. mgr. 38. gr. og 52. gr. um tilboðsyfirlit,
8. 39. gr. um tilkynningu um tilboð,
9. 40. gr. um skilmála tilboðs,
10. 41. gr. um skyldur stjórnar,
11. 2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs,
12. 44. gr. um breytingar á tilboði,
13. 1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs,
14. 54. gr. um tilkynningar víðskiptavaka,
15. 55. gr. um markaðsmisnotkun og milligöngu fjármálafyrirtækis,
16. 59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmeða miðlun innherjaupplýsinga,
17. 60. gr. um innherjasvik,
18. 1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármálafyrirtækis,
19. 62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja,
20. 63. gr. um tilkynningaskyldu fruminnherja,
21. 64. gr. um birtingu upplýsinga um víðskipti fruminnherja,
22. 65. gr. um innherjaskrá,
23. 66. gr. um tilkynningu til innherja,
24. 67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og víðskiptum innherja,
25. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 75. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það

hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

## 2. gr.

75. gr. laganna orðast svo:

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

## 3. gr.

76. gr. laganna orðast svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssektar eða kærur til lögreglu, hefur maður, 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.

## 4. gr.

77. gr. laganna orðast svo:

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu 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 sem staðið hafa að broti.

## 5. gr.

78. gr. laganna orðast svo:

*Sektir eða fangelsi allt að tveimur árum.*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 4. – 16. gr. um réttindi og skyldur fjármálaafyrirtækja sem hafa heimild til verðbréfavíðskipta og veita opinbera fjárfestingarráðgjöf,
2. 1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu,
3. 23. gr. um upplýsingar í lýsingu,
4. 32. gr. um flöggunarskyldu,
5. 2. mgr. 35. gr. um birtingu upplýsinga um verulegan hlut,
6. 1. mgr. 37. gr. um tilboðsskyldu,
7. 6. mgr. 37. gr. og 2. mgr. 38. gr. um tilboðsyfirlit,
8. 39. gr. um tilkynningu um tilboð,
9. 40. gr. um skilmála tilboðs,
10. 41. gr. um skyldur stjórnar,
11. 2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs,

12. 44. gr. um breytingar á tilboði,
13. 1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs,
14. 41. gr. um skyldur stjórnar,
15. 54. gr. um tilkynningar viðskiptavaka,
16. 59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmæta miðlun innherjaupplýsinga,
17. 62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja,
18. 63. gr. um tilkynningaskyldu fruminnherja,
19. 64. gr. um birtingu upplýsinga um viðskipti fruminnherja,
20. 65. gr. um innherjaskrá,
21. 67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og viðskiptum innherja.

6. gr.

Á eftir 78. gr. koma þrjár nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (78. gr. a)

*Sektir eða fangelsi allt að sex árum.*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að sex árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 1. mgr. 55. gr. um markaðsmisnotkun,
2. 60. gr. um innherjasvik,
3. 2. mgr. 55. gr. og 1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármálafyrirtækis.

b. (78. gr. b)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 76. og 77. gr. fyrnist á tíu árum.

c. (78. gr. c)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## II. KAFLI

### Breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

#### 7. gr.

110. gr. laganna orðast svo:

#### *Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 3. gr. um að starfsleyfis skyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 1. mgr. 12. gr. um einkarétt fjármálafyrirtækja til að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni heiti þeirrar tegundar fjármálafyrirtækja sem fyrirtækið hefur starfsleyfi fyrir,
3. 19. gr. um góða viðskiptahætti og venjur,
4. 20.-27. gr. um starfsheimildir,
5. 2. mgr. 29. gr. um skyldu til að setja traustar tryggingar fyrir lánnum sem veitt eru í tengslum við hlutfjárútboð til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárhlutum umfram tiltekið hlutfall heildarfjárhæðar hlutfjár,
6. 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum,
7. 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi,
8. 1. og 5. mgr. 36. gr., 1. og 4. mgr. 37. gr., 1. mgr. 38. gr. og 39. gr. um starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis,
9. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. um virka eignarhluti,
10. 1. og 2. másl. 1. mgr. 53. gr. um hæfisskilyrði starfsmanna fjármálafyrirtækja sem hafa umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við viðskipti með fjármálagerninga og tilkynningar um mannabreytingar,
11. 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála,
12. 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri,
13. 57. gr. um viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki,
14. 58. gr. um þagnarskyldu,
15. 4. mgr. 63. gr. um bann við endurgreiðslu stofnfjár til stofnfjáreigenda,
16. 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlits telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði,
17. 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárhlutar eða aukningu stofnfjár,
18. 4. mgr. 73. gr. um skyldu sparisjóðs sem breytt hefur verið í hlutfélag til að nota orðið hlutfélag í heiti sínu,
19. 1., 2. og 4. mgr. 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja,
20. 89. gr. um skýrslu stjórnar,
21. 91. gr. um hæfi endurskoðanda,
22. 92. gr. um upplýsingaskyldu endurskoðanda,



23. 95. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins,
24. 106. gr. um samruna fjármálafyrirtækis,
25. 107. gr. um eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins,
26. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 111. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

#### 8. gr.

111. gr. laganna orðast svo:

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

#### 9. gr.

112. gr. laganna orðast svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærur til lögreglu, hefur maður, 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.

#### 10. gr.

Á eftir 112. gr. koma fjórar nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (112. gr. a)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

b. (112. gr. b)

#### *Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 3. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,

2. 2. mgr. 29. gr. um skyldu til að setja traustar tryggingar fyrir lánum sem veitt eru í tengslum við hlutafjárútböð til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárlutum umfram tiltekið hlutfall heildarfjárhæðar hlutafjár,
  3. 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum,
  4. 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi,
  5. 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála,
  6. 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri,
  7. 57. gr. um viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki,
  8. 58. gr. um þagnarskyldu,
  9. 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlits telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði,
  10. 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárlutar eða aukningu stofnfjár,
  11. 1., 2. og 4. mgr. 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja,
  12. 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár,
  13. 87. gr. samningu ársreikninga og undirritun,
  14. 1. mgr. 88. gr. um góða reikningsskilavenju,
91. og 92. gr. um hæfi endurskoðanda og skyldu hans til að tilkynna um ágalla í rekstri.

c. (112. gr. c)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 112. gr. fyrnist á tíu árum.

d. (112. gr. d)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

### III. KAFLI

#### Breyting á lögum nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.

##### 11. gr.

Á eftir 41. gr. kemur nýr kafli, sem hefur fyrirsögnina **Viðurlög**, sem orðast svo og breytast greinatölur og kaflanúmer samkvæmt því:

a. (42. gr.)

##### *Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. og 34. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 6. gr. um tilkynningu um virkan eignarhlut,
3. 1. mgr. 7. gr. um hæfisskilyrði framkvæmdastjóra, þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri og viðskipti stjórnenda og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi,
4. 8. gr. um nafntilgreiningu,
5. 9. gr. um tilkynningarskyldu kauphalla og tilboðsmarkaða til Fjármálaeftirlitsins,
6. 11. gr. um hlutverk kauphallar,
7. 12. gr. um aðra starfsemi kauphallar,
8. 4. mgr. 15. gr. um að tilkynningar um staðfestingu á aðildarumsókn að kauphöll skuli sendar Fjármálaeftirlitinu,
9. 2. másl. 2. mgr. 16. gr. um tilkynningaskyldu kauphallar til Fjármálaeftirlits um ráðstafanir sem gerðar eru vegna brota skilyrða í aðildarsamningi,
10. 21.-23. gr. um viðskipta- og upplýsingakerfi,
11. 1. mgr. 24. gr. um upplýsingaskyldu,
12. 25. gr. um flöggunartilkynningar um eigin bréf,
13. 25. gr. a um upplýsingaskyldu í ársskýrslu,
14. 1. og 3. mgr. 29. gr. um upplýsingaskyldu markaðsaðila um eignayfirtöku á verðbréfum,
15. 1. mgr. 30. gr. um ábyrgðartryggingu kauphallar,
16. 32. gr. um hlutverk og starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar,
17. 34. gr. a um markaðstorg,
18. 40. gr. um þagnarskyldu,
19. 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins,
20. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 43. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það

hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í rikissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

b. (43. gr.)

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

c. (44. gr.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssektar eða kærðu til lögreglu, hefur maður, 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.

d. (45. gr.)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

e. (46. gr.)

*Sektir eða fangelsi.*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. og 34. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 2. og 3. mgr. 7. gr. um störf og verðbréfavíðskipti stjórnenda og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi,
3. 40. gr. um þagnarskyldu,
4. 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins.

f. (47. gr.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 43. gr. fynnist á tíu árum.

g. (48. gr.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

#### IV. KAFLI

##### **Breyting á lögum nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa.**

12. gr.

34. gr. laganna orðast svo:

##### *Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis,
2. 3. mgr. 3. gr. um að verðbréfamiðstöð skuli ekki stunda aðra starfsemi en kveðið er á um í lögnum eða er eðlileg í tengslum við hana,
3. 1. mgr. 5. gr. um tilkynningaskyldu til Fjármálaeftirlits um virkan eignarhlut,
4. 6. gr. um tilkynningarskyldu verðbréfamiðstöðvar til Fjármálaeftirlits,
5. 7. gr. um starfsreglur stjórnar verðbréfamiðstöðvar og samruna verðbréfamiðstöðvar við annað félag,
6. 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu,
7. 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningaskyldu endurskoðanda,
8. 1. og 2. másl. 13. gr. um reglur stjórnar verðbréfamiðstöðvar um hvaða verðbréf er unnt að taka til skráningar sem rafréf,
9. 14. gr. um að verðbréfamiðstöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi,
10. 2. mgr. 30. gr. um ábyrgðarsjóð verðbréfamiðstöðvar,

11. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 34. gr. a

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

13. gr.

Á eftir 34. gr. koma sex nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (34. gr. a)

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (34. gr. b)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu, hefur maður, 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.

c. (34. gr. c)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

d. (34. gr. d)

#### *Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggja þyngrri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis,
2. 3. mgr. 3. gr. um bann við því að verðbréfamiðstöð stundi aðra starfsemi en kveðið er á um í lögnum eða er eðlileg í tengslum við hana,
3. 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu,
4. 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningaskyldu endurskoðanda,

5. 14. gr. um að verðbréfamíðstöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi.

e. (34. gr. e)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 34. gr. b fýrnist á tíu árum.

f. (34. gr. f)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## V. KAFLI

### Breyting á lögum nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

14. gr.

68. gr. laganna orðast svo:

#### *Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 3. mgr. 1. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis,
2. 1. mgr. 4. gr. um stofnun fagfjárfestasjóða og tilkynningu um stofnun sjóðanna til Fjármálaeftirlits,

3. 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
4. 11. gr. um einkarétt verðbréfasjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið verðbréfasjóður,
5. 2. mgr. 15. gr. um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
6. 1. mgr. 18. gr. um útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs,
7. 19. gr. um góða viðskiptahætti,
8. 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða,
9. 29. gr. um auglýsingu innlausnarvirðis,
10. 30. - 42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða,
11. 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi,
12. 45. gr. um markaðssetningu íslenskra verðbréfasjóða utan Íslands,
13. 46. – 51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða,
14. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
15. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
16. 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs,
17. 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða,
18. 1. mgr. 52. gr., sbr. II. kafla H, og 5. mgr. 62. gr., um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
19. 2. mgr. 52. gr. og 3. mgr. 62. gr. um einkarétt fjárfestingarsjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið fjárfestingarsjóður,
20. 54. og 65. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða,
21. 55. og 65. gr. um tilkynningu um áhættu,
22. 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
23. 2. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóður skuli rekinn í samræmi við góða viðskiptahætti,
24. 7. mgr. 62. gr. um skyldu hlutabréfasjóðs til að vekja athygli á reglum um innlausnarskyldu sjóðsins,
25. 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um skipun og störf stjórnna hlutabréfa- og fjárfestingarsjóða,
26. 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um virka eignarhluti.
27. 3. mgr. 63. gr. um að framkvæmdastjóri hlutabréfasjóðs skuli hafa lokið prófi í verðbréfavíðskiptum,
28. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 69. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

#### 15. gr.

69. gr. laganna orðast svo:

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

#### 16. gr.

70. gr. laganna orðast svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu, hefur maður, 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.

#### 17. gr.

Á eftir 70. gr. koma fjórar nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (70. gr. a)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

b. (70. gr. b)

#### *Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 3. mgr. 1. gr. um leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis,
2. 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem löggin taka ekki til,
3. 2. mgr. 15. gr. um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
4. 1. mgr. 18. gr. um útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs,
5. 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða,
6. 30. - 42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða,
7. 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi,
8. 46. - 51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða,

9. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
10. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
11. 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs,
12. 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða,
13. 1. mgr. 52. gr., sbr. II. kafla H, og 5. mgr. 62. gr., um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
14. 54. og 65. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða,
15. 55. og 65. gr. um tilkynningu um áhættu,
16. 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
17. 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um þagnarskyldu,
18. 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um virka eignarhluti.

c. (70. gr. c)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 70. gr. fyrnist á tíu árum.

d. (70. gr. d)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

VI. KAFLI  
**Breyting á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi.**

18. gr.

99. gr. laganna orðast svo:

*Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis,
2. 1. mgr. 5. gr. um að váttryggingaáhætta skuli aðeins frumtryggð hjá váttryggingafélagi með starfsleyfi á Íslandi eða á Evrópska efnahagssvæðinu,
3. 9. – 11. gr. um starfsheimildir,
4. 12. gr. um góða viðskiptahætti og venjur í váttryggingaviðskiptum,
5. 1. mgr. 13. gr. um að greinilega skuli koma fram í heiti váttryggingafélags að um váttryggingafélag sé að ræða,
6. 16. gr. um greiðslu hluta,
7. 2. mgr. 19. gr. um að ekki skuli stofnað til váttryggingasamninga og ábyrgða vegna þeirra eða innheimtu iðgjalda þegar stofna á gagnkvæmt váttryggingafélag fyrr en félagið hefur verið skráð,
8. 22. og 23. gr. um bindingu starfsleyfis váttryggingafélags við tiltekna greinaflokka váttrygginga eða váttryggingagreinar innan þeirra,
9. 1. mgr. 27. gr. um leyfisumsókn til Fjármálaeftirlits ef váttryggingafélag með starfsleyfi hér á landi hyggst taka upp nýjan greinaflokk váttrygginga eða váttryggingagrein eða breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum
10. 3. mgr. 27. gr. um að senda skuli breytingar á samþykktum váttryggingafélags til Fjármálaeftirlits innan viku frá samþykkt þeirra,
11. 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar,
12. 35. gr. um ávöxtun eigna til jöfnunar váttryggingaskuld vegna váttryggingaráhættu,
13. 4. mgr. 37. gr. um tilkynningaskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
14. 1. mgr. 39. gr. um að aðilar sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í váttryggingafélagi skuli fyrir fram leita samþykkis Fjármálaeftirlits,
15. 9. mgr. 39. gr. um hvernig fara skal með mál þar sem aðili eignast virkan eignarhlut í váttryggingafélagi þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það,
16. 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta,
17. 7. mgr. 43. gr. um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra váttryggingafélags til að gera FME viðvart um málefni sem hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins,
18. 2. mgr. 46. gr. um tilkynningaskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlits,
19. 1. mgr. 47. gr. um að senda skuli Fjármálaeftirliti ársreikning,
20. 49. gr. um úthlutun arðs,
21. 1. mgr. 64. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar á Evrópska efnahagsvæðinu til að opna útibú hér á landi,

22. 1. mgr. 65. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar á Evrópska efnahagsvæðinu til að veita þjónustu hér á landi,
23. 1. mgr. 71. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar utan Evrópska efnahagsvæðisins til að opna útibú hér á landi,
24. 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags,
25. 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár,
26. 1., 4. og 5. mgr. 77. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að opna útibú í öðru aðildarríki Evrópska efnahagsvæðisins,
27. 1., 2. og 4. mgr. 78. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki Evrópska efnahagsvæðisins,
28. 79. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagsvæðisins,
29. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 99. gr. a.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

#### 19. gr.

Á eftir 99. gr. koma sex nýjar greinar, svohljóðandi:

##### a. (99. gr. a)

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

##### b. (99. gr. b)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærðu til lögreglu, hefur maður, 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.

##### c. (99. gr. c)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

d. (99. gr. d)

*Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis,
2. 1. mgr. 5. gr. um að váttryggingaáhætta skuli aðeins frumtryggð hjá váttryggingafélagi með starfsleyfi á Íslandi eða á Evrópska efnahagssvæðinu,
3. 16. gr. um greiðslu hluta,
4. 22. og 23. gr. um bindingu starfsleyfis váttryggingafélags við tiltekna greinaflokka váttrygginga eða váttryggingagreinar innan þeirra,
5. 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar,
6. 4. mgr. 37. gr. um tilkynningaskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
7. 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta,
8. 1. – 3. mgr. 44. gr. um ársreikninga,
9. 2. mgr. 45. gr. um hæfi endurskoðanda,
10. 1. mgr. 46. gr. um að ársreikningur váttryggingafélags skuli endurskoðaður í samræmi við góða endurskoðunarvenju,
11. 2. mgr. 46. gr. um tilkynningaskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlits,
12. 49. gr. um úthlutun arðs,
13. 1. mgr. 64. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar á Evrópska efnahagssvæðinu til að opna útibú hér á landi,
14. 1. mgr. 65. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar á Evrópska efnahagssvæðinu til að veita þjónustu hér á landi,
15. 1. mgr. 71. gr. um heimild erlendra váttryggingafélaga með aðalstöðvar utan Evrópska efnahagssvæðisins til að opna útibú hér á landi,
16. 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags,
17. 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár,
18. 1. og 6. mgr. 90. gr. um aðgerðir vegna ónógs gjaldþols.

e. (99. gr. e)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 99. gr. b fýrnist á tíu árum.

f. (99. gr. f)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærufjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er

vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## VII. KAFLI

### Breyting á lögum nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga.

20. gr.

62. gr. laganna orðast svo:

#### *Stjórnvaldssektir*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar,
2. 12. gr. um heiti váttryggingamiðlara,
3. 13. gr. um breytingu á starfsemi,
4. 1. mgr. 14. gr. um að váttryggingamiðlari skuli einungis miðla frumtryggingum á vegum váttryggingafélaga sem hafa starfsleyfi hér á landi,
5. 15. – 17. gr. um hæfisskilyrði,
6. 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að miðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum,
7. 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara,
8. 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar,
9. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara,
10. 28. gr. um góða viðskiptahætti og venjur,
11. 30. – 32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara,
12. 36. gr. um innlögn starfsleyfis,
13. 37. gr. um skil á ársreikningi,
14. 38. gr. um tilkynningu um framkomna skaðabótakröfu,
15. 41. gr. um heiti váttryggingaumboðsmanns,
16. 1. mgr. 42. gr. um takmarkanir á starfsemi váttryggingaumboðsmanns,
17. 43. gr. um viðtöku váttryggingaumboðsmanns á fjármunum,
18. 1. mgr. 44. gr. um vörslufjárreikning váttryggingaumboðsmanns,
19. 45. gr. um góða viðskiptahætti og venjur váttryggingaumboðsmanns,
20. 51. – 53. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingaumboðsmanns,

21. 55. – 57. gr. um starfsemi váttryggingamiðlara og váttryggingaumboðsmanna milli landa,

22. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 62. gr. a

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærrí, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

21. gr.

Á eftir 62. gr. koma sex nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (62. gr. a)

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (62. gr. b)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærur til lögreglu, hefur maður, 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.

c. (62. gr. c)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

d. (62. gr. d)

#### *Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. gr., 12., 13. og 14. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar,
2. 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að miðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum,

3. 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara,
4. 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar,
5. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara,
6. 30. – 32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara.

e. (62. gr. e)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 62. gr. b fýrnist á tíu árum.

f. (62. gr. f)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## VIII. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.**

22. gr.

55. gr. laganna orðast svo:

*Stjórnvaldssektir.*

Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 1. mgr. 4. gr. um lágmarkstryggingavernd,
2. 2. mgr. 4. gr. um tilgreiningu iðgjalds,



3. 1. og 2. mgr. 5. gr. um ráðstöfun þess hluta iðgjalds sem renna skal til séreignar,
4. 4. mgr. 5. gr. um fjárhagslegan aðskilnað rekstrar er lýtur að varðveislu og ávöxtun iðgjalds sem rétthafar hafa beinan ráðstöfunarrétt yfir,
5. 3. – 5. mgr. 8. gr. um hverjir hafa leyfi til að taka við viðbótarlífeyrissparnaði,
6. 1. mgr. 9. gr. um efni sammings um viðbótartryggingarvernd og séreignarsparnað,
7. 10. gr. um staðfestingu ráðherra á reglum um tryggingavernd og tilkynningu til ráðherra um breytingar á slíkum reglum,
8. 11. og 12. gr. um lífeyrissparnað,
9. 2. mgr. 13. gr. um mat á réttindum sjóðfélaga,
10. 14. – 17. gr. um lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum,
11. 1. – 3. mgr. 18. gr. um skrá um iðgjöld og réttindi og upplýsingaskyldu,
12. 4. mgr. 18. gr. um rökstuðning ákvörðunar lífeyrissjóðs,
13. 2. mgr. 19. gr. um það þegar menn eiga lífeyrisréttindi í fleiri en einum lífeyrissjóði,
14. 20. gr. um starfsheimildir lífeyrissjóða,
15. 1. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar,
16. 22. gr. um skyldu lífeyrissjóða til að nota orðið lífeyrissjóður í heiti sínu,
17. 24. gr. um tryggingafræðilega athugun,
18. 28. gr. um breytingar á samþykktum,
19. 29. gr. um skyldur stjórnar lífeyrissjóðs,
20. 2. – 5. mgr. 31. gr. um hæfi stjórnar og framkvæmdastjóra lífeyrissjóðs,
21. 32. gr. um þagnarskyldu,
22. 4. mgr. 34. gr. um að lífeyrissjóður skuli hafa í þjónustu sinni starfsmann hæfan til að sinna verðbréfavíðskiptum,
23. 5. mgr. 34. gr. um skyldu lífeyrissjóðs til ráðgjafar og upplýsingamiðlunar,
24. 1. mgr. 35. gr. um fyrirkomulag innra eftirlits og innri endurskoðunar,
25. 36. – 38. gr. um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða,
26. 3. mgr. 39. gr. um tryggingafræðilega úttekt og tilkynningarskyldu tryggingarfræðings til stjórnar lífeyrissjóðs og Fjármálaeftirlits,
27. 4. mgr. 39. gr. um hæfi tryggingarfræðings,
28. 1. – 3. mgr. 40. gr. um ársreikning,
29. 2. mgr. 42. gr. um hæfi endurskoðanda,
30. 4. mgr. 42. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til stjórnar lífeyrissjóðs og Fjármálaeftirlits,
31. 43. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins,
32. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 55. gr. a.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá [ ] kr. til [ ] kr., en geta þó verið hærri, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, fjárhagslegs ávinnings af broti, tjóns sem af broti hlýst, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í rikissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

23. gr.

Á eftir 55. gr. koma sex nýjar greinar, svohljóðandi:

a. (55. gr. a)

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, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsivíðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (55. gr. b)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærur til lögreglu, hefur maður, 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 þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

c. (55. gr. c)

Heimild Fjármálaeftirlits til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

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

d. (55. gr. d)

*Sektir eða fangelsi*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 1. mgr. 4. gr. um lágmarkstryggingavernd,
2. 4. mgr. 5. gr. um fjárhagslegan aðskilnað rekstrar er lýtur að varðveislu og ávöxtun iðgjalds sem réthafar hafa beinan ráðstöfunarrétt yfir,
3. 2. – 4. mgr. 6. gr. um skyldur gagnvart ríkisskattstjóra,
4. 7. gr. greiðslu lífeyrisiðgjalds,
5. 2. mgr. 8. gr. um framsal, veðsetningu eða aðra ráðstöfun innistæðu eða réttindum samkvæmt samningi um viðbótartryggingarvernd eða lífeyrisréttindi í séreign,
6. 3. – 5. mgr. 8. gr. um hverjir hafa leyfi til að taka við viðbótarlífeyrissparnaði,
7. 1. mgr. 9. gr. um efni sammings um viðbótartryggingarvernd og séreignarsparnað,
8. 10. gr. um staðfestingu ráðherra á reglum um tryggingavernd og tilkynningu til ráðherra um breytingar á slíkum reglum,
9. 11. og 12. gr. um lífeyrissparnað,
10. 2. mgr. 13. gr. um mat á réttindum sjóðfélaga,
11. 2. mgr. 13. gr. um mat á réttindum sjóðfélaga,
12. 14. – 17. gr. um lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum,
13. 1. - 3. mgr. 18. gr. um skrá um iðgjöld og réttindi og upplýsingaskyldu,
14. 20. gr. um starfsheimildir lífeyrissjóða,
15. 1. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar,

- 16. 24. gr. um tryggingafræðilega athugun,
- 17. 29. gr. um skyldur stjórnar lífeyrissjóðs,
- 18. 2. – 4. mgr. 31. gr. um hæfi stjórnar og framkvæmdastjóra lífeyrissjóðs,
- 19. 32. gr. um þagnarskyldu,
- 20. 5. mgr. 34. gr. um skyldu lífeyrissjóðs til ráðgjafar og upplýsingamiðlunar,
- 21. 36. – 38. gr. um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða,
- 22. 1. mgr. 39. gr. um hreina eign lífeyrissjóðs og áætlun framtíðariðgjalda,
- 23. 3. mgr. 39. gr. um tryggingafræðilega úttekt og tilkynningarskyldu tryggingafræðings til stjórnar lífeyrissjóðs og Fjármálaeftirlits,
- 24. 4. mgr. 39. gr. um hæfi tryggingafræðings,
- 25. 1. – 3. mgr. 40. gr. um ársreikning,
- 26. 2. mgr. 42. gr. um hæfi endurskoðanda,
- 27. 4. mgr. 42. gr. um tilkynningaskyldu endurskoðanda til stjórnar lífeyrissjóðs og Fjármálaeftirlits.

e. (55. gr. e)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Sök samkvæmt ákvæðum 55. gr. b fýrnist á tíu árum.

f. (55. gr. f)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærufjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kærufjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## IX. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.**

1. mgr. 12. gr. laganna fellur brott. 24. gr.

**X. KAFLI**  
**Gildistaka.**

Lög þessi öðlast gildi XXX. 25. gr.

## Drög að frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum

### Frumvarp til laga

um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005.

#### 1. gr.

Á eftir 17. gr. kemur ný grein, er verður 17. gr. a, svohljóðandi:

Hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja gerst brotleg við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra, er Samkeppniseftirlitinu heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málinu með sátt. Sama gildir ef um samruna er að ræða sem hindrar virka samkeppni, sbr. 17. gr. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Samkeppniseftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

#### 2. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn:

- a. banni 10. eða 12. gr.,
- b. banni 11. gr.,
- c. fyrirmælum samkeppnisyrvalda á grundvelli 14. gr.,
- d. skilyrðum, sem samkeppnisyrvald hafa sett, fyrir veitingu undanþágu á grundvelli 15. gr.,
- e. ráðstöfunum, aðgerðum eða bráðabirgaákvörðunum á grundvelli 16. gr.,
- f. íhlutun, fyrirmælum eða skilyrðum samkeppnisyrvalda á grundvelli 1.,5. og 6. mgr. 17. gr.,
- g. tilkynningaskyldu skv. 3. mgr. 17. gr.,
- h. sátt milli Samkeppniseftirlitsins og aðila, sbr. 17. gr. a.
- i. skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn skv. 19. gr.,
- j. banni 53. og 54. gr. EES-samningsins.

Sektir geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti. Ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skal fjárhæð sektar ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu hvers fyrirtækis sem á fulltrúa í stjórn samtakanna. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða. Sektirnar renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Unnt er að lækka sektir ef fyrirtæki hefur haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Þá má falla frá

sektarákvörðun hafi fyrirtæki verið fyrst til að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti og að uppfylltum nánari skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Ef samtök fyrirtækja, sem sektuð eru með hliðsjón af veltu aðila að samtökunum, eru ekki gjaldhæf er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja hvert það fyrirtæki sem átti fulltrúa í stjórn samtakanna um greiðslu sektarinnar. Fjárskuldbinding hvers fyrirtækis vegna greiðslu sektarinnar skal þó ekki vera hærri en 10% af heildarveltu þess á síðasta rekstrarári.

Samkeppniseftirlitinu er óheimilt að krefja fyrirtæki um greiðslu á grundvelli 5. mgr. ef fyrirtæki sýnir fram á að það hafi ekki unnið eftir ákvörðun samtakanna þar sem hvatt var til brotsins, verið ókunnugt um ákvörðunina eða lagst gegn henni áður en Samkeppniseftirlitið hóf rannsókn málsins.

### 3. gr.

Á eftir 37. gr. kemur ný grein, er verður 37. gr. a., svohljóðandi:

Heimild Samkeppniseftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar tíu ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Samkeppniseftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti eða þegar framkvæmd er leit á starfsstað fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja á grundvelli 20. gr. laga þessara. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

### 4. gr.

Á eftir 41. gr. laganna koma tvær nýjar greinar er verða 41. gr. a og 41. gr. b, svohljóðandi:

#### a. (41. gr. a)

Hver starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja sem framkvæmir, hvetur til eða lætur framkvæma samráð sem brýtur gegn 10. og 12. gr. laga þessara og varðar þau atriði sem tilgreind eru í 2. og 3. mgr., skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ákvæði 1. mgr. tekur til eftirfarandi brota fyrirtækja á sama sölustigi eða samtaka fyrirtækja á 10. eða 12. gr. laga þessara:

- a. samráð um verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör,
- b. samráð um takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu,
- c. samráð um skiptingu á birgðalindum eða mörkuðum, t.d. eftir svæðum eða viðskiptavinum,
- d. samráð um gerð tilboða,
- e. samráð um að eiga ekki viðskipti við tiltekin fyrirtæki eða neytendur,
- f. upplýsingagjöf um þau atriði sem fram koma í liðum a.-e.

Ákvæði 1. mgr. tekur einnig til ólögmeats samráðs milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði að fyrirtæki hefji ekki samkeppni í atvinnustarfsemi.

Með samráði í þessari grein er átt við samninga, samþykktir, ákvarðanir eða samstilltar aðgerðir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er rís vegna brota á 10., 12. og 42. gr. laga þessara.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt grein þessari er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

b. (41. gr. b)

Hver sá sem í tengslum við upplýsingaöflun á grundvelli 19. og 20. gr. laga þessara og reglna settum samkvæmt þeim eyðileggur, falsar, kemur undan eða gerir á annan hátt ónothæf hvers konar gögn, sem hafa þýðingu fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins, skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum, nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.

Hver sá sem við upplýsingagjöf skv. 19. gr. laga þessara veitir Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Sömu refsingu skal hver sæta, sem að öðru leyti gefur stjórnvöldum, sem annast framkvæmd laga þessara, rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.

Gera má lögaðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot skv. 1.-3. mgr.

## 5. gr.

42. gr. laganna orðast svo:

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærú Samkeppniseftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Samkeppniseftirlitið m.t.t. grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort sá hluti málsins sem varðar refsíabýrgð einstaklings skuli kærður til lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Falla má frá kærú á hendur einstaklingi hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það þegar hefur í förum sínum, enda séu nánari skilyrði uppfyllt sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum.

Með kærú Samkeppniseftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna, sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að kærú mál til lögreglu.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærúvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærúvaldi er heimilt að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem þau hafa aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Samkeppniseftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Ákærúandi getur sent mál sem varðar brot á samkeppnislögum og gögn því tengd til Samkeppniseftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

## 6. gr.

Á eftir 42. gr. laganna kemur ný grein er verður 42. gr. a, svohljóðandi:

Samkeppniseftirlitinu er heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum er tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á lögum þessum, ef hætta er á að slíkur aðgangur torveldi opinbera rannsókn. Þeirri takmörkun skal þó ávallt aflétt tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið tekur endanlega ákvörðun í málinu.

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem fyrirvarsmaður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota á 41. gr. a samkeppnislaga.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi.....


Ákvæði til bráðabirgða.

Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn fyrirmælum eða skilyrðum á grundvelli laga nr. 9/1993 með síðari breytingum.




VIÐAUKI 5

**Yfirlit yfir helstu lög um starfsemi á fjármálamarkaði og  
auðkenning á þeim brotum sem nefndin telur að eigi að  
varða viðurlögum ásamt tillögum um viðurlög**

 : Stjórnvaldssektir.

 : Stjórnvaldssektir og Sekt/fangelsi.

 : Einungis sekt/fangelsi

**Ath. Um vinnuskjal er að ræða sem dreift var til nefndarmanna haustið 2004. Skjalið endurspeglar ekki gildandi rétt á skiladegi nefndarinnar.**

## Lög um fjármálafyrirtæki 2002 nr. 161 20. desember

*Ferill málsins á Alþingi. Frumvarp til laga.*

**Tóku gildi 1. janúar 2003.** *EES-samningurinn:* IX. viðauki tilskipun 85/611/EBE, 86/635/EBE, 93/22/EBE, 95/26/EB, 2000/12/EB og 2000/43/EB. *Breytt með* [L. 4/2004](#) (tóku gildi 6. febr. 2004), [L. 129/2004](#) (tóku gildi 31. des. 2005) og [L. 130/2004](#) (tóku gildi 1. jan. 2005, sjá nánar um lagaskil í 21. gr.; *EES-samningurinn:* IX. viðauki tilskipun 2002/87/EB og 2001/24/EB).

### I. kafli. Gildissvið.

**■ 1. gr.** Lög þessi gilda um innlend fjármálafyrirtæki og um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi. Með fjármálafyrirtæki er í lögum þessum átt við fyrirtæki sem fengið hefur starfsleyfi skv. 6. gr., sbr. 4. gr.

### II. kafli. Starfsleyfi.

#### A. Veiting starfsleyfis.

#### ■ 2. gr. Starfsleyfisveitandi.

Fjármálaeftirlitið veitir starfsleyfi samkvæmt lögum þessum. Fjármálafyrirtæki er heimilt að hefja starfsemi þegar það hefur fengið starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins.

[Fjármálaeftirlitið skal hafa samráð við lögbær yfirlöng í öðrum aðildarríkjum við mat á umsókn um starfsleyfi fjármálafyrirtækis sem er:

- a. dótturfélag fjármálafyrirtækis eða váttryggingafélags með starfsleyfi í öðru aðildarríki,
- b. dótturfélag móðurfélags fjármálafyrirtækis eða váttryggingafélags með starfsleyfi í öðru aðildarríki, eða

c. undir yfirráðum aðila, einstaklings eða lögaðila, sem hefur ráðandi stöðu í fjármálafyrirtæki eða váttryggingafélagi í öðru aðildarríki.

Samráð skv. 2. mgr. skal m.a. taka til upplýsinga um hæfi hluthafa og stjórnenda, sbr. 42. og 52. gr.

Samráð skv. 2. mgr. gildir jafnframt um viðvarandi eftirlit með því að starfskilyrði séu uppfyllt.

Með aðildarríki í lögum þessum er átt við ríki sem er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu eða aðili að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 1. gr.](#)

#### ■ 3. gr. Leyfissskyld starfsemi.

Eftirtalin starfsemi er starfsleyfissskyld samkvæmt lögum þessum:

1. Móttaka endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi:
  - a. Innlán.
  - b. Skuldaviðurkenningar.
2. Veiting útlána sem fjármögnuð eru með endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi.
3. Eignaleiga þegar fyrirtæki hefur slíka starfsemi að meginstarfsemi sinni. Með eignaleigu er átt við leigustarfsemi með lausafé eða fasteignir þar sem leigusali selur leigutaka hið leigða gegn umsömdum leigugjaldi í tiltekinn lágmarksleigutíma.
4. Útgáfa og umsýsla greiðslukorta.
5. Útgáfa og umsýsla rafeyris.
6. Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti:
  - a. Móttaka og miðlun fyrirmæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga og framkvæmd slíkra fyrirmæla fyrir reikning þriðja aðila.
  - b. Eignastýring, sbr. lög um verðbréfavíðskipti.
  - c. Söluþrygging í tengslum við útgáfu eins eða fleiri fjármálagerninga eða markaðssetning slíkrar útgáfu.
  - d. Umsjón með útboði verðbréfa.
7. Rekstur verðbréfasjóða.

Um aðrar starfsheimildir fjármálafyrirtækja fer skv. IV. kafla.

Þrátt fyrir 1. mgr. geta eftirtaldir aðilar sinnt starfsemi skv. a-lið 6. tölul. 1. mgr. án starfsleyfis:

1. Seðlabankar ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins og aðrar opinberar stofnanir sem annast eða hafa afskipti af lánamálum ríkja.
2. Váttryggingafélög.

3. Lögaðilar sem veita þjónustu fyrir móðurfélög sín, dótturfélög sín eða fyrir önnur dótturfélög móðurfélags síns.

4. Héraðsdóms- og hæstaréttarlögmenn og löggiltir endurskoðendur, enda sé þjónustan veitt sem eðlilegur þáttur í viðtækara viðfangsefni á starfssviði þeirra.

5. Lögaðilar sem veita aðeins þjónustu í tengslum við stjórnun á fjárfestingarsjóðum starfsmanna.

6. Lögaðilar sem mega ekki stunda önnur verðbréfavíðskipti en tilgreind eru í a-lið 6. tölul. 1. mgr. og er eingöngu heimilt að miðla fyrirælum til fjármálafyrirtækja og útibúa þeirra á Evrópska efnahagssvæðinu.

7. Aðilar sem hafa aðallega þá starfsemi með höndum að versla með hrávöru sín á milli eða við framleiðendur eða aðila sem nota þessar vörur í atvinnuskyni og veita eingöngu slíkum framleiðendum eða aðilum þjónustu í tengslum við verðbréfavíðskipti og aðeins í þeim mæli sem nauðsynlegt er vegna meginstarfsemi þeirra.

#### ■ 4. gr. Tegundir starfsleyfa.

Fjármálafyrirtæki getur fengið starfsleyfi sem:

1. Viðskiptabanki skv. 1.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. Viðskiptabanki skal þó ætíð hafa starfsleyfi og veita þjónustu skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 3. gr.

2. Sparisjóður skv. 1.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. Sparisjóður skal þó ætíð hafa starfsleyfi og veita þjónustu skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 3. gr.

3. Lánafyrirtæki skv. b-lið 1. tölul. og 2.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. Lánafyrirtæki skal ætíð hafa starfsleyfi skv. b-lið 1. tölul. og 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. Lánafyrirtæki hefur heimild til að kalla sig fjárfestingarbanka.

4. Rafeyrisfyrirtæki skv. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr.

5. Verðbréfafyrirtæki skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr.

6. Verðbréfamiðlun skv. a-lið 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. Verðbréfamiðlun getur fengið heimild til viðskipta fyrir eigin reikning skv. 26. gr., sbr. 14. gr.

7. Rekstrarfélag verðbréfasjóða skv. 7. tölul. og b-lið 6. tölul. 1. mgr. 3. gr.

Fjármálafyrirtæki sem fengið hefur starfsleyfi skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. telst vera lánastofnun í skilningi laga þessara.

#### ■ 5. gr. Umsókn.

Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg og henni skulu fylgja:

1. Upplýsingar um tegund starfsleyfis sem sótt er um, sbr. 4. gr., leyfissskylda starfsemi, sbr. 1. mgr. 3. gr., og aðra starfsemi sem fyrirhuguð er, sbr. IV. kafla.

2. Samþykktir félags.

3. Upplýsingar um starfsskipulag þar sem m.a. komi fram upplýsingar um hvernig fyrirhugaðri starfsemi verði sinnt.

4. Upplýsingar um innra skipulag fyrirtækisins, þ.m.t. eftirlits- og starfsreglur.

5. Viðskipta- og rekstraráætlun þar sem m.a. komi fram fyrirhugaður vöxtur og uppbygging eigin fjár.

6. Upplýsingar um stofnendur, hluthafa eða stofnfjáreigendur, sbr. VI. kafla.

7. Upplýsingar um stjórnarmenn, framkvæmdastjóra og aðra stjórnendur.

8. Staðfesting endurskoðanda á innborgun hlutafjár eða stofnfjár.

9. Upplýsingar um nán tengsl fyrirtækisins við einstaklinga eða lögaðila, sbr. 18. gr.

10. Aðrar viðeigandi upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

#### ■ 6. gr. Veiting starfsleyfis.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um veitingu starfsleyfis skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúin umsókn barst. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna umsækjanda um það þegar umsókn telst fullnægjandi.

Í starfsleyfi skal koma fram til hvaða tegundar leyfið tekur, sbr. 4. gr., hvaða starfsleyfissskylda starfsemi heimilt er að stunda á grundvelli þess og hvaða aðra starfsemi fyrirhugað er að stunda skv. IV. kafla.

Fjármálafyrirtæki er óheimilt að hefja starfsemi fyrr en hlutafé eða stofnfé hefur verið greitt að fullu í reiðufé.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningar um starfsleyfi fjármálafyrirtækja í Lögbirtingablaði.

#### ■ 7. gr. Synjun starfsleyfis.

Fullnægi umsókn ekki skilyrðum laga þessara að mati Fjármálaeftirlitsins skal það synja um starfsleyfi.

Synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn skal rökstudd og tilkynnt umsækjanda innan þriggja mánaða frá móttöku fullbúinnar umsóknar. Synjun skal þó alltaf hafa borist umsækjanda tólf mánuðum frá móttöku umsóknar.

#### ■ 8. gr. Skrá yfir fjármálafyrirtæki.

Fjármálaeftirlitið skal halda skrá yfir fjármálafyrirtæki og útibú þeirra þar sem fram koma allar helstu upplýsingar um hlutaðeigandi fyrirtæki. Breytingar á áður skráðum upplýsingum, þar á meðal um fjölgun eða fækkun útibúa, skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu fyrir fram.

*B. Afturköllun starfsleyfis.*

**■ 9. gr. Ástæður afturköllunar.**

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta:

1. hafi fyrirtækið fengið starfsleyfið á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,

2. fullnægi fyrirtækið ekki ákvæðum laga þessara um stofnfé, hlutafé, eigið fé eða fjölda

stofnfjáreigenda,

3. nýti fyrirtækið ekki starfsleyfið innan tólf mánaða frá því að það var veitt, afsali sér ótvírætt leyfinu eða hætti starfsemi í meira en sex mánuði samfellt,

4. fullnægi hluthafar, stjórnarmenn og stjórnendur fyrirtækis ekki þeim hæfisskilyrðum sem fram koma í 42. og 52. gr.,

5. sé um að ræða nán tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila með þeim hætti sem um getur í 18. gr.,

6. hafi verið kveðinn upp úrskurður um slit fyrirtækisins skv. XII. kafla,

7. brjóti fyrirtækið að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum þessum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Áður en til afturköllunar kemur skv. 1. mgr. skal fyrirtækinu veittur hæfilegur frestur til úrbóta sé unnt að koma úrbótum við að mati Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að banna fjármálafyrirtæki að stunda tiltekna starfsemi sem því er heimil skv. IV. kafla. Um slíkt bann gilda ákvæði 1. og 2. mgr.

**■ 10. gr. Tilkynning um afturköllun og slit fjármálafyrirtækis.**

Afturköllun á starfsleyfi fjármálafyrirtækis skal tilkynnt stjórn þess og rökstudd skriflega.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna í Lögbirtingablaði og auglýsa í fjölmiðlum. Starfræki fyrirtækið útibú eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynningin send lögbærum eftirlitsaðilum í því ríki.

Ef starfsleyfi fjármálafyrirtækis er afturkallað skal fyrirtækinu slitið og fer um slitin samkvæmt ákvæðum XII. kafla.

### III. kafli. Stofnun og starfsemi.

**■ 11. gr. Búsetuskilyrði stofnenda.**

Einungis einstaklingar og lögaðilar búsettir hér á landi geta verið stofnendur fjármálafyrirtækja.

Ríkisborgarar og lögaðilar annarra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins og aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eru undanþegnir búsetuskilyrði 1. mgr. Viðskiptaráðherra er heimilt að veita ríkisborgurum annarra ríkja sömu undanþágu.

**■ 12. gr. Heiti.**

Fjármálafyrirtækjum er einum heimilt að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðin „banki“, „viðskiptabanki“, „fjárfestingarbanki“, „sparisjóður“, „rafeyrisfyrirtæki“, „verðbréfafyrirtæki“, „verðbréfamíðlun“ og „rekstrarfélag verðbréfasjóðs“, ein sér eða samtengd öðrum orðum, í samræmi við starfsleyfi sitt.

Sé hætt á að villst verði á nöfnum erlends og innlands fjármálafyrirtækis sem starfa hér á landi getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að annað fyrirtækjanna verði auðkennt sérstaklega.

Fjármálafyrirtæki má ekki auðkenna starfsemi sína á þann hátt að unnt sé að líta svo á að um Seðlabanka Íslands geti verið að ræða.

**■ 13. gr. Rekstrarform.**

Fjármálafyrirtæki skal starfa sem hlutafélag. Um rekstrarform sparisjóða gilda ákvæði VIII. kafla.

**■ 14. gr. Hlutafé og stofnfé.**

Hlutafé viðskiptabanka og lánaþyrirtækis og stofnfé sparisjóðs, sbr. þó 77. gr., skal að lágmarki nema 450 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 5 milljóna evra (EUR) í íslenskum krónum miðað við opinbert viðmiðunargengi (kaupgengi) eins og það er skráð hverju sinni.

Hlutafé rafeyrisfyrirtækis skal að lágmarki nema 90 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 1 milljónar evra í íslenskum krónum.

Hlutafé verðbréfafyrirtækis skal að lágmarki nema 65 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 730 þúsunda evra í íslenskum krónum.

Hlutafé verðbréfamíðlunar með heimild til viðskipta fyrir eigin reikning skal að lágmarki nema 11 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 125 þúsunda evra í íslenskum krónum.

Hlutafé verðbréfamíðlunar sem ekki hefur heimild til viðskipta fyrir eigin reikning skal að lágmarki nema 4,5 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 50 þúsunda evra í íslenskum krónum.

Hlutfé rekstrarfélags verðbréfasjóða skal að lágmarki nema 11 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 125 þúsunda evra í íslenskum krónum. Hlutfé skal hækka um sem nemur 0,02% af eignum verðbréfasjóða og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rekstrarfélagið rekur og eru umfram 25 milljarða króna en þó aldrei lægri fjárhæð en nemur jafnvirði 250 milljóna evra í íslenskum krónum. Hlutfé skv. 1. og 2. másl. þarf þó aldrei að nema hærri fjárhæð en 1 milljarði króna eða sem nemur jafnvirði 10 milljóna evra í íslenskum krónum. Með eignum rekstrarfélags samkvæmt þessari málsgrein skal telja eignir verðbréfasjóða og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu.

Óski fjármálafyrirtæki eftir nýju starfsleyfi skal bókfært eigið fé í stað hlutfjár eða stofnfjár ekki nema lægri fjárhæð en kveðið er á um í 1.–6. mgr.

Bókfært eigið fé fjármálafyrirtækis má á hverjum tíma eigi nema lægri fjárhæð en kveðið er á um í 1.–6. mgr.

**15. gr. Höfuðstöðvar.**

Fjármálafyrirtæki, sem fengið hefur starfsleyfi skv. 6. gr., skal hafa höfuðstöðvar sínar hér á landi.

**16. gr. Endurskoðunardeild.**

Við fjármálafyrirtæki skal starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Ákvæði þetta nær ekki til verðbréfamiðlana og rafeyrisfyrirtækja. Stjórn fjármálafyrirtækis skal ráða forstöðumann endurskoðunardeildar fyrirtækisins sem fer með innri endurskoðun í umboði hennar. Innri endurskoðun er hluti af skipulagi fjármálafyrirtækja og er þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Fjármálaeftirlitið getur, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrarins, veitt undanþágu frá starfrækslu slíkrar endurskoðunardeildar og sett þeim fyrirtækjum skilyrði sem slíka undanþágu fá.

**17. gr. Eftirlitskerfi með áhættu.**

Fjármálafyrirtæki skal á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína. [Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja og fjármálasamsteypa.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 2. gr.

**18. gr. Nám tengsl.**

Starfsleyfi skal ekki veitt ef nám tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila hindra eftirlit með fyrirtækinu af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Hið sama á við ef lög eða reglur, sem gilda um slíka tengda aðila, hindra eftirlit.

Með nánnum tengslum er átt við þegar tveir eða fleiri einstaklingar eða lögaðilar tengjast gegnum:

a. viðskiptahagsmuni, þ.e. beint eða óbeint eignarhald á minnst 20% hlutfjár eða yfirráð yfir 20% af atkvæðisrétti fyrirtækis; eða

b. yfirráð, þ.e. tengsl á milli móðurfyrirtækis og dótturfyrirtækis eða sambærileg tengsl milli einstaklings eða lögaðila og fyrirtækis; einnig skal litið á dótturfyrirtæki dótturfyrirtækis sem dótturfyrirtæki móðurfyrirtækisins sem er í forsvari fyrir þessi fyrirtæki.

Þegar tveir eða fleiri einstaklingar eða lögaðilar eru varanlega tengdir sömu persónunni með yfirráðatengslum skal einnig litið á það sem nám tengsl milli aðila.

**19. gr. Góðir viðskiptahættir og venjur.**

Fjármálafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði.

#### IV. kafli. Starfsheimildir.

##### A. Viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrirtæki.

**20. gr. Starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja.**

Starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða getur tekið til eftirfarandi þátta:

1. Móttöku innlána og annarra endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi.

2. Útlánastarfsemi, m.a.:

a. neytendalána,

b. langtímaveðlána,

c. kröfukaupa og kaupa skuldaskjala og

d. viðskiptalána.

3. Fjármögnunarleigu.

4. Greiðslumiðlunar.

5. Útgáfu og umsýslu greiðslumiðla (t.d. greiðslukorta, rafeyris, ferðatékka og víxla).

6. Að veita ábyrgðir og tryggingar.

7. Viðskipta fyrir eigin reikning eða fyrir viðskiptavini með:

a. greiðsluskjöl á peningamarkaði (ávisanir, víxla, önnur sambærileg greiðsluskjöl o.s.frv.),

b. erlendan gjaldeyri,

c. framvirka samninga og skiptarétt (vilnanir).

d. gengisbundin bréf og vaxtabréf og

e. verðbréf.

8. Þátttöku í útboðum verðbréfa og þjónustuviðskipta sem tengjast slíkum útboðum.

9. Ráðgjafar til fyrirtækja um uppbyggingu höfuðstóls, áætlanagerð og skyld mál og ráðgjafar og þjónustu varðandi samruna fyrirtækja og kaup á þeim.

10. Peningamiðlunar.

11. Stjórnunar og ráðgjafar varðandi samval verðbréfa.

12. Vörslu og ávöxtunar verðbréfa.

13. Upplýsinga um lánstraust (lánehæfi).

14. Útleigu geymsluhólfa.

Starfsemi lánaþyrirtækja getur tekið til 1.–14. tölul. 1. mgr. að því undanskildu að lánaþyrirtækjum er óheimilt að taka á móti innlánunum.

Viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrirtæki hafa heimildir til viðskipta með verðbréf skv. 25. gr.

**21. gr. Önnur þjónustustarfsemi og hliðarstarfsemi.**

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er heimilt að sinna annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við heimildir þeirra skv. 20. gr.

Auk þjónustu skv. 20. gr. er viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum heimilt að stunda hliðarstarfsemi, enda sé hún í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu fyrirtækisins. Ákvæði 1. másl. þessarar málsgreinar tekur einnig til þess þegar fjármálaþyrirtæki á eignarhlut í eða er þátttakandi í annarri atvinnustarfsemi. Senda skal tilkynningu til Fjármálaeftirlitsins ef fyrirhugað er að stunda starfsemi samkvæmt þessari málsgrein. Með slíkri tilkynningu skulu fylgja upplýsingar um hina fyrirhuguðu starfsemi sem Fjármálaeftirlitið metur fullnægjandi. Hafi Fjármálaeftirlitið ekki gert athugasemd við hina fyrirhuguðu starfsemi innan eins mánaðar frá því að fullnægjandi tilkynning berst skal litið svo á að heimilt sé að hefja starfsemina. Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að starfsemin sé stunduð í sérstöku félagi, en skal þá tilkynna viðkomandi aðila um þá ákvörðun sína innan fyrrgreinds frests. Sé vanrækt að senda tilkynningu samkvæmt þessari málsgrein getur Fjármálaeftirlitið bannað starfsemina eða krafist þess að hún sé stunduð í sérstöku félagi.

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er heimilt samkvæmt sérstökum samningi að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins að taka að sér að veita pósthjónustu fyrir hönd aðila sem leyfi hefur til að veita slíka þjónustu.

**22. gr. Tímabundin starfsemi og yfirtaka eignar.**

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er því aðeins heimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem um getur í þessum kafla að það sé tímabundið og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Tilkynning hér að lútandi skal send Fjármálaeftirlitinu.

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar jafnskjótt og hagkvæmt er.

**23. gr. Heimildir til vátryggingastarfsemi.**

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er heimilt að reka vátryggingafélag í sérstöku félagi.

**B. Önnur fjármálaþyrirtæki.**

**24. gr. Starfsheimildir rafeyrisþyrirtækis.**

Starfsemi rafeyrisþyrirtækis tekur til útgáfu og umsýslu rafeyris. Önnur starfsemi rafeyrisþyrirtækis en útgáfa rafeyris er takmörkuð við:

1. náskylda fjármálaþjónustu eða aðra þjónustu, svo sem umsýslu rafeyris með því að annast rekstrarþætti og aðra stoðþætti sem tengjast útgáfu hans og útgáfu og umsýslu annarra greiðslumiðla, að undanskilinni hvers konar lánveitingu, og

2. geymslu gagna frá þyrirtækjum eða hinu opinbera á hinum rafræna miðli sem rafeyrir er geymdur á.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. og V. kafla er erlendu rafeyrisþyrirtæki sem veitir þjónustu hér á landi einungis heimilt að gefa út rafeyri. Sama gildir um innlent rafeyrisþyrirtæki sem veitir þjónustu erlendis.

**25. gr. Starfsheimildir verðbréfaþyrirtækis.**

Starfsemi verðbréfaþyrirtækis getur tekið til eftirfarandi þátta í tengslum við viðskipti með fjármálagerninga:

1. Þjónustu:

a. Móttöku og miðlunar fyrirmæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga og framkvæmdar slíkra fyrirmæla fyrir reikning þriðja aðila.

b. Viðskipta með fjármálagerninga fyrir eigin reikning.

c. Eignastýringar, sbr. lög um verðbréfavíðskipti.

d. Söluþryggingar í tengslum við útgáfu eins eða fleiri fjármálagerninga eða markaðssetningar slíkrar

útgáfu.

e. Umsjónar með útboði verðbréfa.

2. Viðbótarþjónustu:

a. Vörslu og stjórnunar í tengslum við einn eða fleiri fjármálagerninga.

b. Öryggisvörslu fjár.

c. Veitingar lánsheimilda, ábyrgða eða lána til fjárfestis þannig að hann geti átt viðskipti með einn eða fleiri fjármálagerninga ef verðbréfafyrirtæki sem veitir lánsheimildina eða lánið annast viðskiptin.

d. Ráðgjafar til fyrirtækja um uppbyggingu eigin fjár, stefnumótun og skyld mál og ráðgjafar og þjónustu varðandi samruna fyrirtækja og kaup á þeim.

e. Þjónustu í tengslum við sölutryggingu.

f. Fjárfestingarráðgjafar varðandi einn eða fleiri fjármálagerning.

g. Gjaldreyriþjónustu ef umrædd viðskipti eru liður í fjárfestingarþjónustu.

h. Fræðslu um og kynningar á verðbréfavíðskiptum.

**26. gr. Starfsheimildir verðbréfamiðlunar.**

Starfsemi verðbréfamiðlunar tekur til milligöngu um kaup eða sölu fjármálagerninga og sérfræðiráðgjöf um verðbréfavíðskipti þar sem endurgjald kemur fyrir. Verðbréfamiðlun er einungis heimilt að taka við fjármunum eða verðbréfum víðskiptavina í starfsemi sinni um skamman tíma, enda sé slíkt nauðsynlegt til að ljúka víðskiptum sem fyrirtækið hefur annast milligöngu um.

Heildarverðmæti þeirra fjármálagerninga sem verðbréfamiðlun skv. 4. mgr. 14. gr. er heimilt að varðveita fyrir eigin reikning skal ekki fara yfir 15% af hlutfé skv. 14. gr. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um það innan hvaða tímamarka slík víðskipti eru heimil, svo og um annað sem varðar starfsheimildir verðbréfamiðlunar samkvæmt þessari grein.

Verðbréfamiðlanir skulu setja tryggingu fyrir tjóni sem þær kunna að baka víðskiptavinum sínum í starfsemi sinni. Nánari ákvæði um fjárhæð tryggingar og lágmarksskilmála að öðru leyti skal setja í reglugerð.

**27. gr. Starfsheimildir rekstrarfélags.**

Starfsheimildir rekstrarfélags taka ávallt til reksturs verðbréfasjóða og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu. Rekstrarfélagi er einnig heimilt að stunda eftirfarandi starfsemi:

1. Eignastýringu.

2. Fjárfestingarráðgjöf.

3. Vörslu og stjórnun fjármálagerninga í sameiginlegri fjárfestingu.

Rekstrarfélag með heimildir til eignastýringar skal leita samþykkis víðskiptavinar áður en fjárfest er í verðbréfasjóðum og öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu.

Rekstrarfélagi er óheimilt að eignast verðbréf með atkvæðisrétti sem gerir því kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun útgefanda verðbréfa.

*C. Eignarhlutir í fyrirtækjum og stórar áhættur.*

**28. gr. Hámark virkra eignarhluta.**

Fjármálafyrirtæki mega ekki eiga virkra eignarhluti í einstökum fyrirtækjum, sem ekki eru fjármálafyrirtæki eða fyrirtæki tengd fjármálasviði, sem nema hærri fjárhæð en 15% af eigin fé hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis áður en tekið hefur verið tillit til frádráttar skv. 5. mgr. 85. gr. Með fyrirtæki tengdu fjármálasviði er átt við fyrirtæki sem ekki er lánastofnun og starfar einkum að öflun eignarhluta eða stundar einhverja þá starfsemi sem um getur í 2.–12. tölul. 1. mgr. 20. gr.

Samtala virkra eignarhluta skv. 1. mgr. má ekki nema hærri fjárhæð en 60% af eigin fé fjármálafyrirtækis áður en tekið hefur verið tillit til frádráttar skv. 5. mgr. 85. gr. Bókfært virði samanlagðra eignarhluta sem fjármálafyrirtæki hefur eignast má ekki nema hærri fjárhæð en 100% af eigin fé þess. Eignarhlutir sem dregnir skulu frá við útreikning á eigin fé og eignarhlutir í fyrirtækjum, sem mynda samstæðu, skulu ekki teknir með við útreikning hlutfalla skv. 1. mgr. og 1. og 2. másl. þessarar málsgreinar. Tímabundinn eignarhlutur fjármálafyrirtækis í fyrirtæki skv. 22. gr. og eignarhlutir í veltubók skulu ekki teknir með við útreikning skv. 1. mgr. og 1. og 2. másl. þessarar málsgreinar.

Heimilt er að eignarhlutir fjármálafyrirtækja fari fram yfir hlutföll skv. 1. mgr. eða 1. másl. 2. mgr., enda sé sú fjárhæð sem umfram er dregin frá við útreikning eigin fjár hlutaðeigandi fyrirtækis. Fari eignarhlutir samtímis fram yfir hlutföll skv. 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. skal hærri fjárhæðin af þeim sem umfram eru dregin frá við útreikning eigin fjár hlutaðeigandi fyrirtækis.

Fjármálafyrirtæki skulu gefa Fjármálaeftirlitinu sundurliðað yfirlit yfir eignarhluti í öðrum fjármálafyrirtækjum sem þau hafa eignast eða tekið að veði, sbr. þó 64. gr.

Við útreikning á hlutföllum skv. 1.–2. mgr. og 29. gr. skal taka tillit til framvirkra kaup- og sölusamninga og annarra afleiðusamninga sem fjármálafyrirtæki hefur gert um eigin hlutabréf. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja nánari reglur um þetta atriði.

Til veltubókar teljast fjármálagerningar og hrávara sem fjármálafyrirtæki hefur eignast eða heldur



eftir með endursölu í huga og/öð á því skyni að hagnast á skammtíabreytingum á markaðsvirði þessara skjala eða öðrum verð- eða vaxtabreytingum. Jafnframt teljast til veltubókar stöður í fjármálagerningum og hrávörum sem verða til við samtímis skipti á höfuðstólsfjárhæðum, svo og fjármálagerningar sem fjármálafyrirtæki er aðili að í því skyni að baktryggja aðra þætti veltubókar. Til veltubókar teljast enn fremur áhættuþættir tengdir óuppperðum og ófrágengnum viðskiptum og afleiðusamningum sem verslað er með utan verðbréfamarkaðar, svo og áhættuþættir er tengjast skuldbindingum stofnunar sem myndast vegna viðskipta með fjármálagerninga og hrávörur í veltubók.

**29. gr. Eigin hlutir.**

Fjármálafyrirtæki má ekki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins eiga eða taka að veði eigin hlutabréf sem nemur hærri fjárhæð að nafnverði en 10% af nafnverði innborgaðs hlutafjár fyrirtækisins. Eignist fyrirtækið meira af hlutafénu, svo sem með kaupum eða fyrir annað framsal, skal það hafa selt hlutabréf þannig að lögmæltu marki sé náð innan þriggja mánaða. Um heimildir fjármálafyrirtækis til að eignast eigin hluti gilda að öðru leyti ákvæði VIII. kafla hlutafélagalaga.

Veiti fjármálafyrirtæki í tengslum við hlutafjárútbod lán til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárlutum fyrir hærri fjárhæð en 5% af nafnverði heildarhlutafjár eða stofnfjár hlutaðeigandi fyrirtækis skulu settar traustar tryggingar fyrir lánunum sem eru umfram framangreint hlutfall.

**30. gr. Takmarkanir á stórum áhættum.**

Áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna má ekki fara fram úr 25% af eigin fé fjármálafyrirtækis. Samtala fyrir stórar áhættur má ekki fara yfir 800% af eigin fé en með stórrí áhættu er átt við þá áhættu sem nemur 10% eða meira af eigin fé. Með eigin fé er átt við eigið fé skv. 84. gr.

Með áhættu skv. 1. mgr. er átt við lánveitingar, verðbréfaeign, eignarhluta og veittar ábyrgðir fjármálafyrirtækis vegna einstakra viðskiptamanna eða fjárhagslega tengdra aðila, svo og annarra skuldbindinga sömu aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu.

Fari áhættuskuldbindingar fjármálafyrirtækis yfir þau mörk sem kveðið er á um í 1. mgr. skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu án tafar. Fjármálaeftirlitið getur veitt fyrirtækinu frest til að koma skuldbindingum sínum í lögmætt horf.

[Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur<sup>1)</sup> um stórar áhættur fjármálafyrirtækja og fjármálasamsteypa.]<sup>2)</sup>  
<sup>1) Rgl. 531/2003, sbr. 1014/2005. <sup>2) L. 130/2004, 3. gr.</sup></sup>

**V. kafli. Starfsemi fjármálafyrirtækja á milli landa.**

*A. Starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi.*

**31. gr. Útibú fjármálafyrirtækja innan EES.**

Erlent fjármálafyrirtæki, sem hefur staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, getur stofnsett útibú hér á landi tveimur mánuðum eftir að Fjármálaeftirlitið hefur fengið tilkynningu um fyrirhugaða starfsemi frá lögbæru yfirvaldi í heimaríki fyrirtækisins. Útibúinu er heimilt að stunda hverja þá starfsemi sem lög þessi taka til, enda sé hún fyrirtækinu heimil í heimaríki þess. Svissnesk fjármálafyrirtæki geta stofnað útibú með þeim hætti sem segir í þessari málsgrein, enda séu sömu kröfur gerðar til þeirra og til fjármálafyrirtækja með staðfestu í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins og gerður hafi verið samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og lögbærra svissneskra yfirvalda.

Með útibúi er átt við starfsstöð sem að lögum er hluti af fjármálafyrirtæki og annast beint, að öllu leyti eða að hluta þá starfsemi sem fram fer hjá fjármálafyrirtækjum.

Fjármálaeftirlitið gengur úr skugga um eftirlit með hinu erlenda fyrirtæki í heimaríkinu, starfsheimildir þess og starfsemi.

Ákvæði hlutafélagalaga varðandi útibú erlendra hlutafélaga eiga ekki við um útibú skv. 1. mgr.

**32. gr. Þjónusta fjármálafyrirtækis innan EES án stofnunar útibús.**

Erlendu fjármálafyrirtæki, sem hefur staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, er heimilt að veita þjónustu samkvæmt lögum þessum hér á landi án stofnunar útibús. Ekki er heimilt að hefja slíka þjónustu fyrr en Fjármálaeftirlitið hefur fengið tilkynningu þar að lútandi frá lögbærum yfirvöldum í heimaríki fyrirtækisins. Heimildir til að veita þjónustu hér á landi erlendis frá samkvæmt þessari grein verða þó aldrei víðtækari en starfsheimildir fyrirtækisins í heimaríki þess. Svissnesk fjármálafyrirtæki geta veitt þjónustu samkvæmt þessari grein, enda séu sömu kröfur gerðar til þeirra og til fjármálafyrirtækja með staðfestu í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins og gerður hafi verið samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og lögbærra svissneskra yfirvalda.

**33. gr. Þjónusta eða stofnum útibús hjá fjármálafyrirtæki utan EES.**

Fjármálaeftirlitið getur heimilað fjármálafyrirtæki með staðfestu í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins að opna útibú hér á landi eða veita þjónustu hér á landi án stofnunar útibús. Skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis er að fyrirtækið hafi leyfi til að stunda starfsemi í heimaríki sínu hliðstæða þeirri sem það hyggst stunda hér á landi og að sú starfsemi sé háð sambærilegu eftirliti í heimaríkinu.

**34. gr. Heimildir til að banna starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja.**



Fjármálaeftirlitinu er heimilt að banna erlendu fjármálafyrirtæki að stunda starfsemi hér á landi hafi hlutaðeigandi fyrirtæki brotið gróflega eða ítrekað gegn ákvæðum laga þessara eða samþykktum og reglum settum samkvæmt þeim eða gegn ákvæðum annarra laga um fjármálafyrirtæki, enda hafi ekki tekist að binda enda á framangreind brot með úrræðum samkvæmt lögum þessum.

Áður en ákvörðun er tekin um bann skv. 1. mgr. er Fjármálaeftirlitinu heimilt að grípa til bráðabirgðaaðgerða ef brýna nauðsyn ber til í því skyni að vernda hagsmuni innlánseigenda, fjárfesta og viðskiptamanna fjármálafyrirtækis.

Málsmeðferð skv. 1. og 2. mgr. fer eftir ákvæðum samnings um Evrópska efnahagssvæðið eftir því sem við á.

**35. gr. Reglugerð.**

Ráðherra skal setja reglugerð<sup>1)</sup> um heimildir erlendra fjármálafyrirtækja til starfsemi hér á landi og innlendra fjármálafyrirtækja erlendis. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um eftirlit með og nánari kröfur til útibúa og umboðsskrifstofa erlendra fjármálafyrirtækja, um heimildir fyrirtækja sem tengjast fjármálasviði og dótturfélaga fjármálafyrirtækja til að stunda fjármálastarfsemi hér á landi og um heimildir innlendra fyrirtækja sem tengjast fjármálasviði til að stunda fjármálastarfsemi erlendis.

<sup>1)</sup> [Rg. 307/1994](#), [rg. 308/1994](#), [sbr. 497/2004](#); [rg. 244/2004](#).

**B. Starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis.**

**36. gr. Tilkynning um stofnun útibús.**

Innlend fjármálafyrirtæki, sem hyggjast starfrækja útibú í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, skulu tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram.

Tilkynningu skv. 1. mgr. skulu fylgja upplýsingar um í hvaða ríki fyrirhugað sé að stofna útibú, lýsing á starfsemi útibúsins, skipulagi þess og fyrirhugaðri starfsemi og upplýsingar um heimilisfang útibúsins og nöfn stjórnenda þess.

Eigi síðar en þremur mánuðum frá því að Fjármálaeftirlitinu bárust upplýsingar skv. 2. mgr. skal það senda staðfestingu til lögbærra yfirvalda gistirikis á að fyrirhuguð starfsemi sé í samræmi við starfsleyfi fyrirtækisins. Jafnframt skal Fjármálaeftirlitið senda lögbærum yfirvöldum gistirikis upplýsingar um eigið fé fyrirtækisins, gjaldfærni, tryggingar innlána og bótakerfi sem verndar viðskiptavini útibúsins. Hlutaðeigandi fyrirtæki skal samtímis tilkynnt að framangreindar upplýsingar hafi verið sendar.

Fjármálaeftirlitið getur bannað stofnun útibús skv. 1. mgr. ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur mánuðum frá móttöku fullnægjandi upplýsinga skv. 2. mgr.

Fjármálafyrirtæki skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu og lögbærum yfirvöldum þess ríkis þar sem það starfrækir útibú um hverjar þær breytingar sem kunna að verða á áður veittum upplýsingum skv. 2. mgr. eigi síðar en einum mánuði áður en fyrirhugaðar breytingar koma til framkvæmda.

**37. gr. Tilkynning um þjónustu án stofnunar útibús.**

Hyggist fjármálafyrirtæki veita þjónustu samkvæmt þessum lögum í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, án stofnunar útibús, skal tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram. Í tilkynningu skal koma fram hvaða ríki á í hlut og í hverju fyrirhuguð starfsemi sé fólgin.

Eigi síðar en einum mánuði frá móttöku tilkynningar skv. 1. mgr. framsendir Fjármálaeftirlitið tilkynninguna til lögbærra eftirlitsaðila í viðkomandi ríki ásamt staðfestingu á því að starfsleyfi fjármálafyrirtækisins heimili fyrirhugaða starfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur lagt bann við starfsemi samkvæmt þessari grein ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er.

Breytingar á áður tilkynntum atriðum samkvæmt þessari grein skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu og lögbærum yfirvöldum viðkomandi ríkis eigi síðar en einum mánuði áður en þær koma til framkvæmda.

**38. gr. Starfsemi utan EES.**

Hyggist fjármálafyrirtæki hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu fyrir fram ásamt lýsingu á fyrirhugaðri starfsemi og öðrum upplýsingum sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegar þar að lútandi.

Fjármálaeftirlitið getur bannað starfsemi skv. 1. mgr. ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er.

**39. gr. Kaup á hlutum í erlendu fjármálafyrirtæki.**

Hyggist fjármálafyrirtæki kaupa eða fara með virkan eignarhlut í erlendu fjármálafyrirtæki skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu fyrir fram. Fjármálaeftirlitið getur lagt bann við slíku ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að upplýsingagjöf með starfsemi eða samstæðunni verði ekki nægilega traust og

eftirlit með henni torveldað. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er og skal hún rökstudd.

## VI. kafli. Eignarhlutir og meðferð þeirra.

### ■40. gr. Samþykki Fjármálaeftirlitsins.

Aðilar sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki skulu leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram. Samþykkis Fjármálaeftirlitsins skal enn fremur aflað þegar einstaklingur eða lögaðili eykur svo við eignarhlut sinn að bein eða óbein hlutdeild hans í eigin fé, stofnfé eða atkvæðisrétti fer yfir 20, 33 eða 50% eða nemur svo stórum hluta að fjármálafyrirtæki verði talið dótturfyrirtæki hans.

Með virkum eignarhlut er átt við beina eða óbeina hlutdeild í fyrirtæki sem nemur 10% eða meira af eigin fé, stofnfé eða atkvæðisrétti, eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi fyrirtækis.

Ákvæði þessa kafla gilda um sparisjóði eftir því sem við getur átt.

### ■41. gr. Umsókn til Fjármálaeftirlitsins.

Þeir sem hyggjast eignast svo stóran eignarhlut í fjármálafyrirtæki sem um ræðir í 40. gr. skulu beina skriflegri umsókn til Fjármálaeftirlitsins. Umsókn skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn og heimili umsækjanda.
2. Nafn þess fjármálafyrirtækis sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
4. Áform um breytingar á verkefnum fjármálafyrirtækis.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu umsækjanda.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl umsækjanda við fjármálafyrirtæki.
8. Reynslu umsækjanda af fjármálastarfsemi.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þáttöku umsækjanda í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
11. Náin tengsl umsækjanda við aðra lögaðila.
12. Annað sem Fjármálaeftirlitið fer fram á að vita og máli skiptir við mat á hæfi eigenda virkra eignarhluta.

Sé umsækjandi lögaðili skal upptalning skv. 1. mgr. eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við.

### ■42. gr. Mat á hæfi umsækjanda.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fjármálafyrirtækis. Við mat á hæfi umsækjenda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvela eftirlit með hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort náin tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
8. Ef um virkan eignarhlut í sparisjóði er að ræða skal Fjármálaeftirlitið að auki leggja mat á hvort eignarhaldið samrýmist skilyrðum 2. mgr. 70. gr.

Sé umsækjandi fjármálafyrirtæki eða váttryggingafélag með starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, móðurfyrirtæki slíks aðila, einstaklingur eða lögaðili sem hefur yfirráð yfir aðilanum og ef slíkt eignarhald leiðir til þess að félagið sem fjárfest er í telst vera dótturfélag eða undir yfirráðum viðkomandi aðila skal Fjármálaeftirlitið við mat á hæfi umsækjanda um virkan eignarhlut hafa samráð við lögbær yfirvöld þess ríkis í samræmi við ákvæði um mat á umsókn um starfsleyfi, sbr. 2. og 3. mgr. 2. gr. Samráð samkvæmt framangreindu gildir jafnframt um viðvarandi eftirlit með því að hæfisskilyrði séu uppfyllt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 130/2004, 4. gr.](#)

**■43. gr. Afgreiðsla umsóknar.**

Telji Fjármálaeftirlitið umsækjanda ekki hæfan til þess að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fjármálafyrirtækis skal það synja umsækjanda um leyfi til þess. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að fallast á umsókn, þrátt fyrir að umsækjandi teljist ekki hæfur til að eiga eignarhlutinn, gegn því að umsækjandinn gripi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, t.d. að fela eignarhaldið sérstöku eignarhaldsfélagi sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða tilnefna einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í félagsstjórn.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skv. 1. mgr. skal vera skrifleg og hafa borist umsækjanda innan eins mánaðar frá þeim degi er því bærust fullnægjandi upplýsingar ásamt fylgigögnum. Berist ákvörðun Fjármálaeftirlitsins umsækjanda ekki innan þess tíma telst það hafa samþykkt umsóknina. Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn.

**■44. gr. Nýting heimildar.**

Heimild til að eignast eða auka við virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki gildir í sex mánuði eftir að samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Nýti umsækjandi ekki heimildina á þeim tíma ber honum að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins á nýjan leik, sbr. 40. og 41. gr.

**■45. gr. Úrræði ef ekki er sótt um leyfi.**

Sæki aðili ekki um leyfi Fjármálaeftirlitsins í tilefni af kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 40. gr., fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi fjármálafyrirtæki um brottfall atkvæðisréttarins. Skal Fjármálaeftirlitið gera hlutaðeigandi aðila að leggja fram umsókn ásamt fylgigögnum skv. 41. gr. Berist umbeðin gögn innan tilskilins frests tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um afgreiðslu umsóknar skv. 43. gr. Berist gögn ekki innan fjögurra vikna frá því að um þau er beðið eða Fjármálaeftirlitið synjar viðkomandi aðila um leyfi til að eiga eða auka við virkan eignarhlut er honum skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimili Fjármálaeftirlitið viðkomandi aðila að eignast eða auka við virkan eignarhlut fá hlutirnir atkvæðisrétt að nýju.

**■46. gr. Úrræði ef umsókn ef hafnað.**

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi fjármálafyrirtæki um brottfall atkvæðisréttarins. Er viðkomandi aðila að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

**■47. gr. Tilkynning eiganda um sölu á virkum eignarhlut.**

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjáreign sinni að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muní verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir þau mörk sem tilgreind eru í 40. gr. eða svo mikið að fjármálafyrirtæki hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi móðurfyrirtækis skal það einnig tilkynnt.

**■48. gr. Tilkynning fjármálafyrirtækja um aðilaskipti.**

Þegar tilkynning hefur borist um aðilaskipti að hlutabréfum í fjármálafyrirtæki sem valda því að hlutafjáreign fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 40. gr. skal stjórn fjármálafyrirtækis tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal fjármálafyrirtæki tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í því og um hlutafjáreign hvers þeirra.

**■49. gr. Úrræði ef eigandi er ekki hæfur til að fara með virkan eignarhlut.**

Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.

2. Lagt fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.

3. Lagt fyrir stjórn hlutaðeigandi fyrirtækis að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 42. gr. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki væri hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar eru í 1. mgr. þyki það nauðsynlegt.

## VII. kafli. Stjórn og starfsmenn.

### ■50. gr. *Almennt ákvæði.*

Um stjórn fjármálafyrirtækis gilda ákvæði laga um hlutafélög, enda sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

### ■51. gr. *Fjöldi stjórnarmanna.*

Stjórn fjármálafyrirtækis skal skipuð eigi færri en þremur mönnum. Þó skulu stjórnir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja skipaðar eigi færri en fimm mönnum.

Skipa skal jafnmarga varamenn og aðalmenn í stjórn fjármálafyrirtækis.

### ■52. gr. *Hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra.*

Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækis skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknáð samkvæmt almennum hegningarlögum, þessum lögum, eða löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Til viðbótar framangreindum skilyrðum skulu stjórnarmenn og framkvæmdastjóri búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði fyrirtækið.

### ■53. gr. *Hæfisskilyrði starfsmanna í verðbréfavíðskiptum.*

Starfsmenn fjármálafyrirtækis, sem hafa umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við víðskipti með fjármálagerninga skv. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr., skulu hafa staðist próf í verðbréfavíðskiptum. **Í tengslum við veitingu starfsleyfis og jafnskjótt og breytingar verða ber fjármálafyrirtæki að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um starfsmenn samkvæmt þessari málsgrein.** Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

Prófnefnd verðbréfavíðskipta hefur umsjón með prófi í verðbréfavíðskiptum sem að jafnaði skal haldið einu sinni á ári. Víðskiptaráðherra skipar prófnefnd til fjögurra ára í senn. Til að standa straum af kostnaði við framkvæmd prófa skulu próftakar greiða gjald sem ráðherra ákveður. Ákvarðanir prófnefndar eru endanlegar á stjórnsýslustigi.

Prófnefnd verðbréfavíðskipta er heimilt að fela óháðum aðilum að gefa einkunn fyrir prófurlausn. Þá getur prófnefnd verðbréfavíðskipta skipað prófdómara til að endurskoða úrlausn próftaka. Í reglugerð<sup>1)</sup> skal kveða nánar á um framkvæmd prófs í verðbréfavíðskiptum, þar á meðal prófkröfur, og heimildir til að veita undanþágur frá einstökum hlutum slíks prófs eða prófi í heild.

<sup>1)</sup> *Rg. 633/2003.*

### ■54. gr. *Verkaskipting stjórnar og framkvæmdastjóra. Framkvæmd starfa stjórnar.*

Í samþykktum fjármálafyrirtækis skal kveðið á um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra sem skal taka mið af ákvæðum hlutafélagalaga.

Stjórn skal setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa stjórnarinnar. Í reglum þessum skal fjallað sérstaklega um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir um einstök víðskipti, framkvæmd reglna um sérstakt hæfi stjórnarmanna, meðferð stjórnar á upplýsingum um einstaka víðskiptamenn, setu stjórnarmanna í stjórnnum dótturfyrirtækja og hlutdeildarfélag, og framkvæmd reglna um meðferð víðskiptaerinda stjórnarmanna. Reglur þessar skal senda til Fjármálaeftirlitsins.

### ■55. gr. *Þátttaka stjórnarmanna í meðferð mála.*

Stjórn fjármálafyrirtækis skal ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök víðskipti, nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð fyrirtækisins. Einstakir stjórnarmenn skulu ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök víðskipti.

Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis skulu ekki taka þátt í meðferð máls ef mál varðar:

1. víðskipti þeirra sjálfra eða fyrirtækja sem þeir sitja í stjórn hjá, eru fyrirsvarsmenn fyrir eða eiga að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í; eða

2. víðskipti samkeppnisadila þeirra aðila sem ræðir um í 1. tölul.

Hið sama skal gilda um víðskipti aðila sem eru tengdir stjórnarmönnum persónulega eða fjárhagslega.

Víðskiptaerindi stjórnarmanna, sem og fyrirtækja sem þeir eru í fyrirsvari fyrir, skulu lögð fyrir stjórn fjármálafyrirtækis, eða stjórnarformann félags, til samþykktar eða synjunar. Stjórn fjármálafyrirtækis er þó heimilt að setja almennar reglur um afgreiðslu slíkra mála þar sem fyrir fram er ákveðið hvaða víðskiptaerindi þurfi, og þurfi ekki, sérstaka umfjöllun stjórnar áður en til afgreiðslu þeirra kemur, sbr. 54. gr.

### ■56. gr. *Þátttaka starfsmanna í atvinnurekstri.*

Framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis er óheimilt að sitja í stjórn atvinnufyrirtækis og taka þátt í

atvinnurekstri að öðru leyti. Stjórn fyrirtækis getur veitt heimild til slíks á grundvelli reglna sem hún setur og Fjármálaeftirlitið staðfestir. Eignarhlutur í fyrirtæki telst þátttaka í atvinnurekstri, nema um sé að ræða óverulegan hlut sem ekki veitir bein áhrif á stjórnun þess. Um stjórnarsetu framkvæmdastjóra í dótturfyrirtæki eða hlutdeildarfélagi fjármálafyrirtækisins, og um heimildir annarra starfsmanna til þátttöku í atvinnurekstri, fer samkvæmt reglum settum samkvæmt ákvæðum 54. gr.

■ **57. gr. Viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki.**

Samningur fjármálafyrirtækis um lán, ábyrgðir, kauprétt eða sambærileg viðskipti við framkvæmdastjóra er háður samþykki stjórnar fyrirtækisins. Ákvörðun um slíkt skal bókuð. Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um maka framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis.

Um viðskipti fjármálafyrirtækis og starfsmanna þess fer að öðru leyti eftir reglum sem stjórn fyrirtækisins skal setja.

■ **58. gr. Þagnarskylda.**

Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis, framkvæmdastjórar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu fyrirtækisins eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þess, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.

■ **59. gr. Undanþága frá þagnarskyldu vegna áhættustýringar og eftirlits á samstæðugrunni.**

Þrátt fyrir ákvæði 58. gr. er heimilt að miðla upplýsingum til móðurfélags fjármálafyrirtækis ef móðurfélagið er einnig fjármálafyrirtæki í skilningi laga þessara eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði, sbr. 4. mgr. 97. gr. Slík upplýsingamiðlun má þó aðeins eiga sér stað að því marki sem nauðsynlegt er vegna áhættustýringar og má ekki ná til einkamálefna einstakra viðskiptamanna. Sama gildir um miðlun upplýsinga vegna eftirlits á samstæðugrunni.

Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um heimila upplýsingamiðlun skv. 1. mgr.

■ **60. gr. Samþykki viðskiptamanns til miðlunar trúnaðarupplýsinga.**

Heimilt er að miðla til utanaðkomandi aðila þeim upplýsingum um viðskiptamenn sem um getur í 58. gr. að fengnu skriflegu samþykki þess er í hlut á. Í samþykki skal koma fram til hvaða upplýsinga það tekur, til hvaða aðila er heimilt að miðla upplýsingum á grundvelli þess og í hvaða tilgangi upplýsingunum er miðlað.

## VIII. kafli. Sparisjóðir.

■ **61. gr. Stofnun.**

Stofnfjáreigendur í sparisjóði skulu ekki vera færri en 30.

Á stofnfundi sparisjóðs fer hver stofnandi með eitt atkvæði. Stofnfundur setur sparisjóði samþykktir. Í þeim skulu vera ákvæði sem varða sérstaklega hlutaðeigandi sparisjóð, svo sem:

1. heiti sparisjóðs,
2. heimili sparisjóðs og varnarþing,
3. heildarupphæð stofnfjár, skipting í stofnfjárhluti og atkvæðisréttur,
4. reglur um eigendaskipti að stofnfjárhlutum og aukningu stofnfjár,
5. kosning sparisjóðsstjórnar og störf hennar,
6. breytingar á samþykktum og
7. slit á sparisjóði og ráðstöfun eigin fjár í því sambandi.

Þegar starfsemi sparisjóðs er bundin við ákveðið svæði skulu stofnfjáreigendur vera búsettir eða reka atvinnu eða aðra starfsemi á því svæði, sbr. þó 11. gr.

■ **62. gr. Stofnfjárbréf.**

Gefin skulu út stofnfjárbréf fyrir skráðum stofnfjárhlutum og skulu þau undirrituð af sparisjóðsstjórn. Þau má ekki afhenda fyrr en hlutur er að fullu greiddur. Stofnfjárbréf skulu hljóða á nafn og verða þau ekki framseld til handhafa þannig að gildi hafi gagnvart sparisjóðnum. Í stofnfjárbréfi skal greina:

1. heiti sparisjóðs og heimilisfang,
2. númer og fjárhæð hlutar,
3. nafn, heimilisfang og kennitölu stofnfjáreiganda,
4. útgáfudag stofnfjárbréfs,
5. efni 64. og 65. gr. og
6. sérstök atriði er varða réttindi og skyldur stofnfjáreigenda.

Færð skal skrá yfir stofnfjáreigendur og skulu þeir allir eiga aðgang að henni.

■ **63. gr. Réttindi stofnfjáreigenda.**

Stofnfjáreigendur bera ekki persónulega ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram stofnfé sitt.

Stofnfjáreigendur hafa ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt er fyrir um í lögum þessum.



Stofnfjáreigendur skulu einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu.

Stofnfé verður ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema samkvæmt ákvæðum 65. og [103. gr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 5. gr.

**64. gr. Sala og veðsetning stofnfjárhluta.**

Sala eða annað framsal stofnfjárhlutar í sparisjóði er óheimilt nema með samþykki sparisjóðsstjórnar.

Telji sparisjóðsstjórn að væntanlegur kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði skal stjórnin vísa málinu til Fjármálaeftirlitsins, sbr. VI. kafla. Veðsetning stofnfjárhlutar í sparisjóði er óheimil nema samþykktir sparisjóðsins heimili veðsetningu að fengnu samþykki stjórnar.

Nú verða eigendaskipti að stofnfjárhlut við fullnustu veðréttar, sem heimilt var að stofna til samkvæmt lokamálslið 1. mgr., og skal þá nýr eigandi óska eftir samþykki sparisjóðsstjórnar á eigendaskiptunum innan tveggja vikna frá því að þau áttu sér stað. Um afgreiðslu sparisjóðsstjórnar á slíkri beiðni fer samkvæmt ákvæðum 1. mgr. þessarar greinar og ákvæðum 70. gr. eftir því sem við getur átt.

Synji sparisjóðsstjórn um samþykki eða nýr eigandi óskar ekki eftir samþykki innan tilskilins frests skal sparisjóðsstjórn innleysa stofnfjárhlutinn eftir ákvæðum 65. gr.

**65. gr. Innlausn stofnfjárhluta.**

Stjórn sparisjóðs er heimilt að innleysa stofnfjárhlut í sparisjóði að beiðni stofnfjáreigenda.

Stjórn sparisjóðs er skylt að innleysa stofnfjárhlut í eftirgreindum tilvikum:

1. þegar lögaðila, sem er eigandi að stofnfjárhlut, er slitið eða hann lagður niður,
2. við gjaldþrotaskipti á búi stofnfjáreigenda,
3. við fjárnám í stofnfjárhlut stofnfjáreigenda og
4. þegar hún samþykkir ekki eigendaskipti við fullnustu veðréttar í stofnfjárhlut.

Nú synjar sparisjóður um heimild til sölu stofnfjárhlutar, sbr. 64. gr., eða neytir ekki heimildar til innlausnar skv. 1. mgr. og skal hann þá, ef óskað er, hafa milligöngu um sölu hlutarins eða innleysa hann innan árs frá því er skrifleg beiðni kom fram um sölu eða innlausn.

Fari innlausn stofnfjárhlutar fram skal hlutur innlestur á nafnverði að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár skv. 67. gr.

**66. gr. Aukning stofnfjár.**

Fundur stofnfjáreigenda getur ákveðið að auka stofnfé í starfandi sparisjóði og sett reglur um áskrift nýrra stofnfjárhluta í samræmi við ákvæði í samþykktum.

Það verð, sem nýr stofnfjáreigandi skal greiða fyrir hlut, skal vera nafnverð hans að viðbættri ónýttri heimild til endurmats stofnfjár skv. 67. gr.

**67. gr. Endurmat stofnfjár.**

Sparisjóðum er heimilt að endurmeta stofnfé sjóðsins og greiða inn á stofnfjárreikninga stofnfjáreigenda. Við endurmat þetta skal hafa hliðsjón af verðlagsbreytingum miðað við vísitölu neysluverðs.

Nýtt stofnfé nýtur hlutfallslega endurmats miðað við inngreiðslu þess innan ársins.

**68. gr. Ráðstöfun hagnaðar.**

Hagnaði sparisjóðs skal ráðstafað sem hér segir:

1. Aðalfundur getur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að greiða stofnfjáreigendum arð af stofnfé. Öryggissjóður samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, sem allir sparisjóðir stofna í þessu skyni, ákveður árlega hámarkshlutfall arðgreiðslu. Heimilt er að greiða arð þótt tap sé á rekstri sparisjóðs.

2. Til viðbótar arðgreiðslu skv. 1. tölul. getur aðalfundur ákveðið, að fengnum tillögum sparisjóðsstjórnar, að ráðstafa allt að 10% af hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins, þó þannig að hækkun stofnfjár samkvæmt þessum tölulíð verði aldrei meiri en 5% á ári. Heimild til endurmats samkvæmt þessum tölulíð flyst ekki á milli ára. Endurmat samkvæmt þessum tölulíð má ekki leiða til þess að bókfært eigið fé að frádregnu stofnfé verði lægra en það var í árslok 2000. Nýtt stofnfé nýtur hlutfallslega endurmats samkvæmt þessum tölulíð miðað við inngreiðslu þess innan ársins. Arðurinn skal reiknaður af endurmetnu stofnfé eins og það er í lok reikningsárs.

3. Hagnað, sem ekki er ráðstafað skv. 1. og 2. tölul., skal leggja í varasjóð.

**69. gr. Leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld.**

Sparisjóðum er heimilt að fela sameiginlegum aðila á þeirra vegum að leggja fyrir þá leiðbeinandi tillögur um vexti og þjónustugjöld, enda brjóti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga, sbr. IV. kafla þeirra laga.

**70. gr. Skipting eignarhluta og atkvæða.**

Stofnfjáreigendur skulu eiga jafnan hlut nema samþykktir heimili annað.

Nú leiðir framsal stofnfjárhlutar, eða aukning stofnfjár, til þess að einstakur stofnfjáraðili, eða stofnfjáreigandi og aðili sem hann er í nánnum tengslum við í skilningi 2. mgr. 18. gr., eignist eða fari með virkan eignarhluta í sparisjóðnum í skilningi laga þessara, og skal þá sparisjóðsstjórn ekki

samþykkja framsalið nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins og að fullnægðu öðru hvoru eftirgreindra skilyrða:

a. að um sé að ræða lið í nauðsynlegri fjárhagslegri endurskipulagningu viðkomandi sparisjóðs og sýnt þyki að slíkri fjárhagslegri endurskipulagningu verði ekki komið við nema með því að stofnfjáreigandi eignist virkan eignarhlut,

b. [að sýnt sé fram á að öflun stofnfjárlutarins sé liður í eflingu samvinnu milli sparisjóða í landinu eða sparisjóða innan Evrópska efnahagssvæðisins].<sup>1)</sup>

Stofnfjáreigendur skulu eiga jafnan atkvæðisrétt nema öðruvísi sé ákveðið í samþykktum sparisjóðs. Þó er einstökum stofnfjáreigendum aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, hvort sem yfirráð yfir atkvæðisrétti byggjast á beinni eða óbeinni hlutdeild í stofnfé sparisjóðs. Um atkvæðisrétt ef sveitarfélag er eini stofnfjáreigandinn fer samkvæmt ákvæðum 71. gr. Óheimilt er að fara með atkvæðisrétt samkvæmt þeim stofnfjárbréfum sem sparisjóður á sjálfur.

Stofnfjáreiganda er óheimilt að fela öðrum umboð sitt á fundum stofnfjáreigenda nema slíkt sé leyft í samþykktum sparisjóðs.

Þar sem talað er um heildaratkvæðamagn í sparisjóði í lögum þessum er átt við heildaratkvæðamagn að frádregnum atkvæðum samkvæmt þeim stofnfjárbréfum sem sparisjóður á sjálfur.

<sup>1)</sup>L. 4/2004, 1. gr.

**71. gr. Sveitarfélagssparisjóðir.**

Ákvæði 1. mgr. 61. gr. um fjölda stofnfjáreigenda og 3. mgr. 70. gr. um tilhögun atkvæðisréttar í sparisjóði taka hvorki til þeirra sparisjóða þar sem sveitarfélög og héraðsnefndir eru einir stofnfjáreigenda við gildistöku laga þessara né til samruna þeirra, sbr. [106. gr.]<sup>1)</sup> Sé héraðsnefnd einn stofnfjáreigenda takmarkast atkvæðisréttur hvers aðila við <sup>1</sup>/5 hluta af atkvæðamagni í sparisjóði.

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 5. gr.

**72. gr. Stjórn.**

Í stjórn sparisjóðs skulu sitja fimm menn. Stofnfjáreigendur kjósa þrjá stjórnarmenn en hlutaðeigandi sveitarstjórnir eða héraðsnefndir tilnefna tvo stjórnarmenn samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum sjóðsins. Í samþykktum er heimilt að kveða á um að stofnfjáreigendur kjósi alla stjórnarmenn sparisjóðs. Stjórnin kys sér formann úr sínum hópi. Heimilt er að kjósa varamenn, jafnmarga aðalmönnum, eftir sömu reglum og gilda um kosningu aðalmanna. Kosning stjórnar skal vera hlutbundin ef óskað er.

**73. gr. Breyting sparisjóðs í hlutafélag.**

Að tillögu sparisjóðsstjórnar í sparisjóði sem starfandi var 31. desember 2000 getur fundur stofnfjáreigenda ákveðið með <sup>2</sup>/3 hlutum greiddra atkvæða, svo og samþykki stofnfjáreigenda sem ráða yfir minnst <sup>2</sup>/3 hlutum þess stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á fundinum, að breyta sparisjóðnum í hlutafélag að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Skal breyting sparisjóðs í hlutafélag þá framkvæmd þannig að sparisjóðurinn sameinist hlutafélagi sem sparisjóðurinn hefur áður stofnað í því skyni að taka við rekstri sparisjóðsins og öllum eignum hans og skuldum, réttindum og skuldbindingum.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. [3. gr. laga nr. 2/1995](#), um hlutafélög, gilda ekki um fjölda stofnenda í hlutafélagi skv. 1. mgr. Ákvæði 1. mgr. [20. gr. sömu laga](#) um lágmarksfjölda hluthafa gilda ekki um hlutafélag skv. 1. mgr. fram að því að breyting sparisjóðs í hlutafélag skv. 1. mgr. á sér stað.

Við breytingu sparisjóðs í hlutafélag samkvæmt þessari grein heldur starfsleyfi sparisjóðsins gildi sínu.

Sparisjóði, sem breytt er í hlutafélag samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, er auk orðsins „sparisjóður“ skylt að hafa orðið hlutafélag í heiti sínu eða skammstöfunina hf.

Sparisjóði, sem breytt er í hlutafélag samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, er ekki skylt að gefa út innköllun til lánardrottna. Breyting á eignaskráningu í veðmálabókum sem leiðir af breytingu sparisjóðs í hlutafélag er undanþegin stimpilgjöldum.

Nú fer um eigið fé sparisjóðs sem breytt er í hlutafélag samkvæmt ákvæðum 77. gr. og skulu nefnd ákvæði þá gilda áfram um sparisjóðinn eftir breytingu hans í hlutafélag.

Sé sparisjóði breytt í hlutafélag skulu í stað ákvæða 61.–68. gr. og 70.–72. gr. gilda um hann ákvæði VII. kafla laga þessara og laga um hlutafélög eftir því sem við getur átt, enda sé ekki öðruvísi fyrir mælt í undanfarandi ákvæðum þessarar greinar.

**74. gr. Skipting hlutafjár í sparisjóði.**

Við breytingu á sparisjóði í hlutafélag skv. 73. gr. skulu stofnfjáreigendur eingöngu fá hlutafé í hlutafélaginu sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé, endurmetið skv. 67. gr., nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Markaðsvirði sparisjóðsins sem og gagngjald fyrir stofnfjárhluti skal metið af óháðum aðila og miðast við sama tímamark og breytingin á

rekstrarformi sparisjóðsins. Við mat á hlut stofnfjár skal hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar. Sá hluti hlutafjár sparisjóðsins eftir breytingu hans í hlutfélag sem ekki gengur til stofnfjäreigenda samkvæmt framansögðu skal verða eign sjálfseignarstofnunar sem sett er á stofn skv. 76. gr.

Ákvæði 120.–128. gr. og ákvæði [131. gr. laga nr. 2/1995](#), um hlutfélög, skulu að öðru leyti og eftir því sem við getur átt gilda um breytingu sparisjóðs í hlutfélag samkvæmt undanfarandi ákvæðum þessarar greinar.

■ **75. gr.** *Atkvæðaréttur í sparisjóði sem breytt hefur verið í hlutfélag.*

Í samþykktum sparisjóðs sem breytt hefur verið í hlutfélag skv. 73. gr. skal kveðið á um atkvæðisrétt sem fylgir hlutum í sparisjóðnum og um meðferð hans. Einstökum hluthöfum er aldrei heimilt, fyrir sjálfs sin hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, hvort sem yfirráð yfir atkvæðisrétti byggjast á beinni eða óbeinni eignarhlutdeild.

[Sjálfseignarstofnun fer þó með atkvæðisrétt í samræmi við hlutfjäreign sína.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 4/2004, 2. gr.](#)

■ **76. gr.** *Sjálfseignarstofnun sem hluthafi í sparisjóði.*

Sé ákveðið að breyta sparisjóði í hlutfélag samkvæmt ákvæðum 73. gr. skal sparisjóðurinn gangast fyrir stofnun sjálfseignarstofnunar sem við breytinguna verður eigandi þess hluta hlutafjár í sparisjóðnum sem kveðið er á um í 74. gr. Megintilgangur sjálfseignarstofnunarinnar skal vera að stuðla að viðgangi og vexti í starfsemi sparisjóðsins. Fjármálaeftirlitið skal staðfesta samþykktir stofnunarinnar. [Fyrir fund stofnfjäreigenda skv. 1. mgr. 73. gr. verða engar skuldbindandi ákvarðanir teknar fyrir hönd sjálfseignarstofnunarinnar.]<sup>1)</sup>

Í stjórn sjálfseignarstofnunar skv. 1. mgr. skulu eiga sæti tveir fulltrúar sveitarfélags þar sem sparisjóðurinn á heimilisfesti við breytingu hans í hlutfélag, einn fulltrúi tilnefndur af fjármálaráðherra og tveir fulltrúar tilnefndir af viðskiptaráðherra. Stjórnin, þannig skipuð, velur sér formann og fer með hagsmunum sjálfseignarstofnunarinnar frá og með fundi stofnfjäreigenda skv. 1. mgr. 73. gr. Stjórnartími skal vera fjögur ár nema annað sé ákveðið í samþykktum. Minnst tveimur mánuðum fyrir lok stjórnartíma skal formaður stjórnar afla nýrra tilnefninga skv. 1. málsl.

Fyrir fund stofnfjäreigenda skv. 1. mgr. 73. gr. skal sparisjóðurinn hafa aflað tilnefninga skv. 2. mgr. þessarar greinar.]<sup>1)</sup>

Einungis skal heimilt að úthluta af fjármunum sjálfseignarstofnunar skv. 1. mgr. eða ráðstafa eignum, sem eftir verða við slit hennar, til menningar- og líknarmála á starfssvæði viðkomandi sparisjóðs við breytingu hans í hlutfélag. Ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur skulu að öðru leyti gilda um sjálfseignarstofnun skv. 1. mgr. Sjálfseignarstofnun sem stofnuð er samkvæmt þessari grein er undanþegin tekjuskatti ...,<sup>2)</sup> enda sé farið eftir skilyrðum 1. málsl. um úthlutun til menningar- og líknarmála.

<sup>1)</sup> [L. 4/2004, 3. gr.](#) *Breytingin tók gildi 6. febrúar 2004, en tekur þó ekki til sparisjóða þar sem stofnfjäreigendafundur hafði þegar tekið ákvörðun um hlutfélagaveðingu skv. 73. gr. laganna, sbr. 5. gr. l. 4/2004.* <sup>2)</sup> [L. 129/2004, 143. gr.](#)

■ **77. gr.** *Lágmark stofnfjár.*

Sparisjóðum, sem starfandi eru við gildistöku laga þessara með eigið fé lægra en það stofnfé sem mælt er fyrir um í 14. gr., er heimilt að halda áfram starfsemi sinni, enda fari eigið fé þeirra ekki niður fyrir þá fjárhæð sem það nam við gildistöku [laga nr. 43/1993](#), um viðskiptabanka og sparisjóði. Fari eigið fé niður fyrir framangreind mörk er Fjármálaeftirlitinu heimilt að veita hlutaðeigandi sparisjóði hæfilegan frest til úrbóta. Uppfylli sparisjóðurinn ekki skilyrðin um eigið fé að liðnum veittum fresti skal starfsleyfi hans afturkallað samkvæmt ákvæðum II. kafla.

Yfirtaki nýir aðilar starfsemi sparisjóðs sem starfar skv. 1. mgr. skal eigið fé sparisjóðsins hafa náð því lágmarki sem kveðið er á um í 14. gr. innan þriggja mánaða frá yfirtökunni.

## IX. kafli. Rafeyrisfyrirtæki.

■ **78. gr.** *Rafeyrir.*

Með rafeyri er átt við peningaleg verðmæti, í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í rafrænum miðli, gefin út í skiptum fyrir fjárhæð sem er ekki lægri en þau peningalegu verðmæti sem eru gefin út og samþykkt sem greiðslumiðill af öðrum fyrirtækjum en útgefanda.

■ **79. gr.** *Endurgreiðanleiki rafeyris.*

Viðtaka fjár í skiptum fyrir rafeyri telst ekki innlán eða annað endurgreiðanlegt fé ef fénu, sem tekið er við, er strax skipt í rafeyri.

Handhafi rafeyris getur, á þeim tíma sem rafeyririnn er í gildi, beðið útgefanda um að innleysa hann á nafnverði í mynt eða peningaseðlum eða með því að færa hann á reikning án annars endurgjalds en þess sem er nauðsynlegt til að framkvæma þá aðgerð.

Í samningi á milli rafeyrisfyrirtækis og handhafa rafeyris skal tilgreina skilyrði fyrir innlausn með



skýrum hætti.

samningum skv. 3. mgr. er heimilt að setja lágmark fjárhæðar fyrir innlaun. Lágmark fjárhæðar má ekki vera hærra en sem samsvarar 500 krónum.

**■80. gr. Eiginfjárröfufur.**

Eigið fé rafeyrisfyrirtækis skal, þrátt fyrir ákvæði 84. gr., ávallt vera að lágmarki 2% af þeirri fjárhæð sem hærra er:

1. fjárskuldbindingum hverju sinni vegna útistandandi rafeyris, eða
2. meðalfjárskuldbindingum næstliðinna sex mánaða vegna útistandandi rafeyris.

Hafi rafeyrisfyrirtæki ekki starfað í sex mánuði skal eigið fé þess vera að minnsta kosti 2% af því sem hærra er:

1. fjárskuldbindingum hverju sinni vegna útistandandi rafeyris, eða
2. heildarfjárhæð sex mánaða áætlunar um fjárskuldbindingar hennar vegna útistandandi rafeyris.

Heildarfjárhæð sex mánaða áætlunar um fjárskuldbindingar viðkomandi fyrirtækis vegna útistandandi rafeyris skal koma fram í viðskiptaáætlun fyrirtækisins með fyrirvara um breytingar á áætluninni sem Fjármálaeftirlitið kann að hafa óskað eftir.

Rafeyrisfyrirtæki skal senda Fjármálaeftirlitinu tvisvar á ári útreikninga sem sýna að ákvæðum greinar þessarar hafi verið fylgt, ásamt nauðsynlegum fylgigögnum samkvæmt nánari reglum sem Fjármálaeftirlitið setur.

**■81. gr. Takmörkun fjárfestinga.**

Fjárfestingar rafeyrisfyrirtækis skulu að minnsta kosti samsvara fjárskuldbindingum þess vegna útistandandi rafeyris. Rafeyrisfyrirtæki er aðeins heimilt að fjárfesta í auðseljanlegum eignum eða kröfum samkvæmt reglum<sup>1)</sup> sem Fjármálaeftirlitið setur um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja. Í reglunum skal m.a. koma fram hvaða eignum og kröfum rafeyrisfyrirtæki getur fjárfest í, mat á verðmæti eigna, takmarkanir á markaðsáhættu og hámark fjárfestinga.

Ef verðgildi eigna eða krafna skv. 1. mgr. fer niður fyrir fjárhæð skuldbindinga rafeyrisfyrirtækis vegna útistandandi rafeyris skal viðkomandi rafeyrisfyrirtæki ráða bót á því ástandi án tafar og gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir ráðstöfunum sínum í því skyni.

Rafeyrisfyrirtæki skal senda Fjármálaeftirlitinu tvisvar á ári útreikninga sem sýna að ákvæðum greinar þessarar hafi verið fylgt, ásamt nauðsynlegum fylgigögnum samkvæmt nánari reglum sem Fjármálaeftirlitið setur.

Rafeyrisfyrirtæki má ekki eiga hlut í öðrum fyrirtækjum nema þau annist rekstrarþætti sem tengjast rafeyri sem viðkomandi rafeyrisfyrirtæki gefur út eða dreifir.

<sup>1)</sup>Rg. 671/2002.

**■82. gr. Takmarkanir á gildissviði.**

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að undanþiggja rafeyrisfyrirtæki frá einstökum eða öllum ákvæðum laga þessara ef að hámarki er unnt að geyma 6.000 krónum á hinum rafræna miðli og einu af eftirfarandi skilyrðum er fullnægt:

1. rafeyrir, sem fyrirtækið gefur út, er aðeins viðurkenndur sem greiðslumiðill hjá dótturfyrirtækjum fyrirtækisins, hjá móðurfyrirtæki fyrirtækisins eða hjá öðrum dótturfyrirtækjum móðurfyrirtækisins eða

2. rafeyrir, sem rafeyrisfyrirtækið gefur út, er aðeins viðurkenndur sem greiðslumiðill hjá takmörkuðum fjölda fyrirtækja sem augljóslega má afmarka þar sem þau eru staðsett á sama athafnasvæði eða öðru afmörkuðu svæði á athafnasvæði rafeyrisfyrirtækis eða þau eru í nánum fjárhagslegum eða viðskiptalegum tengslum.

Rafeyrisfyrirtæki sem fellur undir 1. mgr. skal árlega skila skýrslu um starfsemi sína til Fjármálaeftirlitsins eftir nánari reglum sem Fjármálaeftirlitið setur þar sem fram skulu m.a. koma upplýsingar um heildarfjárhæð skuldbindinga vegna óinnleysts rafeyris. Skýrslan skal hafa borist fyrir 1. apríl ár hvert.

**X. kafli. Laust fé og eigið fé.**

**■83. gr. Laust fé.**

Fjármálaafyrirtæki skulu kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja.

**■84. gr. Skilgreining eigin fjár.**

Eigið fé fjármálaafyrirtækja eins og það er skilgreint skv. 4. mgr. skal á hverjum tíma eigi nema lægri fjárhæð en sem svarar til 8% af áhættugrunni.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ákvarða hærra eiginfjárlutfall en 8% fyrir þau fjármálaafyrirtæki sem talin eru hafa ófullnægjandi fjárhagsstöðu með hliðsjón af áhættustigi, enda séu aðrar eftirlitsaðgerðir ekki líklegar til að bæta upp misvægi í eiginfjárstöðu og áhættustigi innan hæfilegs frests. Mat Fjármálaeftirlitsins á áhættustigi og ákvörðun um hærra eiginfjárlutfall skal byggt á nánari reglum<sup>1)</sup> sem það setur.

Áhættugrunnur fyrirtækis skal metinn með tilliti til heildareigna, liða utan efnahagsreiknings, gengisáhættu og áhættu annarra liða með markaðsáhættu samkvæmt nánari reglum<sup>2)</sup> um mat á áhættugrunni til útreiknings á eiginfjárlutfalli fjármálafyrirtækja sem Fjármálaeftirlitið setur. Eiginfjárfraðingur skv. 1. mgr. skal einnig gilda um samstæðureikning. [Fjármálaeftirlitið setur reglur um útreikning á eiginfjárlutfalli fyrir fjármálasamsteypur sem byggjast á tilskipun ráðsins 2002/87/EB, um viðbótareftirlit með lánastofnunum, váttryggingafélögum og fjárfestingarfélögum í fjármálasamsteypu.]<sup>3)</sup>

Við útreikning á eiginfjárlutfalli skv. 1. mgr. skal eigið fé samsett af þremur þáttum, eiginfjárfætti A, eiginfjárfætti B og eiginfjárfætti C, og frádráttarliðum skv. 85. gr. Séu eiginfjárfætti byggðir á árshlutauppgjöri skal það vera áritað sem endurskoðað eða kannað af endurskoðanda. Eftirfarandi takmarkanir gilda um einstaka eiginfjárfætti:

1. Eiginfjárfætti A skal nema að lágmarki helmingi eigin fjár fyrir frádrátt skv. 85. gr.

2. Eiginfjárfætti B má hæst nema 50% af eiginfjárfætti A.

3. Eiginfjárfætti C má hæst nema 50% af eiginfjárfætti A. Jafnframt má eiginfjárfætti C hæst nema 4,8% af reiknuðum áhættugrunni vegna markaðsáhættu liða í veltubók skv. 28. gr. og gengisáhættu.

Eiginfjárfætti A telst vera innborgað hlutafé, varasjóðir, yfirverðsreikningur hlutafjár, endurmatsreikningur samkvæmt verðbólguveikningsskilum og óráðstafað eigið fé en að frádregnu bókfærðu virði eigin hlutabréfa/stofnfjárbréfa, viðskiptavild og öðrum óefnislegum eignum, svo og tapi og samþykktari arðsúthlutun. Enn fremur skal taka tillit til hlutdeildar minni hluta í eign dótturfélaga samkvæmt samstæðureikningsskilum.

Eiginfjárfætti B telst vera samtala 1. og 2. tölul.:

1. Víkjandi lán sem fjármálafyrirtæki taka gegn útgáfu sérstakrar skuldaviðurkenningar þar sem skýrt er kveðið á um að endurgreiðslutími lánsins sé eigi skemmri en fimm ár og að við gjaldþrot hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis eða slit þess fáiast það endurgreitt á eftir öllum öðrum kröfum á hendur fjármálafyrirtækinu en endurgreiðslu hlutafjár eða stofnfjár. Þegar fimm ár eru eftir af lánstímanum skal lánið reiknast niður um 20% fyrir hvert ár eða hlutfallslega fyrir hluta úr ári sem liður af þessum fimm árum. Sé um að ræða lán sem greiðist niður með afborgunum á lánstímanum skal reikna eftirstöðvar hvers árs niður á sambærilegan hátt. Eingöngu er heimilt að telja með innborgaðar fjárhæðir.

2. Endurmatsreikningur samkvæmt kostnaðarverðsreikningsskilum.

Eiginfjárfætti C telst vera víkjandi lán til skamms tíma sem fjármálafyrirtæki tekur gegn útgáfu sérstakrar skuldaviðurkenningar þar sem skýrt er kveðið á um að endurgreiðslutími lánsins sé eigi skemmri en tvö ár og að við gjaldþrot hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis eða slit þess fáiast það endurgreitt á eftir öllum öðrum kröfum á hendur fjármálafyrirtækinu en endurgreiðslu hlutafjár eða stofnfjár. Jafnframt skal kveðið á um að óheimilt sé að greiða af láninu eða greiða af því vexti ef eiginfjárlutfall hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis er lægra en 8% eða ef endurgreiðsla höfuðstóls eða greiðsla vaxta veldur því að eiginfjárlutfallið fer niður fyrir 8%. Tilkynna skal Fjármálaeftirlitinu ef slík greiðsla veldur því að eiginfjárlutfallið fer niður fyrir 10%. Fjármálaeftirlitið getur heimilað einstökum fjármálafyrirtækjum að til eiginfjárfætti C teljist hagnaður af veltubókarviðskiptum á tímabilinu að frádreginni fyrirsjáanlegri gjaldfærslu og að frádregnu nettótapi af annarri starfsemi, enda sé engin þessara fjárhæða meðtalin í eiginfjárfætti A.

Heimilt er að flýta endurgreiðslu víkjandi lána æski lántaki þess, enda liggi fyrir samþykki Fjármálaeftirlitsins og slík endurgreiðsla hafi ekki óviðunandi áhrif á eiginfjárstöðu að mati þess.

Þrátt fyrir ákvæði 1.–7. mgr. skal eigið fé verðbréfafyrirtækis, verðbréfamiðlunar og rekstrarfélags verðbréfasjóðs aldrei nema lægri fjárhæð en sem svarar til 25% af föstum rekstrarkostnaði síðasta reikningsárs. Fjármálaeftirlitið getur heimilað undanþágu frá þessari kröfu ef grundvallarbreyting hefur orðið á starfsemi félagsins milli ára. Á fyrsta starfsári verðbréfafyrirtækis, verðbréfamiðlunar og rekstrarfélags verðbréfasjóðs skal eigið fé þess ekki nema lægri fjárhæð en sem svarar til 25% af föstum rekstrarkostnaði samkvæmt rekstraráætlun starfsársins. Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að gerð sé breyting á rekstraráætluninni ef það telur að hún gefi ekki rétta mynd af þeirri starfsemi sem fyrirhuguð er.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að ákveða í reglum<sup>4)</sup> að aðrir liðir en greindir eru í 5.–7. mgr. teljist með eigin fé fjármálafyrirtækis.

<sup>1)</sup>[Rgl. 530/2004](#). <sup>2)</sup>[Rgl. 530/2003](#), sbr. [1013/2005](#). <sup>3)</sup>[L. 130/2004](#), 6. gr. <sup>4)</sup>[Rgl. 156/2005](#).

**85. gr. Frádráttur frá eigin fé.**

Frá eigin fé skv. 4. mgr. 84. gr. skal draga bókfært virði á eignarhlutum og víkjandi kröfum í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum tengdum fjármálasviði. Þegar um er að ræða eignarhluti sem nema allt að 10% af hlutafé í hverju einstöku fjármálafyrirtæki takmarkast frádrátturinn þó við þá heildarfjárhæð eignarhluta og víkjandi krafna sem er umfram 10% af eigin fé eins og það er reiknað skv. 4. mgr. 84. gr. fyrir frádrátt samkvæmt þessari grein. Eignarhlutir sparisjóða í Sparisjóðabanka

Íslands hf. sem nema meira en 10% af hlutafé bankans skulu þó reiknast með sama hætti og eignarhlutir sem nema allt að 10%.

Þegar fjárfesting í hlutum í öðru fjármálafyrirtæki, fyrirtæki tengdu fjármálasviði, váttryggingafélagi eða eignarhaldsfélagi á váttryggingasviði er bráðabirgðaráðstöfun og ætluð sem fjárhagsaðstoð við endurskipulagningu eða til bjargar hlutaðeigandi fyrirtæki er Fjármálaeftirlitinu heimilt að veita undanþágu frá ákvæði 1. másl. 1. mgr.

Eignarhlutir og víkjandi kröfur í öðrum fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum tengdum fjármálasviði, sbr. 1. mgr., eða í váttryggingafélögum eða eignarhaldsfélögum á váttryggingasviði, sbr. 4. mgr., sem reiknast með í samstæðureikningi hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis eða við beitingu ákvæða um eftirlit með fjármálasamsteypum, dragast ekki frá eigin fé hlutaðeigandi fyrirtækis.

Eignarhlutir og víkjandi kröfur í váttryggingafélögum og eignarhaldsfélögum á váttryggingasviði, svo og liðir sem taldir eru upp í 4. og 5. tölul. 1. mgr. [29. gr. laga nr. 60/1994](#) og fjármálafyrirtækið á í krafti hlutdeildar í fyrrgreindum félögum, dragast frá eigin fé við útreikning á eiginfjárlutfalli skv. 4. mgr. 84. gr. Frádrátturinn sem tengist eignarhlutum í váttryggingafélögum takmarkast þó við þá fjárhæð sem samsvarar hlutdeild í lágmarksgjaldþoli viðkomandi váttryggingafélags. Þegar um er að ræða fjármálasamsteypur gilda þó ákvæði 3. mgr. 84. gr. um útreikning á eiginfjárlutfalli.]<sup>1)</sup>

Frá eigin fé dragast enn fremur eignarhlutir í félögum sem eru umfram þau mörk sem greinir í 1. mgr. og 1. másl. 3. mgr. 28. gr.

<sup>1)</sup> [L. 130/2004, 7. gr.](#)

**86. gr. Upphafsaðgerðir vegna ónógs eigin fjár.**

Hafi stjórn eða framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækis ástæðu til að ætla að eigið fé þess sé undir lögbundnu lágmarki ber þeim þegar í stað að tilkynna það Fjármálaeftirlitinu. Sambærileg skylda hvílir á endurskoðanda hlutaðeigandi fyrirtækis hafi hann ástæðu til að ætla að stjórnendur þess hafi ekki rækt skyldu sína skv. 1. másl. þessarar málsgreinar.

Er Fjármálaeftirlitinu berst tilkynning skv. 1. mgr. eða telur af öðru tilefni ástæðu til að ætla að eigið fé fjármálafyrirtækis sé undir því lágmarki sem kveðið er á um í 84. gr. skal það krefja stjórn fyrirtækisins þegar í stað um reikningsuppgjör sem henni ber að afhenda innan hæfilegs frests. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að slíkt reikningsuppgjör sé áritað af endurskoðanda.

Komi fram í reikningsuppgjöri að hætti 2. mgr. að eigið fé fjármálafyrirtækis fullnægi ekki ákvæðum 84. gr. skal stjórn þess án tafar boða til fundar hluthafa eða stofnfjáreigenda til ákvörðunar og afhenda síðan Fjármálaeftirlitinu greinargerð þar sem fram kemur til hverra ráðstafana hún hyggst gripa af þessu tilefni. Greinargerð þessi skal afhent innan frests sem Fjármálaeftirlitið tiltekur.

Þegar Fjármálaeftirlitinu hafa borist gögn skv. 3. mgr. er því heimilt að veita hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til þess að auka eigið fé að lágmarki skv. 84. gr. Séu til þess ríkar ástæður er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja þennan frest í allt að sex mánuði til viðbótar. Berist greinargerð skv. 3. mgr. ekki innan tilskilins frests, séu úrræði samkvæmt greinargerðinni ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins eða liði frestur samkvæmt þessari málsgrein skal afturkalla starfsleyfi, sbr. 9. gr.

## XI. kafli. Ársreikningur, endurskoðun og samstæðureikningsskil.

**87. gr. Samning ársreiknings og undirritun.**

Stjórn og framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis skulu semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal hafa að geyma rekstrarreikning, efnahagsreikning, fjárstreymisýfirlit og skýringar. Enn fremur skal semja skýrslu stjórnar sem ásamt ársreikningi mynda eina heild. Reikningsár fjármálafyrirtækja er almanaksárið.

Ársreikningur skal undirritaður af stjórn og framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækja. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis mótbáruð fram að færa gegn ársreikningi skal hann gera grein fyrir því í áritun sinni.

**88. gr. Góð reikningsskilavenja.**

Ársreikningur skal gefa glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu fjármálafyrirtækis. Hann skal gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju og innihalda m.a. rekstrarreikning, efnahagsreikning og skýringar og upplýsingar um liði utan efnahagsreiknings.

Fjármálaeftirlitið setur reglur<sup>1)</sup> að höfðu samráði við reikningsskilaráð um uppsetningu ársreiknings, innihald einstakra liða rekstrar- og efnahagsreiknings og liða utan efnahagsreiknings og skýringar og mat á einstökum liðum.

Fjármálaeftirlitið skal sjá til þess í samráði við reikningsskilaráð að á hverjum tíma liggi fyrir skilgreining á góðri reikningsskilavenju við gerð ársreiknings og árshlutareiknings fjármálafyrirtækis.

<sup>1)</sup> [Rgl. 834/2003](#), [rgl. 97/2004](#), [rgl. 102/2004](#).

**89. gr. Skýrsla stjórnar.**

Í skýrslu stjórnar skal koma fram yfirlit yfir starfsemi hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis á árinu, svo og

upplýsingar um atriði sem mikilvæg eru við mat á fjárhagslegri stöðu hlutaðeigandi fyrirtækis og afkomu þess á reikningsárinu er ekki koma fram í ársreikningnum.

Í skýrslu stjórnar skal enn fremur upplýst um eftirfarandi:

1. atburði eftir uppgjörsdag sem hafa verulega þýðingu,
2. væntanlega þróun fyrirtækisins og
3. aðgerðir sem hafa þýðingu fyrir framtíðarþróun þess.

Skýrsla stjórnar skal veita upplýsingar um fjölda starfsmanna að meðaltali á reikningsárinu og heildarfjárhæð launa, þóknana eða annarra greiðslna til starfsmanna, framkvæmdastjóra, stjórnar og annarra í þjónustu hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis. Sé um ágóðahlut að ræða til stjórnar eða framkvæmdastjóra skal hann sérgreindur. Í skýrslu stjórnar skal upplýst um fjölda hluthafa eða stofnfjáreigenda í lok reikningsárs. Að öðru leyti gilda ákvæði hlutafélagalaga eftir því sem við á.

Stjórnir skulu í skýrslu sinni gera tillögu um ráðstöfun á hagnaði hlutaðeigandi fyrirtækis eða jöfnun taps.

#### ■90. gr. Endurskoðun.

Ársreikningur fjármálafyrirtækis skal endurskoðaður af endurskoðanda eða endurskoðunarfélagi.

Endurskoðandi skv. 1. mgr. skal kjörinn á aðalfundi fjármálafyrirtækis til eins árs í senn.

Kjósa skal sama aðila sem endurskoðanda í móður-, systur- og dótturfélagi ef þess er nokkur kostur. Í móðurfélagi skal endurskoðandi jafnframt endurskoða samstæðureikninginn.

#### ■91. gr. Hæfi endurskoðanda.

Endurskoðandi má ekki eiga sæti í stjórn, vera starfsmaður fyrirtækisins eða starfa í þágu þess að öðru en endurskoðun.

Endurskoðandi má ekki vera skuldugur því fyrirtæki sem hann annast endurskoðun hjá, hvorki sem aðalskuldari né ábyrgðarmaður. Hið sama gildir um maka hans.

#### ■92. gr. Upplýsingaskylda endurskoðanda.

Verði endurskoðandi var við verulega ágalla í rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis eða atriði sem leiða til þess að hann mundi synja um áritun eða gera fyrirvara, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um fyrirtækið hafi verið brotnar, skal endurskoðandi gera stjórn þess og Fjármálaeftirlitinu viðvart. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki, sbr. 2. mgr. 18. gr. Slík tilkynning brýtur ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðanda skv. 58. gr. laga þessara eða ákvæði annarra laga.

#### ■93. gr. Góð endurskoðunarvenja.

Fjármálaeftirlitið skal sjá til þess í samráði við Félag löggiltra endurskoðenda og aðra hlutaðeigandi aðila að á hverjum tíma liggi fyrir skilgreining á góðri endurskoðunarvenju við endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum. Fjármálaeftirlitið setur reglur<sup>1)</sup> um endurskoðun fjármálafyrirtækja.

Að öðru leyti en fram kemur í lögum þessum gilda um endurskoðun fjármálafyrirtækja ákvæði [VII. kafla laga nr. 144/1994](#), um ársreikninga, með áorðnum breytingum.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um dótturfyrirtæki fjármálafyrirtækis, svo og eignarhaldsfélag á fjármálasviði eða blandað eignarhaldsfélag skv. 97. gr. og dótturfyrirtæki slíkra félaga.

<sup>1)</sup> [Regl. 532/2003](#).

#### ■94. gr. Sérstök endurskoðun.

Fjármálaeftirlitið getur látið fara fram sérstaka endurskoðun hjá fjármálafyrirtæki telji eftirlitið ástæðu til að ætla að endurskoðað reikningsuppgjör gefi ekki glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu fyrirtækisins. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta hlutaðeigandi fyrirtæki bera kostnaðinn af slíkri endurskoðun.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um dótturfyrirtæki fjármálafyrirtækis, svo og eignarhaldsfélag á fjármálasviði eða blandað eignarhaldsfélag skv. 97. gr. og dótturfyrirtæki slíkra félaga.

#### ■95. gr. Skil og birting ársreiknings.

Endurskoðaður og undirritaður ársreikningur fjármálafyrirtækis ásamt skýrslu stjórnar skal sendur Fjármálaeftirlitinu innan tíu daga frá undirritun en í síðasta lagi þremur mánuðum eftir lok reikningsárs.

Hafi á aðalfundi verið samþykktar breytingar á undirrituðum ársreikningi skal breyttur ársreikningur sendur Fjármálaeftirlitinu innan tíu daga frá aðalfundi og gerð grein fyrir þeim breytingum sem gerðar hafa verið.

Ársreikningur fjármálafyrirtækis ásamt skýrslu stjórnar skal liggja frammi á afgreiðslustað hlutaðeigandi fyrirtækis og afhentur hverjum viðskiptaaðila sem þess óskar innan tveggja vikna frá samþykkt aðalfundar.

#### ■96. gr. Árshlutauppgjör.

Fjármálafyrirtæki skulu semja og birta árshlutauppgjör í samræmi við reglur<sup>1)</sup> sem Fjármálaeftirlitið setur.

Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum um gerð árshlutauppgjör.

<sup>1)</sup>[Rgl. 834/2003.](#)

**■97. gr. Samstæðureikningsskil.**

Fyrirtæki telst vera móðurfyrirtæki þegar það:

1. ræður yfir meiri hluta atkvæða í öðru fyrirtæki,
2. á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur rétt til að tilnefna eða víkja frá meiri hluta stjórnarmanna eða stjórnenda,
3. á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur rétt til að hafa ráðandi áhrif á starfsemi þess á grundvelli samþykktu fyrirtækisins eða samnings við það,
4. á eignarhluti í öðru fyrirtæki og ræður, á grundvelli samnings við aðra hluthafa eða eignaraðila, meiri hluta atkvæða í fyrirtækinu eða
5. á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur ráðandi stöðu í því.

Fyrirtæki, sem hafa þau tengsl við fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði sem lýst er í 1. mgr., teljast vera dótturfyrirtæki. Fyrirtæki sem er dótturfyrirtæki dótturfyrirtækis, telst einnig vera dótturfyrirtæki móðurfélags.

Móðurfyrirtæki og dótturfyrirtæki þess mynda samstæðu.

[Með eignarhaldsfélagi á fjármálasviði er átt við fyrirtæki tengt fjármálasviði, sem ekki er blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi, þar sem dótturfyrirtækin eru annaðhvort eingöngu eða aðallega fjármálafyrirtæki eða fyrirtæki tengd fjármálasviði og að minnsta kosti eitt dótturfyrirtæki er fjármálafyrirtæki.

Með blönduðu eignarhaldsfélagi er átt við móðurfyrirtæki, sem ekki er eignarhaldsfélag á fjármálasviði, fjármálafyrirtæki eða blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi, þar sem að minnsta kosti eitt dótturfyrirtæki er fjármálafyrirtæki.]<sup>1)</sup>

[Með blönduðu eignarhaldsfélagi í fjármálastarfsemi er átt við móðurfélag sem ekki er eftirlitsskylt en það ásamt dótturfélögum sínum, en a.m.k. eitt þeirra er eftirlitsskylt og er með höfuðstöðvar í aðildarríki, og öðrum aðilum myndar fjármálasamsteypu.]<sup>1)</sup>

Við mat á atkvæðisrétti og réttindum til að tilnefna eða víkja frá stjórnarmönnum eða stjórnendum skal leggja saman réttindi sem bæði móður- og dótturfyrirtæki ráða yfir.

Við mat á atkvæðisrétti í dótturfyrirtæki skal ekki talinn með atkvæðisréttur sem fylgir eigin hlutum dótturfyrirtækisins eða dótturfyrirtækja þess.

Ákvæði 87.–92. gr. og 95.–96. gr. gilda eftir því sem við á bæði fyrir samstæðu, þar sem móðurfyrirtæki er fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði, og fyrir einstök fyrirtæki samstæðunnar.

Fjármálaeftirlitið setur að höfðu samráði við reikningsskilaráð nánari reglur<sup>2)</sup> um gerð samstæðureikningsskila fyrir samstæðu fyrirtækja þar sem móðurfyrirtækið er fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði.

Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um samstæðuuppgjör fyrir samstæðu fyrirtækja þar sem móðurfyrirtækið er blandað eignarhaldsfélag.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 8. gr.](#) <sup>2)</sup>[Rgl. 834/2003.](#)

## XII. kafli. [Endurskipulagning fjárhags, slit og samruni fjármálafyrirtækja.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 12. gr.](#)

[A. Endurskipulagning fjárhags lánastofnana.]

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#)

**■98. gr. Endurskipulagning fjárhags.**

Með endurskipulagningu fjárhags lánastofnana er átt við ráðstafanir sem ætlað er að viðhalda fjárhagslegri stöðu lánastofnunar eða koma henni í eðlilegt horf og gætu haft áhrif á áður fengin réttindi þriðja aðila, þ.m.t. ráðstafanir sem fela í sér hugsanlega greiðslustöðvun, frestun fullnusturáðstafana eða lækun á kröfum. Sé lánastofnun með höfuðstöðvar á Íslandi er með endurskipulagningu fjárhags átt við heimild til greiðslustöðvunar og heimild til að leita nauðasamnings samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.[fl. nr. 21/1991](#).

Lög um gjaldþrotaskipti o.[fl. nr. 21/1991](#), gilda um heimild lánastofnunar til að leita greiðslustöðvunar og nauðasamnings og framkvæmd slíkra ráðstafana enda sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#)

**■99. gr. Fjárhagsleg endurskipulagning lánastofnunar með höfuðstöðvar á Íslandi og útibú í öðru EES-ríki.**

Nú veitir dómstóll hér á landi lánastofnun heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamninga og skal þá sú heimild ná sjálfkrafa til allra útibúa sem lánastofnunin starfrækir í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.



Um réttaráhrif, málsmeðferð og framkvæmd ákvörðunarinnar skal fara að íslenskum lögum, með eftirtöldum frávikum:

a. Vinnusamningur skal fara eftir lögum þess ríkis sem um vinnusamninginn og vinnusambandið gilda.

b. Samningur um notkun eða kaup fasteignar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem fasteignin er staðsett.

c. Réttur lánastofnunar vegna fasteignar, skips eða flugvélar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem opinber skráning hefur farið fram.

d. Heimild til endurskipulagningar fjárhags hefur ekki áhrif á rétt veðhafa vegna eignarréttinda sem staðsett eru í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins.

e. Hafi lánastofnun keypt eign með eignarréttarfyrrvara hefur heimild lánastofnunar til endurskipulagningar fjárhags ekki áhrif á réttindi seljanda sem byggist á fyrirvaranum, enda sé eignin í öðru aðildarríki.

f. Hafi lánastofnun selt eign skal heimild til endurskipulagningar fjárhags ekki hafa áhrif á réttindi kaupanda, enda sé eignin í öðru aðildarríki og afhending hafi farið fram þegar heimild er veitt.

g. Um lögmæti ráðstöfunar lánastofnunar á fasteign, skipi eða flugvél sem háð er opinberri skráningu, svo og framseljanlegum verðbréfum eða öðrum verðbréfum sem skráð eru í verðbréfamiðstöð, fer eftir lögum þess ríkis þar sem eign er eða þar sem hin opinbera skráning hefur farið fram.

h. Um réttaráhrif úrskurðar um endurskipulagningu fjárhags á málshöfðun vegna eignar eða annarra réttinda sem lánastofnun hefur látið af hendi fer eftir lögum þess aðildarríkis þar sem málið var höfðað.

i. Um fullnustu eignarréttinda, þ.m.t. veðréttinda yfir fjármálagerningum, sem eru rafrænt skráð fer eftir lögum þess ríkis þar sem skráningin fer fram.

j. Samningur um skuldajöfnuð fer eftir lögum þess ríkis sem um samninginn gilda.

k. Endurkaupasamningur fer eftir lögum þess ríkis sem um samninginn gilda, sbr. þó ákvæði i-liðar.

l. Viðskipti á skipulegum verðbréfamarkaði skulu fara eftir lögum þess ríkis sem gilda um samninginn um þau viðskipti, sbr. þó ákvæði i-liðar.

m. Um greiðslu- og uppgjörsfyrirmæli í greiðslu- og uppgjörskerfum fer eftir lögum þess ríkis sem gilda um viðkomandi kerfi.

n. Þrátt fyrir ákvæði d- og e-liðar er heimilt að beita ákvæðum III. kafla laga um samningsgerð, umbod og ógilda gerninga, nr. 7/1936, um ógilda löggerninga, nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna beiðni lánastofnunar um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings. Fjármálaeftirlitið skal koma upplýsingum um beiðnina og ákvörðun um hana til lögbærra yfirvalda og kröfuhafa lánastofnunarinnar í viðkomandi ríkjum í samræmi við reglur sem ráðherra setur.

Lögboðnar tilkynningar til þekktra erlendra kröfuhafa lánastofnunar í tengslum við greiðslustöðvun eða nauðasamninga skulu vera í samræmi við reglur sem ráðherra setur.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 9. gr.

■[100. gr. Fjárhagsleg endurskipulagning lánastofnunar með höfuðstöðvar erlendis en útibú á Íslandi.

Útibúi, sem starfrækt er hérlendis af lánastofnun með höfuðstöðvar í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, verður ekki veitt sjálfstæð heimild til endurskipulagningar fjárhags hér á landi. Nú tekur lögbært yfirvald í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins ákvörðun um endurskipulagningu fjárhags lánastofnunar sem hefur staðfestu og starfsleyfi í því ríki, og tekur ákvörðunin þá sjálfkrafa til útibúa sem lánastofnunin starfrækir hér á landi.

Nú er talin þörf á endurskipulagningu fjárhags íslensks útibús lánastofnunar með staðfestu í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu og skal þá tilkynna slíkt til Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið skal koma tilkynningu á framfæri við eftirlitsstjórnvöld heimaríkis.

Um réttaráhrif, málsmeðferð og framkvæmd ákvörðunarinnar skal fara að lögum heimaríkisins með þeim takmörkunum er greinir í 2. mgr. 99. gr.

Nú er sett fram beiðni um heimild til greiðslustöðvunar eða um heimild til að leita nauðasamninga á grundvelli 2. mgr. 6. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. vegna útibús sem lánastofnun, með staðfestu í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins, starfrækir hér á landi. Skal héraðsdómari þá gera Fjármálaeftirlitinu viðvart um beiðnina. Ef viðkomandi lánastofnun starfrækir útibú í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu skal Fjármálaeftirlitið tilkynna eftirlitsstjórnvöldum í þeim ríkjum um beiðnina. Dómstólar skulu leitast við að samræma aðgerðir með yfirvöldum annarra gistiríkja.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 9. gr.

[B.]<sup>1)</sup> Slit.

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 9. gr.

■[101. gr.]<sup>1)</sup> Ákvörðun um slit.

Þú fjármálafyrirtækis verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum.

Slíta ber fjármálaefirtæki í eftirtöldum tilvikum:

1. ef Fjármálaeftirlitið afturkallar starfsleyfi fjármálaefirtækis, sbr. 9. gr., synjar fyrirtækinu um frest að hætti 4. mgr. 86. gr. eða frestur samkvæmt því ákvæði er á enda án þess að fyrirtækið hafi aukið eigið fé fram yfir það lágmark sem kveðið er á um í 84. gr.,

2. ef skylt er að slíta fjármálaefirtæki samkvæmt samþykktum hlutaðeigandi fyrirtækis,

3. ef hluthafafundur eða fundur stofnfjáreigenda ákveður að slíta fjármálaefirtæki.

Í þeim tilvikum, sem getið er í 2. eða 3. tölul. 2. mgr., skal Fjármálaeftirlitið afla reikningsuppgjörs stjórnar hlutaðeigandi fjármálaefirtækis á sama hátt og skv. 2. mgr. 86. gr.

Ákvörðun skv. 3. tölul. 2. mgr. er því aðeins gild að [Fjármálaeftirlitið samþykki hana og]<sup>2)</sup> hún hljóti samþykki minnst <sup>2</sup>/3 hluta greiddra atkvæða, svo og samþykki hluthafa eða stofnfjáreigenda sem ráða yfir minnst <sup>2</sup>/3 hlutum þess hlutfjár eða stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á fundi stofnfjáreigenda.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 139/2004, 10. gr.](#)

■ **[102. gr.]<sup>1)</sup> Úrskurður héraðsdóms um slit.**

Þegar skylt er að slíta fjármálaefirtæki skv. 1. tölul. 2. mgr. [101. gr.]<sup>2)</sup> eða þegar Fjármálaeftirlitið telur, í tilvikum sem eiga undir 2. eða 3. tölul. sama ákvæðis, að óvíst sé að eignir fyrirtækisins hrökkvi til greiðslu skulda þess skal Fjármálaeftirlitið senda héraðsdómara á varnarþingi hlutaðeigandi fyrirtækis kröfu um að bú þess verði tekið til gjaldþrotaskipta.

Þegar skylt er að slíta fjármálaefirtæki skv. 2. eða 3. tölul. 2. mgr. [101. gr.]<sup>2)</sup> og Fjármálaeftirlitið telur sýnt að eignir þess hrökkvi fyrir skuldum skal það senda héraðsdómara á varnarþingi fyrirtækisins kröfu um að bú þess verði tekið til skipta til slita á fjármálaefirtækinu.

Þegar héraðsdómari hefur kannað hvort fullnægt sé skilyrðum [101. gr.]<sup>2)</sup> fyrir kröfunni skal hann kveða upp úrskurð um hvort orðið skuli við henni.

Í innköllun í bú fjármálaefirtækis skal tekið fram hvort það hafi verið tekið til skipta að hætti 1. eða 2. mgr.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 130/2004, 5. gr.](#)

■ **[103. gr.]<sup>1)</sup> Framkvæmd skipta á búi fjármálaefirtækis.**

Leiði ekki annað af ákvæðum þessara laga skulu um skipti á búi fjármálaefirtækis gilda almennar reglur laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eftir því sem átt getur við að því undanteknu að ákvæði þeirra um riftun ráðstafana gilda ekki um skipti sem komin eru til skv. 2. mgr. [102. gr.]<sup>2)</sup>

Þegar ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl. miða réttaráhrif við frestingardag skal jafngilda þeim degi við skipti á búi fjármálaefirtækis sá dagur sem Fjármálaeftirlitið hefur veitt frest að hætti 4. mgr. 86. gr. en sé slíkur frestur ekki undanfari skipta skal miðað við þann dag sem héraðsdómara berst krafa Fjármálaeftirlitsins skv. 1. eða 2. mgr. [102. gr.]<sup>2)</sup>

Þegar allar skuldir sparisjóðs hafa verið greiddar skal greiða stofnfjáreigendum eignarhlut þeirra af eftirstöðvum eigna sjóðsins. Þeim eignum, sem þá kunna að vera eftir, skal ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykktar sparisjóðsins. Þó er ekki heimild að ráðstafa eftirstöðvum eigna til stofnfjáreigenda, sbr. 4. mgr. 63. gr.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 130/2004, 5. gr.](#)

■ **[104. gr. Slit á lánastofnun með höfuðstöðvar á Íslandi og útibú í öðru EES-riki.**

Nú tekur dómstóll á Íslandi ákvörðun um slit lánastofnunar, sem hefur staðfestu og starfsleyfi hér á landi, og skal þá sú heimild ná sjálfkrafa til allra útibúa sem lánastofnunin starfrækir í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Um réttaráhrif, málsmeðferð og framkvæmd ákvörðunarinnar skal fara að íslenskum lögum með þeim takmörkunum er greinir í 2. mgr. 99. gr.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um ákvörðun um slit.

Ef lánastofnun starfrækir útibú í öðrum löndum Evrópska efnahagssvæðisins skal Fjármálaeftirlitið koma upplýsingum um beiðnina og ákvörðun um hana til lögbærra yfirvalda í viðkomandi ríkjum í samræmi við reglur sem ráðherra setur.

Nú er þekktur kröfuhafi lánastofnunar búsettur í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, og skal þá skiptastjóri án tafar tilkynna honum um upphaf skiptanna. Í tilkynningunni skal greina frá kröfulýsingarfresti, hvert beina skuli kröfulýsingu og afleiðingum vanlýsingar í samræmi við reglur sem ráðherra setur.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

■ **[105. gr. Slit á lánastofnun með höfuðstöðvar erlendis en útibú á Íslandi.**

Útibúi, sem starfrækt er hérlendis af lánastofnun með höfuðstöðvar í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, verður ekki veitt sjálfstæð heimild til slita hér á landi. Nú tekur lögbært yfirvald í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins ákvörðun um slit lánastofnunar sem hefur staðfestu og starfsleyfi í því ríki, og tekur ákvörðunin þá sjálfkrafa til útibúa sem lánastofnunin starfrækir hér á landi. Með slitum á lánastofnunum samkvæmt þessari grein er átt við sameiginlega málsmeðferð sem stjórnvöld eða dómstálayfirvöld í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins hefja og hafa eftirlit

með og hefur að markmiði að selja eignir undir eftirliti þessara yfirvalda.

Um réttaráhrif, málsmeðferð og framkvæmd ákvörðunarinnar skal fara að lögum heimaríkisins með þeim takmörkunum er greinir í 2. mgr. 99. gr.

Nú er sett fram krafa um gjaldþrotaskipti á grundvelli 2. mgr. 6. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. vegna útibús sem lánastofnun með staðfestu í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins starfrækir hér á landi og skal héraðsdómari þá gera Fjármálaeftirlitinu viðvart um kröfuna. Ef viðkomandi lánastofnun starfrækir útibú í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu skal Fjármálaeftirlitið tilkynna eftirlitsstjórnvöldum í þeim ríkjum um kröfuna.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

[C.]<sup>1)</sup> Samruni.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 9. gr.](#)

[106. gr.]<sup>1)</sup> Samruni fjármálafyrirtækis við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess er aðeins heimill að ákvörðun þar að lútandi hafi hlotið samþykki hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í yfirtekna fyrirtækinu með minnst <sup>2</sup>/3 hluta greiddra atkvæða og samþykki hluthafa eða stofnfjáreigenda í yfirtekna fyrirtækinu sem ráða yfir minnst <sup>2</sup>/3 hlutum þess hlutafjár eða stofnfjár sem farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum eða fundum stofnfjáreigenda, svo og að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Ef hið yfirtekna fyrirtæki er alfarið í eigu yfirtökufélags þarf ekki að koma til atkvæðagreiðslu skv. 1. másl. þessarar málsgreinar í yfirtekna félaginu.

[Samruni sparisjóðs við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess er því aðeins heimill að sparisjóðnum hafi áður verið breytt í hlutafélag samkvæmt ákvæðum VIII. kafla, nema þegar um er að ræða samruna tveggja eða fleiri sparisjóða sem ekki hefur verið breytt í hlutafélag eða hlutafélög.]<sup>2)</sup>

Um samruna fjármálafyrirtækja gilda að öðru leyti ákvæði laga um hlutafélög eftir því sem við getur átt og samningar hlutaðeigandi aðila.

Fjármálafyrirtæki, sem er slitið vegna samruna, er ekki skylt að gefa út innköllun til lánardrottna eða halda eignum sínum aðgreindum. Breyting á eignaskráningu í veðmálabókum vegna samruna fjármálafyrirtækja er undanþegin stimpilgjöldum.

Fjármálaeftirlitið skal auglýsa samruna fjármálafyrirtækja í Lögbirtingablaði. Í auglýsingu skal tilgreina hvenær samruni tekur gildi, nöfn hlutaðeigandi fyrirtækja, frest til að gera athugasemdir við yfirfærslu innlánsreikninga, hugsanlegar breytingar á greiðslustöðum skuldaskjala og annað sem kunngera þarf viðskiptamönnum sérstaklega.

Við samruna tveggja eða fleiri fjármálafyrirtækja skal eigið fé, sem verður til við samruna, ekki vera lægra en samanlagt eigið fé hlutaðeigandi fyrirtækja á þeim tíma sem samruni átti sér stað, enda hafi lágmarki skv. 14. gr. ekki verið náð.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 4/2004, 4. gr.](#)

### XIII. kafli. Eftirlit.

#### A. Almennar eftirlitsheimildir.

[107. gr.]<sup>1)</sup> Fjármálaeftirlitið.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja og fyrirtækja sem tengjast fjármálasviði sem fellur undir ákvæði laga þessara, svo og starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis, nema annað leiði af lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Jafnframt fer Fjármálaeftirlitið með eftirlit með dótturfyrirtækjum, hlutdeildarfyrirtækjum og sjóðum sem stunda starfsemi þá sem talin er upp í IV. kafla að því marki sem nauðsynlegt er vegna eftirlitsskyldrar starfsemi. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í fjármálafyrirtækjum í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. VI. kafla og hvort þeir teljist hæfir til að fara með virkan eignarhlut.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánnum tengslum við fjármálafyrirtæki, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi fjármálafyrirtæki.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá eignarhaldsfélögum á fjármálasviði og blönduðum eignarhaldsfélögum, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með fjármálafyrirtækjum sem eru dótturfélög þessara eignarhaldsfélaga.

[Fjármálaeftirlitið fylgist með viðskiptum fjármálafyrirtækis við dóttur- og hlutdeildarfélög þess, félög sem hafa yfirráð yfir eða eiga hlutdeild í fjármálafyrirtækinu og við önnur dóttur- og hlutdeildarfélög þeirra félaga. Jafnframt skal Fjármálaeftirlitið fylgjast með viðskiptum fjármálafyrirtækis við einstaklinga sem eiga 20% hlut eða stærr í framangreindum félögum. Fjármálafyrirtæki skulu skila Fjármálaeftirlitinu skýrslu um slík viðskipti eftir nánari ákvörðun þess. Séu viðskiptin við fyrirtæki eða einstaklinga í öðrum ríkjum fer um samstarf eftirlitsstjórnvalda eftir



alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og samstarfssamningum sem Fjármálaeftirlitið gerir á grundvelli þeirra.

Fjármálaeftirlitið getur að ósk eftirlitsstjórnvalda í öðru ríki staðreynt upplýsingar frá aðilum hér á landi sem falla undir viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum. Viðkomandi eftirlitsstjórnvöldum er heimilt að taka þátt í vinnu við að staðreyna slíkar upplýsingar.]<sup>2)</sup>

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum eða hjá eftirlitsskyldum aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Heimilt er að beita ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi um dagsektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 11. gr. <sup>2)</sup>L. 130/2004, 13. gr.

■ [108. gr.]<sup>1)</sup> Aðstoð við yfirvöld annarra EES-ríkja.

Eftirlitsaðilum í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins er heimilt að framkvæma athugun í útibúum þarlandra fyrirtækja hér á landi að undangenginni tilkynningu þess efnis til Fjármálaeftirlitsins.

Gerist fjármálafyrirtæki, sem hlotið hefur starfsleyfi hér á landi og stundar starfsemi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, brotlegt við lög þess ríkis, og lögbær yfirvöld þess ríkis grípa til ráðstafana sambærilegra þeim sem greinir í 34. gr., skal Fjármálaeftirlitið aðstoða þarland lögbær yfirvöld við samskipti þeirra við stjórnendur hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis.

[Fjármálaeftirlitið skal tilkynna viðeigandi erlendum yfirvöldum um greiðslustöðvun, nauðasamninga og gjaldprot innlendra lánastofnana sem reka útibú í öðrum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 11. gr. <sup>2)</sup>L. 130/2004, 14. gr.

B. Eftirlit á samstæðugrundvelli.

■ [109. gr.]<sup>1)</sup> Ákvæði IV. kafla C og X. kafla skulu gilda um samstæðu þar sem móðurfyrirtækið er fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði. Móðurfyrirtækið ber ábyrgð á framkvæmd þessa ákvæðis. [Ákvæði 52. gr. um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra og 84. og 85. gr. um eigið fé gilda einnig um eignarhaldsfélag á fjármálasviði.]<sup>2)</sup> [Ákvæði 30. gr. og 84.–86. gr. skulu einnig gilda um fjármálasamsteypur skv. 3. mgr.]<sup>2)</sup>

Eigi fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélag á fjármálasviði, eitt og sér eða ásamt með öðrum fyrirtækjum í samstæðunni, hlutdeild í hlutdeildarfélagi sem er fjármálafyrirtæki eða fyrirtæki á fjármálasviði og það fyrirtæki er starfrækt í samstarfi við önnur fyrirtæki sem ekki eru hluti af samstæðunni skal við beitingu ákvæða 1. mgr. um eigin fé nota hlutfallslega samstæðuaðferð með hliðsjón af hlutdeild í viðkomandi fyrirtæki. Sé ábyrgð fjármálafyrirtækisins eða eignarhaldsfélagsins á viðkomandi hlutdeildarfélagi ekki takmörkuð við eignarhlutdeildina eða atkvæðisréttinn eiga ákvæði hefðbundinna samstæðureikningsskila við. Með hlutdeildarfélagi samkvæmt þessari málsgrein er átt við félag, þó ekki dótturfélag, sem annað félag og dótturfélög þess eiga eignarhluta í og hafa veruleg áhrif á eða beinn og óbeinn eignarhlutur nemur 20% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti.

[Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með að fjármálasamsteypur fari að ákvæðum laga þessara. Með fjármálasamsteypu er átt við samstæðu féлага, eða félög sem hafa með sér nán tengsl, sbr. 18. gr., þar sem eftirlitsskyldur aðili fer fyrir samstæðunni og a.m.k. einn aðili innan samstæðunnar starfar á fjármálasviði og annar aðili starfar á váttryggingasviði og þar sem umsvif á samstæðugrundvelli og/eða samanlögð umsvif á fjármálasviði annars vegar og hins vegar samsvarandi umsvif á váttryggingasviði eru hvor um sig talin mikilvæg samkvæmt reglum sem Fjármálaeftirlitið setur. Fari enginn eftirlitsskyldur aðili fyrir samstæðunni, en starfsemi samstæðunnar fer aðallega fram á fjármála- eða váttryggingasviði samkvæmt skilgreiningu í reglum sem Fjármálaeftirlitið setur, telst samstæðan vera fjármálasamsteypa. Sérhverja undirsamstæðu sem uppfyllir skilyrði 2. málsl. skal líta á sem fjármálasamsteypu. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um skilgreiningu á fjármálasamsteypum og eftirlit með þeim.]<sup>2)</sup>

Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að ákvæði 1. mgr. þessarar greinar og [9. og 10. mgr. 97. gr.]<sup>2)</sup> gildi einnig fyrir önnur tilvik þegar um er að ræða fjármálafyrirtæki sem eitt og sér eða í samstarfi við annan aðila er í þannig eignatengslum við fyrirtæki að nauðsynlegt teljist að beita þessum ákvæðum.

Ákvæði 1. mgr. þessarar greinar og [9. og 10. mgr. 97. gr.]<sup>2)</sup> gilda ekki um fyrirtæki sem fjármálafyrirtæki hefur eignast tímabundið hlut í, annaðhvort til að tryggja fullnustu kröfu eða vegna endurskipulagningar þess fyrirtækis, né heldur um fyrirtæki sem starfrækja váttryggingastarfsemi. Fjármálaeftirlitið getur þó ákveðið að umrædd ákvæði skuli gilda.

Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 1. og 2. mgr. þessarar greinar og [9. og 10. mgr. 97. gr.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 11. gr. <sup>2)</sup>L. 130/2004, 15. gr.

#### XIV. kafli. Viðurlög.

##### ■[110. gr.]<sup>1)</sup> *Sektir.*

Það varðar sektum liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. einkarétt fjármálafyrirtækja til að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni heiti þeirrar tegundar fjármálafyrirtækja sem fyrirtækið hefur starfsleyfi fyrir (12. gr.),
2. starfsheimildir (IV. kafli A og B),
3. skyldu til að setja traustar tryggingar fyrir lánnum umfram tiltekið hlutfall heildarfjárhæðar hlutafjár (2. mgr. 29. gr.),
4. starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis (1. og 5. mgr. 36. gr., 1. og 4. mgr. 37. gr., 1. mgr. 38. gr. og 39. gr.),
5. virka eignarhluti (1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr.),
6. þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála (2. og 3. mgr. 55. gr.),
7. þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri (56. gr.),
8. viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtækið (1. mgr. 57. gr.),
9. skyldu sparisjóðs sem breytt hefur verið í hlutafélag til að nota orðið hlutafélag í heiti sínu (4. mgr. 73. gr.) og
10. ársreikninga og endurskoðun (87. gr., 1. mgr. 88. gr. og 1. og 2. mgr. 95. gr.).

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

##### ■[111. gr.]<sup>1)</sup> *Sektir eða fangelsi.*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis (3. gr.),
2. hámark lána til einstaks viðskiptavinar (30. gr.),
3. starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi (1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr.),
4. þagnarskyldu (58. gr.),
5. takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja (1., 2. og 4. mgr. 81. gr.),
6. upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár (1. og 3. mgr. 86. gr.) og
7. hæfi endurskoðanda og skyldu hans til að tilkynna um ágalla í rekstri (91. og 92. gr.).

Hver sá sem vísitandi gefur rangar eða villandi upplýsingar um hagi fjármálafyrirtækis eða annað er það varðar opinberlega eða til Fjármálaeftirlits, annarra opinberra aðila eða viðskiptamanna sinna skal sæta sektum eða fangelsi allt að einu ári liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

##### ■[112. gr.]<sup>1)</sup> *Refsiábyrgð lögaðila. Tilraun og hlutdeild. Fyrning sakar.*

Nú er brot framið í starfsemi fjármálafyrirtækis eða annars lögaðila og er þá heimilt að gera lögaðilanum fésekt. Um refsíábyrgðina fer eftir II. kafla A almennra hegningarlaga.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Brot á lögum þessum varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Sök samkvæmt ákvæðum þessa kafla fyrnist á fimm árum.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

#### XV. kafli. Ýmis ákvæði.

##### ■[113. gr.]<sup>1)</sup> *Nafnskráning reikninga.*

Innlánsreikningar, fjárvörslureikningar og geymsluhólf skulu skráð á nafn viðskiptamanns ásamt heimilisfangi hans og kennitölu.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

##### ■[114. gr.]<sup>1)</sup> *Glatað skilríki.*

Glatist innlánskilríki eða viðtökuskírteini er fjármálafyrirtæki hafa gefið út fyrir handveði eða geymslufé getur stjórn fjármálafyrirtækis stefnt til sín handhafa nefndra skjala með þriggja mánaða fyrirvara frá síðustu birtingu áskorunar sem birt skal þrisvar sinnum í Lögbirtingablaði.

Gefi enginn sig fram áður en fyrirvarinn er liðinn falla niður öll réttindi á hendur fjármálafyrirtækinu samkvæmt innlánskilríkinu eða viðtökuskírteininu. Skal fjármálafyrirtæki þá, að ósk þess sem fengið hafði hið fyrra innlánskilríki eða viðtökuskírteini afhent úr hlutaðeigandi fyrirtæki, gefa út nýtt honum til handa eða þeim sem sannar að hann leiði rétt sinn löglega frá þessum aðila og skal hið nýja skjal vera með sömu skilmálum og hið fyrra.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

##### ■[115. gr.]<sup>1)</sup> *Undanþága frá stimpilgjaldi.*

Innlánskilríki, ávísanir og hvers konar skuldbindingar sem gefnar eru út í nafni fjármálafyrirtækja,

skuldbindingar sem veita þeim handveðsrétt, arðmiðar af skuldabréfum þeirra og framsöl skulu undanþegin stimpilgjaldi.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

■[116. gr.]<sup>1)</sup> *Undanþegnir sjóðir og undanþága frá rekstrarformi.*

Þrátt fyrir starfsheimildir Hafnabótasjóðs samkvæmt [lögum nr. 23/1994](#), hafnalögum, Íbúðalánasjóðs samkvæmt [lögum nr. 44/1998](#), um húsnæðismál, og Ferðamálasjóðs samkvæmt [lögum nr. 117/1994](#), um skipulag ferðamála, teljast þessir sjóðir ekki til fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum þessum.

Opinberir fjárfestingarlánasjóðir sem starfandi eru við gildistöku laga þessara eru undanþegnir skilyrði 13. gr. um að starfa sem hlutafélög.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

## XVI. kafli. Gildistaka o.fl.

■[117. gr.]<sup>1)</sup> *Innleiðing.*

Með lögum þessum eru tekin upp ákvæði tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2000/12/EB um stofnun og rekstur lánastofnana, 93/6/EBE um eigið fé fjárfestingarfyrirtækja og lánastofnana, 93/22/EBE um fjárfestingarþjónustu á sviði verðbréfavíðskipta, 86/635/EBE um ársreikninga og samstæðureikninga banka og annarra fjármálastofnana, 107/2001/EB um breytingu á tilskipun 85/611/EBE um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum, 95/26/EB um breytingar á ýmsum tilskipunum á sviði fjármálaþjónustu með það í huga að efla eftirlit, 2000/28 um breytingu á tilskipun 2000/12/EB er varðar skilgreiningu á lánastofnun og 2000/46 um stofnun og rekstur rafeyrisfyrirtækja.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

■[118. gr.]<sup>1)</sup> *Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2003. ... Með fjármálagerningum í lögum þessum er átt við verðbréf samkvæmt skilgreiningu [laga nr. 13/1996](#), um verðbréfavíðskipti.

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

■[119. gr.]<sup>1)</sup> ...

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

■[120. gr.]<sup>1)</sup> ...

<sup>1)</sup>[L. 130/2004, 11. gr.](#)

### Ákvæði til bráðabirgða.

■I. Starfandi viðskiptabankar, sparisjóðir, lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir, rafeyrisfyrirtæki, verðbréfafyrirtæki og verðbréfamiðlanir skulu halda starfsleyfi sínu við gildistöku laga þessara. Þau skulu innan sex mánaða tilkynna Fjármálaeftirlitinu hvaða starfsemi skv. 3. gr. og IV. kafla þau stunda við gildistöku laganna. Tilkynningin skal vera á því formi sem Fjármálaeftirlitið óskar eftir.

Lánastofnanir, sem hafa starfsleyfi samkvæmt [lögum nr. 123/1993](#), um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, skulu hafa starfsleyfi sem lánafyrirtæki samkvæmt lögum þessum.

Starfandi fjármálafyrirtæki skv. 1. mgr. er óheimilt að hefja síðar nýja starfsemi nema það tilkynni Fjármálaeftirlitinu um slíkt fyrir fram.

Rekstrarfélög verðbréfasjóða skulu sækja um starfsleyfi samkvæmt lögum þessum innan sex mánaða frá gildistöku þeirra.

■II. Fjármálafyrirtæki skulu senda Fjármálaeftirlitinu reglur skv. VII. kafla innan tólf mánaða frá gildistöku laga þessara.

■III. Verðbréfamiðlanir sem starfa sem einkahlutafélög skulu hafa komið rekstri sínum í hlutafélagsform innan tólf mánaða frá gildistöku laga þessara.

Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

## Lög um verðbréfavíðskipti 2003 nr. 33 20. mars

---

[Ferill málsins á Alþingi.](#) [Frumvarp til laga.](#)

Tóku gildi 1. júlí 2003. EES-samningurinn: IX. viðauki tilskipun 89/298/EBE, 89/592/EBE, 93/22/EBE og 2001/34/EB. Breytt með [l. 31/2005](#) (tóku gildi 1. júlí 2005, nema 5. gr. og c-liður 23. gr. sem tóku gildi 1. jan. 2006) og [l. 82/2005](#) (tóku gildi 1. júlí 2005).

### I. kafli. Gildissvið og orðskýringar.

#### ■ 1. gr. Gildissvið.

Lög þessi gilda um verðbréfavíðskipti. Með verðbréfavíðskiptum er átt við:

1. Móttöku og miðlun fyrir mæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga og framkvæmd slíkra fyrir mæla fyrir reikning þriðja aðila.
2. Viðskipti með fjármálagerninga fyrir eigin reikning.
3. Eignastýringu, þ.e. viðtöku fjármuna til fjárfestingar í fjármálagerningum eða öðrum verðmætum fyrir eigin reikning viðskiptavinar, gegn endurgjaldi.
4. Sölu tryggingu í tengslum við útgáfu eins eða fleiri fjármálagerninga eða markaðssetningu slíkrar útgáfu.
5. Umsjón með útboði verðbréfa.

Einnig er með verðbréfavíðskiptum átt við eftirfarandi viðskipti eða starfsemi ef hún er í nánum tengslum við starfsemi eða viðskipti skv. 1. mgr.:

1. Vörslu og stjórnun í tengslum við einn eða fleiri fjármálagerninga.
2. Öryggisvörslu fjár.
3. Veitingu lánsheimilda, ábyrgða eða lána til fjárfestis þannig að hann geti átt viðskipti með einn eða fleiri fjármálagerninga ef fjármálafyrirtæki sem veitir lánsheimildina eða lánið annast viðskiptin.
4. Ráðgjöf til fyrirtækja um uppbyggingu eigin fjár, stefnumótun og skyld mál og ráðgjöf og þjónustu varðandi samruna fyrirtækja og kaup á þeim.
5. Þjónustu í tengslum við sölu tryggingu.
6. Fjárfestingarráðgjöf varðandi einn eða fleiri fjármálagerninga.
7. Gjaldþyrpingu ef umrædd viðskipti eru liður í fjárfestingarþjónustu.

## 2. gr. Orðskýringar.

Í lögum þessum merkir:

1. *Fjármálafyrirtæki*: Fyrirtæki samkvæmt skilgreiningu laga um fjármálafyrirtæki.
2. *Fjármálagerningur*:
  - a. Verðbréf, þ.e. hvers konar framseljanleg kröfuréttindi til peningagreiðslu eða ígildis hennar, svo og framseljanleg skilríki fyrir eignarréttindum að öðru en fasteign eða einstökum lausafjarmunum, svo sem hlutabréf, skuldabréf, áskriftarréttindi, skiptanleg verðbréf og breytanleg verðbréf.
  - b. Afleiða, þ.e. samningur þar sem uppgjörsákvæði byggist á breytingu einhvers þáttar á tilteknu tímabili, svo sem vaxta, gengis gjaldmiðla, verðbréfaferðs, verðbréfavísitölu eða hrávöruverðs. Með afleiðu er m.a. átt við:
    - i. *framvirkan óframseljanlegan fjármálagerning*, þ.e. samning sem kveður á um skyldu samningsaðila til að kaupa eða selja tiltekna eign fyrir ákveðið verð á fyrir fram ákveðnum tíma,
    - ii. *framtiðarsamning*, þ.e. staðlaðan og framseljanlegan samning sem kveður á um skyldu samningsaðila til að kaupa eða selja tiltekna eign fyrir ákveðið verð á fyrir fram ákveðnum tíma,
    - iii. *skiptasamning*, þ.e. samning sem kveður á um að hvor samningsaðila greiði hinum fjárhæð sem tekur mið af breytingum á hvoru viðmiðinu fyrir sig á samningstímanum,
    - iv. *valréttarsamning*, þ.e. samning sem veitir öðrum samningsaðila, kaupanda, rétt en ekki skyldu til að kaupa (kaupréttur) eða selja (söluréttur) tiltekna eign (andlag samnings) á fyrir fram ákveðnu verði (valréttargengi) á tilteknu tímamarki (lokadagur) eða innan tiltekinnna tímamarka (gildistími valréttar). Sem endurgjald fyrir þennan rétt fær hinn samningsaðilinn, útgefandinn, ákveðið gjald sem segir til um markaðsvirði valréttarins við upphaf samningstímans.
  - c. Hlutdeildarskírteini.
  - d. Peningamarkaðsskjal.
  - e. Framseljanleg veðréttindi í fasteignum og lausafé.
3. *Skráð verðbréf*: Verðbréf sem hefur verið skráð á skipulegum verðbréfamarkaði.
4. *Skipulegur verðbréfamarkaður*: Markaður með verðbréf samkvæmt skilgreiningu laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.
5. *Kauphöll*: Markaður samkvæmt skilgreiningu laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.
6. *Skipulegur tilboðsmarkaður*: Markaður samkvæmt skilgreiningu laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.
7. *Fagfjárfestar*:
  - a. Eftirtaldir opinberir aðilar:
    - i. ríkissjóður,
    - ii. Seðlabanki Íslands og
    - iii. Íbúðalánasjóður.
  - b. Eftirtaldir aðilar með starfsleyfi á fjármálamarkaði:
    - i. fjármálafyrirtæki,
    - ii. verðbréfasjóðir og fjárfestingarsjóðir,
    - iii. váttryggingafélög og
    - iv. lífeyrissjóðir.

c. Einstaklingar og lögaðilar óski þeir skriflega eftir því við fjármálafyrirtæki sem hefur heimild til verðbréfavíðskipta, enda uppfylli þeir skilyrði um faglega þekkingu, regluleg viðskipti og verulegan fjárhagslegan styrk, eins og nánar er mælt fyrir um í reglugerð.

[8. *Opinber fjárfestingarráðgjöf*: Greining eða samantekt upplýsinga sem felur í sér ráðleggingu um kaup eða sölu á fjármálagerningum eða leggur til fjárfestingarstefnu, með beinum eða óbeinum hætti, sem varðar einn eða fleiri fjármálagerninga eða útgefendur þeirra og ætluð er almenningi eða er líkleg til að verða aðgengileg almenningi, svo sem ef henni er dreift til stórs hóps manna.

9. *Viðurkennd markaðsframkvæmd*: Framkvæmd sem eðlilegt er að gera ráð fyrir að sé viðhöfð á einum eða fleiri fjármálamörkuðum og Fjármálaeftirlitið hefur viðurkennt með þeim hætti sem kveðið er á um í reglugerð sem sett skal á grundvelli 73. gr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 1. gr.](#)

## II. kafli. Réttindi og skyldur.

### ■ 3. gr. *Gildissvið kaflans.*

Ákvæði kafla þessa taka til fjármálafyrirtækja sem hafa heimild til verðbréfavíðskipta, [sbr. þó ákvæði 16. gr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 2. gr.](#)

### ■ 4. gr. *Góð viðskiptavenja.*

Fjármálafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur í verðbréfavíðskiptum, með trúverðuleika fjármálamarkaðarins og hagsmuni viðskiptavina að leiðarljósi.

### ■ 5. gr. *Upplýsingar.*

Fjármálafyrirtæki skal afla sér upplýsinga hjá viðskiptavinum sínum um þekkingu og reynslu þeirra í verðbréfavíðskiptum og markmið þeirra með fyrirhugaðri fjárfestingu, eftir því sem máli skiptir vegna þjónustunnar sem óskað er eftir. Enn fremur skal fjármálafyrirtæki afla upplýsinga frá viðskiptavinum um fjárhagsstöðu þeirra séu þeir í viðvarandi viðskiptasambandi við fjármálafyrirtækið. Í ljósi þessa skal fjármálafyrirtæki veita viðskiptavinum greinargóðar upplýsingar, m.a. um þá fjárfestingarkosti sem þeim standa til boða. Upplýsingar sem fjármálafyrirtæki veitir viðskiptavinum sínum skulu vera skýrar, nægjanlegar og ekki villandi þannig að viðskiptavinir geti tekið upplýsta fjárfestingarákvörðun.

Fjármálafyrirtæki skal kunngera viðskiptavinum sínum fyrir fram hvaða þóknun þau muni áskilja sér fyrir þjónustu sína. Breytingar á þóknun skal tilkynna viðskiptavinum með hæfilegum fyrirvara.

Fjármálafyrirtæki skal hafa aðgengilegar upplýsingar um réttaráhræði viðskiptavina sinna ef ágreiningur ris milli viðskiptavinar og fjármálafyrirtækis.

Í auglýsingum og annarri kynningarstarfsemi fjármálafyrirtækis skal þess gætt að fram komi réttar og nákvæmar upplýsingar um starfsemi og þjónustu fjármálafyrirtækisins.

### ■ 6. gr. *Óhlutdrægni og jafnræði.*

Fjármálafyrirtæki skal gæta fyllstu óhlutdrægni gagnvart viðskiptavinum sínum í starfsemi sinni og ber því ávallt að haga störfum sínum þannig að viðskiptavinir njóti jafnræðis um upplýsingar, verð og önnur viðskiptakjör.

### ■ 7. gr. *Skriflegur samningur og yfirlit.*

Taki fjármálafyrirtæki að sér þjónustu á sviði verðbréfavíðskipta sem felur í sér viðvarandi viðskiptasamband, svo sem eignastýringu, skal gerður skriflegur samningur milli fjármálafyrirtækisins og viðskiptavinar þess, þar sem m.a. skal kveðið á um réttindi og skyldur sammingsaðila.

Nú tekur fjármálafyrirtæki að sér eignastýringu og skal það þá senda viðskiptavinum sínum yfirlit tvisvar á ári þar sem fram koma upplýsingar um hvernig fjármunum viðskiptavinar hefur verið varið frá því fyrra yfirlit var gefið út, eignastöðu og áætlað verðmæti eigna við dagsetningu yfirlits. Fjármálafyrirtæki er ætíð skylt að senda viðskiptavinum sínum slíkt yfirlit án tafar fari viðskiptavinur fram á það.

### ■ 8. gr. *Sala óskráðra verðbréfa.*

Sala fjármálafyrirtækis eða milliganga þess um sölu á óskráðum verðbréfum til annarra en fagfjárfesta, sem hvorki hafa verið seld í almennu útboði né falla undir [24. gr.],<sup>1)</sup> er háð því að lagt hafi verið mat á faglega þekkingu, fjárhag og reynslu viðskiptavinar, enda sé ekki um að ræða sölu eða milligöngu í almennu útboði verðbréfa. Sama gildir um sölu fjármálafyrirtækis eða milligöngu þess um sölu á afleiðum sem tengdar eru einu eða fleiri óskráðum verðbréfum. Í slíkum tilfellum er fjármálafyrirtæki heimilt að synja um milligöngu með slíka fjármálagerninga ef það telur viðskiptavin ekki búa yfir nægjanlegri þekkingu, reynslu eða fjárhagslegum styrk.

<sup>1)</sup>[L. 82/2005, 1. gr.](#)

### ■ 9. gr. *Besta framkvæmd.*

Við framkvæmd viðskiptafyrirmæla skal fjármálafyrirtæki tryggja besta mögulega verð fyrir viðskiptavinum sína og bestu framkvæmd að öðru leyti, eins og við á hverju sinni.

**10. gr. Sérgreining fjármuna og fjármálagerna.**

Fjármálfyrirtæki skal halda fjármunum og fjármálagerningum viðskiptavina tryggilega aðgreindum frá eignum fjármálfyrirtækisins. Skulu fjármunir viðskiptavinar varðveittir á sérstökum nafnskráðum reikningi.

**11. gr. Safnskráning.**

Fjármálfyrirtæki sem heimilt er að varðveita fjármálagerninga í eigu viðskiptavina sinna getur varðveitt þá á sérstökum reikningi (safnreikningi) og tekið við greiðslum fyrir hönd viðskiptavina sinna frá einstökum útgefendum fjármálagerna, enda hafi fjármálfyrirtækið gert viðskiptavini grein fyrir réttaráhrifum þess og hann veitt samþykki sitt. Fjármálfyrirtæki ber að halda skrá yfir hlut hvers viðskiptavinar fyrir sig samkvæmt þessari grein.

Komi til þess að þú fjármálfyrirtækis sé tekið til gjaldþrotaskipta eða greiðslustöðvun samþykkt, fyrirtækinu sé slitið eða sambærilegar ráðstafanir gerðar getur viðskiptavinur á grundvelli skrárinnar skv. 1. mgr. tekið fjármálagerna sína út af safnreikningi, enda sé ekki ágreiningur um eignarhald.

**12. gr. Framsalsáritun.**

Fjármálfyrirtæki er heimilt að framselja framseljanlega fjármálagerninga í nafni viðskiptavinar síns hafi það fengið til þess skriflegt umboð. Framsalsáritun fjármálfyrirtækis telst ekki slíta framsalsröð þótt umboð til þess fylgi ekki framseljanlegum fjármálagerningi, enda sé þess getið í framsalsáritun að gerningurinn sé framseldur samkvæmt varðveittu umboði. Fjármálfyrirtækinu ber að varðveita umboð svo lengi sem réttindi eru byggð á gerningnum sem framseldur hefur verið með þessum hætti. Skyld er að láta kaupanda gerningsins í té samrit umboðsins krefjast hann þess.

Fjármálfyrirtæki, sem býður upp á vörslu framseljanlegra fjármálagerna, er heimilt að varðveita framsalsáritanir skv. 1. mgr. í sérstakri skrá meðan gerningurinn er í vörslu þess, enda séu slíkar framsalsáritanir færðar inn á bréfið þegar það hverfur úr vörslu fjármálfyrirtækisins.

Fjármálfyrirtæki, sem hyggst nýta sér þessa heimild, ber að afla sér samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fyrirkomulagi vörslu og því upplýsingakerfi sem fyrirhugað er að nota.

Viðskiptavinur, sem veitt hefur fjármálfyrirtæki umboð skv. 1. mgr., getur ekki beint kröfum að framsalshafa með stoð í heimildarskortri fjármálfyrirtækisins, nema umboð þess til framsals hafi sýnilega verið ófullnægjandi.

**13. gr. Aðskilnaður einstakra starfssviða.**

Fjármálfyrirtæki skal sýna fram á að komið sé í veg fyrir hagsmunaárekstra í verðbréfavíðskiptum með skýrum aðskilnaði einstakra starfssviða þess (kínamúrar).

**14. gr. Viðskipti fyrir eigin reikning.**

Í tengslum við verðbréfavíðskipti fjármálfyrirtækis fyrir eigin reikning og verðbréfavíðskipti stjórnenda, starfsmanna, eigenda virkra eignarhluta samkvæmt lögum um fjármálfyrirtæki og þeirra sem eru fjárhagslega tengdir framangreindum aðilum skal fjármálfyrirtæki gæta eftirtalinna atriða:

1. að fyllsta trúverðugleika fjármálfyrirtækisins sé gætt,
2. að fullur trúnaður ríki gagnvart fjárhagslega ótengdum viðskiptavinum,
3. að viðskiptin séu sérstaklega skráð og
4. að stjórn fjármálfyrirtækisins fái kerfisbundnar upplýsingar um viðskiptin og hafi eftirlit með þeim.

**15. gr. Reglur fjármálfyrirtækja.**

Fjármálfyrirtæki skal sýna fram á að ákvæðum 6., 13. og 14. gr. sé fylgt með setningu reglna þar að lútandi sem staðfestar skulu af Fjármálaeftirlitinu. Í reglunum skal gera sérstaka grein fyrir eftirliti með framfylgni reglnanna innan fjármálfyrirtækisins. Reglurnar skulu vera aðgengilegar viðskiptavinum. Fjármálfyrirtæki ber að gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir frávikum frá ákvæðum þeirra reglna.

**16. gr. Opinber fjárfestingarráðgjöf og birting tölfraeðuupplýsinga.**

Hver sá sem setur fram eða birtir opinbera fjárfestingarráðgjöf skal gæta þess að slíkar upplýsingar séu settar fram af sanngirmi og uppfylli skilyrði reglna sem Fjármálaeftirlitið skal setja á grundvelli 73. gr. Þá skal tilgreina hagsmuni eða hugsanlega hagsmunaárekstra viðkomandi aðila vegna þeirra fjármálagerna sem upplýsingarnar varða.

Opinberir aðilar sem miðla tölfraeðilegum upplýsingum, sem líklegar eru til að hafa marktæk áhrif á fjármálamörkuðunum, skulu miðla þeim af sanngirmi og á gagnsæjan hátt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 4. gr.

**III. kafli. Samningsbundið uppgjör afleiðna.**

**17. gr.**<sup>1)</sup> *Guldissvið kaflans.*

Ákvæði þessa kafla taka til skuldajafnaðar og tryggingarréttinda í tengslum við afleiður.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 4. gr.

**18. gr.**<sup>1)</sup> *Skuldajöfnuður.*

Skriflegur samningur, einn eða fleiri, milli tveggja aðila um að skyldur þeirra samkvæmt afleiðu



skuli jafnast hver á móti annarri, með skuldajöfnuði, við endurnýjun eða við vanefnd, greiðslustöðvun, nauðasamninga eða gjaldþrotaskipti, skal halda gildi sínu að fullu þrátt fyrir ákvæði [91.](#) og [100. gr. laga nr. 21/1991](#), um gjaldþrotaskipti o.fl.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 4. gr.](#)

■ **[19. gr.]**<sup>1)</sup> *Tryggingarréttindi.*

Tryggingarréttindum sem sett eru til tryggingar viðskiptum með afleiður verður ekki rift þrátt fyrir ákvæði [137. gr. laga nr. 21/1991](#), um gjaldþrotaskipti o.fl.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 4. gr.](#)

**IV. kafli. [Útboð og skráning verðbréfa.]**<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[20. gr.]** *Gildissvið kafkans.*

Ákvæði kaffa þessa taka til almennra útboða og skráningar verðbréfa.

Ákvæði kaffa þessa eiga ekki við um:

1. sjóði um sameiginlega fjárfestingu sem hafa það eingöngu að markmiði að veita viðtöku fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í fjármálagerningum og öðrum eignum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrirframkunngerðri fjárfestingarstefnu og gefa út hlutdeildarskírteini eða hluti sem eru innleysanlegir að kröfu eigenda af eignum sjóðsins,

2. verðbréf sem ekki eru hlutabréfatengd og gefin eru út af ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu, héraðs- eða sveitarstjórnnum, alþjóðastofnunum sem eitt eða fleiri ríkjanna eiga aðild að, af Seðlabanka Evrópu eða seðlabönkum ríkjanna,

3. seðlabanka á Evrópska efnahagssvæðinu,

4. verðbréf með skilyrðislausri og óafturkallanlegri ábyrgð ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu, héraðs- eða sveitarstjórna,

5. verðbréf sem gefin eru út af lögaðilum sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni í þeim tilgangi að afla fjár til framdráttar markmiðum sínum og lúta ekki að hag sjálfrá lögaðilanna,

6. verðbréf sem ekki eru hlutabréfatengd og gefin eru út samfelld eða með endurteknum hætti af lánastofnunum svo fremi sem þessi verðbréf:

a. eru ekki víkjanleg, breytanleg eða skiptanleg,

b. fela ekki í sér rétt til áskriftar eða rétt til að öðlast aðrar tegundir verðbréfa og eru ekki tengd afleiðum,

c. fela í sér að réttur stofnist til endurgreiðslu,

d. falla undir [lög nr. 98/1999](#), um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta,

7. útboð verðbréfa undir 210 millj. kr., sbr. þó 73. gr. laga þessara; fjárhæð útboðsins skal miðuð við 12 mánaða tímabil,

8. verðbréf sem ekki eru hlutabréfatengd og eru gefin út samfelld eða með endurteknum hætti af lánastofnunum, og heildarfjárhæð útboðs er lægri en 4,2 milljarðar króna, miðuð við 12 mánaða tímabil, svo fremi sem þessi verðbréf:

a. eru ekki víkjanleg, breytanleg eða skiptanleg,

b. fela ekki í sér rétt til áskriftar eða rétt til að öðlast aðrar tegundir verðbréfa og eru ekki tengd afleiðum.

Útgefanda, tilboðsgjafa eða aðila sem óskar eftir skráningu verðbréfa á skipulegan verðbréfamarkað, sem fellur undir ákvæði 2., 4., 6. eða 7. tölul. 2. mgr., er heimilt að útbúa lýsingu í samræmi við þennan kaffa.

Fjárhæðir í þessum kaffa eru bundnar við gengi evru (EUR) miðuð við gengi hennar 4. janúar 2005 (83,54 kr.).<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[21. gr.]** *Orðskýringar.*

1. *Almennt útboð:* Með almennum útboði verðbréfa, hvort heldur er í upphaflegri sölu eða síðari sölu, er átt við hvers konar boð til almennings um kaup á verðbréfum, með hvaða hætti sem er, þar sem fram koma nægjanlegar upplýsingar um skilmála útboðs og verðbréfin sem eru boðin til kaups til að fjárfesti sé kleift að ákveða að kaupa eða láta skrá sig fyrir kaupum á þessum verðbréfum. Undir þetta falla einnig verðbréf sem sett eru á markað fyrir tilstilli milligönguaðila á fjármálamarkaði.

2. *Lýsing:* Lýsing er samheiti yfir skjal eða skjöl sem gefa þarf út vegna almenns útboðs verðbréfa eða skráningar verðbréfa á skipulegan verðbréfamarkað.

3. *Grunnlýsing:* Lýsing sem inniheldur nauðsynlegar upplýsingar um útgefanda og verðbréf sem boðin eru almenningi eða ætunin er að skrá á skipulegan verðbréfamarkað skv. 2. tölul.

4. *Útgefandalýsing:* Sá hluti lýsingar, þegar lýsing er gefin út sem þrjú aðskilin skjöl, sem veitir upplýsingar um útgefandann.



5. *Verðbréfalýsing*: Sá hluti lýsingar, þegar lýsing er gefin út sem þrjú aðskilin skjöl, sem veitir upplýsingar um verðbréfin sjálf.

6. *Samantekt*: Sá hluti lýsingar sem veitir upplýsingar um megineinkenni og áhættur sem tengd eru útgefanda, umsjónaraðila og verðbréfunum sjálfum. Samantektin skal sett fram í stuttu máli og með skýrum hætti.

7. *Hlutabréfatengd verðbréf*: Hlutabréf og önnur framseljanleg verðbréf sem eru jafngild hlutabréfum í félögum ásamt hvers kyns öðrum tegundum framseljanlegra verðbréfa sem veita rétt til að eignast einhver hinna framangreindu verðbréfa með því að breyta þeim eða nýta þann rétt sem þau veita, að því tilskildu að verðbréf af síðarnefndu tegundinni séu gefin út af útgefanda hinna undirliggjandi hlutabréfa eða aðila sem tilheyrir samstæðu útgefandans.

8. *Útboðsáætlun*: Áætlun sem mundi heimila útgáfu verðbréfa, sem ekki eru hlutabréfatengd, þ.m.t. áskriftarréttinda í hvaða formi sem er, af svipaðri gerð og/eða í svipuðum flokki, samfelld eða með endurteknum hætti á tilteknu útgáfutímabili.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[22. gr. Skilyrði almenns útboðs og skráningar verðbréfa.**

Almenn útbod verðbréfa er háð því að lýsing hafi verið gefin út í samræmi við ákvæði laga þessara.

Skráning verðbréfa á skipulegan verðbréfamarkað er háð útgáfu lýsingar í samræmi við ákvæði laga þessara.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[23. gr. Upplýsingar í lýsingu.**

Lýsing skal innihalda þær upplýsingar sem með hliðsjón af eðli útgefandans og verðbréfa eru nauðsynlegar fjárfestum til þess að þeir geti metið eignir og skuldir, fjárhagsstöðu, afkomu og framtíðarhorfur útgefanda og ábyrgðaraðila, ef við á, sem og þau réttindi sem fylgja verðbréfunum. Upplýsingarnar skulu settar fram á skýran og greinargóðan hátt.

Auk upplýsinga um útgefandann og verðbréfin skal lýsing innihalda stutta og greinargóða samantekt sem lýsir grundvallareinkennum og áhættu hvað varðar útgefandann, ábyrgðaraðila, ef við á, og verðbréfin sjálf.

Þegar um er að ræða lýsingu á verðbréfum sem eru ekki hlutabréfatengd, vegna skráningar á skipulegan verðbréfamarkað, og verðbréfin eru í einingum sem nema að lágmarki 4,2 millj. kr. er ekki skylda að útbúa samantekt.

Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá birtingu tiltekinna upplýsinga í lýsingu samkvæmt lögum þessum ef það telur:

a. að birting slíkra upplýsinga mundi stríða gegn almannahagsmunum,

b. að birting slíkra upplýsinga væri verulega skaðleg fyrir útgefandann, að því tilskildu að ekki sé líklegt að sú staðreynd að upplýsingunum sé sleppt villi um fyrir almenningi að því er varðar nauðsynlegar staðreyndir og aðstæður til að hægt sé að meta, á grundvelli upplýsinganna, útgefandann, tilboðsgjafann eða ábyrgðaraðilann, ef einhver er, og réttindin sem fylgja verðbréfunum sem lýsingin varðar,

c. að slíkar upplýsingar séu léttvægar fyrir tiltekið útbod eða skráningu á skipulegan markað og ekki þess eðlis að þær hafi áhrif á mat á fjárhagsstöðu og framtíðarhorfur útgefanda, tilboðsgjafa eða ábyrgðaraðila, ef einhver er.

Heimilt er að birta lýsingu annaðhvort sem eitt skjal eða sem þrjú aðskilin skjöl. Lýsing sem samanstendur af þremur skjölum skiptist í:

1. útgefandalýsingu,

2. verðbréfalýsingu,

3. samantekt.

Í eftirfarandi tilvikum getur útgefandi, tilboðsgjafi eða aðili sem óskar eftir skráningu á skipulegan verðbréfamarkað útbúið grunnlýsingu:

a. þegar um er að ræða verðbréf sem eru ekki hlutabréfatengd og gefin eru út sem hluti af útbodsaætlun, þ.m.t. áskriftarréttindi í hvaða formi sem er,

b. þegar verðbréf sem eru ekki hlutabréfatengd eru gefin út með samfelldum og endurteknum hætti af lánastofnunum og eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

i. andvirði útgáfu verðbréfa er samkvæmt landslögum bundið í eignum sem veita nægjanlega tryggingu fram að gjalddaga vegna skuldbindinga samkvæmt verðbréfunum,

ii. andvirði bréfa er fyrst og fremst ætlað að greiða upp gjaldfallinn höfuðstól og vexti ef fjármálafyrirtæki verður ógjaldfært, sbr. þó [XII. kafla laga nr. 161/2002](#), um fjármálafyrirtæki. Gefinn skal út viðauki við grunnlýsingu ef nauðsynlegt þykir, sbr. ákvæði 24. gr. Viðaukinn skal innihalda uppfærðar upplýsingar um útgefandann og verðbréfin sem boðin eru almenningi eða ætlunin er að skrá á skipulegan verðbréfamarkað.

Ef endanlegir skilmálar útbods koma ekki fram í grunnlýsingu eða viðauka við hana skulu þeir látin

fjárfestum í té og skráðir hjá Fjármálaeftirlitinu við hvert almennt útbod. Skal þetta gert eins fljótt og auðið er og, ef hægt er, áður en útbod hefst.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■[24. gr. *Viðauki við lýsingu.*

Komi fram mikilvægar nýjar upplýsingar, veigamikil mistök eða ónákvæmni er varða upplýsingar í lýsingu, sem máli geta skipt við mat á verðbréfunum og koma fram á tímabilinu frá því að lýsingin var staðfest, sbr. 30. gr., og þar til útbodi lýkur eða, ef við á, þegar viðskipti á skipulegum verðbréfamarkaði hefjast, skal útbúa viðauka við lýsingu þar sem greint er frá viðkomandi atriðum. Viðaukinn skal staðfestur innan sjö virkra daga og birtur á sama hátt og upprunalega lýsingin. Einnig skal, ef nauðsyn krefur, gera viðauka við samantektina og þýðingu hennar og skal þar tekið mið af viðbótarupplýsingum þeim sem fram koma í viðaukanum.

Fjárfestar sem þegar hafa samþykkt að kaupa eða skrá sig fyrir verðbréfum áður en viðaukinn er birtur skulu hafa rétt til að falla frá fyrrgreindu samþykki að lágmarki í tvo virka daga frá birtingu viðaukans.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■[25. gr. *Gildistími lýsingar, grunnlýsingar og útgefandalýsingar.*

Lýsing skal vera gild í 12 mánuði frá opinberri birtingu að því er varðar almennt útbod eða skráningu á skipulegan verðbréfamarkað, að því tilskildu að við lýsinguna sé bætt þeim viðbótarupplýsingum sem krafist er skv. 24. gr.

Ef um er að ræða útbodsáætlun skal grunnlýsing, sem hefur verið skráð hjá Fjármálaeftirlitinu, vera í gildi í allt að 12 mánuði.

Ef um er að ræða verðbréf sem eru ekki hlutabréfatengd, sem um getur í b-lið 6. mgr. 23. gr., skal lýsingin vera í gildi þar til hætt er að gefa út viðkomandi verðbréf samfelld eða með endurteknum hætti.

Útgefandalýsing eins og um getur í 5. mgr. 23. gr., sem áður hefur verið skráð hjá Fjármálaeftirlitinu, skal vera í gildi í allt að 12 mánuði, að því tilskildu að hún hafi verið uppfærð í samræmi við ákvæði 1. mgr. 26. gr. Útgefandalýsing ásamt verðbréfalýsingu, uppfærð í samræmi við 27. gr., ef við á, og samantekt teljast vera gild lýsing.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■[26. gr. *Árleg upplýsingagjöf.*

Útgefendur verðbréfa sem eru skráð á skipulegan verðbréfamarkað skulu a.m.k. árlega útbúa skjal sem inniheldur eða vísar til allra upplýsinga sem þeir hafa gefið út eða gert aðgengilegar almenningi á síðustu 12 mánuðum á Evrópska efnahagssvæðinu og í löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins í samræmi við skuldbindingar útgefandans samkvæmt lögum og reglum um verðbréf, útgefendur verðbréfa og verðbréfamarkað. Skjalið skal sent Fjármálaeftirlitinu í kjölfar birtingar ársreiknings, til skráningar. Ef vísað er til upplýsinga í skjalinu skal tilgreina hvar hægt sé að nálgast þær.

Ákvæði 1. mgr. eiga ekki við þegar um er að ræða útgefendur verðbréfa sem eru ekki hlutabréfatengd, í einungum sem nema að minnsta kosti 4,2 millj. kr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■[27. gr. *Lýsing samsett úr þremur skjölum.*

Útgefandi, sem hefur þegar undir höndum útgefandalýsingu sem lögbært yfirvald á Evrópska efnahagssvæðinu hefur staðfest, þarf einungis að semja verðbréfalýsingu og samantekt þegar verðbréfin eru boðin í almennu útbodi eða skráð á skipulegan verðbréfamarkað. Í því tilvikki skulu upplýsingar, sem að öllu jöfnu væru gefnar í útgefandalýsingu, koma fram í verðbréfalýsingunni ef verulegar breytingar eða nýleg þróun hefur átt sér stað sem kynni að hafa áhrif á mat fjárfesta síðan síðasta uppfærsla útgefandalýsingar var staðfest, eða viðauki við hana, sbr. 24. gr. Verðbréfalýsingin og samantektin skulu staðfestar hvor í sínu lagi.

Hafi útgefandi einungis lagt inn óstaðfesta útgefandalýsingu skulu öll gögnin, þ.m.t. uppfærðar upplýsingar, vera háð staðfestingu.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■[28. gr. *Undanþága frá gerð lýsinga.*

Undanþegin ákvæðum 22. gr. eru:

1. Útbod þar sem eitt eða fleiri eftirtalinna tilvika eiga við:

a. verðbréf eru eingöngu boðin fagfjárfestum,

b. verðbréf eru boðin tilgreindum afmörkuðum hópi aðila enda séu ekki fleiri en 100 aðilar í hópnum sem ekki teljast fagfjárfestar,

c. hver fjárfestir reiðir af hendi a.m.k. 4,2 millj. kr. til kaupa á verðbréfunum í hverju útbodi,

d. verðbréfin sem gefin eru út eru að nafnverði a.m.k. 4,2 millj. kr.,

e. áætlað heildarsöluverð verðbréfanna er undir 8,4 millj. kr.

Ef verðbréf eru seld fyrir milligöngu fjármálafyrirtækis og undanþáguákvæði a–e-liðar þessa töluliðar eiga ekki við skal birta útbodslýsingu.

2. Útboð verðbréfa af eftirfarandi gerðum:

- a. hlutir ef þeir eru gefnir út í staðinn fyrir áður útgefna hluti í sama flokki hafi útgáfa hinna nýju hluta ekki í för með sér hækkun á útgefna hlutafé,
- b. verðbréf sem boðin eru í tengslum við yfirtöku að því gefnu að fyrirbyggjandi sé skjal sem telst sambærilegt lýsingu að mati Fjármálaeftirlitsins,
- c. verðbréf sem boðin eru, er úthlutað eða verður úthlutað í tengslum við samruna fyrirtækja að því gefnu að fyrirbyggjandi sé skjal sem telst sambærilegt lýsingu að mati Fjármálaeftirlitsins,
- d. hlutir sem boðnir eru, er úthlutað eða verður úthlutað til núverandi hluthafa án endurgjalds og arðgreiðslur í formi hluta að því gefnu að hlutirnir séu í sama flokki og þeir hlutir sem arðgreiðslurnar stafa af; skjal skal vera fyrirbyggjandi þar sem fram koma upplýsingar um fjölda og eðli fyrrgreindra hluta ásamt ástæðum fyrir útboðinu og upplýsingum um útboðið sjálft,
- e. verðbréf sem vinnuveitandi eða félag tengt honum býður, úthlutar eða mun úthluta núverandi eða fyrrverandi fastráðnum starfsmönnum eða stjórnarmönnum félaganna; útgefandi verðbréfanna skal þegar hafa skráð verðbréf á skipulegum verðbréfamarkaði; skjal skal vera fyrirbyggjandi þar sem fram koma upplýsingar um fjölda og eðli fyrrgreindra hluta ásamt ástæðum fyrir útboðinu og upplýsingum um útboðið sjálft.

3. Skráning verðbréfa af eftirfarandi gerðum:

- a. hlutir sem nema minna en 10% af fjölda hluta sama flokks sem þegar er skráður á skipulegum verðbréfamarkaði, miðað við 12 mánaða tímabil,
- b. hlutir ef þeir eru gefnir út í staðinn fyrir áður útgefna hluti í sama flokki, sem þegar eru skráðir á sama skipulega verðbréfamarkaði, hafi útgáfa hinna nýju hluta ekki í för með sér hækkun á útgefna hlutafé,
- c. verðbréf sem boðin eru í tengslum við yfirtöku að því gefnu að fyrirbyggjandi sé skjal sem telst sambærilegt lýsingu að mati Fjármálaeftirlitsins,
- d. verðbréf sem boðin eru, er úthlutað eða verður úthlutað í tengslum við samruna fyrirtækja að því gefnu að fyrirbyggjandi sé skjal sem telst sambærilegt lýsingu að mati Fjármálaeftirlitsins,
- e. hlutir sem boðnir eru, er úthlutað eða verður úthlutað til núverandi hluthafa án endurgjalds og arðgreiðslur í formi hluta að því gefnu að hlutirnir séu í sama flokki og þeir hlutir sem arðgreiðslurnar stafa af og skráðir eru á sama skipulega verðbréfamarkaði; skjal skal vera fyrirbyggjandi þar sem fram koma upplýsingar um fjölda og eðli fyrrgreindra hluta ásamt ástæðum fyrir útboðinu og upplýsingum um útboðið sjálft,
- f. verðbréf sem vinnuveitandi eða félag tengt honum býður, úthlutar eða mun úthluta núverandi eða fyrrverandi fastráðnum starfsmönnum eða stjórnarmönnum félaganna að því gefnu að verðbréfin sem boðin eru séu í sama flokki og þau verðbréf sem þegar hafa verið skráð á skipulegum verðbréfamarkaði; skjal skal vera fyrirbyggjandi með upplýsingum um fjölda og eðli hlutanna ásamt ástæðum fyrir útboðinu og upplýsingum um það,
- g. hlutir sem gefnir eru út við skiptingu á breytanlegum eða skiptanlegum verðbréfum eða vegna nýtingar áskriftarréttinda á öðrum verðbréfum að því gefnu að hlutirnir séu í sama flokki og skráðir á sama skipulega verðbréfamarkaði og áður útgefna hlutir,
- h. verðbréf sem þegar eru skráð á öðrum skipulegum verðbréfamarkaði og uppfylla eftirfarandi skilyrði:
  - i. verðbréfin eða verðbréf í sama flokki hafa verið skráð í að minnsta kosti 18 mánuði á skipulegum verðbréfamarkaði,
  - ii. þegar um er að ræða verðbréf sem fyrst eru skráð á skipulegan verðbréfamarkað eftir gildistöku þessara laga skal staðfest skráningarlýsing hafa verið birt í samræmi við reglugerð þess efnis, sbr. 73. gr.,
  - iii. þegar ii-liður á ekki við en verðbréf hafa verið skráð eftir 30. júní 1983 skal staðfest skráningarlýsing hafa legið fyrir í samræmi við þágildandi reglur,
  - iv. viðvarandi upplýsingaskyldu á skipulegum verðbréfamarkaði hefur verið fullnægt,
  - v. aðili sem óskar eftir skráningu verðbréfa á skipulegum verðbréfamarkaði, samkvæmt þessari undanþágu, gerir ágríp sem er aðgengilegt almenningi,
  - vi. ágrípið sem vísað er til í v. lið er gert aðgengilegt almenningi með þeim hætti sem lýst er í reglugerð um lýsingar,
  - vii. ágrípið uppfyllir tilskilin skilyrði um efni og innihald samantektar samkvæmt lögum þessum og ákvæðum reglugerðar um lýsingar; í ágrípinu skal enn fremur koma fram hvar hægt er að nálgast nýjustu lýsingu vegna verðbréfanna og fjárhagsupplýsingar þær sem útgefandi hefur birt í samræmi við viðvarandi upplýsingaskyldu.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 5. gr.

■ **29. gr. Sölutrygging.**

□ Með sölutryggingu er átt við samning milli fjármálafyrirtækis og útgefanda eða eiganda verðbréfa

þar sem fjármálafyrirtækið skuldbindur sig til þess að kaupa, innan tiltekins tímamarks og á fyrirframákveðnu verði, þann hluta verðbréfa sem áskrift næst ekki fyrir í almennu útboði.

Nú tekur fjármálafyrirtæki að sér sölutryggingu í tengslum við almennt útboð og skal þá litið svo á að það ábyrgist einungis að fullnægjandi áskrift fáið til að útboðið takist, nema um annað sé sérstaklega samið.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[30. gr.]** *Umsjón með almennu útboði og staðfestingu á lýsingum.*

Fjármálafyrirtæki sem til þess hefur heimild samkvæmt starfsleyfi sínu skal hafa umsjón með almennu útboði verðbréfa og skráningu á opinberan verðbréfamarkað.

Fjármálaeftirlitið skal hafa umsjón með staðfestingu á lýsingum. Fjármálaeftirlitið getur með samningi falið skipulegum verðbréfamörkuðum að annast staðfestingu á lýsingum, sbr. 2. mgr. 71. gr. Í samningi þessum skal koma fram hvaða verkefni eru falin skipulegum verðbréfamarkaði og skilyrði við framkvæmd þeirra.

Þóknun fyrir staðfestingu á lýsingum skal ákveðin af Fjármálaeftirlitinu eða viðkomandi skipulegum verðbréfamarkaði skv. 2. mgr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

## V. kafli. Breyting á eignarhaldi verulegs hlutar.

■ **[31. gr.]**<sup>1)</sup> *Gildissvið kaflans.*

Ákvæði þessa kafla gilda um breytingar á eignarhaldi verulegs hlutar í hlutafélagi sem hefur fengið skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa á skipulegum verðbréfamarkaði.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[32. gr.]**<sup>1)</sup> *Flöggunarskylda.*

Með verulegum hlut í lögum þessum er átt við 5% atkvæðisréttar eða nafnverðs hlutafjár, og margfeldi þar af, allt að 90%.

Þegar aðili nær verulegum hlut, eða hækkar upp fyrir eða lækkar niður fyrir slíkan hlut, ber honum að tilkynna það til viðkomandi skipulegs verðbréfamarkaðar og hlutafélags þegar í stað. Tilkynning á grundvelli 8. tölul. [29. gr.]<sup>2)</sup> skal fara fram á samningsdegi.

Í tilkynningu skv. 2. mgr. skulu koma fram upplýsingar um nafn og heimilisfang flöggunarskylds aðila, nafnverð hlutafjár og hlutfall þess af heildarhlutafé félagsins, hlutabréfaflokk ef það á við, fyrir og eftir hin tilkynningarskyldu viðskipti, og á hvaða grundvelli viðkomandi varð tilkynningarskyldur skv. [29. gr.]<sup>2)</sup> ásamt öðrum þeim upplýsingum sem viðkomandi skipulegur verðbréfamarkaður metur nauðsynlegar.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/2005, 3. gr.](#)

■ **[33. gr.]**<sup>1)</sup> *Afmörkun verulegs hlutar.*

Þegar ákvarðað er hvort um verulegan hlut sé að ræða skal litið til hlutabréfa sem:

1. viðkomandi aðili á sjálfur eða aðili sem hann er í fjárfélagi við,
2. annar eða aðrir ráða yfir í eigin nafni fyrir hönd viðkomandi aðila,
3. eru í eigu lögaðila sem viðkomandi aðili hefur yfirráð yfir,
4. eru í eigu þriðja aðila sem viðkomandi aðili hefur gert skriflegan samning við um að taka upp varanlega, sameiginlega stefnu um stjórn þess félags sem í hlut á,
5. viðkomandi aðili hefur gert skriflegan samning um að þriðji maður skuli fara með atkvæðisrétt yfir gegn endurgjaldi,
6. viðkomandi aðili hefur sett að veði, nema veðhafinn ráði yfir atkvæðisréttinum og lýsi því yfir að hann hyggist notfæra sé réttinn, enda skal rétturinn þá talinn veðhafans,
7. viðkomandi aðili nýtur arðs af,
8. viðkomandi aðili á rétt á að öðlast eingöngu að eigin ákvörðun samkvæmt formlegum samningi, t.d. um kauprétt, og
9. viðkomandi aðili varðveitir og getur neytt atkvæðisréttar yfir án sérstakra fyrirmæla eiganda.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#)

■ **[34. gr.]**<sup>1)</sup> *Undanþága frá flöggunarskyldu.*

Undanþegin tilkynningarskyldu skv. [28. gr.]<sup>2)</sup> eru fjármálafyrirtæki, enda sé eftirfarandi skilyrðum fullnægt:

1. um er að ræða veltubókarviðskipti,
2. ekki er farið yfir 10% af hlutafé eða samsvarandi hluta atkvæðisréttar,
3. ekki er ætlunin að hafa afskipti af stjórn félagsins,
4. viðskiptin eru innan venjubundinnar starfsemi fjármálafyrirtækis og
5. eignarhald fjármálafyrirtækis stendur ekki lengur en fimm viðskiptadaga frá því að tilkynningarskylda stofnast skv. [28. gr.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/2005, 4. gr.](#)

■[35. gr.]<sup>1)</sup> *Birting upplýsinga um verulegan hlut.*

Skipulegur verðbréfamarkaður skal miðla upplýsingunum um tilkynningar skv. [28. gr.]<sup>2)</sup> í upplýsingakerfi sínu.

Félag, sem hefur hlutabréf sín skráð í kauphöll í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu eða í ríki sem gerður hefur verið samstarfssamningur við, skal sjá til þess að upplýsingar um verulegan hlut séu birtar þar samkvæmt þeim reglum sem þar gilda.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/2005, 4. gr.](#)

## VI. kafli. Yfirtökutilboð.

■[36. gr.]<sup>1)</sup> *Gildissvið kaflans.*

[Ákvæði þessa kafla gilda um yfirtöku í hlutafélagi sem hefur fengið skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa á skipulegum verðbréfamarkaði á Íslandi.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■[37. gr.]<sup>1)</sup> *Tilboðsskylda.*

[Hafi aðili beint eða óbeint náð yfiráðum í hlutafélagi sem hefur fengið skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa á skipulegum verðbréfamarkaði skal sá aðili eigi síðar en fjórum vikum eftir að yfiráðum var náð gera öðrum hluthöfum félagsins yfirtökutilboð, þ.e. tilboð um að kaupa hluti þeirra í félaginu. Með yfiráðum er átt við að aðili og þeir sem hann er í samstarfi við:

1. hafi samanlagt eignast a.m.k. 40% atkvæðisréttar í félaginu,

2. hafi á grundvelli samnings við aðra hluthafa rétt til að ráða yfir sem nemur a.m.k. 40% atkvæða í félaginu, eða

3. hafi öðlast rétt til þess að tilnefna eða setja af meiri hluta stjórnar í félaginu.

Samstarf skal vera talið á milli aðila ef þeir hafa gert með sér samkomulag um að einn eða fleiri saman nái yfiráðum í félagi, eða um að koma í veg fyrir að yfirtaka nái fram að ganga, hvort sem samkomulagið er formlegt eða óformlegt, skriflegt, munnlegt eða með öðrum hætti.

Samstarf skal þó alltaf talið vera fyrir hendi þegar um eftirfarandi tengsl er að ræða, nema sýnt sé fram á hið gagnstæða:

1. Hjón, aðilar á staðfestri samvist, aðilar í skráðri sambúð og ófjárráða börn aðila.

2. Tengsl milli aðila sem fela í sér bein eða óbein yfiráð annars aðilans yfir hinum eða ef tvö eða fleiri félög eru beint eða óbeint undir yfiráðum sama aðila. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. 1., 3. og 4. tölul.

3. Félög sem aðili á með beinum eða óbeinum hætti verulegan eignarhlut í, þ.e. að aðili eigi með beinum eða óbeinum hætti a.m.k.  $\frac{1}{3}$  hluta atkvæðisréttar í viðkomandi félagi. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. 1., 2. og 4. tölul.

4. Tengsl á milli félags og stjórnarmanna þess og félags og framkvæmdastjóra þess.

Tilboðsskylda skv. 1. mgr. hvílir á þeim aðila samstarfs sem eykur við hlut sinn þannig að mörkum 1. mgr. er náð.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá tilboðsskyldu skv. 1. mgr. ef sérstakar ástæður mæla með því. Fjármálaeftirlitið getur sett skilyrði fyrir undanþágunni, t.d. varðandi frest sem viðkomandi hefur til að selja hluti sem eru umfram leyfileg mörk og meðferð atkvæðisréttar á því tímabili.

Tilboðsgjafi skv. 1. mgr. skal gera tilboðsýfirlit í samræmi við ákvæði VII. kafla.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#) *Fari aðili með yfiráð í félagi á grundvelli samstarfs skv. 37. gr. l. 33/2003 er hann ekki tilboðsskyldur við gildistöku l. 31/2005, enda auki hann ekki atkvæðisrétt sinn í félaginu umfram næsta verulega hlut, sbr. 1. mgr. 32. gr. l. 33/2003, sbr. l. 31/2005, brbák.*

■[38. gr. *Valfrjáls tilboð.*

Ákvæði þessa kafla gilda einnig fyrir valfrjáls tilboð um kaup á hlutum í hlutafélagi sem hefur fengið skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa á skipulegum verðbréfamarkaði. Með valfrjálsu tilboði er átt við tilboð sem beint er til allra hluthafa viðkomandi félags, án þess að um tilboðsskyldu sé að ræða skv. 1. mgr. 37. gr.

Tilboðsgjafi sem gerir valfrjálst tilboð skal gera tilboðsýfirlit í samræmi við ákvæði VII. kafla.

Tilboðsgjafa sem gerir valfrjálst tilboð er heimilt að takmarka tilboð sitt þannig að það taki einungis til hluta hlutafjár eða atkvæðisréttar viðkomandi félags, að því tilskildu að tilboðið hafi ekki í för með sér að tilboðsskylda stofnist skv. 37. gr. Við takmarkað tilboð samkvæmt þessari málsgrein skal gefa öllum hluthöfum eða eigendum atkvæðisréttar kost á að afhenda hlutabréf sín eða atkvæðisrétt í réttu hlutfalli við hlutafjäreign sína eða atkvæðisrétt.

Tilboðsgjafa sem gerir valfrjálst tilboð er heimilt að setja skilyrði fyrir því að hann standi við tilboðið.

Ef tilboðsgjafi hefur náð yfiráðum í félagi í kjölfar valfrjáls tilboðs í alla hluti allra hluthafa í viðkomandi félagi ber viðkomandi aðila ekki skylda til að gera yfirtökutilboð í samræmi við 37. gr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

**[39. gr. Tilkynning um tilboð.**

Tilboðsgjafi skal tilkynna viðkomandi skipulegum verðbréfamarkaði um ákvörðun um tilboð án tafar. Skipulegur verðbréfamarkaður skal birta tilkynningu tilboðsgjafa opinberlega. Jafnframt skal tilboð kynnt fyrir starfsmönnum viðkomandi félaga.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

**[40. gr.]<sup>1)</sup> Skilmálar tilboðs.**

Tilboðsgjafi skal bjóða öllum hluthöfum sem eiga hluti í sama hlutaflokki sömu skilmála.  
 Verð það sem sett er fram í yfirtökutilboði skv. 37. gr. skal a.m.k. svara til hæsta verðs sem tilboðsgjafi eða aðilar sem hann er í samstarfi við hafa greitt fyrir hluti sem þeir hafa eignast í viðkomandi félagi síðustu sex mánuði áður en tilboð var sett fram. Tilboðsverð skal þó að lágmarki vera jafnhátt og síðasta viðskiptaverð hluta í viðkomandi félagi daginn áður en tilboðsskylda myndaðist eða tilkynnt var um fyrirhugað tilboð.

Nú hefur tilboðsgjafi eða aðili sem hann er í samstarfi við greitt hærra verð en skv. 2. mgr. á tilboðstímabili og skal hann þá breyta yfirtökutilboði og bjóða það verð. Ef tilboðsgjafi eða aðilar sem hann er í samstarfi við greiða hærra verð eða bjóða betri kjör fyrir hluti í viðkomandi félagi næstu þrjá mánuði eftir lok tilboðstímabils skal greiða þeim hluthöfum sem tekið höfðu upphaflega tilboðinu viðbótargreiðslu sem samsvarar þeim mismun.

Í yfirtökutilboði skal tilboðsgjafi bjóða öðrum hluthöfum í viðkomandi félagi greiðslu í formi reiðufjár, hluta sem bera atkvæðisrétt eða hvorutveggja. Ef tilboðsgjafi býður ekki seljanlega hluti sem skráðir eru á skipulegan verðbréfamarkað sem greiðslu skal reiðufé einnig boðið fram sem valkostur. Sama gildir hafi tilboðsgjafi eða aðilar sem hann er í samstarfi við greitt fyrir a.m.k. 5% hlutfjár félagsins með reiðufé síðustu sex mánuði áður en tilboðsskylda myndaðist og á tilboðstímabili.

Ef tilboðsgjafi hyggst greiða fyrir hluti með reiðufé skal lánastofnun með starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu ábyrgjast þá greiðslu. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að samþykkja ábyrgð frá lánastofnunum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Ef greiðsla er með öðrum hætti skal tilboðsgjafi gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að hægt verði að standa við tilboðið.

Gildistími yfirtökutilboðs skal hið skemmsta vera fjórar vikur, en tíu vikur hið lengsta.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að framlengja gildistíma tilboðs ef fyrir því eru gildar ástæður.

Uppgjör vegna yfirtekinna hluta skal fara fram eigi síðar en fimm viðskiptadögum eftir að gildistími tilboðs rennur út.

Fjármálaeftirlitið getur breytt tilboðsverði, til hækunar eða lækkunar, ef um sérstakar kringumstæður er að ræða og reglunni um jafnræði hluthafa í 1. mgr. er fylgt. Fjármálaeftirlitinu er einnig heimilt að veita undanþágu frá ákvæðum 4. og 7. mgr. ef sérstakar ástæður mæla með því. Allar ákvarðanir varðandi breytingar á tilboðsverði og undanþágur skulu vera rökstuddar og birtar opinberlega.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

**[41. gr. Skyldur stjórnar.**

Stjórn félags sem tilboð tekur til skal hafa hagsmuni félagsins sjálfs að leiðarljósi í öllum gerðum sínum og má ekki neita hluthöfum félagsins um tækifæri til að taka ákvörðun um tilboðið.

Frá þeim tíma er ákvörðun um tilboð í hluti í félagi hefur verið gerð opinber eða stjórn félags er ljóst að tilboð sé væntanlegt og þar til niðurstöður tilboðs hafa verið gerðar opinberar er stjórn viðkomandi félags óheimilt að taka ákvarðanir sem haft geta áhrif á tilboðið nema að fengnu fyrirframsamþykki hluthafafundar. Hér er m.a. átt við ákvarðanir um:

1. útgáfu nýrra hluta eða fjármálagerna í félaginu eða dótturfélögum þess,
2. kaup eða sölu eigin hlutabréfa eða hlutabréfa í dótturfélögum,
3. samruna félagsins eða dótturfélaga þess við önnur félög,
4. kaup eða sölu á eignum eða öðru sem haft getur umtalsverð áhrif á starfsemi félagsins eða dótturfélaga þess,

5. samninga sem falla ekki undir venjulega starfsemi félagsins,

6. umtalsverðar breytingar á starfskjörum stjórnenda,

7. aðrar ákvarðanir sem haft geta sambærileg áhrif á starfsemi félagsins eða dótturfélaga þess.

Stjórn er þó heimilt að leita annarra tilboða án samþykkis hluthafafundar.

Hluthafafundur skal einnig staðfesta eða samþykkja aftur ákvarðanir sem teknar voru fyrir þann tíma sem tilgreindur er í 2. mgr. ef þeim ákvörðunum hefur ekki enn verið framfylgt að hluta til eða öllu leyti og þær falla utan við venjulega starfsemi félagsins.

Stjórn félags sem tilboð tekur til skal semja og gera opinbera sérstaka greinargerð þar sem fram kemur rökstutt álit stjórnarinnar á tilboðinu og skilmálum þess. Í greinargerðinni skal einnig fjallað um álit stjórnarinnar á framtíðaráformum tilboðsgjafa, og hvaða áhrif hún telji að tilboðið geti haft á hagsmuni félagsins, störf stjórnenda og starfsmanna þess, sem og staðsetningu starfsstöðva félags. Ef



stjórninni berst tímanlega álit frá fulltrúum starfsmanna á því hvaða áhrif tilboðið hafi á störf starfsmanna fyrirtækisins ber stjórninni að láta það álit fylgja með greinargerð sinni.

Ef skiptar skoðanir eru um tilboð innan stjórnarinnar skal það koma fram í greinargerðinni. Ef stjórnarmenn eiga aðild að tilboði eða eru í samstarfi við tilboðsgjafa eða hafa að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu tilboðs skal upplýst um það í greinargerð stjórnar. Stjórnarmenn sem aðild eiga að tilboði eða eru í samstarfi við tilboðsgjafa eða hafa að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu tilboðs skulu ekki taka þátt í því að semja greinargerð stjórnar.

Ef stjórnarmenn, eða aðilar í samstarfi við þá skv. 37. gr., eru aðilar að tilboði eða vanhæfir að öðru leyti til að fjalla um tilboð, og það leiðir til þess að stjórn er ekki ályktunarhæf, skal stjórnin láta óháð fjármálaframtæki meta tilboðið og skilmála þess.

Greinargerð stjórnar skal birta opinberlega a.m.k. einni viku áður en gildistími tilboðs rennur út.

Ef tilboðsgjafi gerir breytingar á tilboði sínu skv. 44. gr. skal stjórn innan sjö daga frá því að breytt tilboð hefur verið gert opinbert semja og birta opinberlega, sbr. 52. gr., viðbót við greinargerð sína þar sem fram kemur álit stjórnarinnar á viðkomandi breytingum.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[42. gr.]<sup>1)</sup> Um afturköllun tilboðs.**

Tilboð sem gert hefur verið opinbert skv. 52. gr. er ekki hægt að afturkalla nema sérstök óviðráðanleg atvik (force majeure) mæli með því.

Valfrjáls tilboð er þó unnt að afturkalla að fullnægðu einhverju eftirfarandi skilyrða:

1. fram kemur tilboð sem er sambærilegt við eða hagstæðara en yfirtökutilboð,
2. skilyrði sem tilboðið er háð og tekið er fram í tilboðsýfirliti er ekki uppfyllt,
3. hlutafélag það sem yfirtakan beinist að eykur hlutafé sitt, eða
4. aðrar sérstakar ástæður mæla með því.

Fjármálaeftirlitið skal samþykka afturköllun tilboðs.

Afturköllun tilboðs skal birta opinberlega, sbr. 52. gr.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[43. gr. Ógilding tilboðs.**

Tilboð fellur úr gildi ef lagaleg atriði réttlæta það eða viðurkenning stjórnvalda sem telja verður nauðsynlega til þess að eigendaskipti geti orðið að hlutunum liggur ekki fyrir þegar gildistíma tilboðs lýkur eða þeim hefur verið hafnað á gildistíma tilboðs.

Ef tilboð fellur úr gildi af fyrrgreindum orsökum er tilboðsgjafa og aðilum í samstarfi við hann ekki heimilt að setja fram nýtt tilboð eða fara yfir þau mörk sem tilboðsskylda miðast við skv. 37. gr. næstu 12 mánuði nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[44. gr. Breytingar á tilboði.**

Tilboðsgjafi getur hvenær sem er á tilboðstímabili gert breytingar á tilboði sínu ef breytingarnar hafa í för með sér hagstæðari skilmála fyrir aðra hluthafa. Ef breytingar eru gerðar á tilboði þegar minna en tvær vikur eru eftir af tilboðstímabili skal framlengja tímabilið þannig að það gildi í a.m.k. tvær vikur eftir að breytt tilboð hefur verið birt opinberlega.

Hluthöfum sem samþykkt höfðu fyrra tilboð skal gefinn kostur á velja á milli tilboða.

Breytingar á tilboði skal birta opinberlega, sbr. 52. gr.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[45. gr. Samkeppnistilboð.**

Með samkeppnistilboði er átt við tilboð frá þriðja aðila sem gert er opinbert á gildistíma annars tilboðs.

Ef framkomið tilboð er ekki afturkallað eða því breytt í kjölfar samkeppnistilboðs skal gildistími þess framlengdur til samræmis við gildistíma samkeppnistilboðs.

Ef fram kemur samkeppnistilboð geta hluthafar sem samþykkt hafa skilyrt valfrjálst tilboð, sbr. 4. mgr. 38. gr., dregið samþykki sitt til baka hvenær sem er á tilboðstímabilinu ef tilboðsgjafi hefur ekki tilkynnt opinberlega áður en tilkynnt var um fyrirhugað samkeppnistilboð að hann hafi fallið frá öllum skilyrðum sem sett voru í tilboðinu eða að öll skilyrði hafi verið uppfyllt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[46. gr. Upplýsingar um niðurstöður tilboðs.**

Tilboðsgjafi skal gera upplýsingar um niðurstöður tilboðs opinberar með tilkynningu til viðkomandi skipulegs verðbréfamarkaðar innan þriggja viðskiptadaga frá lokum tilboðstímabils.

Ef um valfrjálst tilboð er að ræða skal koma fram í tilkynningunni hvort skilyrði sem sett voru í tilboðinu hafi verið uppfyllt og, ef svo er ekki, hvort tilboðsgjafi hyggist engu síður standa við tilboð sitt eða afturkalla það. Ekki er hægt að afturkalla tilboð eftir þann tíma sem tilgreindur er í 1. mgr.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■ **[47. gr. Innlausnarréttur tilboðsgjafa og hluthafa.**

Ef tilboðsgjafi og aðilar sem hann er í samstarfi við skv. 37. gr. eignast meira en <sup>9</sup>/10 hlutafjár eða atkvæðisréttar í félagi í yfirtökutilboði getur tilboðsgjafinn og stjórn félagsins í sameiningu ákveðið að aðrir hluthafar í félaginu skuli sæta innlausn tilboðsgjafans á hlutum sínum. Sé slíkt ákveðið skal senda nefndum hluthöfum tilkynningu með sama hætti og gildir um boðun aðalfundar, eftir því sem við á, þar sem þeir eru hvattir til að framselja hluthafanum hluti sína innan fjögurra vikna. Skilmála fyrir innlausn skal greina í tilkynningunni. Ef tilboðsgjafi fer fram á innlausn innan þriggja mánaða frá lokum tilboðstímabils skal verð sem boðið var í tilboði teljast vera sanngjarnt innlausnarverð, nema ákvæði 3. mgr. 40. gr. eigi við.

Sé hlutur ekki framseldur samkvæmt ákvæðum 1. mgr. skal greiða andvirði hans á geymslureikning á nafn rétthafa. Frá þeim tíma telst hluthafinn réttur eigandi hlutar og hlutabréf fyrri eiganda ógild. Setja má nánari ákvæði hér um í samþykktum.

Ef tilboðsgjafi og aðilar sem hann er í samstarfi við skv. 37. gr. eignast meira en <sup>9</sup>/10 hlutafjár eða atkvæðisréttar í félagi í yfirtökutilboði getur hver einstakur af minni hluta hluthafa krafist innlausnar hjá tilboðsgjafanum. Ef hluthafi fer fram á innlausn innan þriggja mánaða frá lokum tilboðstímabils skal verð sem boðið var í tilboði teljast vera sanngjarnt innlausnarverð, nema ákvæði 3. mgr. 40. gr. eigi við.

Kostnaður við innlausn skal greiddur af tilboðsgjafa.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

■**48. gr.** *Úrræði ef ekki er gert tilboð.*

Ef aðili sem er tilboðsskyldur skv. 37. gr. setur ekki fram tilboð innan tilboðsfrests eða innan fjögurra vikna frá því að Fjármálaeftirlitið hefur úrskurðað um tilboðsskyldu vegna samstarfs getur Fjármálaeftirlitið fellt niður allan atkvæðisrétt viðkomandi aðila í félaginu. Skulu þeir hlutir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi félagi um brottfall atkvæðisréttarins. Er viðkomandi aðilum að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk, sbr. 37. gr. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera lengri en fjórar vikur. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur einnig sett skilyrði varðandi nýtingu atkvæðisréttar tilboðsskylds aðila eða fellt niður atkvæðisréttindi hans fyrir en mælt er fyrir um í 1. mgr. ef fyrir því eru sérstakar ástæður.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#)

## VII. kafli. Tilboðsyfirlit.

■**49. gr.**<sup>1)</sup> *Gildissvið kaflans.*

[Ákvæði þessa kafla gilda um tilboðsyfirlit sem skylt er að útbúa og birta opinberlega í tengslum við yfirtökutilboð.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 31/2005, 7. gr.](#)

■**50. gr.**<sup>1)</sup> ...<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 6. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 31/2005, 8. gr.](#)

■**51. gr.**<sup>1)</sup> *Efni tilboðsyfirlits.*

[Í tilboðsyfirliti skulu að lágmarki koma fram eftirfarandi upplýsingar:

1. nafn, heimilisfang og kennitala hlutafélagsins sem tilboðið tekur til,
2. nafn, heimilisfang og rekstrarform ef tilboðsgjafi er félag, svo og yfirlit um þá einstaklinga eða lögaðila sem væntanlega munu taka þátt í viðskiptunum ásamt tilboðsgjafa eða eru í samstarfi við tilboðsgjafa skv. 37. gr.,
3. upplýsingar um hve mikinn atkvæðisrétt, áhrif eða hluti tilboðsgjafi og aðilar sem hann er í samstarfi við skv. 37. gr. hafa þegar öðlast beint eða óbeint eða tryggt sér með öðrum hætti, sem og áætlaðan atkvæðisrétt, áhrif eða hluti tilboðsgjafa eftir sölu, ef við á,
4. hámarks- og lágmarkshlutfall eða magn hluta sem tilboðsgjafi ætlar að eignast ef um valfrjálst tilboð er að ræða,
5. verð sem miðað er við í tilboðinu, hvernig það var ákvarðað og hvenær greiðsla fer fram; einnig skal upplýsa um það hvort einhver kostnaður falli á þá hluthafa sem samþykkja tilboð,
6. fjármögnun tilboðs,
7. upplýsingar um hvernig greiðsla skuli fara fram og, ef boðin eru fram hlutabréf, upplýsingar um þau hlutabréf og hvernig skiptin muni verða ákveðin,
8. á hvaða degi hlutir skulu afhentir og hvenær unnt er að beita atkvæðisrétti sem þeim fylgir,
9. önnur skilyrði sem tilboðið kann að vera háð, þ.m.t. undir hvaða kringumstæðum er unnt að afturkalla það,
10. gildistími tilboðs,
11. hvað tilboðsmóttakanda ber að gera til að samþykkja tilboðið,



12. samantekt tilboðsgjafa um framtíðaráætlanir fyrir félagið, þ.m.t. áform um starfsemi, og hvernig skuli nota fjármuni félagsins, upplýsingar um áframhaldandi skráningu hlutabréfa félagsins í kauphöll, breytingar á samþykktum og væntanlega endurskipulagningu, ef það á við; einnig skal fjallað um hugsanleg áhrif yfirtöku á störf stjórnenda og starfsmanna félaganna og starfsskilyrði þeirra, sem og á staðsetningu starfsstöðva félaganna; ef tilboðsgjafi er félag og tilboðið hefur áhrif á það skal einnig birta sambærilega samantekt fyrir það félag,

13. upplýsingar um væntanlega samninga við aðra um að nýta atkvæðisrétt í félaginu, svo framarlega sem tilboðsgjafi á aðild að slíkum samningi eða honum er kunnugt um hann,

14. upplýsingar um hvers konar hlunnindi og greiðslur frá tilboðsgjafa og samstarfsaðilum hans til stjórnarmanna og stjórnenda þess félags sem tilboð tekur til,

15. upplýsingar um þau lög sem gilda varðandi samninga milli tilboðsgjafa og hluthafa vegna tilboðs og um lögbæra dómstóla,

16. aðrar upplýsingar sem máli kunna að skipta.

Tilboðsyfirlit skal staðfest af Fjármálaeftirlitinu áður en það er birt opinberlega skv. 52. gr. Ef umtalsverðar breytingar verða á upplýsingum í tilboðsyfirliti eftir að það hefur verið birt opinberlega eða ef í ljós kemur að tilboðsyfirlit uppfyllir ekki þær kröfur sem nefndar eru í 1. mgr. getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að nánari upplýsingar verði gerðar opinberar innan sjö daga.

Fjármálaeftirlitið getur með samningi falið skipulegum verðbréfamörkuðum að annast staðfestingu á tilboðsyfirliti, sbr. 71. gr. Í samningi þessum skal koma fram hvaða verkefni eru falin skipulegum verðbréfamarkaði og skilyrði við framkvæmd þeirra. Þóknun fyrir athugun og staðfestingu á tilboðsyfirliti skal ákveðin af Fjármálaeftirlitinu eða viðkomandi skipulegum verðbréfamarkaði.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 9. gr.

■[52. gr.]<sup>1)</sup> *Opinber birting tilboðsyfirlits.*

Birta skal auglýsingu opinberlega um tilboðsyfirlit í einu eða fleiri dagblöðum sem gefin eru út á Íslandi eigi síðar en fjórum dögum áður en tilboð tekur gildi, enda liggi fyrir staðfesting Fjármálaeftirlitsins, sbr. 2. mgr. 51. gr. Í auglýsingunni skal tekið fram hvar nálgast má tilboðsyfirlit. Samhliða skal nafnskráðum hluthöfum í félagi sem tilboð tekur til sent tilboðsyfirlitið á kostnað tilboðsgjafa. Tilboðsyfirlit skal einnig kynna fyrir starfsmönnum viðkomandi félaga.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 10. gr.

### VIII. kafli. Verðmyndun á skipulegum verðbréfamarkaði.

■[53. gr.]<sup>1)</sup> *Gildissvið kafans.*

Fjármálagerningar sem ákvæði kafla þessa taka til eru eftirfarandi:

1. [verðbréf sem skráð hafa verið eða óskað hefur verið eftir að verði skráð á skipulegum verðbréfamarkaði og]<sup>2)</sup>

2. [fjármálagerningar sem tengdir eru einu eða fleiri verðbréfum skv. 1. tölul.]<sup>2)</sup>

Ákvæði 55. gr. eiga ekki við þegar um er að ræða:

1. viðskipti með eigin hluti í endurkaupaáætlun eða við verðjöfnun fjármálagerninga, enda hafi viðskiptin farið fram í samræmi við reglugerð sem sett skal á grundvelli 73. gr.,

2. viðskipti ríkja eða seðlabanka innan Evrópska efnahagssvæðisins eða aðila sem annast viðskipti fyrir þeirra hönd, enda séu viðskiptin liður í stefnu þessara aðila í peningamálum, gengismálum eða lánasýslu.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 11. gr.

■[54. gr.]<sup>1)</sup> *Viðskiptavaki.*

Fjármálafyrirtæki sem hefur heimild til verðbréfavíðskipta getur með samningi við útgefanda fjármálagerninga skuldbundið sig til að vera viðskiptavaki, þ.e. kaupa og selja fyrir eigin reikning eða reikning útgefanda [tiltekin verðbréf],<sup>2)</sup> í því skyni að greiða fyrir að markaðsverð skapist á þeim.

Viðskiptavaki skal tilkynna um samning skv. 1. mgr. til skipulegs verðbréfamarkaðar þar sem viðkomandi verðbréf eru skráð. Tilkynningin skal innihalda eftirfarandi upplýsingar um samninginn:

1. lágmarksfjárhæð kaup- og sölutilboða,

2. hámarksfjárhæð heildarviðskipta dag hvern,

3. hámarksmun á kaup- og sölutilboðum og

4. hvernig fjármálafyrirtækið hyggst að öðru leyti fullnægja skyldum sínum samkvæmt samningnum.

Viðskiptavaki skal dag hvern setja fram kaup- eða sölutilboð í viðskiptakerfi skipulegs verðbréfamarkaðar áður en markaðurinn er opnaður. Verði tilboði viðskiptavaka tekið eða það fellt niður af hálfu viðskiptavaka skal hann setja fram nýtt tilboð eins fljótt og mögulegt er þar til hámarksfjárhæð viðskipta fyrir dag hvern hefur verið náð.

Geri fjármálafyrirtæki viðskiptavakasamning um viðskipti fyrir reikning útgefanda skal tryggt að útgefanda sé ekki unnt að hafa áhrif á ákvarðanir um viðskipti á grundvelli samningsins.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 12. gr.

**[55. gr.]<sup>1)</sup> Markaðsmisnotkun og milliganga fjármálafyrirtækis.**

Markaðsmisnotkun er óheimil. Með markaðsmisnotkun er átt við:

1. Að eiga viðskipti eða gera tilboð sem:
    - a. gefa eða eru líkleg til að gefa framboð, eftirspurn eða verð fjármálagerninga ranglega eða misvísandi til kynna, eða
    - b. tryggja óeðlilegt verð eða búa til verð á einum eða fleirum fjármálagerningum, nema aðilinn sem átti viðskiptin eða gaf fyrirmæli um þau geti sýnt fram á að ástæður að baki þeim séu lögmatar og að viðskiptin eða fyrirmælin hafi verið í samræmi við viðurkennda markaðsframkvæmd á viðkomandi skipulegum verðbréfamarkaði.
  2. Að eiga viðskipti eða gera tilboð sem byggð eru á tilbúningi eða þar sem notuð eru einhver form blekkingar eða sýndarmennsku.
  3. Að dreifa upplýsingum, fréttum eða orðrómi sem gefa eða eru líkleg til að gefa rangar eða misvísandi upplýsingar eða vísbendingar um fjármálagerninga, enda hafi sá sem dreifði upplýsingunum vitað eða mátt vita að upplýsingarnar voru rangar eða misvísandi. Þegar fjölmiðlamenn miðla slíkum upplýsingum í krafti starfs síns ber að meta slíka upplýsingamiðlun með hliðsjón af reglum um starfsgrein þeirra, svo fremi þessir aðilar hljóti hvorki ávinning né hagnist af miðlun viðkomandi upplýsinga með beinum eða óbeinum hætti.
- Fjármálafyrirtæki, sem heimild hefur til verðbréfavíðskipta, er óheimilt að hafa milligöngu um verðbréfavíðskipti hafi starfsmenn þess vitneskju eða grun um að viðskiptin brjóti í bága við 1. mgr.
- Vakni grunur hjá starfsmanni fjármálafyrirtækis um brot gegn ákvæðum 1. mgr. skal hann þegar í stað tilkynna það til næsta yfirmanns eða regluvarðar. Viðkomandi fyrirtæki er skylt að tilkynna slíkan grun þegar í stað til Fjármálaeftirlitsins en starfsmanni er það einnig heimilt. Upplýsingagjöf fjármálafyrirtækis eða starfsmanns þess sem veitt er í góðri trú samkvæmt þessari málsgrein telst ekki brot á þagnarskyldu sem viðkomandi er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Slík upplýsingagjöf leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á herðar hlutaðeigandi aðilum. Óheimilt er að upplýsa viðskiptamann eða annan utanaðkomandi aðila um að Fjármálaeftirlitinu hafi verið veittar upplýsingarnar skv. 1. málsl. þessarar málsgreinar.<sup>2)</sup>
- <sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 13. gr.

**Comment [SOÓ1]:** Hér er strangara fangelsisákvæði heldur en í hinum bláum ákvæðum. 6 ára fangelsi í stað 1.

## IX. kafli. Meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja.

**[56. gr.]<sup>1)</sup> Gildissvið kaflans.**

Fjármálagerningar sem ákvæði kafla þessa taka til eru eftirfarandi:

1. [1. tölul. orðast svo: verðbréf sem skráð hafa verið eða óskað hefur verið eftir að verði skráð á skipulegum verðbréfamarkaði og]<sup>2)</sup>
  2. [fjármálagerningar sem tengdir eru einu eða fleiri verðbréfum skv. 1. tölul.]<sup>2)</sup>
- [Ákvæði 60. gr. eiga ekki við þegar um er að ræða viðskipti með eigin hluti í endurkaupaáætlunum eða við verðjöfnun fjármálagerninga, enda hafi viðskiptin farið fram í samræmi við reglugerð sem sett er á grundvelli 73. gr. Önnur ákvæði kafla þessa skulu gilda eftir atvikum.]<sup>2)</sup>
- <sup>1)</sup>L. 31/2005, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 14. gr.

**[57. gr. Innherjaupplýsingar.**

Með innherjaupplýsingum er átt við nægjanlega tilgreindar upplýsingar sem ekki hafa verið gerðar opinberar og varða beint eða óbeint útgefendur verðbréfa, verðbréfin sjálf eða önnur atriði og eru líklegar til að hafa marktæk áhrif á markaðsverð fjármálagerninganna ef opinberar væru eins og nánar er kveðið á um í reglugerð sem sett er skv. 73. gr. Tilkynningar til skipulegra verðbréfamarkaða teljast opinberar upplýsingar þegar þeim hefur verið miðlað þaðan. Aðrar upplýsingar teljast opinberar þegar þeim hefur verið miðlað á verðbréfamarkaðnum með opinberum og viðurkenndum hætti.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 15. gr.

**[58. gr. Innherji.**

Með innherja er átt við:

1. fruminnherja, þ.e. aðila sem hefur að jafnaði aðgang að innherjaupplýsingum vegna aðildar að stjórn, rekstri eða eftirliti eða vegna annarra starfa á vegum útgefanda verðbréfa,
  2. tímabundinn innherja, þ.e. aðila sem telst ekki fruminnherji en býr yfir innherjaupplýsingum vegna eignaraðildar, starfs síns, stöðu eða skyldna, og
  3. annan innherja, þ.e. aðila sem hvorki telst fruminnherji né tímabundinn innherji en hefur fengið vitneskju um innherjaupplýsingar, enda hafi viðkomandi vitað eða mátt vita hvers eðlis upplýsingarnar voru.]<sup>1)</sup>
- <sup>1)</sup>L. 31/2005, 15. gr.

**[59. gr. Upplýsingaskylda, frestun upplýsingaskyldu og lögmat miðlun innherjaupplýsinga.**

Utgefanda verðbréfa, sem tekin hafa verið til skráningar á skipulegum verðbréfamarkaði, ber að tilkynna þegar í stað allar þær innherjaupplýsingar sem varða hann til viðkomandi skipulegs

verðbréfamarkaðar þar sem verðbréf hans eru skráð. Skipulegur verðbréfamarkaður skal miðla upplýsingum skv. 1. máls. í upplýsingakerfi sínu, og teljast upplýsingarnar opinberar þegar þeim hefur verið miðlað þáðan.

Þegar innherjaupplýsingum hefur verið miðlað með opinberum hætti samkvæmt þessari grein skal viðkomandi útgefandi birta innherjaupplýsingarnar á heimasíðu sinni.

Útgefanda fjármálagerninga er á eigin ábyrgð heimilt að fresta birtingu upplýsinga skv. 1. mgr. til að vernda lögmæta hagsmuni útgefandans, svo framfarlega sem frestunin er ekki líkleg til að villa um fyrir almenningi og útgefandi getur tryggt trúnað um upplýsingarnar eins og kveðið er á um í reglugerð sem setja skal skv. 73. gr.

Nýti útgefandi heimild til frestunar skv. 3. mgr. er honum, eða aðila í umboði hans, aðeins heimilt að láta þriðja aðila innherjaupplýsingarnar í té, enda sé það gert í eðlilegu sambandi við starf, stöðu eða skyldur þess sem upplýsingarnar veitir og móttakandi upplýsinganna er bundinn trúnaði um þær, svo sem samkvæmt lögum, reglugerð eða samningi.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr.

■ **[60. gr.]<sup>1)</sup> Innherjasvik.**

Innherja er óheimilt að:

1. afla eða ráðstafa fjármálagerningum [með beinum eða óbeinum hætti],<sup>2)</sup> fyrir eigin reikning eða annarra, búi hann yfir innherjaupplýsingum,

2. láta þriðja aðila innherjaupplýsingar í té, nema það sé gert í eðlilegu sambandi við starf, stöðu eða skyldur þess sem upplýsingarnar veitir,

3. ráðleggja þriðja aðila á grundvelli innherjaupplýsinga að afla fjármálagerninga eða ráðstafa þeim eða hvetja að öðru leyti til viðskipta með fjármálagerningana.

Ákvæði 1. mgr. nær einnig til:

1. lögaðila og aðila sem taka þátt í ákvörðun um viðskipti með fjármálagerninga fyrir reikning lögaðilans,

2. aðila sem búa yfir innherjaupplýsingum á grundvelli ólögmæts atferlis.

Ákvæði 1. tölul. 1. mgr. á ekki við um:

1. viðskipti innherja þar sem fullnægt er gjaldfallinni samningsskyldu til að afla eða ráðstafa fjármálagerningum sem stofnað var til áður en innherjinn komst yfir innherjaupplýsingar,

2. viðskipti þar sem fylgt er beinum fyrirmælum viðskiptavinar um ráðstöfun, pöntun eða miðlun fjármálagerninga eða þar sem framfylgt er með venjubundnum hætti samningsbundinni skyldu um viðskiptavaka í samræmi við ákvæði VIII. kafla.<sup>2)</sup>

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um viðskipti ríkisins, Seðlabanka Íslands eða aðila sem annast viðskipti fyrir þeirra hönd, enda séu viðskiptin liður í stefnu ríkisins í peningamálum, gengismálum eða lánasýslu.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 17. gr.

■ **[61. gr.]<sup>1)</sup> Milliganga fjármálafyrirtækis.**

Fjármálafyrirtæki, sem heimild hefur til verðbréfavíðskipta, er óheimilt að hafa milligöngu um verðbréfavíðskipti hafi starfsmenn þess vitneskju eða grun um að víðskiptin brjóti í bága við ákvæði þessa kafla.

Vakni grunur hjá starfsmanni fjármálafyrirtækis um að víðskipti skv. 1. mgr. hafi farið fram skal hann þegar í stað tilkynna það til næsta yfirmanns eða regluvarðar. Viðkomandi fyrirtæki er skylt að tilkynna slíkan grun þegar í stað til Fjármálaeftirlitsins, en starfsmanni er það einnig heimilt. Upplýsingagjöf fjármálafyrirtækis eða starfsmanns þess sem veitt er í góðri trú samkvæmt þessari málsgrein telst ekki brot á þagnarskyldu sem viðkomandi er bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. Slík upplýsingagjöf leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á herðar hlutaðeigandi aðilum. Óheimilt er að upplýsa víðskiptamann eða annan utanaðkomandi aðila um að Fjármálaeftirlitinu hafi verið veittar upplýsingar skv. 1. máls. þessarar málsgreinar.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 18. gr.

■ **[62. gr.]<sup>1)</sup> Rannsóknarskylda fruminnherja.**

Áður en fruminnherji á víðskipti með verðbréf útgefanda, sem hann er fruminnherji í, skal hann ganga úr skugga um að ekki liggi fyrir innherjaupplýsingar hjá útgefanda. Sama gildir um fyrirhuguð víðskipti með fjármálagerninga sem tengdir eru slíkum verðbréfum og fyrirhuguð víðskipti aðila sem er fjárhagslega tengdur fruminnherja.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr.

■ **[63. gr.]<sup>1)</sup> Tilkynningarskylda fruminnherja.**

Fruminnherji skal áður en hann, eða aðili fjárhagslega tengdur honum, á víðskipti með verðbréf útgefandans, tilkynna það aðila sem tilnefndur hefur verið í samræmi við reglur [sem útgefna eru skv. 67. gr.]<sup>2)</sup> laga þessara (regluverði). Fruminnherji skal með sama hætti tilkynna án tafar hafi hann eða aðili fjárhagslega tengdur honum átt víðskipti með verðbréf útgefandans. Viðkomandi útgefandi skal

**Comment [SOÓ2]:** Hér er strangara fangelsisákvæði en í hinum bláu ákvæðunum. 6 ára fangelsi í stað 1.

**Comment [SOÓ3]:** Hér er strangara fangelsisákvæði en í hinum bláu ákvæðunum. 6 ára fangelsi í stað 1.

samdægurs tilkynna um viðskiptin til [Fjármálaeftirlitsins].<sup>3)</sup>

Ákvæði 1. mgr. gildir einnig um fyrirhuguð viðskipti með fjármálagerninga sem tengdir eru verðbréfum skv. 1. mgr.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 82/2005, 5. gr. <sup>3)</sup>L. 31/2005, 19. gr.

**[64. gr.]<sup>1)</sup> Birting upplýsinga um viðskipti [stjórnenda].<sup>2)</sup>**

Auk tilkynninga um viðskipti innherja skv. 63. gr. ber útgefanda þegar í stað að senda upplýsingar um viðskipti stjórnenda útgefanda með hluti í útgefandanum, og aðra fjármálagerninga tengda þeim, til skipulegs verðbréfamarkaðar þar sem viðkomandi verðbréf eru skráð eða óskað hefur verið eftir skráningu á þeim. Viðkomandi skipulegur verðbréfamarkaður skal birta upplýsingarnar opinberlega, enda nemi markaðsvirði viðskiptanna a.m.k. 500.000 kr. eða samantögd eignabreyting viðkomandi stjórnanda á hlutum í útgefandanum á næstliðnum fjórum vikum nemi a.m.k. 1.000.000 kr.<sup>2)</sup>

Í tilkynningu skv. 1. mgr. skal tilgreina:

1. nafn útgefanda verðbréfa,
2. dagsetningu tilkynningar,
3. nafn fruminnherja, eða fjárhagslega tengds aðila ef við á,
4. tengsl fruminnherja við útgefanda verðbréfa,
5. dagsetningu viðskipta og hvenær dagsins þau fóru fram,
6. tegund fjármálagernings,
7. hvort um var að ræða kaup eða sölu,
8. nafnverð og gengi í viðskiptum,
9. nafnverð hlutar fruminnherja annars vegar og fjárhagslega tengdra aðila hins vegar eftir viðskipti og

10. dagsetningu lokauppgjörs viðskiptanna, ef við á.

Með stjórnendum í lögum þessum er átt við stjórnarmenn, forstjóra, framkvæmdastjóra, eftirlitsnefndir og aðra stjórnendur sem eru fruminnherjar hjá útgefanda og hafa umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu útgefandans. Hið sama á við um aðila fjárhagslega tengda framangreindum stjórnendum.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 20. gr.

**[65. gr.]<sup>1)</sup> Innherjaskrá.**

Útgefandi skal senda Fjármálaeftirlitinu, í því formi sem eftirlitið ákveður, eftirfarandi upplýsingar um fruminnherja og tímabundna innherja:

1. heiti útgefanda,
2. skipulegan verðbréfamarkað sem verðbréf útgefanda eru skráð á eða hefur verið óskað skráningar á,
3. nafn, kennitölu og heimilisfang innherja,
4. tengsl innherja við útgefanda,
5. ástæðu skráningar innherja og
6. nöfn aðila sem eru fjárhagslega tengdir innherja.

Fjármálaeftirlitið skal halda skrá yfir fruminnherja og tímabundna innherja. Því er heimilt að kveða nánar á um upplýsingar sem veittar skulu skv. 1. mgr. Allar breytingar á upplýsingum skv. 1. mgr. skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu þegar í stað. Endurskoðaðan lista yfir innherja skal senda Fjármálaeftirlitinu eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti.

Útgefandi skal einnig senda upplýsingar skv. 1. og 2. mgr. til skipulegs verðbréfamarkaðar þar sem verðbréf útgefanda eru skráð eða þar sem óskað hefur verið eftir skráningu þeirra.

Upplýsingar um fruminnherja í innherjaskrá Fjármálaeftirlitsins skulu gerðar opinberar með þeim hætti sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr.

**[66. gr.]<sup>1)</sup> [Tilkynning um réttarstöðu innherja.]<sup>2)</sup>**

Útgefandi sem tilgreint hefur innherja til Fjármálaeftirlitsins skv. [65. gr.]<sup>3)</sup> skal tilkynna viðkomandi innherja um það skriflega. Jafnframt skal útgefandi tilkynna innherja skriflega þegar hann hefur verið tekinn af skránni.

Útgefandi skal greina innherja frá þeim réttarreglum sem gilda um innherja og meðferð innherjaupplýsinga.

<sup>1)</sup>L. 31/2005, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 31/2005, 21. gr. <sup>3)</sup>L. 82/2005, 6. gr.

**[67. gr.]<sup>1)</sup> [Eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og viðskiptum innherja.]**

Stjórn útgefanda verðbréfa sem skráð hafa verið á skipulegum verðbréfamarkaði ber ábyrgð á eftirliti með því að reglum<sup>2)</sup> útgefnum af Fjármálaeftirlitinu á grundvelli 73. gr., um meðferð

innherjaupplýsinga og viðskipti innherja, sé fylgt. Stjórn skal ráða regluvörð eða staðfesta formlega ráðningu hans. Með sama hætti skal ráða staðgengil regluvarðar. Regluvörður hefur umsjón með að framangreindum reglum sé framfylgt innan útgefandans og ber að leggja fyrir stjórn útgefanda skýrslu

um framkvæmd regluvörslu svo oft sem þurfa þykir, þó eigi sjaldnar en árlega.

Stjórnvöld og aðilar sem fá reglulega innherjaupplýsingar í starfsemi sinni skulu fylgja reglum Fjármálaeftirlitsins um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja eftir því sem við getur átt.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 16. gr.](#) <sup>2)</sup>[Rg. 831/2002.](#) <sup>3)</sup>[L. 31/2005, 22. gr.](#)

#### X. kafli. [Eftirlit og reglugerðir.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

##### ■ [68. gr. *Almennt eftirlit.*

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim. Um heimildir þess fer samkvæmt ákvæðum kafla þessa og ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í tengslum við athugun tiltekins máls er Fjármálaeftirlitinu heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein.

Telji Fjármálaeftirlitið að ekki hafi verið farið að reglum um almennt útboð verðbréfa getur það stöðvað útboð og veitt frest til úrbóta sé þess kostur. Fjármálaeftirlitið getur birt opinberlega yfirlýsingu um umrætt mál og lagt dagsektir eða féviti á þá sem tengjast almennu útboði samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Telji Fjármálaeftirlitið að ekki hafi verið farið að reglum um viðskiptavaka getur það veitt viðskiptavaka viðvörun eða áminningu eða birt opinberlega tilkynningu um vanefndir hans.

Telji Fjármálaeftirlitið að ekki hafi verið farið að reglum um opinbera birtingu upplýsinga skv. 16. gr. og IX. kafla laga þessara er því heimilt að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að almenningur sé réttilega upplýstur.

Um eftirlit með framkvæmd laga þessara gilda að öðru leyti ákvæði [laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998](#), þar á meðal þær eftirlitsheimildir og úrræði sem fram koma í 9.–11. gr. laganna.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

##### ■ [69. gr. *Eftirlit með innherjasvikum og markaðsmisnotkun.*

Til viðbótar við almennar eftirlitsheimildir skv. 68. gr. skal Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita ákvæðum þessarar greinar við eftirlit með ákvæðum VIII. og IX. kafla.

Síma- eða fjarskiptafyrirtæki er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að fyrirliggjandi gögnum um símtöl eða fjarskipti við tiltekinn síma eða fjarskiptatæki enda liggja fyrir samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda. Ef samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda síma eða fjarskiptatækis liggur ekki fyrir er Fjármálaeftirlitinu heimilt að krefjast fyrir dómi aðgangs að gögnum skv. 1. málsl. þessarar málsgreinar hjá síma- eða fjarskiptafyrirtæki. Um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu fer eftir [87. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991](#), að undanskildum b-lið 2. mgr. 87. gr. sem á ekki við um aðgerð samkvæmt þessari málsgrein.

Telji Fjármálaeftirlitið háttsemi andstæða ákvæðum laga þessara um innherjasvik eða markaðsmisnotkun getur stofnunin krafist þess að háttseminni verði hætt þegar í stað. Fjármálaeftirlitið getur jafnframt krafist þess að atvinnustarfsemi verði stöðvuð tímabundið í því skyni að koma í veg fyrir háttsemi sem talin er andstæð ákvæðum laga þessara um innherjasvik eða markaðsmisnotkun. Þá getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að skipulegur verðbréfamarkaður stöðvi tímabundið viðskipti með fjármálagerninga við meðferð þess í tilteknu máli.

Fjármálaeftirlitið getur krafist kyrrsetningar eigna einstaklings eða lögaðila þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi hans fari í bága við ákvæði laga þessara um innherjasvik eða markaðsmisnotkun. Um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu fer eftir [85. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991](#), eftir því sem við getur átt.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

##### ■ [70. gr. *Eftirlit með almennu útboði og lýsingum.*

Um eftirlit með almennu útboði og lýsingum og heimildir til framsals fer skv. 1.–3. mgr. 68. gr.

Eftir að Fjármálaeftirlitið hefur tekið við umsókn um staðfestingu á lýsingu er því heimilt:

1. að krefjast þess að útgefendur, tilboðsgjafar eða aðilar sem sækja um skráningu á skipulegan verðbréfamarkað birti viðbótarupplýsingar í lýsingu, ef þörf er á, í því skyni að vernda fjárfesta,
2. að krefjast þess að útgefendur, tilboðsgjafar eða aðilar sem sækja um skráningu á skipulegan verðbréfamarkað og aðilar sem þeir hafa yfirráð yfir eða ráða yfir þeim leggi fram upplýsingar og skjöl,
3. að krefjast þess að endurskoendur og stjórnendur viðkomandi útgefanda, tilboðsgjafa eða aðila sem sækir um skráningu á skipulegan verðbréfamarkað, sem og umsjónaraðilar útboðs eða skráningar á skipulegan verðbréfamarkað, leggi fram upplýsingar,
4. að fresta almennu útboði eða skráningu á skipulegan verðbréfamarkað í samfelld tíu virka daga að hámarki í einu og sama tilvikinu ef rökstuddur grunur er um að brotið hafi verið í bága við IV. kafla,

5. að banna auglýsingar eða fresta birtingu þeirra í samfelld tíu virka daga að hámarki í einu og sama tilvikinu ef rökstuddur grunur er um að brotið hafi verið í bága við IV. kafla,

6. að banna almennt útboð ef brotið hefur verið gegn ákvæðum IV. kafla,

7. að fresta eða fara fram á það við viðkomandi skipulega markaði að þeir fresti viðskiptum um samfelld tíu virka daga að hámarki í einu og sama tilvikinu ef rökstuddur grunur er um að brotið hafi verið í bága við ákvæði IV. kafla,

8. að banna viðskipti á skipulegum verðbréfamarkaði ef það telur að brotið hafi verið gegn ákvæðum IV. kafla,

9. að tilkynna opinberlega að útgefandi hafi ekki uppfyllt skyldur sínar skv. IV. kafla.

Þegar verðbréf hafa verið skráð á skipulegan verðbréfamarkað er Fjármálaeftirlitinu jafnframt heimilt:

1. að krefjast þess að útgefandi birti allar upplýsingar sem kynnu að hafa áhrif á mat á verðbréfum sem eru skráð á skipulegum verðbréfamarkaði, í því skyni að tryggja vernd fjárfesta og eðlilega starfsemi markaðarins,

2. að stöðva eða óska eftir því við viðkomandi skipulegan verðbréfamarkað að viðskiptin verði stöðvuð tímabundið eða ótímabundið eftir atvikum, ef eftirlitið telur að aðstæður útgefandans séu þannig að viðskiptin mundu skaða hagsmunum fjárfesta,

3. að láta fara fram athugun hjá útgefanda innan lögráðasvæðis síns til að sannreyna hvort farið sé eftir ákvæðum IV. kafla.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

■ **71. gr. Eftirlit skipulegs verðbréfamarkaðar.**

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að fela skipulegum verðbréfamarkaði eftirlitsverkefni samkvæmt lögum þessum. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita skipulegum verðbréfamarkaði upplýsingar er varða slík eftirlitsverkefni. Skipulegum verðbréfamarkaði er heimilt að afla upplýsinga hjá aðilum viðkomandi markaðar vegna eftirlitsverkefna sem honum eru falin samkvæmt þessari málsgrein. Heimild til gjalddtöku vegna einstakra verkefna sem Fjármálaeftirlitinu er veitt í lögum þessum á við um skipulegan verðbréfamarkað hafi honum verið falin viðkomandi verkefni.

Gera skal grein fyrir eftirliti skv. 1. mgr. í yfirlýsingu undirritaðri af Fjármálaeftirlitinu og skipulegum verðbréfamarkaði. Yfirlýsingin skal birt opinberlega. Í yfirlýsingunni skal kveðið á um forsendur eftirlits sem skipulegur verðbréfamarkaður sinnir, framkvæmd þess og verkaskipti Fjármálaeftirlitsins og hins skipulega verðbréfamarkaðar. Einnig skal kveðið á um fyrirkomulag upplýsingamiðlunar skv. 1. mgr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

■ **72. gr. Gagnsæi í störfum Fjármálaeftirlits.**

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er varða ákvæði laga þessara, nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmunum hans sem slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega þá stefnu sem eftirlitið fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

■ **73. gr.]<sup>1)</sup> Reglugerð.**

[Ráðherra skal setja reglugerð<sup>2)</sup> um nánari framkvæmd laga þessara. Í reglugerð skulu m.a. koma fram ákvæði um:

1. skilgreiningu á fagfjárfestum,
2. skyldu eigenda hlutabréfa til að veita kauphöll upplýsingar, svo og hvenær veita megi undanþágur frá upplýsingaskyldunni,
3. útboð og skráningu verðbréfa þar sem verði kveðið á um aðdraganda að lýsingu,
4. útboðstímabil,
5. efni og upplýsingar sem fram eiga að koma í lýsingu,
6. upplýsingar sem felldar eru inn í lýsingu með tilvísun,
7. staðfestingu lýsingar,
8. tilhögun við birtingu lýsingar,
9. viðvarandi upplýsingaskyldu,
10. heimildir Fjármálaeftirlitsins til að veita undanþágur frá birtingu tiltekinnar upplýsinga í lýsingu eða birtingu lýsingar í heild,
11. auglýsingar á útboðum og skráningu verðbréfa,
12. viðauka og staðfestingu lýsingar,
13. tungumál sem notuð eru í lýsingum,
14. skilgreiningu á heimaríki í skilningi IV. kafla laganna,
15. útboð verðbréfa í þeim tilvikum þegar verðmæti þeirra er á bilinu 8,4 til 210 millj. kr.



Að öðru leyti er ráðherra heimilt að setja ákvæði í reglugerð sem samræmast ákvæðum tilskipunar 2003/71/EBE um útboðs- og skráningarlýsingar og undirgerð hennar.

Þá skal ráðherra setja reglugerð<sup>3)</sup> um nánari skilgreiningar á:

1. innherjaupplýsingum,
2. innherjaupplýsingum þegar um er að ræða hrávöruafleiður,
3. markaðsmisnotkun,
4. formi og efni opinberrar birtingar innherjaupplýsinga,
5. lögætum hagsmunum til frestunar opinberrar birtingar innherjaupplýsinga,
6. viðurkenndri markaðsframkvæmd,
7. tilkynningum fjármálafyrirtækja eða starfsmanna þeirra um grun um brot, sbr. 3. mgr. 55. gr. og 2. mgr. 61. gr.,

8. undanþágum frá ákvæðum um markaðsmisnotkun og innherjasvik vegna endurkaupaáætlana og verðjöfnunar.

Ráðherra er einnig heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um:

1. upplýsingaskyldu þegar útgefandi hefur fengið fjármálagerninga sína skráða í fleiri en einni kauphöll,
2. safnskráningu, m.a. um sviptingu heimildar til að skrá fjármálagerninga á safnreikning skv. 1. mgr. 11. gr. og auðkenningu safnreiknings, þar á meðal upplýsingar um fjölda eigenda á safnreikningi.

Fjármálaeftirlitið skal setja reglur<sup>4)</sup> um:

1. opinbera fjárfestingarráðgjöf, þar á meðal um óhlutdræga framsetningu ráðgjafar og birtingu, tilgreiningu á þeim sem setur fjárfestingarráðgjöfina fram eða gerir hana opinbera og hagsmunum og hagsmunaárekstrum og skilgreiningu hugtaksins greining,
2. meðferð innherjaupplýsinga, þ.m.t. með hvaða hætti komið skuli í veg fyrir að innherjaupplýsingar berist til annarra en þeirra er þarfnast þeirra vegna starfa sinna,
3. viðskipti innherja, þ.m.t. hvernig rannsóknarskyldu fruminnherja skv. 62. gr. skuli háttáð,
4. hlutverk og stöðu regluvarðar, sbr. 67. gr.,
5. skráningu samskipta sem fram fara á grundvelli reglna skv. 67. gr.,
6. skilgreiningu fjárhagslega tengdra aðila,
7. innherjalista,
8. tilkynningar um viðskipti fruminnherja, stjórnenda og fjárhagslega tengdra aðila.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup> [Rg. 506/2002, 630/2003.](#) <sup>3)</sup> [Rg. 630/2005.](#) <sup>4)</sup> [Rgl. 670/2005.](#)

## XI. kafli. Viðurlög.

■ **[74. gr.]<sup>1)</sup> Stjórnvaldssektir.**

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn ákvæðum [59. og 62.–67. gr.]<sup>2)</sup> um innherjaviðskipti.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þús. kr. til 2 millj. kr. og skulu þær renna í ríkissjóð. Við ákvörðun sekta skal tekið tillit til alvarleika brots. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssektir má skjóta til kærunefndar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot til kærunefndarinnar frestar aðför en úrskurðir nefndarinnar um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfir.

<sup>1)</sup> [L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup> [L. 31/2005, 24. gr.](#)

■ **[75. gr.]<sup>1)</sup> Sektir.**

Það varðar sektum, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. flöggunarskyldu skv. [28. gr.],<sup>2)</sup>
2. tilboðsskyldu skv. 37. gr.,
3. tilboðsyfirlit skv. 6. mgr. 37. gr. og VII. kafla,
4. skyldur stjórnar skv. 41. gr.
5. upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögætta miðlun innherjaupplýsinga skv. 59. gr. og
6. innherjaviðskipti skv. 62.–67. gr.<sup>3)</sup>

Það varðar sektum, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gróflega eða ítrekað gegn ákvæðum laga þessara um réttindi og skyldur skv. II. kafla.

<sup>1)</sup> [L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup> [L. 82/2005, 7. gr.](#) <sup>3)</sup> [L. 31/2005, 25. gr.](#)

■ **[76. gr.]<sup>1)</sup> Fangelsi allt að einu ári.**

Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. almennt útboð skv. 2. mgr. [21. gr.],<sup>2)</sup>

2. upplýsingar í útboðslýsingu skv. [22. gr.]<sup>2)</sup> og

3. umsjón með almennu útboði verðbréfa skv. 1. mgr. [26. gr.]<sup>2)</sup>

Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um rannsóknarskyldu fruminnherja skv. [62. gr.]<sup>2)</sup> enda hafi innherjaupplýsingar legið fyrir hjá þeim útgefanda sem þeir eru fruminnherjar í.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/2005, 8. gr.](#)

■ **[77. gr.]<sup>1)</sup> Fangelsi allt að tveimur árum.**

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. markaðsmisnotkun skv. 1. mgr. [55. gr.]<sup>2)</sup>

2. innherjasvik skv. [60. gr.]<sup>2)</sup> og

3. milligöngu fjármálaþyrtingar skv. 2. mgr. [55. gr.]<sup>2)</sup> og 1. mgr. [61. gr.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 82/2005, 9. gr.](#)

■ **[78. gr.]<sup>1)</sup> Önnur refsíðkvæði.**

Nú er brot framið í starfsemi fjármálaþyrtingar eða annars lögaðila og er þá heimilt að gera lögaðilanum fésekt. Um refsíðabyrgðina fer eftir II. kafla A almennra hegningarlaga.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur með broti gegn ákvæðum laga þessara.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Brot á lögum þessum varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Sök samkvæmt ákvæðum þessa kafla fyrnist á fimm árum.

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

## XII. kafli. Gildistaka o.fl.

■ **[79. gr.]<sup>1)</sup> Innleiðing.**

Lög þessi eru sett til þess að taka upp í innlendan rétt ákvæði tilskipana ráðsins nr. 89/298/EBE um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa, 89/592/EBE um samræmingu á reglum um innherjaviðskipti, 93/22/EBE um fjárfestingarþjónustu á sviði verðbréfavíðskipta og 2001/34/EB um samræmingu á skráningarkröfum sem gerðar eru til verðbréfa í kauphöllum og upplýsingaskyldu vegna slíkra verðbréfa.

Þá taka ákvæði laga þessara upp í innlendan rétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/6/EB um innherjaviðskipti og markaðsmisnotkun (markaðssvik), tilskipunar framkvæmdastjórnarinnar nr. 2003/124/EB um skilgreiningu og birtingu á innherjaupplýsingum og skilgreiningu á markaðsmisnotkun, tilskipunar nr. 2003/125/EB um framsetningu og birtingu greininga og hvernig ráðleggingum um fjárfestingu í verðbréfum skuli hagað, ásamt ákvæðum um hvenær skylt sé að upplýsa um hagsmuni og hagsmunaárekstra, tilskipunar nr. 2004/72/EB um viðurkennda markaðsframkvæmd, skilgreiningu á innherjaupplýsingum í tengslum við hrávörufleiður, samningu innherjalista, tilkynningu um viðskipti stjórnenda og tilkynningu um grunsamleg viðskipti, reglugerðar nr. 2273/2003/EB um undanþágur fyrir endurkaupaáætlanir og verðjöfnun fjármálagerninga, tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2004/25/EB um yfirtökutilboð og tilskipunar ráðsins nr. 2003/71/EBE um útboðs- og skráningarlýsingar sem birta skal við almennt útboð verðbréfa eða þegar þau eru tekin til skráningar.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 31/2005, 26. gr.](#)

■ **[80. gr.]<sup>1)</sup> Gildistaka.**

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2003. ...

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

■ **[81. gr.]<sup>1)</sup> ...**

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 23. gr.](#)

■ **Ákvæði til bráðabirgða.** Nú á eigandi hlutfjár meira en 40% atkvæðisréttar í félagi sem var skráð á skipulegum verðbréfamarkaði við gildistöku laga þessara og er hann þá ekki tilboðsskyldur skv. 1. mgr. 32. gr. laga þessara, enda auki hann ekki atkvæðisrétt sinn í félaginu umfram næsta verulega hlut, sbr. 1. mgr. 27. gr. Sama gildir hafi aðili á grundvelli samnings við aðra hluthafa rétt til að ráða yfir sem nemur 40% atkvæða í félaginu við gildistöku laga þessara.



Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

## Lög um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða 1998 nr. 34 21. apríl

---

[Ferill málsins á Alþingi](#). [Frumvarp til laga](#).

**Tóku gildi 29. apríl 1998.** *Breytt með* [l. 84/1998](#) (tóku gildi 1. jan. 1999), [l. 16/1999](#) (tóku gildi 24. mars 1999), [l. 11/2000](#) (tóku gildi 28. apríl 2000), [l. 76/2002](#) (tóku gildi 17. maí 2002), [l. 33/2003](#) (tóku gildi 1. júlí 2003), [l. 31/2005](#) (tóku gildi 1. júlí 2005) og [l. 66/2005](#) (tóku gildi 1. júlí 2005).

### I. kafli. Almenn ákvæði.

■ **1. gr.** Lög þessi gilda um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða sem starfa hér á landi.

□ Starfsemi, sem kveðið er á um í lögum þessum, er einungis heimil kauphöll og skipulegum tilboðsmarkaði sem hlotið hefur starfsleyfi samkvæmt lögum þessum.

■ **2. gr.** Í lögum þessum merkir:

[*skipulegur verðbréfamarkaður*:

1. kauphöll: markað þar sem opinber skráning fjármálagerninga og viðskipti með þá fara fram og sem hlotið hefur starfsleyfi, sbr. 3. og 10. gr. laga þessara,

2. skipulegan tilboðsmarkað: markað með fjármálagerninga sem ekki eru opinberlega skráðir í

kauphöll og sem hlotið hefur starfsleyfi, sbr. 3. og 10. gr. laga þessara,

3. kauphallir innan Evrópska efnahagssvæðisins og aðra verðbréfamarkaði innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem fjármálagerningar ganga kaupum og sölum og sem eru opinir almenningi, starfa reglulega og eru viðurkenndir með þeim hætti sem Fjármálaeftirlitið metur gildan,

4. markaði skv. 3. tölul. sem eru í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins og eru viðurkenndir með þeim hætti sem Fjármálaeftirlitið metur gildan],<sup>1)</sup>

*verðbréf*: verðbréf samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti,

*fyrirtæki í verðbréfabjónustu*: fyrirtæki í verðbréfabjónustu samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti,

*opinber skráning*: skráningu til opinberra víðskipta og verðskráningar í kauphöll á grundvelli samræmdra skilmála um verðbréf og útgefendur þeirra sem staðfestir hafa verið af stjórnvöldum,

*markaðsaðili*: þann sem rétt hefur til að setja fram tilboð og eiga víðskipti á hlutaðeigandi markaði.

<sup>1)</sup>[L. 33/2003, 61. gr.](#)

*Starfsleyfi.*

**■3. gr.** Víðskiptaráðherra veitir starfsleyfi samkvæmt lögum þessum að fenginni umsögn [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg.

Ákvörðun ráðherra um starfsleyfi skal tilkynna umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en sex mánuðum eftir að fullbúin umsókn barst ráðherra. Synjun ráðherra á umsókn skal rökstudd.

Starfsleyfi verða aðeins veitt hlutafélögum er fullnægja skilyrðum laga um útgáfu leyfisins. Óheimilt er að hefja starfsemi fyrir en hlutafé skv. 4. gr. hefur verið að fullu greitt.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

**■4. gr.** Starfsleyfi samkvæmt lögum þessum verður einungis veitt aðilum sem fullnægja eftirfarandi skilyrðum:

1. Innborgað hlutafé nemi að lágmarki 65 milljónum króna en þó aldrei lægri fjárhæð en sem nemur 730.000 [evrum]<sup>1)</sup> miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni. Taki starfsleyfi einungis til starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar er þó heimilt að veita starfsleyfi ef innborgað hlutafé nemur að lágmarki helmingi þeirrar fjárhæðar.

2. Fyrir liggja fullnægjandi rekstraráætlun, svo og upplýsingar um fyrirhugað skipulag og reglur um víðskipta- og upplýsingakerfi sem nota skal í starfseminni, svo og upplýsingar um þau skilyrði sem gilda um aðild að markaðnum og áætlun um væntanlega markaðsaðila.

3. Í samþykktum fyrir félag skal í ákvæðum um tilgang félagsins koma fram hvað unnt er að taka þar til víðskipta og skráningar.

Auk skilyrða skv. 1. mgr. er starfsleyfi kauphallar háð því að uppfyllt séu skilyrði laga þessara, þar á meðal 30. gr. um starfsábyrgð kauphallar, og að lagðar hafi verið fram reglur sem fullnægja ákvæðum 17. gr.

Í starfsleyfi kauphallar skal þess getið hvort þar skuli einnig fara fram starfsemi samkvæmt ákvæðum IX. kafla, um skipulegan tilboðsmarkað og starfsemi hans.

<sup>1)</sup>[L. 16/1999, 1. gr.](#)

*Stjórn.*

**■5. gr.** Stjórnarmenn í kauphöll skulu vera fimm hið fæsta. Í stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar skulu vera eigi færri en þrjú stjórnarmenn.

Stjórnarmenn skulu vera lögráða, hafa óflekkað mannorð, vera fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu fimm árum í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.

*Virkur eignarhlutur.*

**■6. gr.** Einstaklingar og lögaðilar skulu tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> beina eða óbeina hlutdeild í hlutafélagi er starfar eftir lögum þessum sem nemur að minnsta kosti 10% af hlutafé eða atkvæðisrétti eða minna ef hún felur í sér veruleg áhrif á stjórn félagsins, svo og um hve mikil eign þessi er.

Fari hluthafi, sem á svo stóran hlut sem segir í 1. mgr., þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan eða traustan rekstur félagsins getur ráðherra, að fenginni tillögu [Fjármálaeftirlitsins],<sup>1)</sup> ákveðið að hlut þessum fylgi ekki atkvæðisréttur eða lagt fyrir félagið að grípa til víðeigandi ráðstafana.

Hafi ráðherra ákveðið skv. 2. mgr. að hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur skulu þeir hlutir ekki teknir með við útreikning á því hve mikinn hluta atkvæða mætt hafi verið fyrir á hluthafafundum.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

*Framkvæmdastjórn og aðrir starfsmenn.*

**■7. gr.** Framkvæmdastjóri hlutafélags, sem starfar samkvæmt lögum þessum, skal auk þess uppfylla hæfisskilyrði laga um hlutafélög, hafa óflekkað mannorð, hafa aldrei verið sviptur forræði á búi sínu og hafa til að bera viðtæka reynslu til starfans að mati stjórnar.

Framkvæmdastjóra og öðrum starfsmönnum er án leyfis stjórnar óheimilt að sitja í stjórn stofnana og atvinnufyrirtækja eða taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti. Hlutfjáreign í fyrirtæki telst þátttaka í atvinnurekstri nema um sé að ræða óverulegan hlut sem ekki ræður úrslitum um stjórnun þess og telst fyrst og fremst ávöxtun sparifjár.

Um verðbréfavíðskipti stjórnar og starfsmanna hlutfélags, sem hlotið hefur starfsleyfi samkvæmt lögum þessum, fer eftir þeim reglum sem stjórn félagsins setur og [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> staðfestir.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 22. gr.

*Um nafntilgreiningu.*

■ **8. gr.** Félögum, sem hlotið hafa starfsleyfi til kauphallarstarfsemi, er einum heimilt, nema lög ákveði annað, að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið *kauphöll* eitt sér eða samtengt öðrum orðum.

Félögum, sem hlotið hafa starfsleyfi til reksturs skipulegs tilboðsmarkaðar samkvæmt lögum þessum, er einum heimilt að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðin *skipulegur tilboðsmarkaður* ein sér eða samtengt öðrum orðum.

■ **9. gr.** Hlutfélagi, sem fengið hefur starfsleyfi samkvæmt lögum þessum, ber að tilkynna til [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> ef það verður þess áskynja að lög þessi og önnur lög sem um starfsemina gilda, reglugerð sett samkvæmt þeim eða reglur sem settar hafa verið og gilda fyrir kauphöll eða tilboðsmarkað hafi verið brotin.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 22. gr.

## II. kafli. Kauphöll og hlutverk hennar.

■ **10. gr.** Undir starfsemi kauphallar fellur skipulegur verðbréfamarkaður þar sem opinber skráning verðbréfa á sér stað, einnig sú skipulega starfsemi að víðskipti eiga sér stað milli kauphallaraðila með verðbréf sem eru opinberlega skráð hjá:

1. kauphöll sem stofnuð er og skráð á Íslandi og hlotið hefur starfsleyfi í samræmi við ákvæði þessara laga,

2. kauphöll eða samsvarandi skipulegum verðbréfamarkaði á Evrópska efnahagssvæðinu [og í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu],<sup>1)</sup>

3. kauphöll eða samsvarandi skipulegum verðbréfamarkaði sem aðildarríki að Evrópska efnahagssvæðinu [eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu]<sup>1)</sup> hafa gert samstarfs samning við,

4. öðrum sambærilegum skipulegum verðbréfamörkuðum utan aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins [og aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu]<sup>1)</sup> sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> metur gilda.

<sup>1)</sup>L. 76/2002, 87. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 22. gr.

*Hlutverk.*

■ **11. gr.** Hlutverk kauphallar er:

1. að annast opinbera skráningu verðbréfa og að setja reglur um skráningarhæfi þeirra,

2. að stuðla að því að skráning, víðskipti og verðmyndun í kauphöllinni verði á skýran og gagnsæjan hátt og kappkosta að jafnræði sé með aðilum að víðskiptum sem þar fara fram og tryggja að starfrækt sé skipulegt víðskipta- og upplýsingakerfi, sbr. 21.–23. gr.,

3. að setja reglur um starfsemi kauphallarinnar og víðskipti sem þar fara fram, svo og önnur atriði sem stjórn hennar telur nauðsynleg til að tryggja öryggi í víðskiptum,

4. að hafa eftirlit með því að útgefendur skráðra verðbréfa og kauphallaraðilar starfi eftir lögum, reglum og samþykktum sem um hana gilda,

5. að setja siðareglur fyrir kauphöllina.

*Starfsemi.*

■ **12. gr.** Kauphöll er heimilt að stunda aðra starfsemi en lýst er í 10. og 11. gr. enda sé hún í eðlilegum tengslum við kauphallarstarfsemina.

Kauphöll er einnig heimilt að stunda þá hliðarstarfsemi að veita aðilum utan hennar þjónustu sína.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur ákveðið að starfsemi samkvæmt þessari grein skuli einungis rekin af öðru félagi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 22. gr.

*Málskotsréttur.*

■ **13. gr.** Synjun stjórnar kauphallar á umsókn um aðild að kauphöll eða umsókn um skráningu verðbréfa skal rökstudd skriflega. Hið sama gildir um að fella endanlega af skrá einstaka verðbréfaflokka, sbr. 18. gr.

Ágreiningi um ákvarðanir stjórnar í kauphöll skv. 1. mgr. er heimilt að skjóta til ráðherra til endurskoðunar. Um málsmeðferð og kærur fer samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga.

### III. kafli. Kauphallaraðilar.

■14. gr. Kauphallaraðilar eru þeir nefndir sem hafa rétt til þess að setja fram og samþykkja tilboð í verðbréf í kauphöll. Kauphallaraðilar geta orðið:

1. Seðlabanki Íslands,
2. fyrirtæki í verðbréfabjónustu sem heimilt er að eiga viðskipti með verðbréf fyrir eigin reikning,
3. lögaðilar sem heimild hafa til aðildar að markaði sem tilgreindur er í 2. og 3. tölul. 10. gr. og heimild hafa til að veita þjónustu hér á landi,
4. lögaðilar sem heimild hafa til aðildar að markaði sem tilgreindur er í 4. tölul. 10. gr. og heimild hafa til að veita þjónustu hér á landi.

*Aðildarumsókn og aðildarsamningur.*

■15. gr. Stjórn kauphallarinnar setur nánari reglur um aðild að henni.

Skriflegar umsóknir um aðild skulu sendar stjórn kauphallarinnar. Hún athugar hvort umsækjandi uppfylli skilyrði um aðild skv. 14. gr. og ákvæði reglna sem hún hefur sett um aðild.

Ákvörðun um aðild að kauphöll skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúin umsókn barst stjórn kauphallarinnar.

Um leið og umsókn um aðild að kauphöll er samþykkt skal það tilkynnt til [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

■16. gr. Áður en kauphallaraðili má hefja viðskipti í kauphöllinni skal hann undirrita skriflegan aðildarsamning við kauphöllina.

Brjótí aðili að kauphöll ítrekað eða með vítaverðum hætti þau skilyrði sem sett eru í aðildarsamningi er kauphöllinni heimilt að fella samninginn einhliða úr gildi eða beita vægari ráðstöfunum, svo sem tímabundinni stöðvun aðildar að kauphöllinni. Grípi kauphöll til ráðstafana samkvæmt þessari málsgrein skal hún án tafar gera [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> grein fyrir þeim.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

### IV. kafli. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 31/2005, 27. gr.](#)

### V. kafli. Yfirtökutilboð.

■19. gr. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 33/2003, 61. gr.](#)

■20. gr. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 33/2003, 61. gr.](#)

### VI. kafli. Viðskipta- og upplýsingakerfið.

■21. gr. Stjórn kauphallarinnar setur reglur um skipulegt viðskipta- og upplýsingakerfi og uppgjör viðskipta sem þar eiga sér stað. Í þeim skal kveðið á um með hvaða hætti tilboð eru sett fram, svo og um söfnun og miðlun upplýsinga um viðskipti með verðbréf sem þar eru skráð, hvort sem viðskiptin eiga sér stað í viðskiptakerfinu eða utan þess.

■22. gr. Kauphallaraðilar gera upp viðskipti sín á milli samkvæmt reglum sem stjórnin setur og bera ábyrgð á viðskiptum sínum með skráð verðbréf.

Kauphallaraðilar skulu gera stjórn kauphallar grein fyrir þóknun sem þeir taka fyrir að annast kaup eða sölu bréfa sem þar eru skráð.

■23. gr. Kauphallaraðila er heimilt að eiga viðskipti með verðbréf sem skráð eru í kauphöll án þess að hann bjóði þau fram í viðskiptakerfi hennar svo fremi að hann geri bæði kaupendum og seljendum grein fyrir að svo sé. Senda skal upplýsingar um slík viðskipti til kauphallarinnar með þeim hætti sem reglur settar skv. 21. gr. segja til um.

### VII. kafli. Upplýsingaskylda.

■24. gr. Útgefanda verðbréfa, sem tekin hafa verið til opinberrar skráningar í kauphöll, ber að gera þegar í stað opinberar allar upplýsingar um öll atriði sem máli skipta og telja verður að geti haft áhrif á verð bréfanna eða skylt er að gera í samræmi við reglur sem stjórn kauphallar setur, sbr. 17. gr. þessara laga.

Birting telst hafa átt sér stað þegar tilkynning er komin til kauphallar sem tekið hefur verðbréfin til opinberrar skráningar og hefur verið miðlað til kauphallaraðila í samræmi við reglur sem stjórn setur. Kauphöll er heimilt að setja nánari reglur um form tilkynninga.

■25. gr. Hlutfélagi, sem fengið hefur hlutabréf sín opinberlega skráð í kauphöll, ber þegar í stað að tilkynna henni um heildareign félagsins á eigin hlutabréfum, þar með talið í dótturfélögum þess, þegar hún nær, hækkar upp fyrir eða lækkar niður fyrir 5% og 10% af heildarhlutafé í félaginu.

Í tilkynningum til kauphallar, sem getið er um í 1. mgr., skal taka fram raunverulega hlutafjäreign.

hvernig hún skiptist á hlutabréfaflokka og hvernig hún var samkvæmt síðustu tilkynningu um hlutafjäreign.

■ **25. gr. a.** Félög sem fengið hafa skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa á skipulegum verðbréfamarkaði skulu í ársskýrslu sinni birta nákvæmar upplýsingar um eftirfarandi atriði:

1. uppbyggingu hlutafjár, þar á meðal hluti sem ekki eru skráðir á skipulegum verðbréfamarkaði, mismunandi hlutaflokka og réttindi og skyldur tengdar þeim, sem og hlutfall þeirra af heildarhlutfé,

2. allar takmarkanir á framsali hluta, t.d. takmarkanir varðandi hlutafjäreign einstakra aðila eða ef samþykki félagsins eða annarra hluthafa þarf fyrir framsali,

3. verulega beina eða óbeina hlutafjäreign, þar á meðal óbeina eign í gegnum önnur félög eða gagnkvæma hlutafjäreign félaga,

4. eigendur hluta með sérstök stjórnunarréttindi og lýsingu á þeim réttindum,

5. helstu ákvæði kaupréttaráætlana starfsmanna,

6. allar takmarkanir varðandi atkvæðisrétt, t.d. takmarkanir á atkvæðisrétti hluthafa sem eiga ákveðið hlutfall eða fjölda atkvæða, frest til að nýta atkvæðisrétt eða ef fjárhagsleg réttindi tengd hlutum eru ekki tengd eignarhaldi þeirra,

7. alla samninga milli hluthafa sem félaginu er kunnugt um og geta haft í för með sér takmarkanir varðandi framsal og/eða atkvæðarétt,

8. reglur varðandi tilnefningar og endurnýjun stjórnarmanna og breytingar á samþykktum félags,

9. sérstakar heimildir stjórnar, þar á meðal heimildir til að gefa út nýja hluti eða kaupa eigin hluti,

10. samninga sem félagið er aðili að og taka gildi, breytast eða falla úr gildi ef breytingar verða á stjórnun eða yfirláttum í félagi í kjölfar yfirtökutilboðs og áhrif þess á félagið, nema um sé að ræða upplýsingar sem haft geta skaðleg áhrif á starfsemi félagsins eða hafa óveruleg áhrif á starfsemi félagsins; þær undantekningar eiga þó ekki við ef um er að ræða upplýsingar sem félagi er skylt að birta á grundvelli laga,

11. samninga félagsins við stjórnarmenn eða starfsmenn um greiðslur eða bætur ef þeir segja upp eða ef þeim er sagt upp án gildrar ástæðu eða ef starfi þeirra lýkur vegna yfirtökutilboðs.

Stjórn félags sem skráð hefur einn eða fleiri hlutabréfaflokka á skipulegum verðbréfamarkaði skal á aðalfundi hvert ár kynna greinargerð með skýringum varðandi þau atriði sem tiltekin eru í 1. mgr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 31/2005, 28. gr.](#)

*Flöggunarreglur.*

■ **26. gr. ...**<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 33/2003, 61. gr.](#)

■ **27. gr.** Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að kveða nánar á um skyldu útgefenda og eigenda hlutabréfa til að veita kauphöll upplýsingar, svo og hvenær veita megi undanþágur frá upplýsingaskyldunni.

Í reglugerð er einnig heimilt að setja nánari reglur um upplýsingaskyldu þegar útgefandi hefur fengið verðbréf sín skráð í fleiri en einni kauphöll.

*Hagtölugerð og veiting upplýsinga.*

■ **28. gr.** Stjórn kauphallar er heimilt, að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni utanaðkomandi aðila og í samræmi við heimildir annarra laga, að vinna og birta hagtölur og aðrar upplýsingar í þágu markaðarins á grundvelli gagna sem hún hefur yfir að ráða eða aflar með öðrum hætti um viðskipti sem skráð eru í kauphöllinni.

*Viðskipti og skýrslugjöf.*

■ **29. gr.** Skylt er markaðsaðilum að gera grein fyrir samningum um eignayfirtöku á verðbréfum sem skráð eru eða viðskipti eiga sér stað með í kauphöll eða á skipulegum tilboðsmarkaði eða samsvarandi skipulegum markaði fyrir verðbréf í ríki innan Evrópusambandsins eða í ríki sem Evrópusambandið hefur gert samstarfssamning við enda hafi markaðsaðilar að þeim átt þátt í að viðskiptin fóru fram.

Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að ákveða að skylda til skýrslugjafar hvíli jafnframt á öðrum og þar að auki má ákveða að í sérstökum tilvikum nái skylda til skýrslugjafar einnig til annarra óskráðra verðbréfa sem keypt eru og seld á tilboðsmarkaði.

Þeir sem skylda til skýrslugjafar hvílir á skulu geyma skjöl sem varða þau viðskipti sem skylt er að gera grein fyrir og skýrsluna í að minnsta kosti fimm ár eftir að skýrslugjöfin fór fram.

Ráðherra setur nánari reglur um skyldu til skýrslugjafar, þar með talið hversu víðtæk hún skuli vera og innihald hennar að öðru leyti og hvert skuli senda hana.

Kauphöll setur nánari reglur um gjaldtöku vegna skýrslugjafar og kostnað af birtingu.

### VIII. kafli. Starfsábyrgð kauphallar.

■ **30. gr.** Kauphöll er skylt að hafa í gildi ábyrgðartryggingu vegna fjárhagstjóns viðskiptamanns sem rakið er til gáleysis í starfsemi kauphallarinnar eða starfsmanna hennar.

Vátryggingin skal bæta tjón allt að 32,5 milljónum króna vegna hvers tjónsatburðar og allt að 65

milljónum króna innan hvers tryggingarárs. Fjárhæðir þessar skulu breytast mánaðarlega í hlutfalli við breytingar sem verða á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar frá gildistöku laganna. Nánari ákvæði um gildissvið váttryggingar þessarar er heimilt að setja í reglugerð.

#### IX. kafli. Skipulegur tilboðsmarkaður og starfsemi hans.

**31. gr.** Undir starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar fellur skipulegur verðbréfamarkaður þar sem viðskipti fara fram með verðbréf sem ekki eru opinberlega skráð í kauphöll.

Verðbréf, sem ekki hafa verið tekin til opinberrar skráningar í kauphöll, er heimilt að beiðni útgefanda að kaupa og selja á skipulegum tilboðsmarkaði enda séu skilyrði laga uppfyllt að öðru leyti og viðskipti með verðbréfin séu í samræmi við tilgang í samþykktum sem um tilboðsmarkaðinn gilda og stjórn hans telur hagsmuni af því að viðskipti eigi sér þar stað með þau.

Í samþykktum fyrir skipulegan tilboðsmarkað skal koma fram hvaða tegundir verðbréfa þar skuli keypt og seld.

*Hlutverk og starfsemi.*

**32. gr.** Stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar ber ábyrgð á því að starfsemi hans fari fram á öruggan og hagkvæman hátt.

Sérhver skipulegur tilboðsmarkaður ber ábyrgð á því að:

1. tryggður sé nauðsynlegur aðgangur að upplýsinga- og viðskiptakerfum fyrir verðbréf sem þar eru keypt og seld,

2. stuðlað sé að því að starfsemi hans fari fram á þann hátt að tryggt sé að viðskiptin á markaðinum eigi sér stað með skýrum og gagnsæjum hætti í samræmi við ákvæði gildandi laga, reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim og tryggt sé jafnræði allra aðila að viðskiptum á markaðinum,

3. haft sé eftirlit með því að útgefendur skráðra verðbréfa og aðilar að tilboðsmarkaðinum starfi eftir lögum og reglum, svo og samþykktum sem um hann gilda.

Stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar skal setja reglur um:

1. skilyrði þess að hefja megi viðskipti með verðbréf á markaðinum, svo og um upplýsingaskyldu útgefanda verðbréfa og hluthafa,

2. skilyrði sem uppfylla þarf til þess að geta orðið aðili að markaðinum,

3. skýrslugjöf vegna viðskipta í upplýsingaskyni.

Reglur, sem settar eru samkvæmt þessari grein, skulu liggja frammi á starfsstöð hins skipulega tilboðsmarkaðar.

Áður en markaðsaðili má hefja viðskipti á skipulegum tilboðsmarkaði skal hann undirrita skriflegan aðildarsamning. Brjótí markaðsaðili að skipulegum tilboðsmarkaði ítrekað eða með vitaverðum hætti skilyrði þau sem sett eru fyrir aðild að markaðinum er heimilt að afturkalla aðildina.

*Um stöðvun viðskipta.*

**33. gr.** Stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar er heimilt að ákveða að hætt skuli viðskiptum með verðbréf á markaðinum enda telji hún að áframhaldandi viðskipti með þau séu ekki í þágu útgefanda verðbréfa eða markaðarins.

Hafi bú útgefanda verðbréfs verið tekið til gjaldþrotaskipta er óheimilt að stunda viðskipti með bréfið.

Setji útgefandi verðbréfs fram beiðni um að hætt verði viðskiptum með bréfið ber að taka hana til greina nema stjórn skipulega tilboðsmarkaðarins telji að það sé í andstöðu við hagsmuni fjárfesta, lántakenda eða markaðarins. Stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar er heimilt að óska eftir skriflegri greinargerð frá útgefanda. Stjórnin getur ákveðið að bréfin verði ekki tekin af skrá fyrir en að sex mánuðum liðnum frá því að fullbúin greinargerð er afhent. Hún getur einnig ákveðið að birta greinargerðina í heild eða að hluta.

Viðskipti með verðbréf á skipulegum tilboðsmarkaði er skylt að stöðva eigi síðar en við opinbera skráningu þeirra í kauphöll.

Stjórn skipulegs tilboðsmarkaðar setur nánari reglur um hvenær viðskiptum með verðbréf skuli hætt.

#### X. kafli. Viðskipti utan skipulegs verðbréfamarkaðar.

**34. gr.** Óheimilt er að gefa til kynna að verðbréfamarkaður sé skipulagður vegna viðskipta með eða tilboða í verðbréf sem ekki eru skráð í kauphöll eða á skipulegum tilboðsmarkaði, svo sem með því að birta skipulega upplýsingar um viðskiptin með sama hætti og kauphöll og skipulegur tilboðsmarkaður gera eða á nokkurn þann hátt að hætta skapist á ruglingi við slíka starfsemi. Þetta á við jafnt þótt slík viðskipti fari fram í viðskiptakerfi kauphallar eða skipulegs tilboðsmarkaðar.

Starfræki aðilar verðbréfamarkað þar sem veruleg viðskipti eiga sér stað er [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> heimilt að setja það sem skilyrði fyrir áframhaldandi starfsemi hans að hann uppfylli ákvæði þessara laga um kauphöll eða skipulegan tilboðsmarkað, eftir því sem við getur átt.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

**34. gr. a. Markaðstorg.**

Þrátt fyrir ákvæði 34. gr. getur Fjármálaeftirlitið veitt fjármálafyrirtæki sem hefur leyfi til verðbréfavíðskipta eða skipulegum verðbréfamarkaði starfsleyfi til að starfrækja markaðstorg þar sem fram fari kerfisbundin víðskipti með verðbréf sem ekki eru skráð á skipulegum verðbréfamarkaði.

Í stjórn markaðstorgs skulu vera eigi færri en þrjú stjórnarmenn og ber hún ábyrgð á því að starfsemi þess fari fram á öruggan og hagkvæman hátt.

Stjórn markaðstorgs ber ábyrgð á því að settar séu reglur:

1. sem tryggja nauðsynlegan aðgang að upplýsinga- og víðskiptakerfum fyrir verðbréf sem þar eru keypt og seld,

2. sem tryggja að víðskipti á markaðstorginu eigi sér stað með skýrum og gagnsæjum hætti í samræmi við ákvæði gildandi laga og reglna settra samkvæmt þeim og að gætt sé jafnræðis allra aðila að víðskiptum á markaðstorginu,

3. sem tryggja að nægjanlegt eftirlit sé með því að útgefendur verðbréfa og aðilar að markaðstorgi starfi eftir lögum og reglum, svo og samþykktum sem um það gilda,

4. sem tryggja að tilkynnt sé um brot á lögum og reglum, svo og samþykktum sem um markaðstorgið gilda, og að nauðsynlegar upplýsingar þar um berist lögbæru yfirvaldi,

5. um skilyrði þess að hefja megi víðskipti með verðbréf á markaðstorginu, svo og um upplýsingaskyldu útgefanda verðbréfa og hluthafa, svo að aðilar að því geti tekið upplýsta fjárfestingarákvörðun,

6. um skilyrði sem uppfylla þarf til þess að geta orðið aðili að markaðstorginu,

7. um skýrslugjöf vegna víðskipta í upplýsingaskyni,

8. um skipulegt víðskipta- og upplýsingakerfi og uppgjör víðskipta sem þar eiga sér stað; í þeim skal kveðið á um með hvaða hætti tilboð eru sett fram, svo og um söfnun og miðlun upplýsinga um víðskipti með verðbréf sem þar er verslað með, hvort sem víðskiptin eiga sér stað í víðskiptakerfinu eða utan þess.

Ákvæði VIII.–XI. kafla laga um verðbréfavíðskipti, nr. 33/2003, gilda um víðskipti með verðbréf á markaðstorgi.

Áður en markaðsaðili má hefja víðskipti á markaðstorgi skal hann undirrita skriflegan aðildarsamning. Brjóti markaðsaðili ítrekað eða með vítavörðum hætti skilyrði þau sem sett eru fyrir aðild að markaðinum er heimilt að afturkalla aðildina.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi markaðstorgs og hefur við það eftirlit allar heimildir XI. kafla þessara laga. Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi markaðstorgs að uppfylltum ákvæðum XII. kafla þessara laga.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> L. 66/2005, 1. gr. Fram til 1. júlí 2006 er útgefendum, sem eru með skráð verðbréf í kauphöll við gildistöku L. 66/2005, óheimilt að versla með verðbréf sín á markaðstorgi. Stjórn kauphallar er heimilt að veita undanþágu frá þessu banni þjóni það hagsmunum fjárfesta, sbr. L. 66/2005, brbákvi.

**XI. kafli. Eftirlit.**

**35. gr.** [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur eftirlit með því að starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða sé í samræmi við lög þessi, reglur eða reglugerðir settar samkvæmt þeim, svo og önnur fyriræli eða samþykktir sem um starfsemina gilda. Skal [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> þess vegna heimill aðgangur að öllum gögnum og upplýsingum um starfsemi sem fram fer samkvæmt lögum þessum sem það telur nauðsyn á. Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa skal það eiga sambærilegan aðgang að upplýsingum og gögnum hjá viðkomandi aðila. ...<sup>2)</sup>

[Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í hlutafélagi sem starfar samkvæmt lögum þessum í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 6. gr. og hvort þeir teljist hæfir til að fara með virkan eignarhlut.

...<sup>3)</sup>

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíki starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Um eftirlit samkvæmt þessum lögum gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimilt er að beita ákvæðum þeirra laga um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessum lögum.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> L. 84/1998, 22. gr. <sup>2)</sup> L. 11/2000, 15. gr. <sup>3)</sup> L. 33/2003, 61. gr.

**36. gr.** Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að kauphöll eða skipulegur tilboðsmarkaður, sem starfar samkvæmt lögum þessum, hafi brotið gegn ákvæðum laga þessara, laga um verðbréfavíðskipti eða reglum og



reglugerðum settum samkvæmt þeim eða að háttsemi félaga eða stofnana sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust skal það veita hlutaðeigandi hæfilegan frest til úrbóta nema brot séu alvarleg.

Í tilefni af brotum samkvæmt lögum þessum er [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> jafnframt heimilt að krefjast úrbóta án tafar, svo og að leggja tímabundið bann við frekari starfsemi ef sérstakar aðstæður krefjast þess.

Hafi kauphöll eða skipulegur tilboðsmarkaður ekki sinnt ítrekuðum tilmælum [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> um úrbætur samkvæmt þessari grein er því heimilt að gera tillögu um afturköllun starfsleyfis, sbr. 37. gr. þessara laga.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

## XII. kafli. Afturköllun starfsleyfis.

**■37. gr.** Ráðherra skal afturkalla starfsleyfi kauphallar og skipulegs tilboðsmarkaðar að fengnum tillögum [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

1. hafi leyfisveiting byggst á röngum skýrslum eða upplýsingum leyfishafa eða verið aflað með öðrum ólögumætum hætti,

2. brjóti félagið með alvarlegum hætti eða ítrekað gegn samþykktum sem um starfsemina gilda eða lögum þessum, reglum og reglugerðum settum samkvæmt þeim,

3. fullnægi stjórnarmenn ekki skilyrðum 5. gr. eða rekstur leyfishafa er óstarfhæfur vegna ákvæða í 2. mgr. 6. gr.,

4. sé það mat [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> að nán tengsl leyfishafa við einstaklinga og lögaðila geti hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum eða að lög og reglur, sem um þá aðila gilda, hindri eðlilegt eftirlit,

5. hafi bú leyfishafa verið tekið til gjaldþrotaskipta eða fyrirtækinu slitið af öðrum ástæðum.

Starfsleyfi verður þó aðeins afturkallað skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. að [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hafi gert athugasemdir við hlutaðeigandi leyfishafa og veitt honum kost á að leysa úr málinu.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

**■38. gr.** Afturköllun starfsleyfis skal tilkynnt stjórn hlutaðeigandi leyfishafa og rökstudd skriflega. Birta skal tilkynningu um afturköllun í Lögbirtingablaði og auglýsa hana í fjölmiðlum.

Afturkalli ráðherra starfsleyfi kauphallar eða skipulegs tilboðsmarkaðar til að starfa hér á landi skal slíta félaginu.

*Févíti.*

**■39. gr.** Kauphöll og skipulegum tilboðsmarkaði er heimilt í aðildarsamningi, svo og reglum sem stjórn félagsins setur, að ákveða viðurlög vegna brota á aðildarsamningi eða reglum sem gilda um starfsemi þeirra í formi févítis. Févíti getur numið allt að tífoldu árgjaldi markaðsaðila að viðkomandi markaði ef brot eru alvarleg.

## XIII. kafli. Um þagnarskyldu og skil ársreikninga.

*Þagnarskylda.*

**■40. gr.** Stjórnarmenn og allir starfsmenn félags sem starfar samkvæmt lögum þessum eru bundnir þagnarskyldu um allt það er varðar hagi viðskiptamanna þess og málefni félagsins, svo og önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls, nema dómari úrskurði að skylt sé að veita upplýsingar fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé til þess að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er kauphöll heimilt að hafa samvinnu við erlendar kauphallir eða lögbær yfirvöld erlendis og láta þeim í té upplýsingar að því tilskildu að greindir erlendir aðilar uppfylli kröfur um samsvarandi þagnarskyldu í sínu heimalandi. Með upplýsingar, sem kauphöll fær framangreindum erlendum aðilum og einkenndar eru sem trúnaðarmál eða eru það eðli máls samkvæmt, skal fara að hætti 1. mgr.

*Um skil ársreikninga.*

**■41. gr.** Ársreikningur hlutfélags, sem starfar samkvæmt lögum þessum, skal endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda eða endurskoðunarstofu.

Skylt er að veita endurskoðanda aðgang að öllum eignum, bóku og fylgiskjölum og öðrum gögnum félagsins og jafnframt skulu stjórn og starfsmenn veita honum allar umbeðnar upplýsingar sem unnt er að láta í té.

Endurskoðaður ársreikningur ásamt ársskýrslu skal sendur [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> innan þriggja mánaða frá lokum reikningsárs.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 22. gr.](#)

## XIV. kafli. Gildistaka o.fl.

**■42. gr.** Í reglugerð<sup>1)</sup> er ráðherra heimilt að setja nánari reglur um opinbera skráningu verðbréfa og framkvæmd laga þessara.]<sup>2)</sup>



<sup>1)</sup>[Rg. 432/1999](#). [Rg. 433/1999](#). [Rg. 434/1999](#). <sup>2)</sup>[L. 16/1999, 4. gr.](#)

■ **[43. gr.]**<sup>1)</sup> Lög þessi öðlast þegar gildi. ...

<sup>1)</sup>[L. 16/1999, 4. gr.](#)

■ **Ákvæði til bráðabirgða.** ...

Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

## Lög um rafræna eignarskráningu verðbréfa 1997 nr. 131 23. desember

---

*[Ferill málsins á Alþingi](#). [Frumvarp til laga](#).*

Tóku gildi 1. janúar 1998. *Breytt með* [l. 84/1998](#) (tóku gildi 1. jan. 1999), [l. 32/2000](#) (tóku gildi 26. maí 2000), [l. 77/2000](#) (tóku gildi 1. jan. 2001), [l. 164/2000](#) (tóku gildi 29. des. 2000), [l. 147/2001](#) (tóku gildi 31. des. 2001) og [l. 76/2002](#) (tóku gildi 17. maí 2002).

I. kafli. Almenn ákvæði.

■ 1. gr. Lög þessi gilda um rafræna útgáfu verðbréfa og skráningu eignarréttinda yfir þeim.

Rafræn útgáfa verðbréfa og skráning eignarréttinda yfir þeim með þeim réttaráhrifum sem kveðið er á um í lögum þessum er einungis heimil verðbréfamiðstöð sem hlotið hefur starfsleyfi samkvæmt lögum þessum.

■ 2. gr. Í lögum þessum merkir:

*rafbréf*: framseljanlegt rafrænt eignarskráð verðbréf,

*eignarskráning*: útgáfa á rafbréfum í verðbréfamiðstöð og skráning [réttinda]<sup>1)</sup> yfir þeim,

*verðbréfamiðstöð*: hlutafélag sem annast eignarskráningu rafbréfa,

*reikningsstofnun*: félag eða stofnun sem hefur milligöngu um eignarskráningu á rafbréfum í verðbréfamiðstöð,

*lokafærsla*: endanleg prófun og færsla eignarskráninga í verðbréfamiðstöð samkvæmt tilkynningum til hennar,

*reikningur*: skrá um lokafærslur reikningseiganda yfir rafbréf í verðbréfamiðstöð,

[*efndalok*: fullnaðaruppgjör viðskipta reikningsstofnana með rafbréf og fullar efndir á þeim, svo sem með greiðslujöfnun eða peningagreiðslu, sem lagðar eru til grundvallar við lokafærslu á reikning í verðbréfamiðstöð.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 32/2000, 1. gr.](#)

■ 3. gr. Viðskiptaráðherra veitir verðbréfamiðstöð starfsleyfi að fenginni umsögn [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg. Slík leyfi verða aðeins veitt skráðum hlutafélögum sem fullnægja eftirfarandi skilyrðum:

1. innborgað hlutafé sé að lágmarki 65 milljónir króna, og er fjárhæð þess bundin gengi evrópsku mynteiningarinnar ECU miðað við opinbert kaupgengi hennar við gildistöku laga þessara,
2. fyrir liggja fullnægjandi rekstraráætlun, byggð á traustum rekstrarforsendum, svo og öryggis- og skipulagslýsing,

3. að uppfyllt sé skilyrði 30. gr. laga þessara um ábyrgðarsjóð.

Ákvörðun ráðherra um umsókn um starfsleyfi skal tilkynna umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en þremur mánuðum eður að fullbúin umsókn barst ráðherra. Synjun ráðherra á umsókn skal rökstudd. Verðbréfamiðstöð er óheimilt að hefja starfsemi fyrr en hlutafé hefur verið að fullu greitt.

Verðbréfamiðstöð er óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem kveðið er á um í lögum þessum eða er í eðlilegum tengslum við hana.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 4. gr. Stjórnarmenn í verðbréfamiðstöð skulu vera þrír hið fæsta og skulu þeir vera búsettir hér á landi, vera lögráða, hafa óflekkað mannorð, vera fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu fimm árum í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknáð samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.

Ríkisborgarar þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið eru undanþegnir búsetuskilyrðum, enda séu viðkomandi ríkisborgarar búsettir í EES-ríki. [Búsetuskilyrðið gildir ekki heldur um ríkisborgara aðildarríkja að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu sem búsettir eru í aðildarríki stofnsamningsins.]<sup>1)</sup> Ráðherra er heimilt að veita þeim sem búsettir eru í öðrum ríkjum sömu undanþágu.

<sup>1)</sup>[L. 76/2002, 85. gr.](#)

■ 5. gr. Einstaklingar og lögaðilar skulu tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> beina eða óbeina þátttöku í verðbréfamiðstöð sem nemur að minnsta kosti 10% af hlutafé eða atkvæðisrétti eða minna ef hún felur í sér veruleg áhrif á stjórn hlutafélagsins, svo og um hve mikil eign þessi er.

Fari hluthafi, sem á svo stóran hlut í verðbréfamiðstöð sem segir í 1. mgr., þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan eða traustan rekstur verðbréfamiðstöðvarinnar getur ráðherra, að fenginni tillögu [Fjármálaeftirlitsins],<sup>1)</sup> ákveðið að hlut þessum fylgi ekki atkvæðisréttur eða lagt fyrir verðbréfamiðstöðina að grípa til viðeigandi ráðstafana.

Hafi ráðherra ákveðið skv. 2. mgr. að hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur skulu þeir hlutir ekki teknir með við útreikning á því hve mikinn hluta atkvæða mætt hafi verið fyrir á hluthafafundum.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 6. gr. Verðbréfamiðstöð ber að tilkynna til [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> ef hún verður þess áskynja eða grunar að lög þessi eða reglugerð sett samkvæmt þeim hafi verið brotin.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 7. gr. Stjórn verðbréfamiðstöðvar skal setja sér starfsreglur. Í starfsreglum skal meðal annars kveðið á um að stjórnin taki afstöðu til skipulags félagsins, til dæmis hvað varðar reikningsskil, innra eftirlit, tölvukerfi, fjárhagsáætlanir og hvernig hagað sé reglubundnu eftirliti með ákvörðunum stjórnar um þau atriði og með hvaða hætti slíkar ákvarðanir skuli endurskoðaðar.

Samruni verðbréfamiðstöðvar við annað félag er óheimill nema með fengnu samþykki ráðherra að fenginni umsögn [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> Hið sama gildir um skiptingu hennar í tvö eða fleiri félög.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 20. gr.

8. gr. Stjórn, framkvæmdastjóra og öðrum starfsmönnum verðbréfamiðstöðvarinnar, svo og endurskoðendum, er óheimilt að skýra frá nokkru því sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu eða stöðu sinni samkvæmt um hagi reikningseiganda, verðbréfamiðstöðvarinnar og viðskiptamanna hennar án undangengins dómsúrskurðar. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Ákvæði 1. mgr. hindrar þó ekki að verðbréfamiðstöðin geri samstarfssamning við annað félag sem stundar hliðstæða starfsemi og veiti þeim aðila upplýsingar, enda gildi sambærileg ákvæði um þagnarskyldu hans.

9. gr. Endurskoðaður ársreikningur, staðfestur af stjórn verðbréfamiðstöðvarinnar, ásamt ársskýrslu skal sendur [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> innan þriggja mánaða frá lokum reikningsárs.

Verði endurskoðandi var við slíka ágalla í rekstri verðbréfamiðstöðvar að reikningar verði ekki áritaðir án fyrirvara eða athugasemdir við þá gerðar, ágalla á innra eftirliti eða önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu fyrirtækisins til áframhaldandi reksturs, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög og reglugerðir eða reglur sem gilda um félagið hafi verið brotnar, skal endurskoðandi þegar gera stjórn verðbréfamiðstöðvar og [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> viðvart. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi verðbréfamiðstöðvar fær vitneskju um og varða fyrirtæki í nánum tengslum við hana. Ákvæði þessarar greinar brjóta ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðenda samkvæmt ákvæðum þessara eða annarra laga.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 20. gr.

## II. kafli. Aðild að eignarskráningu.

10. gr. Rétt til þess að hafa milligöngu um eignarskráningar í verðbréfamiðstöð hafa:

1. Seðlabanki Íslands,
2. Lánasýsla ríkisins,
3. viðskiptabankar og sparisjóðir,
4. fyrirtæki í verðbréfabjónustu,
5. lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir.

11. gr. Þeir aðilar, sem nefndir eru í 10. gr. og 1.–3. tölul. 2. mgr. 12. gr., skulu gera aðildarsamning við verðbréfamiðstöð og er það skilyrði þess að þeir hafi heimild til milligöngu um eignarskráningu eða aðgang að verðbréfamiðstöðinni.

Nú er starfsleyfi aðila sem gert hefur aðildarsamning um eignarskráningu skv. 1. mgr. afturkallað, þú hans er tekið til gjaldþrotaskipta eða hann óskar eftir heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og fellur aðildarsamningurinn við þá þegar úr gildi, svo og réttur til þess að hafa milligöngu um eignarskráningar í verðbréfamiðstöð. Verðbréfamiðstöð skal annast eignarskráningar frá þeim tíma sem samningur fellur úr gildi nema um annað hafi sérstaklega verið samið. Eigi síðar en fjórum mánuðum frá því að verðbréfamiðstöð tekur við eignarskráningu samkvæmt ákvæði þessarar málsgreinar skal hún hafa tryggt að rafbréf og eignarréttindi yfir því hafi verið færð í umsjón annarrar reikningsstofnunar sem gert hefur aðildarsamning við verðbréfamiðstöðina. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja nánari reglur um aðferð og framkvæmd við slit aðildarsamnings og færslu gagna skv. 1. og 3. másl. þessarar málsgreinar.<sup>1)</sup>

Stjórn verðbréfamiðstöðvar er heimilt að gera aðildarsamning við útgefendur markaðsverðbréfa um heimild þeirra til að hafa milligöngu um eignarskráningu í verðbréfamiðstöð á útgáfu og fyrsta framsali rafbréfa útgefnum af viðkomandi aðila í samræmi við starfsheimildir þeirra á fjármagnsmarkaði.

Stjórn verðbréfamiðstöðvar skal veita hlutafélögum aðgang að upplýsingum í verðbréfamiðstöð um skráða eigendur hlutabréfa í viðkomandi hlutafélagi sem þar er eignarskráð.<sup>2)</sup> Hið sama gildir um aðgang verðbréfasjóða að upplýsingum um eigendur hlutdeildarskírteina í viðkomandi verðbréfasjóði.

<sup>1)</sup>L. 147/2001, 1. gr. <sup>2)</sup>L. 32/2000, 2. gr.

12. gr. Í reglugerð,<sup>1)</sup> sem ráðherra setur, er heimilt að ákveða:

1. nánari reglur um grundvöll og framkvæmd eignarskráningar, svo og með hvaða hætti einstaklingar, sem eru starfsmenn verðbréfamiðstöðvar eða reikningsstofnunar, skuli framkvæma þau verkefni sem tengjast skráningu réttinda í verðbréfamiðstöðinni,
2. nánari reglur um skráningu takmarkaðra eignarréttinda að rafbréfum,
3. heimildir verðbréfamiðstöðvar til að ákvarða fyrirkomulag gjaldtöku fyrir umsjölu með rafbréf og skráningu í tengslum við þau.

Í reglugerð,<sup>1)</sup> sem ráðherra setur að fengnum tillögum stjórna verðbréfamiðstöðva sem starfa á grundvelli þessara laga, er heimilt að ákveða:

1. að erlendum verðbréfamiðstöðvum og erlendum viðskiptabönkum, sparisjóðum, fyrirtækjum í verðbréfabjónustu og öðrum lánastofnunum en viðskiptabönkum og sparisjóðum með heimild til fjárvörslu, sem hafa heimild til að starfa hér á landi og eru undir opinberu eftirliti, sé heimilt að hafa milligöngu um eignarskráningar í verðbréfamiðstöð með þeim réttaráhrifum sem getið er um í IV. kafli að fengnu samþykki [Fjármálaeftirlitsins],<sup>2)</sup>

2. að verðbréfamiðstöð sé heimilt, að fengnu samþykki [Fjármálaeftirlitsins],<sup>2)</sup> að annast milligöngu um

eignarskráningu í erlendum og innlendum verðbréfamistöðvum,  
3. að veita megi aðilum, öðrum en reikningsstofnunum, rétt til að sækja upplýsingar varðandi eigin reikning beint til verðbréfamistöðvar á grundvelli aðildarsamnings sem hlutaðeigandi aðilar gera við verðbréfamistöðina.

<sup>1)</sup>[Rg. 397/2000.](#) <sup>2)</sup>[L. 84/1998, 20. gr.](#)

### III. kafli. Skráningarstarfsemi.

13. gr. Stjórn verðbréfamistöðvar ber ábyrgð á því að fyllsta öryggis sé gætt í starfsemi hennar og reksturinn fari fram á hagkvæman hátt. Stjórn verðbréfamistöðvar setur nánari reglur um hvaða verðbréf er unnt að taka til skráningar sem rafréfré. Reglur þessar skulu tryggja jafnræði allra hlutaðeigandi og skulu birtar opinberlega. [Rafréfré í sama verðbréfaflokki sem tekinn hefur verið til eignarskráningar í verðbréfamistöð er heimilt að skrá í fleiri en einni verðbréfamistöð, enda sé tryggt að aðeins sé hægt að skrá réttindi yfir hverju einstöku rafréfré í einni verðbréfamistöð. Sama gildir um verðbréfaflokk sem hefur verið tekinn til eignarskráningar í erlendra verðbréfamistöð.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 147/2001, 2. gr.](#)

14. gr. Verðbréfamistöð er óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi, sbr. þó ákvæði laga þessara.  Verðbréfamistöð er heimilt að veita upplýsingar í hagtöluskyni að fenginni heimild [Persónuverndar].<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 77/2000, 46. gr.](#)

15. gr. Seðlabanki Íslands tekur við innlánam frá reikningsstofnunum sem aðild eiga að verðbréfamistöð og annast efdalok viðskipta þeirra með rafréfré. [Seðlabanki Íslands er samkvæmt samningi við reikningsstofnun heimil veðtrygging í rafréfré reikningsstofnunar til tryggingar á efdalokum er lúta að greiðsluþppgjöri í greiðslukerfum, sem viðurkennd eru af ráðherra skv. [3. gr. laga um öryggi greiðslufyrirmála í greiðslukerfum, nr. 90/1999](#), og skal skrá veðréttindin skv. IV. kafla laga þessara. Hafi reikningsstofnun ekki uppfyllt skyldur sínar innan þess frests sem ákveðinn er í gildandi reglum um viðskipti samkvæmt þessari grein er Seðlabankanum heimilt að innleysa þegar í stað þau rafréfré sem standa til tryggingar hlutaðeigandi efdalokum.]<sup>1)</sup> Seðlabankinn setur nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt þessari grein.

[Skipa skal samráðsnefnd verðbréfamistöðva, kauphalla og Seðlabanka Íslands. Seðlabanki Íslands skipar einn fulltrúa í nefndina, verðbréfamistöðvar sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögum þessum einn fulltrúa og kauphallir sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögum um starfsemi kauphalla og skipulegra tilbodsmarkaða einn fulltrúa. Seðlabanki Íslands fer með formennsku í nefndinni. Hlutverk samráðsnefndar er að fjalla um samskipti verðbréfamistöðva, kauphalla og Seðlabankans í tengslum við frágang viðskipta.]<sup>2)</sup>

Seðlabankinn getur beitt reikningsstofnanir viðurlögum skv. [41. gr. laga nr. 36/1986](#), um Seðlabanka Íslands, sé ákvörðunum bankans í þessum efnum ekki hlítt.

<sup>1)</sup>[L. 32/2000, 3. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 147/2001, 3. gr.](#)

### IV. kafli. Réttaráhrif skráningar o.fl.

16. gr. Réttindi að rafréfré skal skrá í verðbréfamistöð ef þau eiga að njóta réttarverndar gegn fullnustugerðum og ráðstöfunum með samningi. Óheimilt er að gefa út viðskiptabréfré fyrir skráðum réttindum samkvæmt rafréfré eða framselja þau og eru slík viðskipti ógild.

Eignarskráning rafréfré í verðbréfamistöð, að undangenginni lokafærslu verðbréfamistöðvar, veitir skráðum eiganda [þess]<sup>1)</sup> lögformlega heimild fyrir þeim réttindum sem hann er skráður eigandi að og skal gagnvart útgefanda jafngilda skilríki um eignarrétt að rafréfréinu.

Forgangsröð ósamrýmanlegra réttinda ræðst af því hvenær beiðni reikningsstofnunar um skráningu þeirra berst verðbréfamistöð.

Réttaráhrif eignarskráningarinnar teljast vera frá þeirri stundu sem lokafærsla hefur átt sér stað hjá verðbréfamistöð.

Reikningsstofnun er skylt án tafar að tilkynna verðbréfamistöð um beiðni um eignarskráningar, enda framvísi viðkomandi aðili viðhlítandi gögnum um grundvöll beiðninnar.

<sup>1)</sup>[L. 32/2000, 4. gr.](#)

17. gr. Telji reikningsstofnun að vafi leiki á um staðreyndir eða atriði sem áhrif hafa á lögvarinn rétt samkvæmt skráningunni, eða á rétt þeirra sem skráningin hefur þýðingu fyrir, og að skráning kunnri að brjóta rétt á þriðja aðila ber henni að hafa milligöngu um að réttindin verði einungis eignarskráð til bráðabirgða.

Verðbréfamistöð tekur endanlega ákvörðun um hvort réttindi sem skráð hafa verið samkvæmt þessari grein skuli færð í eignarskrá hennar.

Heimilt er að setja í reglugerð<sup>1)</sup> nánari ákvæði um framkvæmd bráðabirgðaeignarskráningar samkvæmt þessari grein.

<sup>1)</sup>[Rg. 397/2000.](#)

18. gr. Reikningsstofnun, ein eða fleiri eftir því sem við getur átt, skal tilkynna öllum hlutaðeigandi um sérhverja skráningu réttinda sem hún hefur haft milligöngu um. Einnig skal hún tilkynna ef vandkvæði eru

á skráningu þeirra. Breytingu og afmáningu réttinda ber reikningsstofnunum að tilkynna hlutaðeigandi aðilum með sama hætti eftir því sem við getur átt.

Réttthafi skráðra réttinda og reikningsstofnanir geta óskað eftir því á grundvelli reglna, sem verðbréfamiðstöð setur að fengnu samþykki [Fjármálaeftirlitsins],<sup>1)</sup> að tilkynningar til þeirra séu sendar með jöfnu millibili, svo og afþakkað að hluta til eða öllu leyti að þeim verði sendar tilkynningar um breytingar á réttindum. Samkomulag um hvaða háttur skuli hafður á tilkynningum skal skrá á reikning hlutaðeigandi rétthafa.

Reikningsstofnun og stjórn verðbréfamiðstöðvar er heimilt að gera samning um að verðbréfamiðstöð sendi þær tilkynningar sem um ræðir í 1. mgr. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal staðfesta samninga samkvæmt þessari málsgrein.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 19. gr. Eftir að lokafærsla á sér stað í verðbréfamiðstöð verða réttindi grandlauss framsalshafa ekki vefengd. Við eignarskráningu í verðbréfamiðstöð glatast þó ekki mótbáru sem lúta að meiri háttar nauðung eða fölsun.

■ 20. gr. Verðbréfamiðstöð setur reglur um millifærslu fjármuna og réttinda í samræmi við ákvæði laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim, sbr. og ákvæði 15. gr. þessara laga.

Verðbréfamiðstöð hefur heimild til milligöngu um millifærslu fjármuna og réttinda fyrir hönd útgefanda rafbréfs, að ósk hans, til þess sem hefur rétt til að taka við greiðslu samkvæmt skráningu í miðstöðinni. Hún ber enga ábyrgð þrátt fyrir að viðtakanda skorti rétt til þess að taka við greiðslu eða hann sé ólöggráða, enda hafi hún ekki vitað né mátt vita að svo væri háttað aðstaðum viðtakanda. Þetta á þó ekki við ef krafa skráðs rétthafa er byggð á samningi sem er ógildur vegna þess að hann er byggður á meiri háttar nauðung eða fölsun.

Lokafærsla verðbréfamiðstöðvar um greiðslu afborgunar og vaxta inn á reikning til eignarskráðs rétthafa hefur sama gildi gagnvart skuldara og áritun á skuldabréf.

■ 21. gr. Um stofnun réttinda yfir rafbréfum fer að öðru leyti en greinir í lögum þessum eftir almennum reglum laga.

■ 22. gr. Hafi reikningsstofnun orðið þess áskynja að mistök hafi orðið í tengslum við skráningu, þá skal hún gera verðbréfamiðstöð viðvart og óska leiðréttingar. Áður en til leiðréttingar kemur er skylt að veita þeim er leiðrétting kann að varða kost á að tjá sig og koma sjónarmiðum sínum á framferi.

■ 23. gr. Verðbréfamiðstöð er heimilt að afmá réttindi sem augljóslega eru ekki lengur til staðar.

Telji verðbréfamiðstöð að á reikningi séu skráð réttindi sem telja má að hafi ekki lengur þýðingu eða um er að ræða réttindi sem eru 20 ára gömul eða eldri og sem telja verður að séu sannanlega úr gildi fallin eða sannanlega hefur enginn rétthafi fundist að réttindunum getur hún birt innköllun í Lögbirtingablaðinu til þeirra sem telja sig eiga rétt til hinna skráðu réttinda og skal innköllunarfrestur vera þrjú mánuðir. Hafi enginn gefið sig fram áður en innköllunarfrestur er liðinn skal verðbréfamiðstöðin afmá réttindin.

Í reglugerð<sup>1)</sup> er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd 2. mgr.

<sup>1)</sup>[Rg. 397/2000.](#)

#### V. kafli. Reikningsyfirlit.

■ 24. gr. [Á reikning í verðbréfamiðstöð skal eignarskrá rafbréf reikningseiganda. Á hvern reikning skal skrá reikningsstofnun eða reikningsstofnanir sem hafa heimild til eignarskráningar á reikninginn.

Reikningsstofnun er heimilt að annast safnskráningu á reikningi í samræmi við lög um verðbréfavíðskipti. Ef reikningur er safnreikningur skal hann auðkenndur sem slíkur. Verðbréfamiðstöð skal gefa út reikningsyfirlit um þau réttindi sem þar eru skráð.]<sup>1)</sup>

Reikningsyfirlit skulu gefin út með jöfnu millibili handa eigendum rafbréfa. Á reikningsyfirliti skal koma fram yfirlit yfir þau rafbréf sem viðkomandi reikningseigandi er skráður eigandi að við dagsetningu yfirlitsins. Samsvarandi yfirlit skulu gefin út til eiganda takmarkaðra eignarréttinda yfir rafbréfi.

Reikningsstofnun er heimilt að senda skráðum rétthafa aukareikningsyfirlit, enda hafi hann óskað eftir því.

Í reglugerð<sup>2)</sup> sem ráðherra setur, skal setja nánari reglur um gerð reikninga og útgáfu reikningsyfirlita skv.

1. mgr., svo og hvaða atriði skulu koma fram á yfirlitinu.

<sup>1)</sup>[L. 164/2000, 3. gr.](#) <sup>2)</sup>[Rg. 397/2000.](#)

#### VI. kafli. Úrskurðarnefnd og kærumeðferð.

■ 25. gr. Kæra vegna ágreinings sem kann að rísa í tilefni af eignarskráningu í verðbréfamiðstöð eða annarra atriða sem falla undir gildissvið laganna skal send til úrskurðarnefndar verðbréfamiðstöðva. Þetta á þó ekki við um skaðabótakröfur.

Ráðherra skipar þrjú menn í úrskurðarnefnd, þar af einn sem formann og skal hann fullnægja skilyrðum til þess að verða skipaður héraðsdómari. Aðrir nefndarmenn skulu hafa staðgóða þekkingu á rafrenni skráningu eignarréttinda. Nefndin skal skipuð til fjögurra ára í senn. Ráðherra ákveður þóknun nefndarmanna sem greiðist úr ríkissjóði.

Kæra skv. 1. mgr. skal send til úrskurðarnefndar innan 12 vikna frá því að skráning fór fram í verðbréfamiðstöð. Úrskurðarnefnd er heimil aðgangur að öllum gögnum hjá verðbréfamiðstöð og

reikningsstofnun og sem tengjast kærumáli.

- Úrskurðarnefnd fellir rökstuddan úrskurð í kærumáli og skal hann tilkynntur aðilum málsins.
- Úrskurðarnefnd getur í sérstökum tilvikum tekið mál til úrskurðar eftir að kærufrestur skv. 3. mgr. er runninn út.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um störf úrskurðarnefndar.

■ 26. gr. Kæruaðilar skv. 25. gr. geta verið:

1. sérhver aðili sem telja verður að hafi nægilegra lögvarinna hagsmuna að gæta í málinu,
2. reikningsstofnun þegar hún dregur í efa ákvarðanir verðbréfamistöðvar skv. 17., 22. og 23. gr., svo og
3. verðbréfamistöð þegar hún dregur í efa tilkynningar reikningsstofnunar vegna skráningar í miðstöðinni.

■ 27. gr. Heimilt er að bera úrskurð úrskurðarnefndar undir dómstóla með venjulegum hætti innan fjögurra vikna frá því að hann er tilkynntur aðilum máls.

- Mál, sem skv. 25. og 26. gr. er heimilt að skjóta til úrskurðarnefndar, verða ekki borin undir dómstóla nema að undangenginni kærumeðferð.

#### VII. kafli. Skaðabætur.

■ 28. gr. Verðbréfamistöð ber skaðabótaábyrgð vegna þess tjóns sem rakið verður til starfsemi hennar í tengslum við tilkynningar um skráningu, breytingar eða afmáningu réttinda á reikningi í miðstöðinni þrátt fyrir að saknæmri háttsemi sé ekki til að dreifa. Bótaábyrgð nær þó hvorki til tjóns vegna glataðra viðskiptatækifæra né til tjóns vegna óviðráðanlegra ytri atvika (force majeure).

- Hafí tjónþoli af ásetningi eða gáleysi átt þátt í því að tjón varð er heimilt að lækka eða fella niður skaðabætur til hans.

Verðbréfamistöð ber skaðabótaábyrgð gagnvart þeim aðilum sem grandlausir verða fyrir tjóni vegna ákvæða 2. másl. 19. gr. fáist það ekki bætt samkvæmt almennum reglum.

- Samanlagðar skaðabætur fyrir tjón vegna sama tjónsatburðar geta ekki orðið hærri en sem nemur helmingi fjárhæðar ábyrgðarsjóðs skv. 30. gr.

■ 29. gr. Reikningsstofnun ber skaðabótaábyrgð vegna þess tjóns sem rakið verður til starfsemi hennar í tengslum við tilkynningar um skráningu, breytingar eða afmáningu réttinda á reikningi í verðbréfamistöðinni, svo og greiðslum út af slíkum reikningi, þrátt fyrir að orsök tjónsins verði rakin til óhappaatvika.

- Hafí tjónþoli af ásetningi eða gáleysi átt þátt í því að tjón varð er heimilt að lækka eða fella brott skaðabætur til hans.

■ 30. gr. Þegar tjón má rekja til starfsemi verðbréfamistöðvar eða reikningsstofnunar, sbr. 28. og 29. gr., en ekki liggur ljóst fyrir hvor aðilanna ber ábyrgð á tjóninu, er heimilt að stefna þeim sameiginlega (in solidum) til greiðslu skaðabóta. Um endurkröfu milli stefndu fer samkvæmt almennum reglum.

Samanlagður ábyrgðarsjóður verðbréfamistöðvar skal aldrei nema lægri fjárhæð en 650 milljónum króna í formi ábyrgða eða á annan hátt.

- Nánari reglur um ábyrgðir verðbréfamistöðvar skv. 2. mgr. skal setja í samþykktir hennar.

#### VIII. kafli. Eftirlit.

■ 31. gr. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur eftirlit með því að starfsemi verðbréfamistöðva sé í samræmi við lög þessi og reglur eða reglugerðir settar samkvæmt þeim. Skal [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> þess vegna heimill aðgangur að öllum gögnum og upplýsingum um starfsemi verðbréfamistöðva og reikningsstofnana sem það telur nauðsyn á vegna eftirlits samkvæmt lögum þessum. Um eftirlitið gilda, eftir því sem við getur átt, lög um [opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi]<sup>1)</sup> og lög um verðbréfavíðskipti.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 32. gr. Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> reikningsstofnun hafa brotið ítrekað eða með alvarlegum hætti gegn ákvæðum laga þessara, laga um verðbréfavíðskipti eða reglum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, eða að háttsemi reikningsstofnana sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust, er því heimilt að svipta hlutaðeigandi aðila rétti til eignarskráningar í verðbréfamistöð.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 20. gr.](#)

■ 33. gr. Verðbréfamistöð er heimilt í aðildarsamningi, svo og reglum sem stjórn félagsins setur, að ákveða takmörkun eða lokun aðgangs að eignarskráningu þar vegna brota á aðildarsamningi eða reglum sem gilda um starfsemina. Telji stjórn verðbréfamistöðvar þess þörf getur hún í aðildarsamningi jafnframt kveðið á um refsivíðurlög í formi févítis standi reikningsstofnun ekki við skuldbindingar sínar samkvæmt aðildarsamningi, enda varði brot ekki við 34. gr.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 32/2000, 5. gr.](#)

#### IX. kafli. Viðurlög.

■ 34. gr.<sup>1)</sup> Brot á lögum þessum varða sektum eða fangelsi allt að einu ári nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Sé brot framið í þágu lögaðila er heimilt að beita stjórnendur lögaðilans framangreindum viðurlögum og einnig er heimilt að gera lögaðila að sæta sviptingu starfsréttinda.

□ Tilraun til og hlutdeild í brotum á lögum þessum eru refsiverðar samkvæmt almennum hegningarlögum.  
*<sup>1)</sup>L. 32/2000, 5. gr.*

X. kafli. Ýmis réttaráhrif, gildistaka o.fl.

■ [35. gr.]<sup>1)</sup> Sé rafrétt gefið út og skráð samkvæmt lögum þessum sem víxill skal fylgja þeim lagareglum sem um víxla gilda eftir því sem við getur átt.

*<sup>1)</sup>L. 32/2000, 5. gr.*

■ [36. gr.]<sup>1)</sup> Hafi verðbréf verið tekin til rafrænnar eignarskráningar í verðbréfamistöð ganga ákvæði laga þessara framur ákvæðum sérлага um útgáfu og form slíkra verðbréfa.

*<sup>1)</sup>L. 32/2000, 5. gr.*

■ [37. gr.]<sup>1)</sup> Lög þessi öðlast gildi hinn 1. janúar 1998.

*<sup>1)</sup>L. 32/2000, 5. gr.*

Ákvæði til bráðabirgða.

■ I. Þegar verðbréfamistöð samkvæmt lögum þessum hefur starfsemi sína skal stefna að því að gefa útgefanda og eiganda kost á því að eignarskrá með rafrænum hætti réttindi yfir öllum eftirtöldum verðbréfum, sem þá verða í fullu gildi eða eru innan lokagjalds, fyrir árslok 2000:

1. spariskírteinum ríkissjóðs,
2. ríkisbréfum,
3. ríkisvixlum,
4. húsbrefum og húsnæðisbréfum,
5. hlutabrefum félaga sem skráð eru á Verðbréfafingi Íslands,
6. skuldabrefum og vixlum sem útgefnir eru af bönkum, sparissjóðum, sveitarfélögum og öðrum ótilgreindum aðilum og skráð eru á Verðbréfafingi Íslands,
7. öðrum verðbréfum sem stjórn verðbréfamistöðvar samþykkir til eignarskráningar, sbr. ákvæði 13. gr. laga þessara.

■ II. Ef eignarréttindi yfir verðbréfi eru eignarskráð í verðbréfamistöð skal ógilda hið áþreifanlega verðbréf. Í reglugerð,<sup>1)</sup> sem ráðherra setur, skal kveða nánar á um tilhögun innköllunar og eignarskráningu samkvæmt ákvæði þessu og ákvæði I til bráðabirgða. [Að uppfylltum skilyrðum um innköllun samkvæmt reglugerð og að lokinni yfirfærslu og eignarskráningu í verðbréfamistöð eru hin áþreifanlegu verðbréf ógild.]<sup>2)</sup>

*<sup>1)</sup>Rg. 397/2000. <sup>2)</sup>L. 32/2000, 6. gr.*



## Lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði 2003 nr. 30 20. mars

*Ferill málsins á Alþingi. Frumvarp til laga.*

Tóku gildi 1. júlí 2003. EES-samningurinn: IX. viðauki tilskipun 85/611/EBE.

### I. kafli. Almenn ákvæði.

#### ■ 1. gr. Gildissvið.

Lög þessi gilda um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

Verðbréfasjóðir og fjárfestingarsjóðir hafa það eingöngu að markmiði að veita viðtöku fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í fjármálagerningum og öðrum eignum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrir fram kunngerðri fjárfestingarstefnu.

Viðtaka fjár frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í fjármálagerningum og öðrum eignum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrir fram kunngerðri fjárfestingarstefnu er einungis heimil verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum.

#### ■ 2. gr. Orðskýringar.

Í lögum þessum merkir:

1. *Verðbréfasjóður*: sjóður með starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu, stofnaður og rekinn af rekstrarfélagi, sem gefur út hlutdeildarskírteini sem eru innleysanleg að kröfu eigenda af eignum sjóðsins.

2. *Fjárfestingarsjóður*: sjóður með starfsleyfi án heimildar til markaðssetningar á Evrópska efnahagssvæðinu og gefur út hlutdeildarskírteini eða hlutabréf.

3. *Rekstrarfélag*: rekstrarfélag verðbréfasjóðs, samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, sem rekur verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði skv. II. og III. kafla laga þessara og aðra sjóði um sameiginlega fjárfestingu.

4. *Vörslufyrirtæki*: fjármálafyrirtæki, samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, sem uppfyllir skilyrði II. kafla C laga þessara.

5. *Fjármálagerningur*: fjármálagerningur samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti.

6. *Hlutdeildarskírteini*: fjármálagerningur sem er staðfesting á tilkalli allra þeirra sem eiga hlutdeild í sjóði um sameiginlega fjárfestingu, eða einstakri deild hans, til verðbréfaeignar sjóðsins. Eigendur hlutdeildarskírteina eiga sama rétt til tekna og eigna sjóðsins, eða viðkomandi deildar, í hlutfalli við hlutdeild sína.

7. *Fagfjárfestir*: fagfjárfestir samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti.

#### ■ 3. gr. Heimildir til að hefja starfsemi og skrá yfir sjóði.

Fjármálaeftirlitið veitir verðbréfasjóðum staðfestingu skv. II. kafla og fjárfestingarsjóðum staðfestingu eða starfsleyfi skv. III. kafla. Fjármálaeftirlitið úrskurðar um hvort starfsemi fellur undir lög þessi.

Fjármálaeftirlitið skal halda skrá yfir verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði þar sem fram koma allar helstu upplýsingar um viðkomandi sjóði. Breytingar á áður skráðum upplýsingum skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu fyrir fram.

#### ■ 4. gr. Aðrir sjóðir um sameiginlega fjárfestingu.

Rekstrarfélögum er heimilt að stofna sjóði um sameiginlega fjárfestingu sem ekki veita viðtöku fé frá almenningi (fagfjárfestasjóði) og gefa út hlutdeildarskírteini eða hlutabréf. Rekstrarfélög skulu tilkynna Fjármálaeftirlitinu um stofnun sjóða samkvæmt þessari grein. Sjóðir samkvæmt þessari grein lúta ekki eftirliti samkvæmt þessum lögum.

Rekstrarfélög skulu setja fjárfestingarstefnu fyrir sjóði samkvæmt þessari grein og skal hún vera



fjárfestum aðgengileg. Um upplýsingagjöf fer að öðru leyti eftir samningi rekstrarfélags og fjárfestis.  
 Ákvæði 23.–25. gr. um hlutdeildarskírteini gilda um sjóði samkvæmt þessari grein.

## II. kafli. Verðbréfasjóðir.

### A. Staðfesting og afturköllun staðfestingar.

#### ■ 5. gr. Veitandi staðfestingar.

Fjármálaeftirlitið veitir verðbréfasjóðum staðfestingu. Heimilt er að hefja starfsemi þegar staðfesting er fengin frá Fjármálaeftirlitinu. Óheimilt er að starfrækja verðbréfasjóð án staðfestingar Fjármálaeftirlitsins.

Óheimilt er að breyta verðbréfasjóðum samkvæmt lögum þessum í sjóði sem lögin taka ekki til.

Fjármálaeftirlitið veitir verðbréfasjóðum því aðeins staðfestingu að rekstrarfélög og vörslufyrirtæki þeirra uppfylli skilyrði laga um fjármálafyrirtæki.

#### ■ 6. gr. Umsókn um staðfestingu.

Umsókn rekstrarfélags um staðfestingu verðbréfasjóðs skal vera skrifleg og henni skulu fylgja reglur sjóðsins skv. 12. gr., útboðslýsing og útdráttur úr útboðslýsingu skv. II. kafla H laga þessara, upplýsingar um stjórnendur verðbréfasjóðs og aðrar viðeigandi upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

#### ■ 7. gr. Veiting staðfestingar.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um veitingu staðfestingar skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en einum mánuði eftir að fullbúin umsókn barst. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna umsækjanda um það þegar umsókn telst fullnægjandi.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningar um staðfestingu verðbréfasjóða í Lögbirtingablaði.

#### ■ 8. gr. Synjun um staðfestingu.

Fullnægi umsókn ekki skilyrðum laga þessara að mati Fjármálaeftirlitsins skal það synja um staðfestingu.

Synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn skal rökstudd og skal hún tilkynnt umsækjanda innan eins mánaðar frá móttöku fullbúinnar umsóknar.

#### ■ 9. gr. Afturköllun staðfestingar.

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað staðfestingu verðbréfasjóðs:

1. hafi rekstrarfélag brotið með alvarlegum hætti eða ítrekað gegn lögum þessum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim,
2. hafi rekstrarfélag ekki nýtt heimild til starfsemi verðbréfasjóðs innan tólf mánaða frá því að hún var veitt, henni ótvírætt afsalað eða starfsemi sjóðs hætt í meira en sex mánuði samfelld,
3. hafi sjóðurinn ekki yfir að ráða minnst 50 milljónum króna þremur mánuðum eftir veitingu staðfestingarinnar eða minnst 10 milljónum króna sem skiptast á að minnsta kosti 50 aðila þannig að hlutur hvers þeirra nemi minnst 10 þúsund krónum.

Áður en til afturköllunar kemur skv. 1.–2. tölul. 1. mgr. skal veittur hæfilegur frestur til úrbóta sé þess kostur.

#### ■ 10. gr. Tilkynning um afturköllun.

Afturköllun á staðfestingu verðbréfasjóðs skal tilkynnt stjórn rekstrarfélags og rökstudd skriflega. Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna í Lögbirtingablaði og auglýsa í fjölmiðlum. Starfræki rekstrarfélag útibú verðbréfasjóðs eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynning send lögþærum eftirlitsaðilum í því ríki.

### B. Stofnun og starfsemi.

#### ■ 11. gr. Heiti.

Verðbréfasjóðum er einum heimilt að nota í heiti sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið „verðbréfasjóður“.

#### ■ 12. gr. Reglur.

Rekstrarfélag skal setja verðbréfasjóði reglur. Eftirfarandi atriði skulu að minnsta kosti koma þar fram:

1. Heiti sjóðsins.
2. Hvort sjóðurinn starfi óskiptur eða í aðgreindum deildum.
3. Fjárfestingarstefna sjóðsins.
4. Hvert sé vörslufyrirtæki sjóðsins og ákvæði um hvernig skipt verði um vörslufyrirtæki.
5. Þóknun rekstrarfélags.
6. Heimild til markaðssetningar sjóðsins á Íslandi og í öðrum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins.
7. Útgáfa hlutdeildarskírteina og innlausn þeirra.
8. Hvernig ráðstafa skuli arði eða öðrum hagnaði af verðbréfum sjóðsins.
9. Hvernig reikna skuli út innlausnarvirði hvers hlutar.

10. Hvernig staðið skuli að samruna sjóðsins við aðra verðbréfasjóði eða samruna deilda sama sjóðs.

11. Hvernig sjóði eða deild er slitið.

- Breytingar á reglum verðbréfasjóðs öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu Fjármálaeftirlitsins. Breytingin öðlast gildi eigi síðar en þremur mánuðum eftir staðfestingu nema Fjármálaeftirlitið ákveði annað. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna um breytingu í Lögbirtingablaðinu.
- Rekstrarfélag skal tilkynna eigendum hlutdeildarskírteina verðbréfasjóðs um hverja breytingu á reglum sjóðsins. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði.

**■13. gr. Deildaskipting.**

Heimilt er að verðbréfasjóður sé starfræktur í aðgreindum deildum. Hver sjóðsdeild skal hafa aðgreindan fjárhag innan rekstrarfélags. Ber þá hver deild ábyrgð á sínum skuldbindingum. Þó bera deildir sjóðsins óskipta ábyrgð á sameiginlegum kostnaði þeirra.

**■14. gr. Sjóðsmyndun.**

Eignir myndast í verðbréfasjóði með samningi rekstrarfélags við viðskiptavin sem felur því að ávaxta fjármuni sína í tilteknum verðbréfasjóði innan sinna vébanda. Sjóðurinn myndast með afhendingu peninga viðskiptavinar gegn hlutdeildarskírteinum og samanstendur síðan af þeim eignum sem verða til við ráðstöfun þessara peninga til sameiginlegrar fjárfestingar.

**■15. gr. Aðskilnaður reksturs og vörslu og óháði.**

Rekstrarfélag má ekki jafnframt vera vörslufyrirtæki. Stjórnarmaður í rekstrarfélagi má ekki vera í stjórn vörslufyrirtækis.

Rekstrarfélög og vörslufyrirtæki skulu vera óháð í störfum sínum og ætíð hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi.

**■16. gr. Málshöfðunarréttur.**

Rekstrarfélag getur höfðað mál í eigin nafni fyrir hönd einstakra eigenda hlutdeildarskírteina til ógildingar á skírteinum.

**■17. gr. Rekstur verðbréfasjóða.**

Rekstur verðbréfasjóða felst meðal annars í eftirfarandi verkefnum:

1. Fjárfestingum í samræmi við fjárfestingarstefnu.
2. Umsýslu.
  - a. Bókhalds- og lögfræðiþjónustu.
  - b. Þjónustu við viðskiptavin.
  - c. Mati á verðmæti verðbréfa og annarra eigna.
  - d. Innra eftirliti.
  - e. Viðhaldi skrár yfir eigendur hlutdeildarskírteina.
  - f. Útreikningi innlausnarvirðis.
  - g. Útgáfu og innlausn hlutdeildarskírteina.
  - h. Uppgjöri viðskipta.
  - i. Vörslu hlutdeildarskírteina og gagna um viðskipti.
3. Markaðssetningu.

**■18. gr. Útvistun verkefna rekstrarfélags.**

Rekstrarfélagi er heimilt að fela öðrum aðilum verkefni þau sem kveðið er á um í 17. gr. að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Rekstrarfélagi er þó aldrei heimilt að útvista öll verkefni skv. 17. gr. Verkefni skv. 1. tölul. 17. gr. er ekki heimilt að fela vörslufyrirtæki eða öðru félagi fari hagsmunir þess ekki saman við hagsmuni rekstrarfélags og eigenda hlutdeildarskírteina.

Nú felur rekstrarfélag öðru fyrirtæki hluta af verkefnum sínum skv. 17. gr. og hefur það engin áhrif á ábyrgð rekstrarfélags gagnvart eigendum hlutdeildarskírteina.

Í reglugerð<sup>1)</sup> skal setja nánari reglur um útvistun verkefna rekstrarfélaga.

<sup>1)</sup>Rg. 792/2003.

**■19. gr. Góðir viðskiptahættir og venjur.**

Rekstrarfélag skal starfrækja verðbréfasjóð í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur með trúverðugleika markaðarins og hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi.

**C. Vörslufyrirtæki.**

**■20. gr. Starfsemi vörslufyrirtækis.**

Umsjá og varðveisla fjármálagerninga verðbréfasjóðs skal falin vörslufyrirtæki sem hlotið hefur viðurkenningu Fjármálaeftirlitsins. Fjármunum verðbréfasjóðs skal haldið aðgreindum frá fjármunum vörslufyrirtækis. Vörslufyrirtæki skal:

1. tryggja að sala, útgáfa, endurkaup, innlausn og ógilding hlutdeildarskírteina verðbréfasjóðs fari samkvæmt lögum og reglum hlutaðeigandi aðila,
2. tryggja að innlausnarvirði hlutdeildarskírteina sé reiknað í samræmi við lög og reglur hlutaðeigandi aðila,
3. framfylgja fyrirmælum rekstrarfélags nema þau séu í andstöðu við lög og samþykktir hlutaðeigandi

aðila,

4. tryggja að í viðskiptum með eignir verðbréfasjóðs sé endurgjald fyrir þær innt af hendi innan eðlilegra tímamarka.

5. tryggja að tekjum verðbréfasjóðs sé ráðstafað í samræmi við lög og reglur sjóðsins.

■ **21. gr. Viðurkenndir aðilar.**

Viðskiptabankar, sparisjóðir, lánaþyrntæki, verðbréfaþyrntæki og útibú hliðstæðra erlendra þyrntækja sem starfa hér á landi geta hlotið viðurkenningu sem vörsluþyrntæki.

Óheimilt er að skipta um vörsluþyrntæki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins.

■ **22. gr. Ábyrgð.**

Vörsluþyrntæki ber ábyrgð gagnvart rekstrarfélagi og eigendum hlutdeildarskírteina vegna tjóns sem þeir kunna að verða fyrir og rekja má til ásetnings eða gáleysis starfsmanna vörsluþyrntækis við framkvæmd verkefna þess skv. 20. gr.

Vörsluþyrntæki er heimilt að fela öðru þyrntæki, sem hæft er til að hljóta viðurkenningu skv. 21. gr. eða hefur starfsleyfi sem fjármálaþyrntæki og lýtur sambærilegu eftirliti og félög skv. 21. gr., varðveislu verðbréfa verðbréfasjóðs að hluta eða öllu leyti. Nú felur vörsluþyrntæki öðru þyrntæki varðveislu verðbréfa verðbréfasjóðs og hefur það engin áhrif á ábyrgð vörsluþyrntækis gagnvart rekstrarfélagi og eigendum hlutdeildarskírteina skv. 1. mgr.

*D. Hlutdeildarskírteini.*

■ **23. gr. Útgáfa hlutdeildarskírteina.**

Rekstrarfélag gefur út skilríki fyrir eignarréttindum að verðbréfasjóði í formi hlutdeildarskírteinis, sbr. þó 3. mgr.

Allir, sem eiga hlutdeild að verðbréfasjóði eða einstakri deild hans, eiga sama rétt til tekna og eigna sjóðsins, eða viðkomandi deildar, í hlutfalli við hlutdeild sína og eru hlutdeildarskírteinin staðfesting á tilkalli til verðbréfaeignar sjóðsins.

Rekstrarfélagi er ekki skylt að gefa út hlutdeildarskírteini nema eigendur þeirra óski eftir því.

Séu hlutdeildarskírteini gefin út sem rafréf í verðbréfamiðstöð gilda um útgáfuna lög um rafræna eignarskráningu verðbréfa.

Hlutdeildarskírteini skulu skráð á nafn eða á safnreikning, sbr. lög um verðbréfaviðskipti.

Hlutdeildarskírteini eru undanþegin stimpilgjöldum.

■ **24. gr. Upplýsingar í hlutdeildarskírteini.**

Í hlutdeildarskírteini skulu að minnsta kosti eftirtalin atriði koma fram, sbr. þó 4. og 5. mgr. 23. gr.:

1. Nafn verðbréfasjóðs, vörsluþyrntækis og rekstrarfélags.

2. Nafn og kennitala upphaflegs eiganda skírteinis.

3. Hvernig hlutdeildarskírteini verði innleyst og hvaða reglur gildi um arðgreiðslur.

4. Nafn og kennitala framsalshafa hafi skírteini gengið kaupum og sölum án innlausnar þess.

Hlutdeildarskírteini skal vera dagsett og undirritað af stjórn rekstrarfélags. Nafnríttunin má vera prentuð eða sett fram á annan sambærilegan hátt.

■ **25. gr. Skrá yfir hlutdeildarskírteini.**

Rekstrarfélag skal halda skrá yfir eigendur hlutdeildarskírteina í sjóðnum. Í skránni skulu að minnsta kosti eftirtalin atriði koma fram:

1. Nafn og kennitala eiganda.

2. Söludagur skírteinis.

3. Nafnverð skírteinis.

4. Heildarfjöldi útistandandi skírteina.

Tilkynna skal eigendaskipti hlutdeildarskírteina til rekstrarfélags. Slíkar tilkynningar, ásamt öðrum upplýsingum sem berast varðandi eignarhald á skírteinum, skulu færðar inn á skrána og heimildar tilkynningar getið, sbr. þó 4. mgr. 23. gr.

■ **26. gr. Staðgreiðsla.**

Hlutdeildarskírteini verðbréfasjóða verða einungis seld gegn staðgreiðslu kaupverðs. Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir dreifingu jöfnunarbréfa.

*E. Innlausn.*

■ **27. gr. Innlausnarskylda.**

Hlutdeildarskírteini skulu innleyst að kröfu eigenda samkvæmt nánari ákvæðum reglna verðbréfasjóðsins.

Þrátt fyrir 1. mgr. er rekstrarfélagi heimilt samkvæmt ákvæðum reglna sjóðsins að fresta innlausn hlutdeildarskírteina. Frestun skal vera almenn og taka til allra hlutdeildarskírteina og verður einungis beitt máli sérstakar ástæður með því og hagsmunir eigenda hlutdeildarskírteina krefjast. Frestun á innlausn skal þegar tilkynnt Fjármálaeftirlitinu. Jafnframt skal frestun auglýst opinberlega.

Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að innlausn hlutdeildarskírteina verði frestað krefjast hagsmunir eigenda skírteinanna eða almennings þess.

Eftirlitsaðilum annarra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins, þar sem hlutdeildarskírteini verðbréfasjóðs hafa verið sett á markað, skal tilkynnt um frestun innlausna samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

**28. gr. Útreikningur innlausnarvirðis.**

Innlausnarvirði hlutdeildarskírteina verðbréfasjóða er markaðsvirði samanlagðra eigna að frádregnum skuldum sjóðsins við innlausn, svo sem skuldum hans við innlánsstofnanir, ógreiddum umsýslu- og stjórnunarkostnaði, innheimtukostnaði og áföllum eða reiknuðum opinberum gjöldum, deilt niður á heildarfjölda útgefna og óinnleysta hlutdeildarskírteina.

Ráðherra getur í reglugerð<sup>1)</sup> sett nánari reglur um útreikning á innlausnarvirði hlutdeildarskírteina verðbréfasjóða og mat á markaðsvirði eigna.

<sup>1)</sup> Rg. 792/2003.

**29. gr. Auglýsing innlausnarvirðis.**

Innlausnarvirði hlutdeildarskírteina verðbréfasjóða skal reiknað daglega og auglýst opinberlega eigi sjaldnar en tvisvar í mánuði. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að opinber auglýsing innlausnarvirðis skuli fara fram oftár ef ástæða þykir til.

**F. Fjárfestingarheimildir.**

**30. gr. Fjármálagæringar og innlán.**

Fjárfestingarheimildir samkvæmt þessum kafla taka til verðbréfasjóðs eða, sé hann deildaskiptur skv. 13. gr., til einstakra deilda hans. Verðbréfasjóði er eingöngu heimilt að binda fé sitt í:

1. Verðbréfum og peningamarkaðsskjölum sem skráð hafa verið, eða viðskipti eiga sér stað með, á skipulegum verðbréfamarkaði samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti. Með peningamarkaðsskjölum er í lögum þessum átt við greiðsluhæf skjöl sem verslað er með á peningamarkaði og ætíð er hægt að meta til verðs.

2. Nýútgefnum verðbréfum, enda sé í skilmálum vegna útgáfu þeirra skuldbinding um að sótt verði um skráningu verðbréfa á skipulegum verðbréfamarkaði skv. 1. tölul. Skráning verðbréfa samkvæmt þessu ákvæði skal fara fram eigi síðar en einu ári frá útgáfu þeirra.

3. Hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóða. Einnig er heimilt að fjárfesta í skírteinum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu sýni verðbréfasjóðir fram á með fullnægjandi hætti að mati Fjármálaeftirlitsins að sjóðirmir búi við sambærilegt eftirlit og verðbréfasjóðir, samstarf Fjármálaeftirlitsins og lögbærri yfirvalda heimaríkis sjóðsins sé tryggt með fullnægjandi hætti, vernd eigenda skírteina sé tryggð með sambærilegum hætti og í verðbréfasjóðum og gefin sé út ársskýrsla og árs hlutauppgjör að minnsta kosti á sex mánaða fresti. Óheimilt er að fjárfesta í verðbréfasjóðum og öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem fjárfesta, samkvæmt reglum sínum, meira en 10% eigna sinna í hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóða eða hlutdeildarskírteinum eða hlutabréfum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu.

4. Innlánum fjármálfyrirtækja sem hafa staðfestu í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þó er verðbréfasjóði heimilt að binda fé í innlánum fjármálfyrirtækja með staðfestu utan Evrópska efnahagssvæðisins sýni hann fram á með fullnægjandi hætti að mati Fjármálaeftirlitsins að fjármálfyrirtækin búi við sambærilegar reglur um áhættu og eftirlit og gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins. Innlán samkvæmt þessum tölulíð verða að vera endurgreiðanleg að kröfu innlánsseiganda með að hámarki tólf mánaða binditíma.

5. Afleiðum sem skráðar eru á skipulegum verðbréfamarkaði samkvæmt skilgreiningu laga um verðbréfavíðskipti. Viðmið afleiðna skulu vera fjárfestingarheimildir samkvæmt þessari grein, verðbréfavísitölur, vextir, gengi erlendra gjaldmiðla eða gjaldmiðlar sem verðbréfasjóðnum er heimilt að fjárfesta í samkvæmt ákvæðum reglna sjóðsins.

6. Afleiðum utan skipulegra verðbréfamarkaða. Viðmið afleiðna skulu vera fjárfestingarheimildir samkvæmt þessari grein, verðbréfavísitölur, vextir, gengi erlendra gjaldmiðla eða gjaldmiðlar sem verðbréfasjóðnum er heimilt að fjárfesta í samkvæmt ákvæðum reglna sjóðsins. Gagnaðilar verðbréfasjóða í slíkum afleiðuvíðskiptum skulu lúta eftirliti sem Fjármálaeftirlitið metur gilt. Verðmæti slíkra samninga skal vera unnt að reikna daglega. Tryggt skal að hægt sé að selja slíka samninga samdægurs á raunvirði hverju sinni.

7. Peningamarkaðsskjölum sem víðskipti eru með utan skipulegra verðbréfamarkaða.

**31. gr. Aðrar eignir.**

Þrátt fyrir ákvæði 30. gr. er verðbréfasjóði heimilt að binda sem svarar allt að 10% af eignum sínum í öðrum verðbréfum og peningamarkaðsskjölum en þar getur.

Verðbréfasjóði er heimilt að eiga reiðufé eða auðseljanlegar eignir til skamms tíma. Slíkar eignir mega þó ekki vera hluti af fjárfestingarstefnu sjóðsins.

**32. gr. Yfirtaka eigna og eðalmálar.**

Verðbréfasjóði er heimilt án takmarkana að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar jafnskipt og það er talið hagkvæmt og eigi síðar en innan átján mánaða frá yfirtöku

eignanna. Heimilt er þó að draga sölu lengur sé það augljóslega í þágu hagsmuna sjóðsins. Slíkan drátt á sölu skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu sem getur þá krafist sölu þeirra innan viðeigandi frests.

Verðbréfasjóði er óheimilt að fjárfesta í eðalmálmum eða heimildarskírteinum fyrir þeim.

**33. gr. Eftirlit með áhættu.**

Rekstrarfélög skulu hafa yfir að ráða eftirlitskerfi sem gerir þeim kleift að vakta, meta og stýra áhættu einstakra eigna og eignasafns verðbréfasjóða á hverjum tíma.

**34. gr. Afleiðuviðskipti.**

Verðbréfasjóði er ávallt skylt að eiga hæfilegar og nægjanlega verðmætar eignir á móti metnu hámarkstapi af afleiðu. Til grundvallar slíku mati skal taka mið af verðmæti undirliggjandi eigna, mótaðilaáhættu, ytri aðstæðum á fjármálamörkuðum og tíma til að loka afleiðu.

Verðbréfasjóði er heimilt að eiga viðskipti með afleiður svo fremi sem undirliggjandi eignir séu undir þeim mörkum sem um getur í 35. gr. Eftirlitskerfi skv. 33. gr. skal meta með fullnægjandi hætti virði afleiðna utan skipulegra verðbréfamarkaða.

Verðbréfasjóðir skulu gera Fjármálaeftirlitinu reglulega grein fyrir afleiðuviðskiptum sínum í því formi sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

**35. gr. Hámark fjárfestingar í einum útgefanda.**

Verðbréfasjóði er óheimilt að binda meira en 10% af eignum sínum í verðbréfum og peningamarkaðsskjölum útgefnum af sama útgefanda, eða binda meira en 20% af eignum sínum í innlánnum sama fjármálafyrirtækis.

Verðbréfasjóði er ekki heimilt að eiga viðskipti með afleiður utan skipulegra verðbréfamarkaða við sama aðila þar sem mótaðilaáhætta af samningnum nemur meira en 5% af eignum sjóðsins. Þetta hlutfall hækkar í 10% ef mótaðili er fjármálafyrirtæki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða fjármálafyrirtæki með staðfestu utan Evrópska efnahagssvæðisins sem lýtur eftirliti sem Fjármálaeftirlitið metur gilt.

Fjárfesti verðbréfasjóður meira en 5% í verðbréfum útgefnum af sama útgefanda skal samtala slíkra fjárfestinga ekki fara yfir 40% af eignum sjóðsins. Við útreikning samtölu skal ekki litið til innlána hjá fjármálafyrirtæki eða afleiðna sem gerðar eru utan skipulegra verðbréfamarkaða þegar mótaðili er fjármálafyrirtæki sem lýtur eftirliti sem Fjármálaeftirlitið metur gilt.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. má heildarfjárfesting í viðskiptum við sama aðila, í verðbréfum, peningamarkaðsskjölum, innlánnum og afleiðusamningum utan skipulegra verðbréfamarkaða, samtals ekki fara yfir 20% af eignum sjóðsins.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er verðbréfasjóði heimilt að binda allt að 35% af eignum sínum í verðbréfum og peningamarkaðsskjölum sem eitt eða fleiri ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða sveitarfélög þeirra, alþjóðlegar stofnanir, sem eitt eða fleiri þessara ríkja eru aðilar að, eða ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins gefa út eða ábyrgjast. Ekki skal tekið tillit til verðbréfa samkvæmt þessari málsgrein þegar fundin er samtala fjárfestinga skv. 3. mgr.

Takmarkanir samkvæmt þessari grein má ekki leggja saman. Því er verðbréfasjóði óheimilt að binda meira en 35% af eignum sínum í verðbréfum, peningamarkaðsskjölum, innlánnum eða afleiðum sama útgefanda. Aðilar sem teljast til sömu samstæðu skulu teljast einn aðili við útreikning samkvæmt þessari grein.

**36. gr. Vísitölusjóðir.**

Verðbréfasjóði er heimilt að fjárfesta allt að 20% í hlutabréfum eða skuldabréfum sama útgefanda ef markmið fjárfestingarstefnu samkvæmt reglum sjóðsins er að líkja eftir tiltekinni hlutabréfa- eða skuldabréfavísitölu. Vísitalan skal hafa fullnægjandi áhættudreifingu, birt opinberlega og endurspeglar viðkomandi markað með fullnægjandi hætti.

Fjármálaeftirlitið getur hækkað heimild skv. 1. mgr. í 35% ef vægi eins útgefanda í vísitölnni er meira en 20%. Fjárfesting yfir 20% er aðeins leyfð í einum útgefanda.

**37. gr. Traust verðbréf.**

Fjármálaeftirlitið getur heimilað verðbréfasjóði að binda allt að 100% af eignum sínum í verðbréfum og peningamarkaðsskjölum skv. 5. mgr. 35. gr. telji Fjármálaeftirlitið það samrýmanlegt hagsmunum eigenda hlutdeildarskírteina.

Fjárfestingar verðbréfasjóðs skv. 1. mgr. skulu dreifast á að minnsta kosti sex mismunandi verðbréfaútgáfur og má fjárfesting í einni og sömu verðbréfaútgáfu ekki nema hærri fjárhæð en sem svarar til 30% af eignum verðbréfasjóðs.

**38. gr. Fjárfestingar í verðbréfasjóðum og öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu.**

Verðbréfasjóði er heimilt að fjárfesta í öðrum verðbréfasjóðum og sjóðum um sameiginlega fjárfestingu (sjóðasjóðir). Þó skal verðbréfasjóður ekki binda meira en 20% af eignum sínum í einstaka verðbréfasjóði eða sjóði um sameiginlega fjárfestingu.

Heildarfjárfesting verðbréfasjóðs í öðrum sjóðum en verðbréfasjóðum má ekki fara yfir 30% af eignum verðbréfasjóðs.

**39. gr. Takmarkanir á eignasafni.**

Verðbréfasjóði er óheimilt að eignast meira en:

1. 10% af hlutabréfum án atkvæðisréttar í einstöku hlutafélagi.
2. 10% af skuldaskjölum einstakra útgefenda verðbréfa.
3. 25% af hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóðs og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu.
4. 10% af peningamarkaðsskjölum einstakra útgefenda.

**40. gr. Lán og ábyrgðir.**

Verðbréfasjóði er óheimilt að veita lán eða ganga í ábyrgð fyrir aðra, sbr. þó heimildir skv. 30. gr.

Verðbréfasjóði er óheimilt að taka önnur lán en skammtímalán til að standa straum af innlausn hlutdeildarskírteina. Slík lán mega ekki nema meira en svarar 10% af eignum sjóðsins eða einstakra deilda innan hans.

**41. gr. Skortsala.**

Verðbréfasjóði er óheimilt að selja fjármálagerninga sem ekki eru í eigu hans á þeim tíma sem sala þeirra fer fram.

**42. gr. Ráðstafanir til úrbóta.**

Fari fjárfesting verðbréfasjóðs fram úr leyfilegum mörkum samkvæmt lögum þessum skulu þegar gerðar ráðstafanir til úrbóta og skal lögmæltu hámarki í síðasta lagi náð innan sex mánaða.

Fjármálaeftirlitið getur þó í einstökum tilvikum mælt fyrir um lengri frest enda sé það augljóslega í þágu eigenda hlutdeildarskírteina.

G. Markaðssetning utan heimalands.

**43. gr. Markaðssetning verðbréfasjóða með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi.**

Erlendur verðbréfasjóður með staðfestu og staðfestingu í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins getur markaðssett skírteini sín hér á landi tveimur mánuðum eftir að Fjármálaeftirlitið hefur fengið tilkynningu um fyrirhugaða starfsemi frá verðbréfasjóðnum. Tilkynningu skulu fylgja eftirfarandi gögn:

1. Yfirlýsing lögbærra eftirlitsaðila í heimaríki verðbréfasjóðsins um að hann hafi staðfestingu í því ríki og uppfylli að öðru leyti settar kröfur í tilskipunum Evrópubandalagsins um fyrirtæki um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum.

2. Reglur verðbréfasjóðsins.

3. Útboðslýsing og útdráttur úr útboðslýsingu. Útboðslýsing skal hafa að geyma upplýsingar skv. 6. tölul. þessarar málsgreinar.

4. Endurskoðaður ársreikningur næstliðins árs, sé hann fyrirliggjandi, og síðari hálfársuppgjör.

5. Lýsing á framkvæmd fyrirhugaðrar starfsemi eða markaðssetningar hlutdeildarskírteina verðbréfasjóðsins.

6. Upplýsingar um fyrirhugaðar ráðstafanir verðbréfasjóðsins til að tryggja rétt eigenda skírteina til útgreiðslu hagnaðar, innlausnar hlutdeildarskírteina og þeirra upplýsinga sem sjóðnum er skylt að miðla.

Fjármálaeftirlitið getur hafnað því að verðbréfasjóður skv. 1. mgr. hefji markaðssetningu hér á landi ef hann uppfyllir ekki þau skilyrði sem gerð eru til verðbréfasjóða samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim eða markaðssetningin stríðir að öðru leyti gegn ákvæðum laga.

Fjármálaeftirlitið skal rökstyðja synjun skriflega til verðbréfasjóðsins áður en frestur skv. 1. mgr. rennur út.

Fjármálaeftirlitið gengur úr skugga um eftirlit með verðbréfasjóðnum í heimaríkinu, starfshéimildir þess og starfsemi.

Breytingar á áður tilkynntum atriðum samkvæmt þessari grein skulu þegar tilkynntar Fjármálaeftirlitinu.

**44. gr. Heimild til að banna starfsemi erlendra verðbréfasjóða.**

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að banna erlendum verðbréfasjóði að markaðssetja skírteini sín hér á landi hafi hlutadeigandi verðbréfasjóður brotið gróflega eða ítrekað gegn ákvæðum laga þessara eða reglum settum samkvæmt þeim eða gegn ákvæðum annarra laga um fjármálafyrirtæki, enda hafi ekki tekist að binda enda á framangreind brot samkvæmt tilmælum eða viðurlögum þessara laga.

**45. gr. Markaðssetning íslenskra verðbréfasjóða utan Íslands.**

Hyggist verðbréfasjóður markaðssetja hlutdeildarskírteini sín utan Íslands skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu og eftirlitsaðila í því landi þar sem markaðssetning er fyrirhuguð.

H. Upplýsingagjöf.

**46. gr. Ársreikningur og árshlutauppgjör.**

Í ársreikningi og árshlutauppgjörum rekstrarfélags skulu sérgreindar upplýsingar um verðbréfasjóð eða sérhverja deild hans. Í reglugerð<sup>1)</sup> skal setja nánari reglur um sérgreindar upplýsingar um verðbréfasjóði í ársreikningum og árshlutauppgjörum. Þá skulu rekstrarfélög senda Fjármálaeftirlitinu ársfjórðungslegt efnahagsyfirlit verðbréfasjóða í því formi sem Fjármálaeftirlitið ákveður.



<sup>1)</sup>Rg. 792/2003, rgl. 97/2004.

**47. gr. Útboðslýsing og útdráttur úr útboðslýsingu.**

- Rekstrarfélag skal gefa út útboðslýsingu og útdrátt úr útboðslýsingu fyrir verðbréfasjóð.
- Í útboðslýsingu skulu koma fram nauðsynlegar upplýsingar til að fjárfestum sé kleift að meta kosti fjárfestinga í viðkomandi verðbréfasjóði. Í útdrætti úr útboðslýsingu skal draga fram meginatriði útboðslýsingar.
- Rekstrarfélag skal senda Fjármálaeftirlitinu útboðslýsingu og útdrátt úr útboðslýsingu í kjölfar breytinga á þeim.
- Nánar skal kveðið á um útboðslýsingar og útdrætti úr útboðslýsingum vegna verðbréfasjóða í reglugerð,<sup>1)</sup> meðal annars um hvaða upplýsingar skuli birta í útboðslýsingum og útdráttum úr þeim.

<sup>1)</sup>Rgl. 792/2003.

**48. gr. Nánari upplýsingar í útboðslýsingu.**

- Í útboðslýsingu verðbréfasjóðs skal á ítarlegan hátt lýsa fjárfestingarstefnu sjóðsins og, ef við á, einstakra deilda hans og tilgreina þær tegundir fjárfestinga sem honum eru heimilar samkvæmt reglum sjóðsins.
- Í útboðslýsingu skal tilgreina hvort sjóði, eða einstakri deild hans, er heimilt að fjárfesta í afleiðum, og sé slíkt heimilt, hvort notkun þeirra takmarkist við tækni til að lágmarka áhættu og fastsetja hagnað vegna verðsveiflna.
- Nú er verðbréfasjóði, eða einstakri deild hans, heimilt samkvæmt reglum sjóðsins að fjárfesta í afleiðum og skal þá í útboðslýsingu lýsa á ítarlegan hátt hugsanlegum áhrifum notkunar afleiðna á áhættu fjárfestinga í sjóðnum.
- Fjárfesti verðbréfasjóður, eða einstök deild hans, í öðrum fjármálagerningum en verðbréfum eða peningamarkaðsskjólum skv. 30. gr., eða bindi fé sitt í innlánum, eða sjóði er samkvæmt fjárfestingarstefnu ætlað að líkja eftir tiltekinni verðbréfavísitölu, eða gengi sjóðs er líklegt til þess að sveiflast mikið vegna fjárfestingarstefnu eða tegunda fjárfestingartækifæra sem sjóðurinn fjárfestir í, skal vakin sérstök athygli á því á áberandi hátt í útboðslýsingu og auglýsingum og allri kynningarstarfsemi um sjóðinn og fjárfestingarstefnu hans.
- Ef bókfært virði eigna verðbréfasjóðs, eða einstakrar deildar hans, er líklegt til að sveiflast mikið vegna samsetningar verðbréfasamvals hans eða aðferða sem beitt er við stjórnun verðbréfasamvals skal vakin sérstök athygli á því á áberandi hátt í útboðslýsingu og öðrum kynningarritum.
- Fjárfesti verðbréfasjóður verulegan hluta eigna sinna í öðrum verðbréfasjóðum og öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu skal í útboðslýsingu hans tilgreina hámarksstjórnunarkostnað sem verðbréfasjóðurinn sjálfur og hinir sjóðirnir skulu bera. Í ársskýrslu verðbréfasjóðsins skal tilgreina hámarkshlutfall stjórnunarkostnaðar sem annars vegar verðbréfasjóðurinn sjálfur og hins vegar hinir sjóðirnir, sem hann fjárfestir í, bera.
- Rekstrarfélagi er skylt að afhenda, óski eigandi hlutdeildarskírteinis í verðbréfasjóði eftir því, upplýsingar um aðferðafræði sjóðsins við áhættustýringu eigna sjóðsins með tilliti til áhættu og væntrar ávöxtunar í fjárfestingum sjóðsins undangengin missiri.

**49. gr. Aðgengi að upplýsingum.**

- Útdráttur úr útboðslýsingu skal boðinn fjárfesti endurgjaldslaust áður en viðskiptum með hlutdeildarskírteini er lokið. Útboðslýsing auk ársskýrslu og hálfársuppgjörskv. skal vera fjárfesti í verðbréfasjóði aðgengileg endurgjaldslaust.
- Ársreikningur og hálfársuppgjör skulu vera almenningi aðgengileg með þeim hætti sem kveðið er á um í útboðslýsingu og útdrætti úr útboðslýsingu og Fjármálaeftirlitið samþykkir.
- Reglur verðbréfasjóðs skulu vera aðgengilegar fjárfestum í sjóðnum.

**50. gr. Þóknun.**

- Rekstrarfélag skulu kunngera fjárfestum í verðbréfasjóði fyrir fram hvaða þóknun þau muni áskilja sér fyrir þjónustu sína. Breytingar á þóknun skal tilkynna eigendum hlutdeildarskírteina með hæfilegum fyrirvara.
- Ef verðbréfasjóður fjárfestir í hlutdeildarskírteinum annarra verðbréfasjóða og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu, sem stjórnað er beint eða með umboði af sama rekstrarfélagi, eða öðru félagi sem rekstrarfélagið tengist í gegnum sameiginlegan rekstur eða stjórnendur, eða með umtalsverðri beinni eða óbeinni eignarhlutdeild, er rekstrarfélaginu ekki heimilt að taka þóknun fyrir áskrift eða innlausn fyrir fjárfestingu í sjóðnum.

**51. gr. Kynningarstarfsemi.**

- Í auglýsingum og annarri kynningarstarfsemi verðbréfasjóða skal þess gætt að fram komi réttar og nákvæmar upplýsingar um starfsemi þessara aðila. Þess skal gætt að skýrt komi fram hvort sjóður sé verðbréfasjóður eða fjárfestingarsjóður.
- Í auglýsingum og annarri kynningarstarfsemi skal vísað í útboðslýsingu eða útdrátt úr útboðslýsingu og hvar megi nálgast þau gögn.

### III. kafli. Fjárfestingarsjóðir.

A. Fjárfestingarsjóðir sem gefa út hlutdeildarskírteini (hlutdeildarskírteinasjóðir).

**■52. gr. Tilvísanir í II. kafla.**

Sá fjárfestingarsjóður stofnaður og rekinn af rekstrarfélagi gefur rekstrarfélag út skilríki fyrir eignarréttindum í fjárfestingarsjóði í formi hlutdeildarskírteinis. Um fjárfestingarsjóði samkvæmt þessum kafla gilda ákvæði II. kafla A–D og H.

Fjárfestingarsjóðum er einum heimilt að nota í heiti sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið „fjárfestingarsjóður“.

**■53. gr. Innlausn.**

Hlutdeildarskírteini fjárfestingarsjóða samkvæmt þessum kafla eru innlausnarskyld. Um innlausn fjárfestingarsjóða fer samkvæmt reglum sjóðs. Rekstrarfélagi er skylt að vekja sérstaka athygli viðskiptavinar á þeim reglum sem gilda um innlausnarskyldu sjóðs.

Þrátt fyrir 1. mgr. er fjárfestingarsjóðum heimilt samkvæmt ákvæðum reglna sjóðsins að fresta innlausn hlutdeildarskírteina. Frestun skal vera almenn og taka til allra hlutdeildarskírteina og verður einungis beitt mæli sérstakar ástæður með því og hagsmunir eigenda hlutdeildarskírteina krefjast. Frestun á innlausn skal þegar tilkynnt Fjármálaeftirlitinu. Jafnframt skal frestun auglýst opinberlega.

Fjármálaeftirlitið getur krafist þess að innlausn hlutdeildarskírteina verði frestað krefjast hagsmunir eigenda skírteinanna eða almennings þess.

Innlausnarvirði hlutdeildarskírteina fjárfestingarsjóða er markaðsvirði samanlagðra eigna að frádregnum skuldum sjóðs við innlausn, svo sem skuldum hans við innlánsstofnanir, ógreiddum umsýslu- og stjórnunarkostnaði, innheimtukostnaði og áföllnum eða reiknuðum opinberum gjöldum, deilt niður á heildarfjölda útgefna og óinnleysta hlutdeildarskírteina.

**■54. gr. Fjárfestingarheimildir.**

Ákvæði II. kafla F um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða gilda um fjárfestingar fjárfestingarsjóða með eftirfarandi undantekningum:

1. Fjárfestingarsjóðum er heimilt að fjárfesta í hlutdeildarskírteinum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu en verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða án tillits til 3. tölul. 30. gr. Þó má heildarfjárfesting fjárfestingarsjóðs í öðrum sjóðum en verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum ekki fara yfir 20% af eignum fjárfestingarsjóðs.

2. Fjárfestingarsjóðum er heimilt að fjárfesta í óskráðum verðbréfum og peningamarkaðsskjölum án tillits til 1. mgr. 31. gr.

3. Ákvæði 35. gr. gilda ekki um fjárfestingarsjóði samkvæmt þessum kafla. Fjárfestingarsjóðum er heimilt að binda allt að 20% af eignum sínum í verðbréfum og peningamarkaðsskjölum útgefnum af sama útgefanda. Þó er heimilt að binda allt að 35% af eignum sjóðs í skráðum verðbréfum í kauphöll og peningamarkaðsskjölum útgefnum af sama útgefanda enda sé fjárfesting yfir 20% aðeins í einum útgefanda.

4. Ákvæði 2. mgr. 38. gr. gildir ekki um fjárfestingarsjóði.

5. Ákvæði 2. mgr. 40. gr. gildir ekki um fjárfestingarsjóði. Fjárfestingarsjóðum er heimilt að taka að láni allt að 25% af verðmæti eigna sjóðs.

6. Ákvæði 41. gr. gildir ekki um fjárfestingarsjóði. Metið hámarkstap af viðskiptum með verðbréf sem fjárfestingarsjóður á ekki í förum sínum skal ekki nema meiru en 20% af endurmetnu innra virði sjóðsins. Skortsala á óskráðum verðbréfum er óheimil.

**■55. gr. Tilkynning um áhættu.**

Rekstrarfélagi ber að greina fjárfestum frá þeirri áhættu sem felst í fjárfestingu í sjóði áður en viðskipti eiga sér stað.

B. Fjárfestingarsjóðir sem gefa út hlutabréf (hlutabréfasjóðir).

**■56. gr. Veitandi starfsleyfis.**

Fjármálaeftirlitið veitir hlutabréfasjóðum starfsleyfi. Heimilt er að hefja starfsemi þegar starfsleyfi er fengið frá Fjármálaeftirlitinu. Óheimilt er að starfrækja hlutabréfasjóði án starfsleyfis Fjármálaeftirlitsins.

**■57. gr. Umsókn um starfsleyfi.**

Umsókn hlutabréfasjóðs skal vera skrifleg og henni skulu fylgja:

1. Upplýsingar um stofnun hlutafélags og staðfesting á fjárhæð innborgaðs hlutafjár.
2. Samþykktir félags.
3. Útboðslýsing.
4. Upplýsingar um starfsskipulag þar sem m.a. komi fram hvernig fyrirhugaðri starfsemi verður sinnt.
5. Upplýsingar um vörslufyrirtæki, ef við á.
6. Upplýsingar um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra og endurskoðanda.
7. Staðfesting á að framkvæmdastjóri hafi lokið prófi í verðbréfavíðskiptum.



8. Upplýsingar um stofnendur, hluthafa eða stofnfjáreigendur sem hafa yfir að ráða virkum eignarhlut samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki í fyrirhuguðum fjárfestingarsjóði og hlut hvers þeirra um sig.

9. Upplýsingar um nán tengsl fyrirhugaðs hlutafélags við einstaklinga eða lögaðila í skilningi laga um fjármálafyrirtæki.

10. Aðrar viðeigandi upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

**58. gr. Veiting starfsleyfis.**

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um veitingu starfsleyfis skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en einum mánuði eftir að fullbúin umsókn barst. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna umsækjanda um það þegar umsókn telst fullnægjandi.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningar um starfsleyfi hlutabréfasjóða í Lögbirtingablaði.

**59. gr. Synjun starfsleyfis.**

Fullnægi umsókn ekki skilyrðum laga þessara að mati Fjármálaeftirlitsins skal það synja um starfsleyfi.

Synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn skal rökstudd og skal hún tilkynnt umsækjanda innan eins mánaðar frá móttöku fullbúinnar umsóknar.

**60. gr. Afturköllun starfsleyfis.**

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi hlutabréfasjóðs:

1. hafi starfsleyfið verið fengið á grundvelli falsaðra yfirlýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,

2. séu skilyrði til veitingar starfsleyfis ekki lengur uppfyllt,

3. sé brotið með alvarlegum hætti eða ítrekað gegn lögum þessum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim,

4. sé starfsleyfið ekki nýtt innan tólf mánaða frá því að það var veitt, því ótvírætt afsalað eða starfsemi hætt í meira en sex mánuði samfelld,

5. fullnægi hluthafar, stjórnarmenn og stjórnendur ekki hæfisskilyrðum þessa kafla,

6. hafi sjóðurinn ekki yfir að ráða minnst 50 milljónum króna þremur mánuðum eftir veitingu starfsleyfisins eða minnst 10 milljónum króna sem skiptast á að minnsta kosti 50 aðila þannig að hlutur hvers þeirra nemi minnst 10 þúsund krónum og hljóði á nafn.

Áður en til afturköllunar kemur skv. 1.–5. tölul. 1. mgr. skal veittur hæfilegur frestur til úrbóta sé þess kostur.

**61. gr. Tilkynning um afturköllun.**

Afturköllun á starfsleyfi hlutabréfasjóðs skal tilkynnt stjórn sjóðsins og rökstudd skriflega.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna í Lögbirtingablaði og auglýsa í fjölmiðlum.

**62. gr. Starfsemi.**

Hlutabréfasjóðum er einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs.

Hlutabréfasjóður skal rekinn í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur með trúverðugleika markaðarins og hagsmuni hluthafa að leiðarljósi.

Hlutabréfasjóðum er einum heimilt að nota í heiti sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið „fjárfestingarsjóður“, sbr. þó 2. mgr. 52. gr.

Hlutabréf hlutabréfasjóða verða einungis seld gegn staðgreiðslu kaupverðs. Ákvæði þetta skal ekki koma í veg fyrir útgáfu jöfnunarbréfa.

Ákvæði 47.–49. gr. um útboðslýsingar og útdrætti úr útboðslýsingum gilda um hlutabréfasjóði, eftir því sem við getur átt.

Í samþykktum hlutabréfasjóðs skulu að minnsta kosti eftirtalin atriði koma fram til viðbótar við ákvæði laga um hlutafélög:

1. Fjárfestingarstefna sjóðsins.

2. Ákvæði um innlausn, ef við á.

3. Hvernig ráðstafa skuli arði eða öðrum hagnaði af verðbréfum sjóðsins.

Hlutabréfasjóði er skylt að vekja sérstaka athygli viðskiptavinar á þeim reglum sem gilda um innlausnarskyldu sjóðsins.

**63. gr. Tilvísanir í lög um fjármálafyrirtæki og lög um verðbréfavíðskipti.**

Stjórn hlutabréfasjóðs skal skipuð eigi færri en þremur mönnum. Um stjórn fjárfestingarsjóðs og þagnarskyldu fer skv. VII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, eftir því sem við á.

Um eignarhluti og meðferð þeirra fer skv. VI. kafla laga um fjármálafyrirtæki.

Framkvæmdastjóri hlutabréfasjóðs skal hafa lokið prófi í verðbréfavíðskiptum í samræmi við VII. kafla laga um fjármálafyrirtæki.

Um ársreikninga og endurskoðun hlutabréfasjóða fer skv. XI. kafla laga um fjármálafyrirtæki.

Ákvæði V.–IX. kafla laga um verðbréfavíðskipti gilda um hlutabréfasjóði.

**64. gr. Tilvísanir í lög um hlutafélög.**

Lög um hlutafélög gilda um hlutabréfasjóði, sbr. þó 62. gr. Þó skulu allir hlutir ætíð hafa jafnan rétt í sjóðnum.

**65. gr. Fjárfestingarheimildir og tilkynning um áhættu.**

Um fjárfestingarheimildir hlutabréfasjóða fer skv. 54. gr. og um tilkynningu um áhættu skv. 55. gr.

**IV. kafli. Eftirlit og reglugerð.**

**66. gr. Eftirlit.**

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með að starfsemi verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða, rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja sé í samræmi við lög þessi og reglugerðir settar samkvæmt þeim. Skal Fjármálaeftirlitið eiga aðgang að öllum gögnum og upplýsingum hjá þeim aðilum sem lögin taka til og það telur nauðsynleg vegna eftirlitsins. Um eftirlitið gilda, eftir því sem við getur átt, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi aðila skv. 1. mgr. brjótí gegn ákvæðum laga þessara, reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim, eða sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust getur það veitt viðkomandi hæfilegan frest til úrbóta nema brot séu alvarleg.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum eða hjá eftirlitsskyldum aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

**67. gr. Reglugerð.**

Lög þessi heyrja undir viðskiptaráðherra og skal hann kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð.<sup>1)</sup> Í reglugerð er meðal annars heimilt að kveða á um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða, góða viðskiptahætti, útvistun verkefna rekstrarfélaga, innlausnarvirði, markaðssetningu utan heimalands, heimildir til markaðssetningar annarra sjóða en verðbréfasjóða utan heimalands og upplýsingagjöf verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða. Í reglugerðinni er einnig heimilt að kveða á um notkun afleiðusamninga verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða og aðferðir til að meta áhrif þeirra á áhættu eignasafns sjóðanna.

<sup>1)</sup> [Rg. 792/2003.](#)

**V. kafli. Viðurlög.**

**68. gr. Sektir.**

Það varðar sektum liggja þyngrri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. einkarétt verðbréfasjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið verðbréfasjóður (11. gr.),
2. útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs (1. mgr. 18. gr.),
3. markaðssetningu íslenskra verðbréfasjóða utan Íslands (45. gr.),
4. upplýsingagjöf verðbréfasjóða (II. kafli H),
5. einkarétt fjárfestingarsjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið fjárfestingarsjóður (2. mgr. 52. gr. og 3. mgr. 62. gr.),
6. útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs (1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr.),
7. upplýsingagjöf fjárfestingarsjóða (1. mgr. 52. gr., sbr. II. kafla H, og 5. mgr. 62. gr.),
8. tilkynningu um áhættu (55. gr. og 65. gr.) og
9. virka eignarhluta (2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki).

**69. gr. Sektir eða fangelsi.**

Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári liggja þyngrri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum að brjóta gegn ákvæðum laga þessara um:

1. að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis (3. mgr. 1. gr.),
2. breytingu á verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til (2. mgr. 5. gr.),
3. óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi (2. mgr. 15. gr.),
4. starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða (20. gr.),
5. fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða (II. kafli F),
6. markaðssetningu verðbréfasjóða hér á landi með staðfestu í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins (1. mgr. 43. gr.),
7. breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til (1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr.),
8. óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi (1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr.),
9. starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða (1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr.),
10. fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða (54. gr. og 65. gr.) og

11. þagnarskyldu (1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki).

Hver sá sem visvitandi gefur rangar eða villandi upplýsingar um hagi verðbréfasjóðs eða fjárfestingarsjóðs eða annað er þá varðar opinberlega eða til Fjármálaeftirlitsins, annarra opinberra aðila eða viðskiptamanna sinna skal sæta sektum eða fangelsi allt að einu ári, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum.

■ **70. gr.** *Refsiábyrgð lögáðila. Tilraun og hlutdeild. Fyrning sakar.*

Nú er brot framið í starfsemi fjárfestingarsjóðs sem gefur út hlutabréf og er þá heimilt að gera fjárfestingarsjóðnum fésekt. Um refsíábyrgðina fer eftir II. kafla A almennra hegningarlaga.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Brot á lögum þessum varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Sök samkvæmt ákvæðum þessa kafla fyrnist á fimm árum.

## VI. kafli. Gildistaka o.fl.

■ **71. gr.** Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2003. ...

■ **72. gr.** Með lögum þessum eru tekin upp ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 85/611/EBE um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum, með síðari breytingum.

### Ákvæði til bráðabirgða.

■ **I.** Starfandi verðbréfasjóðir teljast hafa staðfestingu Fjármálaeftirlitsins við gildistöku þessara laga. Verðbréfasjóði skal slitið innan sex mánaða frá gildistöku laganna. Rekstrarfélag verðbréfasjóðs skal senda Fjármálaeftirlitinu reglur sjóðsins skv. 12. gr. innan sama tímamarks.

■ **II.** Verðbréfasjóðir sem hafa starfsleyfi skv. [27. gr. laga nr. 10/1993](#) við gildistöku laga þessara skulu óska eftir staðfestingu samkvæmt lögum þessum eigi síðar en þremur mánuðum frá gildistöku þeirra.

■ **III.** Hlutabréfasjóðir og aðrir sjóðir sem veita viðtöku fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar og heyra undir lög þessi skulu óska eftir staðfestingu eða sækja um starfsleyfi samkvæmt lögum þessum eigi síðar en við útgáfu nýs hlutafjár í félaginu. Ákvæði 1. máls. á þó ekki við ef sjóðurinn er aðeins markaðssettur til fagfjárfesta.

Sjóðir skv. 1. mgr. sem óska eftir staðfestingu eða sækja um starfsleyfi sem fjárfestingarsjóðir samkvæmt lögum þessum skulu fá frest til 1. júlí 2004 til að uppfylla ákvæði 54. gr.

## Lög um váttryggingastarfsemi 1994 nr. 60 11. maí

[Ferill málsins á Alþingi.](#) [Frumvarp til laga.](#)

Tóku gildi 1. apríl 1994, að undanskildum 34. og 35. gr. sem tóku gildi 1. júlí 1994. *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 64/225/EBE, 72/166/EBE, 73/239/EBE, 73/240/EBE, 74/165/EBE, 77/92/EBE, 78/473/EBE og 79/267/EBE, I. viðauki tilskipun 81/76/EBE, IX. viðauki tilskipun 84/5/EBE, 87/344/EBE, 88/357/EBE, 90/232/EBE, 90/619/EBE og 91/674/EBE, I. viðauki tilskipun 92/48/EBE, IX. viðauki tilskipun 92/49/EBE og 92/96/EBE. *Breytt með* [L. 139/1994](#) (tóku gildi 31. des. 1994), [L. 63/1997](#) (tóku gildi 30. maí 1997; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 64/225/EBE, 73/239/EBE og tilskipun 77/92/EBE, XXII. viðauki tilskipun 83/349/EBE, IX. viðauki tilskipun 87/344/EBE og 88/357/EBE), [L. 83/1997](#) (tóku gildi 6. júní 1997), [L. 82/1998](#) (tóku gildi 1. okt. 1998), [L. 84/1998](#) (tóku gildi 1. jan. 1999), [L. 11/2000](#) (tóku gildi 28. apríl 2000), [L. 97/2000](#) (tóku gildi 6. júní 2000; komu til framkvæmda skv. fyrirmælum í 6. gr.; *EES-samningurinn*: XXII. viðauki tilskipun 78/660/EBE og IX. viðauki tilskipun 98/78/EB), [L. 69/2001](#) (tóku gildi 13. júní 2001; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 2000/12/EBE), [L. 76/2002](#) (tóku gildi 17. maí 2002), [L. 28/2003](#) (tóku gildi 3. apríl 2003; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 73/239/EBE), [L. 34/2003](#) (tóku gildi 3. apríl 2003; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 2001/17/EB), [L. 37/2003](#) (tóku gildi 3. apríl 2003; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 1973/239/EBE og 1979/267/EBE), [L. 30/2004](#) (tóku gildi 1. jan. 2006), [L. 130/2004](#) (tóku gildi 1. jan. 2005, sjá nánar um lagaskil í 21. gr.; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 2002/87/EB og 2001/24/EB) og [L. 32/2005](#) (tóku gildi 25. maí 2005; *EES-samningurinn*: IX. viðauki tilskipun 2002/92/EB).

### I. kafli. Gildissvið. Skilgreining hugtaka. Mörk við aðra starfsemi.

*Gildissvið.*

**1. gr.** Lög þessi gilda um váttryggingastarfsemi. ...<sup>1)</sup> Starfsemi, sem fellur undir lög þessi, er háð starfsleyfi.

<sup>1)</sup>[L. 32/2005, 65. gr.](#)

**2. gr.** Eftirtaldir aðilar mega reka váttryggingastarfsemi hér á landi:

1. Hlutfélög og gagnkvæm félög sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi skv. 26. gr.

2. Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar á Evrópsku efnahagssvæði sem hafa fengið starfsleyfi í heimaríki, sbr. 64. og 65. gr.

[3. Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar í Sviss sem hafa fengið starfsleyfi þar, sbr. 64. og 65. gr.]<sup>1)</sup>

[4. ]<sup>1)</sup> Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar utan hins Evrópska efnahagssvæðis sem fá leyfi til að reka útibú hér á landi, sbr. 71. gr.

Um váttryggingahlutfélög gilda ákvæði laga um hlutfélög og um gagnkvæm váttryggingafélög, sem stofnuð eru og rekin í samvinnufélagsformi, ákvæði laga um samvinnufélög nema annað leiði af ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim.

Félög sem stofnuð eru með sérlögum til að reka váttryggingastarfsemi mega reka þessa starfsemi í hlutfélagsformi sem gagnkvæm félög eða á öðru lögmaeltu félagsformi enda búi þau við sömu rekstrarskilyrði og einkafélög og uppfylli ákvæði II. kafla. Sama gildir um erlend váttryggingafélög sem leyfi fá til að reka váttryggingastarfsemi hér á landi.

Ákvæði VII. kafla um starfsemi erlendra váttryggingafélaga gilda ekki um endurtryggingar sem þau

vátryggingafélög, sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi skv. 26. gr., kaupa erlendis.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 76/2002, 51. gr. <sup>2)</sup>L. 63/1997, 1. gr.

**■3. gr.** Lögin gilda ekki um eftirlaunasjóði, lífeyrissjóði og sjúkrasjóði einstakra atvinnustétta, starfshópa og fyrirtækja eða um Tryggingastofnun ríkisins, Atvinnuleysistryggingasjóð og hliðstæðar stofnanir sem reknar eru samkvæmt sérstökum lögum nema að því leyti sem þessir aðilar kunna að hafa með höndum vátryggingastarfsemi.

**■4. gr.** Lög þessi gilda um félagasamstæður, sbr. 7. gr., þegar móðurfélagið er vátryggingafélag. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur ákveðið að ákvæði laganna um félagasamstæður skuli eiga við um tengsl félags sem ekki er vátryggingafélag og vátryggingafélaga þegar litið væri á hið fyrrnefnda sem móðurfélag samkvæmt lögum þessum ef það ræki vátryggingastarfsemi.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur einnig ákveðið að lögini taki til félaga sem teljast ekki félagasamstæður þegar veruleg innbyrðis tengsl eru á milli þeirra. Félögin skulu þá tilnefna eitt þeirra sem móðurfélag.  Við mat á því hvort um yferráð í félagi sé að ræða, sbr. 7. gr., skal leggja saman réttindi móðurfélags og dótturfélags eða dótturfélaga.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**■5. gr.** Enginn má í atvinnuskyni stuðla að því að vátryggingaáhætta sem hér er, sbr. 8. gr., sé frumtryggð annars staðar en hjá vátryggingafélögum sem hér hafa starfsleyfi. Starfsleyfi vátryggingafélags í aðildarríki hins Evrópska efnahagssvæðis telst jafngilda starfsleyfi hér á landi, enda sé fullnægt skilyrðum um heimildir til stofnunar útibús eða til að veita þjónustu, sbr. VII. kafla.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, heimilað undanþágur frá banni skv. 1. másl. 1. mgr.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

*Skilgreining hugtaka.*

**■6. gr.** Með starfsstöð vátryggingafélags er í lögum þessum átt við:

1. Aðalstöðvar félagsins samkvæmt samþykktum þess.
2. Útibú.
3. Skrifstofu undir stjórn starfslíðs erlends vátryggingafélags.
4. Aðsetur einstaklings með umboð erlends vátryggingafélags til að starfa á vegum þess.

Þegar erlent vátryggingafélag starfar hér á landi eins og segir í 3. eða 4. tölul. 1. mgr. skal litið svo á að félagið hafi hér starfsemi sem jafngildir útibúi og skal félagið uppfylla þau skilyrði VII. kafla sem að slíkri starfsemi lúta.

**■7. gr.** Í lögum þessum merkir:

- móðurfélag, félag sem hefur yferráð í öðru félagi,
- dótturfélag, félag sem móðurfélag hefur yferráð yfir; dótturfélag dótturfélags telst einnig dótturfélag móðurfélagsins,
  - [— eignarhaldsfélag á vátryggingasviði, fyrirtæki, sem ekki er blandað eignarhaldsfélag á vátryggingasviði, þar sem meginstarfsemin er að eiga hluti í dótturfyrirtækjum sem eru annaðhvort eingöngu eða aðallega vátryggingafélög,
    - blandað eignarhaldsfélag á vátryggingasviði, fyrirtæki, sem ekki er vátryggingafélag, eignarhaldsfélag á vátryggingasviði eða blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi, þar sem að minnsta kosti eitt dótturfélag er vátryggingafélag,
      - blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi, móðurfélag sem ekki er eftirlitsskyldt en það ásamt dótturfélögum sínum, en a.m.k. eitt þeirra er eftirlitsskyldt og er með höfuðstöðvar í aðildarríki, og öðrum aðilum myndar fjármálasamsteypu.]<sup>1)</sup>
        - yferráð, að félag (móðurfélag) ráði yfir meiri hluta atkvæða í öðru félagi, eða eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi rétt til að tilnefna eða víkja frá meiri hluta stjórnarmanna eða stjórnenda, eða eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi rétt til að hafa afgerandi áhrif á starfsemi þess á grundvelli samþykktu félagsins eða samninga við það, eða eigi eignarhluti í öðru félagi og ráði meiri hluta í félaginu á grundvelli samnings við aðra hluthafa eða aðra eignaraðila, eða eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi ráðandi stöðu í því, eða hliðstæð tengsl einstaklinga eða lögaðila við félag,
          - félagasamstæða, móður- og dótturfélag eða dótturfélög í sameiningu,
            - [— fjármálasamsteypa, samstæða félaga, eða félög sem hafa með sér nánin tengsl, þar sem eftirlitsskyldur aðili fer fyrir samstæðunni og a.m.k. einn aðili innan samstæðunnar starfar á vátryggingasviði og annar aðili starfar á fjármálasviði og þar sem umsvif á samstæðugrundvelli og/eða samanlögð umsvif á vátryggingasviði annars vegar og hins vegar samsvarandi umsvif á fjármálasviði eru hvor um sig talin mikilvæg samkvæmt reglum sem Fjármálaeftirlitið setur; fari enginn eftirlitsskyldur aðili fyrir samstæðunni, en starfsemi samstæðunnar fer aðallega fram á fjármála- eða

vátryggingasviði samkvæmt skilgreiningu í reglum sem Fjármálaeftirlitið setur, telst samstæðan vera fjármálasamsteypa; sérhverja undirsamstæðu sem uppfyllir skilyrði upphafsliðar orðskýringarinnar skal líta á sem fjármálasamsteypu],<sup>1)</sup>

[— hlutdeildarfélag, félag, þó ekki dótturfélag, sem annað félag og dótturfélög þess eiga eignarhlut í og hafa veruleg áhrif á, en félag er talið hafa veruleg áhrif ef það og dótturfélög þess fara með 20% eða meira af atkvæðum í hlutdeildarfélaginu],<sup>2)</sup>

— virkur eignarhlutur, beina eða óbeina hlutdeild í félagi sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi félags,

— [aðildarríki, ríki sem er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu eða aðili að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu],<sup>3)</sup>

— heimaríki, aðildarríki þar sem aðalstöðvar vátryggingafélags eru og starfsleyfi er gefið út,

— gistiríki, aðildarríki þar sem vátryggingafélag með aðalstöðvar í öðru aðildarríki hefur útibú eða veitir þjónustu án starfsstöðvar,

— aðildarríki þar sem þjónusta er veitt, aðildarríki þar sem vátryggingafélag eða útibú í öðru aðildarríki vátryggir áhættu sem þar er, sbr. 8. gr., án þess að hafa þar starfsstöð,

— þriðja ríki, ríki utan hins Evrópska efnahagssvæðis,

— reglulegur markaður, fjármálamarkað í aðildarríki eða þriðja ríki sem heimaríki telur reglulegan markað og einkennist af reglulegri starfsemi og reglum sem samþykktar eru og gefnar út af hlutaðeigandi yfirvöldum sem skilgreina skilyrði fyrir starfsemi og aðgang að markaðnum,

— eftirlitsstjórnvöld, þann aðila sem samkvæmt lögum hlutaðeigandi ríkis fer með eftirlit með vátryggingafélögum og vátryggingastarfsemi, hér á landi [Fjármálaeftirlitið],<sup>4)</sup>

[— nán tengsl, tengsl vátryggingafélags við

a. önnur félög í félagasamstæðu sem vátryggingafélagið tilheyrir,

b. þá sem eiga virkan eignarhlut í vátryggingafélaginu, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,

c. þá sem eiga virkan eignarhlut í móðurfélagi vátryggingafélags, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,

d. félög sem vátryggingafélagið á virkan eignarhlut í, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,

e. félög sem vátryggingafélagið á hlut í og sem félagasamstæða, sem vátryggingafélagið tilheyrir, á virkan eignarhlut í, þó þannig að samanlögð hlutdeild þeirra nemi minnst 20%,

[f. einstaklinga eða félög sem eru varanlega tengd sömu persónunni með yfirráðatengslum],<sup>1)</sup>

...<sup>5)</sup>

— vátryggingasólumaður, [starfsmann sem starfar á vegum og á ábyrgð vátryggingamiðlara, vátryggingaumboðsmanns eða vátryggingafélags.]<sup>5)</sup><sup>6)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 16. gr. <sup>2)</sup>L. 97/2000, 1. gr. <sup>3)</sup>L. 34/2003, 1. gr. <sup>4)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>5)</sup>L. 32/2005, 65. gr. <sup>6)</sup>L. 63/1997, 2. gr.

**8. gr.** Í lögum þessum er ríkið þar sem vátryggingaáhætta er:

— í eignatryggingum: ríkið þar sem hin vátryggða eign er þegar mannvirki eru vátryggð eða mannvirki ásamt lausafé vátryggt í sama vátryggingasamningi,

— í ökutækjatryggingum: ríkið þar sem ökutæki er skráð,

— í ferðatryggingum: ríkið þar sem vátryggingataki keypti vátrygginguna enda sé gildistími hennar eigi lengri en fjórir mánuðir,

— í öðrum skaðatryggingum (frumtryggingum): ríkið þar sem vátryggingataki hefur aðsetur að jafnaði eða, þegar um lögaðila er að ræða, það aðildarríki þar sem aðsetrið er sem helst tengist vátryggingasamningnum sem gerður er,

— í persónutryggingum: ríkið þar sem skuldbindingin komst á, þ.e. þar sem vátryggingataki hefur aðsetur að jafnaði eða, þegar um lögaðila er að ræða, það ríki þar sem aðsetrið er sem helst tengist vátryggingasamningnum sem gerður er (starfsemin fer fram).

☐ Með stóráhættu er í lögum þessum átt við greinaflokka vátrygginga er tengjast atvinnurekstri og stærri fyrirtækjum sérstaklega. Greinaflokkar skv. 1. mgr. 22. gr. nr. 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14 og 15 teljast stóráhætta. Einnig teljast skaðatryggingar stórfyrirtækja í greinaflokkum nr. 3, 8, 9, 10, 13 og 16 til stóráhættu. [Stórfyrirtæki teljast þau fyrirtæki sem uppfylla a.m.k. tvö eftirfarandi skilyrða: að niðurstöðutala efnahagsreiknings nái 6,2 milljónum ecu, að ársvelta nái 12,8 milljónum ecu og að ársverk á reikningsárinu séu a.m.k. 250. Sé fyrirtæki hluti félagasamstæðu skal miða við samstæðuna í heild á grundvelli samstæðureiknings. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur heimilað að litið sé á starfsgreinasamtök, sameiginleg verkefni eða fyrirtæki sem tímabundið mynda hóp sem eitt fyrirtæki í skilningi þessarar málsgreinar.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 63/1997, 3. gr.

Mörk við aðra starfsemi.

**9. gr.** Vátryggingafélag má ekki reka aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi nema annað leiði af ákvæðum 11. gr.



Vátryggingafélag telst reka aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi ef félagið hefur yfirráð, eitt sér eða ásamt öðru vátryggingafélagi, í félagi sem rekur aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi. Þegar um félagasamstæðu er að ræða eða vátryggingafélög í beinum eða óbeinum rekstrarlegum tengslum við önnur félög og móðurfélagið er ekki vátryggingafélag skal í þessu sambandi litið á vátryggingafélögin sem eitt félag.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. er vátryggingafélagi heimilt að reka viðskiptabanka eða aðra fjármálastarfsemi í sérstöku félagi, enda sé starfsemin háð starfsleyfi og eftirliti opinberra aðila.

Vátryggingafélag má ekki taka á sig ábyrgðir sem ekki eru vátryggingar. Því er óheimilt að taka á sig skuldbindingar sem ekki eru í tengslum við eðlilegan rekstur vátryggingafélags.

**10. gr.** Líftryggingastarfsemi má ekki reka með annarri vátryggingastarfsemi. Þó má félag hafa með höndum endurtryggingar á líftryggingum samhliða annarri vátryggingastarfsemi. Einnig má veita líftryggingafélagi starfsleyfi í slysa- og sjúkratryggingum.

**11. gr.** Vátryggingafélagi er heimilt að reka eftirfarandi hliðarstarfsemi:

1. Umboð fyrir vátryggingafélög sem leyfi hafa til að starfa hér á landi og fyrir önnur félög sem lúta eftirliti [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> eða annarra opinberra aðila.

2. Að reisa, eiga og reka fasteignir sem lið í fjárfestingu til ávöxtunar á fjármunum félagsins til lengri tíma.

3. Tjónsuppgjör og tjónavarnastarfsemi.

4. Rekstur og umsjón með sjóðum er tengjast eða eru hliðstæðir vátryggingastarfsemi.

5. Aðra umsýslu í beinu framhaldi af og í eðlilegum tengslum við vátryggingastarfsemi.

Starfsemi skv. 5. tölul. er háð leyfi [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur ákveðið að starfsemi, sem fellur undir 5. tölul., skuli rekin af sjálfstæðu félagi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**12. gr.** Vátryggingastarfsemi og hliðarstarfsemi skv. 11. gr. skal rekin í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur í vátryggingaviðskiptum og með hag vátryggingataka og vátryggðra fyrir augum. Verði misbrestur á skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> gefa fyrirmæli um að ráðin verði bót á því sem úrskæiðis hefur farið.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**13. gr.** Í heiti vátryggingafélags skal koma greinilega fram að um vátryggingafélag sé að ræða. Aðrir en þeir sem leyfi hafa til vátryggingastarfsemi mega ekki bera heiti sem kunna að benda til eða gefa í skyn að þeir reki vátryggingastarfsemi eða láta nokkuð frá sér fara opinberlega, í prentuðu máli eða á annan hátt, sem skilja mætti á þann veg að vátryggingastarfsemi sé rekin.

Félagsform vátryggingafélags skal koma greinilega fram í heiti þess. Þegar gefnar eru upplýsingar opinberlega eða á annan hátt með tilkynningum til almennings um upphæð hlutfjár eða stofnfjár skal bæði koma fram skráð fé og hversu mikið er innborgað.

...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 32/2005, 65. gr.

## II. kafli. Stofnun vátryggingafélags. Starfsleyfi og skráning í vátryggingafélagaskrá.

### Stofnun vátryggingafélags.

**14. gr.** Stofnendur vátryggingafélags skulu gera og undirrita skriflegan stofnsamning. Í stofnsamningi skulu vera drög að samþykktum félagsins og ákvarðanir um þau atriði sem tilgreind eru í 15. gr.

Stofnendur skulu hið fæsta vera þrír. Meiri hluti stofnenda skal vera búsettur á Íslandi. Stofnendur geta verið einstaklingar, íslenska ríkið og stofnanir þess, sveitarfélög á Íslandi og stofnanir þeirra, vátryggingafélög með heimilisfang hér á landi, skráð hlutafélög, skráð samvinnufélög, önnur skráð félög með takmarkaðri ábyrgð, skráð sameignarfélög, skráð samlagsfélög, svo og sjálfseignarstofnanir sem eru undir opinberu eftirliti með aðsetur hér á landi. [Stofnendur skulu vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld, svo og löggjöf um vátryggingastarfsemi. Stofnandi má hvorki vera í greiðslustöðvun né hafa verið úrskurðaður gjaldþrota á síðustu fimm árum.]<sup>1)</sup>

Sá sem undirritar stofnsamning og önnur stofnskjal fyrir hönd lögaðila skal fullnægja þeim skilyrðum er segir um einstaklinga. Hann ber auk umbjóðanda síns ábyrgð svo sem sjálfur væri hann stofnandi nema á greiðslu þess hlutfjár eða stofnfjár sem umbjóðandi hans hefur skrifað sig fyrir.

[Ríkisborgarar og lögaðilar þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, svo og ríkisborgarar og lögaðilar aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, eru undanþegnir búsetuskilyrðum 2. mgr. enda séu viðkomandi ríkisborgarar búsettir í EES-ríki eða aðildarríki stofnsamningsins eða lögaðilarnir með aðsetur þar. Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 63/1997, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 76/2002, 52. gr.

■ **15. gr.** Í stofnsamningi váttryggingafélags skal eftirfarandi koma fram:

1. Nöfn og heimilisföng stofnenda.
2. Hve mikið skuli greiða fyrir hvern hlut í félaginu.
3. Frestir sem kunna að vera veittir til áskriftar að hlutum og til greiðslu þeirra.
4. Reglur um innborgun hlutafjár eða stofnfjár.
5. Ákvarðanir um að stofnendur eða aðrir skuli njóta sérstakra réttinda eða hlunninda í félaginu.
6. Ákvarðanir um að gert skuli samkomulag við stofnendur eða aðra sem hefði í för með sér verulegar fjárskuldbindingar fyrir félagið.
7. Ákvarðanir um að félagið taki við verðmætum sem ekki er greitt fyrir með hlutum í félaginu.
8. Hvenær halda skuli stofnfundur og hvernig til hans skuli boðað nema það leiði af ákvæðum 18. gr. að fundur þessi verði haldinn án sérstakrar boðunar.
9. Hvort félagið skuli bera kostnað við stofnunina og ef svo er, hversu hár sá kostnaður megi vera. Kostnaður þessi má ekki fara yfir 5% af skráðu fé þegar frá eru talin opinber útgjöld og kostnaður við matsgerð, sbr. 16. gr. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur veitt undanþágu frá hámarki stofnkostnaðar. Ekki má greiða stofnendum þóknun vegna stofnunarinnar.

Í stofnsamningi gagnkvæms váttryggingafélags skal jafnframt getið:

10. Ábyrgðar félagsmanna og ábyrgðarmanna á skuldbindingum félagsins og skuldbindinga þeirra innbyrðis, hvers gagnvart öðrum.
  11. Hvort og að hvaða marki félagið á að geta tekið að sér endurtryggingar án gagnkvæmrar ábyrgðar.
  12. Eftir hvaða reglum stofnfé skuli ávaxtað.
- Í stofnsamningi skal gerð grein fyrir þeim atriðum sem nauðsynleg eru og máli skipta til þess að unnt sé að meta til fjár þau verðmæti er félagið hyggst taka við.
- Sé stofnað til félagsins með það fyrir augum að yfirtaka váttryggingastarfsemi eða váttryggingastofn annars váttryggingafélags skal þess getið í stofnsamningi og það tekið fram hvort samningsdrög um yfirtöku váttryggingastofns hafi verið gerð og umfjöllun [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> liggja fyrir, sbr. X. kafla.
- Skjöl, sem hafa að geyma mikilvæg efnisatriði sem ekki koma fram í stofnsamningi, skulu fest við hann og teljast hluti stofnsamningsins.
- Allir samningar um atriði, sem fjallað er um í stofnsamningi en voru ekki samþykkt við gerð hans, eru ógildir gagnvart félaginu.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■ **16. gr.** Hlutir skulu greiddir í reiðufé. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur veitt heimild til að greiðsla fari fram með öðrum hætti.

- Framlög til greiðslu hluta í öðru en reiðufé skulu vera þannig að unnt sé að meta fjárhagslegt verðmæti þeirra. Í þeim má ekki felast skuldbinding um að leggja fram vinnu eða þjónustu, og framlög mega ekki vera í formi krafna á aðra stofnendur eða þá sem skrá sig fyrir hlutum þótt kröfurnar séu tryggðar með veði.
- Sé ætlunin að greiða hluti á annan hátt en í reiðufé skal senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> umsókn ásamt matsgerð. Matsgerðin skal unnin af einum eða fleiri óvilhóllum, sérfróðum matsmönnum sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> samþykkir. Matsmönnum skal heimill aðgangur að öllum gögnum til að unnt sé að gera þær athuganir sem þeir telja nauðsynlegar og þeir geta krafist stofnendur eða félagið um allar þær upplýsingar og þá aðstoð sem þeir álíta sig þurfa við verk sitt. Fallist [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> á umsóknina má gera stofnsamning.
- Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ástæðu til að ætla að verðmæti framlaga hafi breyst frá því að matsgerð var framkvæmd og stofnfundur er haldinn getur það krafist yfirlýsingar matsmanna um verðmætið eða nýrrar matsgerðar.
- Ákvæði þessarar greinar eiga einnig við taki félagið við fjármunum af stofnendum, hluthöfum eða ábyrgðarmönnum sem ekki eru til greiðslu hluta ef greiðsla skal innt af hendi innan tveggja ára frá dagsetningu stofnsamnings eða greiðsla nemur meira en tíunda hluta hlutafjár eða stofnfjár.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■ **17. gr.** Stofnendur skulu gera tillögu að samþykktum váttryggingafélags og skulu eftirtalin atriði koma fram:

1. Heiti félagsins og heimilisfang.
2. Tilgangur félagsins, starfssvið og starfssvæði.
3. Heildarupphæð hlutafjár eða stofnfjár, fjárhæð hluta og atkvæðisréttur.
4. Hvort hlutir eiga að geta gengið kaupum og sölum og reglur um innlausn og sérstök réttindi er þeim kunna að fylgja, svo og skorður sem reistar kunna að vera við heimildum eigenda hluta til meðferðar á þeim.



5. Fjöldi stjórnar- og varastjórnarmanna ásamt endurskoðendum og kjörtímabil þeirra.
  6. Hvernig boðað skuli til félagsfundar.
  7. Hvaða mál skuli leggja fyrir aðalfund.
  8. Hvert skuli vera reikningsár félags.
  9. Ráðstöfun tekjuafgangs og hvernig mæta skal halla.
  10. Úthlutun arðs og ágóðahluta.
  11. Hvernig ráðstafa megi eignum félagsins og hvernig fara skuli með eignir þess við félagsslit.
- Í samþykktum gagnkvæms félags skal enn fremur kveðið á um:
12. Skilyrði aðildar félagsmanna að félaginu og um brottfall aðildar.
  13. Atriði samkvæmt ákvæðum 10.–12. tölul. 15. gr.

■ **18. gr.** Ákvörðun um stofnun váttryggingafélags skal tekin á stofnfundi.

Stofnendur skulu sjá um að áskriftarskrár og þeir samningar og gögn sem um ræðir í stofnsamningi, þar með talið matsgerð og yfirlýsing, ef við á, sbr. 16. gr., séu til sýnis í eina viku fyrir stofnfund á stað sem greinir í fundarboði.

Ef áskrift fæst að öllum hlutum á stofnfundi og allir viðurkenndir áskrifendur eru sammála þar um er unnt að taka ákvörðun um stofnun félagsins án frekari funda. Sé svo ekki skulu stofnendur boða alla áskrifendur til nýs stofnfundar.

Á stofnfundi skulu lögð fram gögn sem fjallað er um í 2. mgr. og gerð skal grein fyrir útgjöldum sem um getur í 9. tölul. 1. mgr. 15. gr. Einnig skal veita upplýsingar um það hlutfé eða stofnfé sem samþykkt hefur verið og um skiptingu hluta og innborgaðra fjárhæða. Upplýsingar þessar skulu færðar í fundargerðabók.

■ **19. gr.** Ekki má skrá félag sem váttryggingafélag í hlutafélagaskrá eða aðra félagaskrá fyrr en starfsleyfi hefur verið gefið út.

Heimilt er að skrá félagsmenn með það fyrir augum að stofna gagnkvæmt váttryggingafélag svo framarlega sem ekki er stofnað til váttryggingasamninga og ábyrgðar vegna þeirra eða innheimtu iðgjalda áður en félagið hefur verið skráð.

■ **20. gr.** Óskráð váttryggingafélag getur hvorki öðlast réttindi né tekið á sig skyldur. Það getur ekki heldur verið aðili í dómsmálum nema málum er varða áskrift hlutfjár eða stofnfjár.

Séu váttryggingasamningar gerðir þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 19. gr. ábyrgjast þeir sem gert hafa váttryggingasamningana fyrir hönd félagsins sameiginlega að halda gerða samninga og eru samábyrgir um það. Viðurkenni félagið skuldbindingar þær sem í samningunum felast innan fjögurra vikna frá skráningu félagsins fellur ábyrgð viðkomandi niður nema talið verði að hagsmunir váttryggingataka skerðist verulega ella. Samningar af þessu tagi eru ekki bindandi fyrir váttryggingataka nema viðurkenning félagsins á skuldbindingunum liggja fyrir.

Innritun félagsmanns í gagnkvæmt félag í samræmi við 2. mgr. 19. gr. er því aðeins bindandi að tilkynnt sé um félagið til váttryggingafélagaskrár innan árs frá innritun. Sé félaginu neitað um skráningu fellur samningurinn úr gildi.

Um aðra löggæringa, sem gerðir eru fyrir hönd váttryggingafélags áður en það er skráð, gildir að þeir sem tekið hafa þátt í gerningum eða ákvörðunum bera óskipt ábyrgð á efndum. Við skráninguna tekur félag við þeim skyldum og skyldum samkvæmt stofnsamningi.

Ef gerður er löggæringur áður en félag er skráð og hinn samningsaðilinn vissi að félagið var ekki skráð getur hann, nema um annað sé samið, rift gerningnum svo fremi að tilkynning til váttryggingafélagaskrár sé ekki gerð innan þess frests er um ræðir í 21. gr. eða að skráningar hafi verið synjað. Vissi viðsemjandinn ekki að félagið var óskráð getur hann rift löggæringnum meðan félagið er ekki skráð.

*Starfsleyfi váttryggingafélaga.*

■ **21. gr.** Umsókn um starfsleyfi skal send [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> innan sex mánaða frá dagsetningu stofnsamnings ásamt tilkynningu til skráningar í váttryggingafélagaskrá, sbr. 28. gr.

Í umsókn og meðfylgjandi gögnum skal eftirfarandi koma fram:

1. Heiti félagsins og félagsform.
2. Staðfest endurrit stofnsamnings og fundargerðar stofnfundar úr fundargerðabók.
3. Skrá yfir stofnendur og hlutfé eða stofnfé, hverjir eigi virkan eignarhlut í félaginu og hve mikinn [og greinargerð um önnur náin tengsl sem félagið er í].<sup>2)</sup>
4. Drög að samþykktum til staðfestingar.
5. Greinaflokkar váttrygginga eða váttryggingagreinar sem sótt er um leyfi fyrir, sbr. 22. og 23. gr.
6. Ef við á, skrá um hliðarstarfsemi sem félagið hyggst reka, sbr. 11. gr.
7. Sérstök áætlun um starfsemi, sbr. 24. gr.
8. Staðfesting þess að félagið uppfylli ákvæði 33. gr. um lágmarksfjárhæðir.
9. Reiknigrundvöllur iðgjalda, iðgjaldasjóðs, ágóðaúthlutunar, endurkaups og gjaldfrjálsra líftrygginga, reglur um upplýsingar sem líftryggingataka ber að veita og hliðstæð gögn eftir því sem við

á um heilsutryggingar sem reknar eru samkvæmt tæknilegum grundvelli þegar sótt er um starfsleyfi skv. 23. gr.

10. Vátryggingaskilmálar lögboðinna vátrygginga og upplýsingar um þær tegundir líftrygginga sem félagið hyggst bjóða.

[11. Staðfesting á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar samkvæmt umferðarlögum sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 22. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörfulltrúa í sérhverju aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og Fríverslunarsamtaka Evrópu.]<sup>3)</sup>

Berist umsókn ekki innan tilskilins frests skal synja um skráningu félagsins. Fari svo falla burtu skuldbindingar þeirra er hafa skráð sig fyrir hlutafé eða stofnfé. Sama gildir ef skráningar er synjað af öðrum ástæðum. Eftir þetta er ekki hægt að skrá félagið nema sérstakar aðstæður séu fyrir hendi og má þá skrá félagið þó að fresturinn sé liðinn.

Ekki má skrá vátryggingafélag í vátryggingafélagaskrá nema hlutafé eða stofnfé, sem skráð er við stofnun, sé að fullu greitt.

Vátryggingafélag má ekki hefja starfsemi fyrir en það hefur fengið starfsleyfi og verið skráð í vátryggingafélagaskrá.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 63/1997, 6. gr. <sup>3)</sup>L. 28/2003, 1. gr. Um skyldur vátryggingafélaga sem þegar hafa hlotið starfsleyfi skv. 26. gr., sjá brbákv.

**22. gr.** Starfsleyfi í vátryggingum öðrum en líftryggingum (skaðatryggingum) er bundið við tiltekna greinaflokka vátrygginga eða vátryggingagreinar innan þeirra samkvæmt eftirfarandi skrá:

1. Slysátryggingar (slys, vinnuslys, atvinnusjúkdómar): a. bætur með föstum fjárhæðum, b. bætur eftir mati á afleiðingum tjóns, c. bætur með föstum fjárhæðum/bætur eftir mati á afleiðingum tjóns, d. slys á farþegum.

2. Sjúkratryggingar (veikindi, heilsutjón): a. bætur með föstum fjárhæðum, b. bætur eftir mati á afleiðingum tjóns, c. bætur með föstum fjárhæðum/bætur eftir mati á afleiðingum tjóns.

3. Húftryggingar ökutækja. Eignatjón, þar með talið altjón á: a. vélknúnum ökutækjum á landi öðrum en járnbrautum, b. ökutækjum til notkunar á landi öðrum en vélknúnum ökutækjum.

4. Járnbrautatryggingar. Eignatjón, þar með talið altjón á járnbrautarvögnum.

5. Húftryggingar loftfara. Eignatjón, þar með talið altjón á loftförum.

6. Húftryggingar skipa og báta. Eignatjón, þar með talið altjón á: a. sjóskipum, b. vatnabátum, c. fljóta- og síkjabátum.

7. Flutningatryggingar. Eignatjón, þar með talið altjón á vörum og farangri í flutningi án tillits til hvernig flutt er.

8. Eignatryggingar (bruni og náttúruöfl). Eignatjón, þar með talið altjón, annað en skv. 3., 4., 5., 6. og 7. flokki vegna: a. elds, b. sprengingar, c. óveðurs, d. náttúruafla annarra en óveðurs, e. kjarnorku, f. landsigs.

9. Aðrar eignatryggingar. Eignatjón, þar með talið altjón, annað en skv. 3., 4., 5., 6. og 7. flokki og ekki talið í 8. flokki, þar með talið vegna hagls, frosts og atburða svo sem þjófnaðar o.fl.

10. Ábyrgðatryggingar ökutækja. Ábyrgð vegna notkunar ökutækja, þar með talin ábyrgð stjórnanda.

11. Ábyrgðatryggingar loftfara. Ábyrgð vegna notkunar loftfara, þar með talin ábyrgð stjórnanda.

12. Ábyrgðatryggingar skipa og báta. Ábyrgð vegna notkunar á sjó, vötnum, fljótum og síkjum, þar með talin ábyrgð stjórnanda.

13. Almennar ábyrgðatryggingar. Hvers konar ábyrgð önnur en skv. 10., 11. og 12. flokki.

14. Greiðsluvátryggingar: a. almenn gjaldþrot, b. útflutningslán, c. afborgunarskilmálar, d. veð, e. landbúnaðarlán.

15. Efnadávatryggingar: a. beinar efndir, b. óbeinar efndir.

16. Fjárhagslegar vátryggingar (fjárhagslegt tap): a. atvinnuleysi, b. tekjutap (almennt), c. óveður, d. ábatamissir, e. viðvarandi útgjöld vegna almenns kostnaðar, f. ófyrirsjáanleg viðskiptaútgjöld, g. tap á markaðsverði, h. tap á leigu eða hliðstæðum tekjum, i. annað óbeint tap á viðskiptum, j. fjárhagslegt tap, annað en í viðskiptum, k. aðrar tegundir fjárhagslegs taps.

17. Réttaraðstoðatryggingar. Réttaraðstoð og kostnaður við málarekstur.

18. Ferðamannaáðstoð. Áðstoð til handa þeim sem lenda í erfiðleikum á ferðalagi fjarri heimili sínu eða föstu aðsetri.

Áhættu sem innifalin er í tilteknum greinaflokki má ekki innifela í öðrum greinaflokki nema í tilvikum er segir í 3. mgr.

Veita má starfsleyfi sameiginlega fyrir eftirtalda greinaflokka skaðatrygginga, sbr. 1. mgr.:

1. Slys- og sjúkratryggingar skv. 1. og 2. tölul.

2. Ökutækja- og farmtryggingar skv. 1. tölul. d, 3., 7. og 10. tölul.

3. Sjó- og farmtryggingar skv. 1. tölul. d, 4., 6., 7. og 12. tölul.

4. Flug- og farmtryggingar skv. 1. tölul. d, 5., 7. og 11. tölul.

5. Eignatryggingar skv. 8. og 9. tölul.

6. Ábyrgðartryggingar skv. 10., 11., 12. og 13. tölul.

7. Greiðslu- og efnadvátryggingar skv. 14. og 15. tölul.

8. Frumtryggingar skv. 1.–18. tölul.

9. Endurtryggingar skv. 1.–18. tölul.

Vátryggingafélag sem fær starfsleyfi í greinaflokkum frumtrygginga skv. 1. og 2. mgr. (aðaláhætta) má innifela hliðargrein (aukaáhætta) án sérstaks leyfis þegar:

1. Aukaáhættan er í tengslum við aðaláhætta.

2. Aukaáhættan tengist þeim verðmætum sem vátryggð eru sem aðaláhætta.

3. Aukaáhættan er vátryggð samkvæmt vátryggingasamningi um aðaláhætta.

Þó er ekki heimilt að telja áhættu í greinaflokkum skv. 14., 15. og 17. tölul. 1. mgr. sem hliðargrein í öðrum greinaflokkum að því undanskildu að telja má áhættu í greinaflokki skv. 17. tölul. sem hliðargrein í greinaflokki skv. 18. tölul. þegar skilyrði 1. mgr. eru uppfyllt og aðaláhættan tengist einvörðungu aðstoð sem veitt er einstaklingum sem lenda í erfiðleikum á ferðalagi að heiman eða fjarri föstu aðsetri. Greinaflokkur skv. 17. tölul. má einnig vera hliðargrein þegar áhættan eða ágreiningurinn tengist notkun skipa og báta.

[Setja skal reglugerð<sup>1)</sup> um réttaraðstoðarvátryggingar, greinaflokk skv. 17. tölul. 1. mgr., til þess að tryggja hagsmuni vátryggingataka í ágreiningsmáli við vátryggingafélagið sjálft.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>Rg. 99/1998. <sup>2)</sup>L. 63/1997. 7. gr.

**23. gr.** Starfsleyfi í líftryggingum og heilsutryggingum auk tengdra slysa- og sjúkratrygginga er bundið við tiltekna greinaflokka vátrygginga eða vátryggingagreinar innan þeirra samkvæmt eftirfarandi skrá:

1. Áhættu- og söfnunarlíftryggingar án fjárfestingaráhættu: a. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri, b. greiðslur við andlát, c. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri eða við andlát fyrr, d. líftryggingar með endurgreiðslu iðgjalda, e. lífeyrisgreiðslur, f. viðbótargreiðslur við líkamstjón, þar á meðal við starfsorkumissi, g. viðbótargreiðslur við andlát vegna slyss, h. viðbótargreiðslur við örorku vegna slyss eða sjúkdóms.

2. Hjóna- og barnalíftryggingar: a. líftryggingar við giftingu, b. líftryggingar við fæðingu.

3. Áhættu- og söfnunarlíftryggingar með fjárfestingaráhættu: a. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri, b. greiðslur við andlát, c. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri eða við andlát fyrr, d. líftryggingar með endurgreiðslu iðgjalda, e. lífeyrisgreiðslur.

4. Heilsutryggingar. Varanlegar heilsutryggingar án uppsagnarréttis.

5. Aðrar líftryggingar. Aðrar líftryggingar með innifalda áhættu á grundvelli ævilengdar.

6. Endurtryggingar líf- og heilsutrygginga.

**24. gr.** Í áætlun um starfsemina, sem fylgja skal umsókn um starfsleyfi, skal eftirfarandi koma fram:

1. Skýrsla um endurtryggingavernd og hámark þess sem félagið hyggst bera í eigin áhættu án endurtryggingar í hverjum greinaflokki vátrygginga.

2. Skrá yfir eignir sem eiga að koma á móti lágmarksfjárhæðum skv. 33. gr.

3. Rökstutt mat á kostnaði við að koma starfseminni á fót og hvernig ætlað er að mæta þeim kostnaði.

4. Áætluð staða félagsins samkvæmt efnahagsreikningi í lok þriggja fyrstu bókhaldsáranna ásamt áætlun um árlegar tekjur og gjöld.

5. Áætlun um hvernig félagið hyggst standa við skuldbindingar sínar og uppfylla gjaldþolskröfur fyrstu þrjú bókhaldsárin.

Sé sótt um leyfi fyrir greiðsluvátryggingum skv. 14. tölul. 1. mgr. 22. gr. skal auk gagna skv. 1. mgr. gerð sérstök grein fyrir því eftir hvaða reglum óuppperðar skuldbindingar félagsins vegna vátryggingasamninga í greiðsluvátryggingum, vátryggingaskuldin, skuli metnar og þeim eignum sem ætlað er að mæta þeim.

**25. gr.** [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> metur umsókn félags um starfsleyfi. Umsögn [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> skal liggja fyrir innan sex mánaða frá móttöku umsóknarinnar og allra gagna sem fylgja eiga umsókn, sbr. 21.–24. gr.

Við mat á umsókn um starfsleyfi líftryggingafélags skal þess gætt að reiknigrundvöllur sé tryggur en sanngjarn í garð líftryggingataka og réttþafa. Sama gildir um reglur um ágóðahlutdeild og skiptingu hagnaðar og skulu reglur þar um vera skýrar og nákvæmar. Vaxtaforsendur iðgjalda og iðgjaldaskuldar, svo og kostnaðar- og öryggisálag, skal ákveðið með varfærmissjónarmið í huga. Iðgjöld nýtrygginga séu nægileg til að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar án þess að sérstök aukning eigin fjár reynist nauðsynleg.

Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að á skorti hæfi stjórnar eða framkvæmdastjóra til að reka félagið eða að tryggja heilbrigðan og traustan rekstur þess svo að viðhlítandi sé, eða hafi störf þeirra verið með þeim hætti að ætla megi að svo verði ekki, má synja um starfsleyfi. Sama gildir teljist eigendur virkra

eignarhluta í félaginu ekki geta tryggt á viðhlítandi hátt heilbrigðan og traustan rekstur. [Ef félag er í nánnum tengslum við aðra skal einungis veita starfsleyfi ef þau tengsl hindra ekki eftirlit með starfsemi félagsins. Ef löggjöf þriðja ríkis gildir um þá sem váttryggingafélagið er í nánnum tengslum við og hindrar eftirlit með starfsemi félagsins skal synja um starfsleyfi, svo og ef líklegt er að vandkvæði við framkvæmd þeirrar löggjafar geri eftirlit torvelt. Ef raunverulegar aðalstöðvar félagsins eru ekki hér á landi skal synja um starfsleyfi.]<sup>2)</sup> Mæli [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ekki með umsókn skal það stutt rökum og tilkynnt umsækjanda skriflega.

[Fjármálaeftirlitið skal hafa samráð við eftirlitsstjórnvöld í öðrum aðildarríkjum við mat á umsókn um starfsleyfi félags sem er:

a. dótturfélag váttryggingafélags eða fjármála fyrirtækis með starfsleyfi í öðru aðildarríki,

b. dótturfélag móðurfélags váttryggingafélags eða fjármála fyrirtækis með starfsleyfi í öðru aðildarríki, eða

c. undir yfirráðum aðila, einstaklings eða lögaðila, sem hefur ráðandi stöðu í váttryggingafélagi eða fjármála fyrirtæki í öðru aðildarríki.

Samráð skv. 4. mgr. skal m.a. taka til upplýsinga um hæfi hluthafa og stjórnenda, sbr. 3. mgr.

Samráð skv. 4. mgr. gildir jafnframt um viðvarandi eftirlit með því að starfsskilyrði séu uppfyllt.]<sup>3)</sup>

Sé til umfjöllunar umsókn dótturfélags sem beint eða óbeint er í eigu aðila með aðsetur utan hins Evrópska efnahagssvæðis getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> tekið sér lengri frest en tiltekinn er í 1. mgr. áður en umsögn er veitt.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 63/1997, 8. gr. <sup>3)</sup>L. 130/2004, 17. gr.

**26. gr.** Uppfylli félagið skilyrði um gjaldþol og lágmarksfjárhæðir, sbr. III. kafla, og mæli [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að öðru leyti með umsókninni, svo og staðfesti samþykktir félagsins, veitir ráðherra starfsleyfi og að því búnu má skrá félagið í váttryggingafélagaskrá.

Í starfsleyfi skulu koma fram upplýsingar um þá váttryggingastarfsemi sem félagið má reka. Veita má starfsleyfi fyrir einstaka greinaflokka váttrygginga skv. 22. eða 23. gr. eða einstakar váttryggingagreinar innan þeirra, eða fyrir greinaflokka sameiginlega skv. 2. mgr. 22. gr. Starfsleyfi veitt í tilteknum greinaflokki gildir einnig fyrir hliðargreinar í öðrum flokki ef skilyrði skv. 3. mgr. 22. gr. eru uppfyllt. Ráðherra ákveður að öðru leyti hvað koma skal fram í starfsleyfi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**27. gr.** Váttryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi og hyggst taka upp nýjan greinaflok váttrygginga eða váttryggingagrein eða hyggst breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum, skal sækja um leyfi til [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> fyrir hinni nýju starfsemi og senda gögn eins og við á skv. 20.–24. gr. og nauðsynleg eru til að það geti metið umsóknina.

Uppfylli félagið skilyrði um gjaldþol og lágmarksfjárhæðir að teknu tilliti til hinnar nýju starfsemi og sé að öðru leyti fallist á umsóknina veitir [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> leyfi fyrir nýju starfsemi.

Breytingar á samþykktum váttryggingafélags ber að senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> innan viku frá samþykkt þeirra. Geri [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ekki athugasemd við þær breytingar ber félaginu innan tveggja mánaða að senda eftirlitinu dagsett eintak af samþykktunum í heild með þeim breytingum sem samþykktar hafa verið.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

*Váttryggingafélagaskrá.*

**28. gr.** Halda skal váttryggingafélagaskrá um öll félög sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi og skal hún vera í vörslu [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> Einnig skal skrá útibú sem hér hafa starfsleyfi og þá sem veita hér þjónustu án starfsstöðvar. Almennungi skal heimill aðgangur að váttryggingafélagaskrá.

Starfsleyfi og leyfi fyrir nýrri starfsemi skulu þegar í stað skráð í váttryggingafélagaskrá. Ákvörðun um að taka upp nýjar greinar váttrygginga eða að breyta starfsemi í verulegum atriðum öðlast ekki gildi fyrr en hún hefur verið skráð í váttryggingafélagaskrá.

Í váttryggingafélagaskrá skal skrá eftirfarandi eftir því sem við getur átt:

1. Dagsetningu stofnsamnings, stofnfundargerðar og samþykktar.

2. Heiti, félagsform og starfssvæði, lögheimili og varnarþing.

3. Starfssvið og tilgang.

4. Dagsetningu starfsleyfis og skrá yfir þá greinaflokka váttrygginga og váttryggingagreinar sem félag hefur leyfi til að reka og um hliðarstarfsemi, sbr. 11. gr.

5. Skráð og innborgað hlutfé og stofnfé og eigið hlutfé. Nöfn þeirra sem eiga virkan eignarhlut í félaginu og hve mikill hann er.

6. Stjórn og varastjórn, endurskoðendur og tryggingastærðfræðinga.

7. Nöfn þeirra er skuldbinda mega félag.

8. Heiti og heimilisfang starfsstöðvar erlends váttryggingafélags, sbr. 6. gr., sem hér hefur útibú eða veitir þjónustu og nafn og aðsetur fulltrúa þess hér á landi sem skuldbindur félagið og kemur fram fyrir þess hönd, svo og, þegar við á, þann sem hefur með höndum tjónsuppgjör í ábyrgðartryggingum

ökutækja.

9. Dagsetningu yfirfærslu/yfirtöku váttryggingastofna ásamt skrá yfir váttryggingagreinar sem yfirfærðar/yfirteknar eru.

10. Dagsetningu skipunar skilastjórnar og hverjir skipa skilastjórn, dagsetningu afturköllunar starfsleyfis, slita félags og þegar félag er máð úr váttryggingafélagaskrá.

Allar breytingar varðandi atriði sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skulu, eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar, tilkynntar til skrárinnar ásamt gögnum er sanni samþykkt þeirra og lögmæti. Tilkynningar skulu berast á sérstökum eyðublöðum er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> lætur í té.

Ef tilkynningar til váttryggingafélagaskrár fullnægja ekki fyrirmælum laga eða samþykktu félags, eða ákvarðanir eru ekki teknar á þann hátt sem fyrir er mælt í lögum eða samþykktum félags, skal synja um skráningu. Tilkynna skal skriflega um synjun og um ástæður hennar.

Birta skal árlega í Lögbirtingablaði skrá um þau félög sem skráð eru í váttryggingafélagaskrá og fengið hafa starfsleyfi hér á landi til að reka váttryggingastarfsemi, svo og um útibú og váttryggingafélög aðildarríkja sem hér veita þjónustu. Birta skal tilkynningu um skráningu nýs félags eða útibús í váttryggingafélagaskrá, um yfirfærslu og yfirtöku váttryggingastofna og tilkynningu um að váttryggingafélag hafi verið máð úr váttryggingafélagaskrá og ástæður þess.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

### III. kafli. Fjárhagsgrundvöllur. Váttryggingaskuld. Eignaraðild.

*Gjaldþol og lágmarksgjaldþol.*

**29. gr.** [Eftirtaldir fjárhæðir mynda grunn útreiknings á gjaldþoli váttryggingafélags:

1. a. Innborgað hlutafé að frádregnum eigin hlutabréfum félagsins.

b. Stofnfé að viðbættum framlögum eigenda gagnkvæms váttryggingafélags ef þau uppfylla það skilyrði að í stofnsamningi eða samþykktum sé kveðið á um að ekki sé heimilt að greiða eigendum þessi framlög ef það hefði í för með sér að gjaldþol færi niður fyrir tilskilið lágmark. Einnig er það skilyrði að við félagsslit skuli fyrst gera upp allar aðrar skuldir félagsins. Enn fremur skal í stofnsamningi eða samþykktum kveðið á um að Fjármálaeftirlitinu skuli tilkynnt um greiðslur slíkra skulda, nema þær tengist lokum aðildar einstakra félagsmanna að félaginu, með að minnsta kosti eins mánaðar fyrirvara og að það geti lagt bann við útborgun innan þess frests. Umrædd ákvæði og breytingar á þeim öðlast ekki gildi nema með samþykki Fjármálaeftirlitsins.

2. Varasjóðir sem ekki eru til að mæta skuldbindingum félagsins og óráðstöfuð ágóðajöfnunarskuld lífttryggingafélags.

3. Óráðstafaður hagnaður að frádregnu ójöfnuðu tapi og ráðgerðum arðgreiðslum.

4. Forgangshlutafé og víkjandi lán sem bindandi samkomulag er um að víki fyrir öllum skuldbindingum sem ekki eru víkjandi og að ekki komi til endurgreiðslu fyrr en þær skuldbindingar hafa verið gerðar upp við gjaldþrot eða slit váttryggingafélags. Víkjandi lán skal einnig uppfylla eftirtalin skilyrði:

a. Lánið skal vera innborgað og skuldfært í bókum félagsins.

b. Upphaflegur lánstími lána með föstum lánstíma skal ekki vera skemmri en fimm ár. Eigi síðar en einu ári áður en kemur að endurgreiðslu skal váttryggingafélagið leggja áætlun fyrir Fjármálaeftirlitið til samþykktar er sýni fram á fullnægjandi gjaldþol félagsins á gjalddaga nema eftirstöðvar lánsins hafi farið minnkandi sem hlutfall af gjaldþoli félagsins á minnst fimm ára tímabili fyrir umsaminn gjalddaga. Sæki váttryggingafélagið um að flýta endurgreiðslu slíkra lána getur Fjármálaeftirlitið heimilað það að því tilskildu að gjaldþol fari ekki niður fyrir tilskilið lágmark.

c. Lán sem eru ekki með föstum lánstíma skulu vera með a.m.k. fimm ára uppsagnarfresti, nema þau séu ekki lengur talin til gjaldþols félagsins eða að endurgreiðslur fyrir gjalddaga séu háðar samþykki Fjármálaeftirlitsins. Verður váttryggingafélagið þá að óska eftir slíku samþykki að minnsta kosti sex mánuðum fyrir áætlaðan greiðsludag og tilgreina áætlað gjaldþol og lágmarksgjaldþol bæði fyrir og eftir endurgreiðslu. Því aðeins skal heimila endurgreiðslu að gjaldþol váttryggingafélagsins fari ekki niður fyrir lágmarksgjaldþol.

d. Lánssamningurinn má ekki fela í sér ákvæði sem gera ráð fyrir endurgreiðslu fyrr en á gjalddaga, nema váttryggingafélaginu verði slitið.

e. Samþykki Fjármálaeftirlitsins þarf til að breyta lánssamningum.

Fjárhæð samkvæmt þessum tölulíð má ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra. Þar af mega víkjandi lán með fastan lánstíma og heildarfjárhæð forgangshlutafjár ekki fara yfir 25% samanlagt.

5. Skuldabréf án tiltekens lánstíma og önnur bréf, svo sem forgangshlutafé sem ekki fellur undir 4. tölul., ef samningarnir uppfylla eftirtalin skilyrði:

a. Ekki má endurgreiða bréfin að frumkvæði handhafa og ekki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins.

- b. Samið er um að váttryggingafélagið megi fresta greiðslu á vöxtum.
- c. Kröfur á hendur váttryggingafélaginu samkvæmt þessum tölulið víkja fyrir öllum öðrum kröfum sem ekki eru víkjandi.
- d. Skjalfest er við útgáfu skuldabréfanna að eftirstöðvar og ógreidda vexti megi nota til að mæta tapi þannig að váttryggingafélagi sé kleift að halda áfram starfsemi sinni.
- e. Aðeins skal telja með innborgaðar fjárhæðir.
- Fjárhæð samkvæmt þessum tölulið og fjárhæð skv. 4. tölul. mega samanlagt ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
6. Helmingur óinnborgaðs hlutfjár eða stofnfjár, enda nemi innborgað fé minnst 25% heildarfjárins. Þessi fjárhæð má ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
7. Viðbótarframlög eða aukaiðgjöld sem gagnkvæm váttryggingafélög önnur en líftryggingafélög, eða félög hliðstæðrar gerðar með breytilegum framlögum, mega krefja félagsmenn um á reikningsárinu, allt að helmingi mismunar á hámarki þess sem krefjast má og þess sem þegar hefur verið krafist. Þessi fjárhæð má ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
8. Duldir sjóðir vegna vanmats eigna, enda séu þeir af varanlegum toga.
9. Allt að 50% áætlaðs framtíðarhagnaðar af líftryggingum. Framtíðarhagnað skal þá áætla með því að margfalda árlegan hagnað, eða lægri tölu, með stuðli sem svarar til gildistíma líftrygginganna sem eftir er í árum talið, þó ekki með hærri stuðli en 6. Með árlegum hagnaði er átt við meðaltal hagnaðar af líftryggingarekstri samkvæmt rekstrarreikningi fimm undangengin ár í viðkomandi greinum líftrygginga. Þessi fjárhæð má ekki fara yfir 25% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
10. Hluti iðgjaldaskuldar í líftryggingum með eða án Zillmer-aðferðar. Þegar Zillmer-aðferð er ekki beitt eða henni er beitt og kostnaðarálag vegna öflunar líftrygginga er lægra en álagið sem fylgið er í iðgjöldum vegna öflunar líftrygginganna má reikna til gjaldþols mismuninn á iðgjaldaskuld án Zillmer-aðferðar eða iðgjaldaskuld með Zillmer-aðferð að hluta og iðgjaldaskuld þar sem reiknað er samkvæmt Zillmer-aðferð með öflunarkostnaði að fullu eins og í reiknigrundvelli iðgjalda. Fjárhæðin sem færð er til gjaldþols samkvæmt þessum tölulið má þó aldrei vera hærri en 3,5% af mismun líftryggingarfjárhæða og iðgjaldaskuldar samanlagt vegna líftryggingarsamninga þar sem unnt er að beita Zillmer-aðferð. Frá þessum mismun skal draga allan óafskrifaðan eignfærðan öflunarkostnað.
11. Nauðsynlegar afskriftir og niðurfærslur. Sé nauðsynlegt að afskrifa eða niðurfæra eignaliði umfram það sem gert er í efnahagsreikningi skal það koma til lækkunar gjaldþoli. Meðal annars skal hafa hliðsjón af atriðum utan efnahags.
12. Lækkun tjónaskuldar sem stafar af núvirðingu hennar. Þó þarf ekki að draga frá gjaldþoli lækkun vegna núvirðingar tjóna í slysa- og sjúkratryggingum, né heldur vegna lífeyrisgreiðslna í öðrum greinaflokkum.
- [13. a. Hlutdeild í hlutdeildarfélagi sem váttryggingafélag á í váttryggingafélögum, eignarhaldsfélögum á váttryggingasviði, fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum á fjármálasviði.
- b. Liðir sem taldir eru upp í 4. og 5. tölul. þessarar málsgreinar og váttryggingafélag á í krafti hlutdeildar í félögum sem getið er í a-lið hér á undan.]<sup>1)</sup>
- Gjaldþol váttryggingafélags er reiknað með því að leggja saman fjárhæðir skv. 1.–5. tölul. og draga frá fjárhæðir skv. [11.–13. tölul.]<sup>1)</sup> Fjárhæðir skv. 6.–10. tölul. má leggja við framangreindar fjárhæðir hafi Fjármálaeftirlitið fallist á rökstudda ósk váttryggingafélags um það. Ef horfur eru á að gjaldþol verði einhvern tímann á næstu þremur árum lægra en gjaldþol reiknað skv. [1.–13. tölul.]<sup>1)</sup> skal til viðbótar færa gjaldþolið niður um muninn á framantöldum liðum og áætluðu lögsta gjaldþoli á næstu þremur árum. [Þegar fjárfesting í hlutum í öðru fjármálafyrirtæki, fyrirtæki tengdu fjármálasviði, váttryggingafélagi eða eignarhaldsfélagi á váttryggingasviði er bráðabirgðaráðstöfun og ætluð sem fjárhagsaðstoð við endurskipulagningu eða til bjargar hlutaðeigandi fyrirtæki er Fjármálaeftirlitinu heimilt að veita undanþágu frá ákvæði þessarar málsgreinar um frádrátt liða samkvæmt tölulið 13. a og b.]<sup>1)</sup>
- Aðlagð gjaldþol váttryggingafélags, sem á annað váttryggingafélag að dótturfélagi eða hlutdeildarfélagi, er gjaldþol þess skv. 2. mgr. að frádragnum fjárhæðum sem verða til við að sömu eignir eru taldar beint eða óbeint hjá fleiri en einum aðila, svo og öllum eignum sem verða til við gagnkvæma fjármögnun. [Tekið skal tillit til allra dóttur- og hlutdeildarfélaga váttryggingafélagsins, eignarhaldsfélaga á váttryggingasviði, blandaðra eignarhaldsfélaga á váttryggingasviði, félaga sem eiga hlutdeild í váttryggingafélaginu og annarra dóttur- og hlutdeildarfélaga þeirra félaga.]<sup>1)</sup>
- Fjármálaeftirlitið getur í sérstökum tilvikum krafist eða heimilað að önnur aðferð sé notuð við útreikning aðlagðs gjaldþols.
- [Sé váttryggingafélag dótturfélag annars váttryggingafélags eða eignarhaldsfélags á váttryggingasviði skal reikna aðlagð gjaldþol móðurfélagsins samkvæmt ákvæðum þessarar greinar auk útreiknings á gjaldþoli váttryggingafélagsins. Við útreikninginn skal taka tillit til allra hlutdeildarfélaga



móðurfélagsins.

Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um fjármálasamsteypur. Um útreikning á gjaldþoli fyrir fjármálasamsteypur skulu gilda reglur sem Fjármálaeftirlitið setur.]<sup>1)</sup>

Nánar skal kveða á um útreikning á aðlöguðu gjaldþoli í reglugerð.<sup>2)</sup> Þar má einnig tilgreina undanþágur frá skyldu til að reikna aðlagð gjaldþol. Taki útreikningurinn til fyrirtækja í öðrum ríkjum fer um samstarf eftirlitsstjórnvalda eftir alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og samstarfssamningum sem Fjármálaeftirlitið gerir á grundvelli þeirra.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>L. 130/2004, 18. gr. <sup>2)</sup>Rg. 954/2001. <sup>3)</sup>L. 37/2003, 1. gr. *Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. 9. gr. s.l.*

**30. gr.** [Gjaldþol váttryggingafélags, sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi, skal á hverjum tíma nema minnst þeirri fjárhæð sem hærri er samkvæmt eftirfarandi útreikningi og nefnist lágmarksgjaldþol félagsins, sbr. þó 33. gr.:

1. Við útreikning á lágmarksgjaldþoli á grundvelli iðgjalda skal nota þá fjárhæð sem hærri er af bókfærðum iðgjöldum og iðgjöldum ársins samkvæmt rekstrarreikningi. Byggt skal á iðgjöldum að frádrögnum endurgreiðslum og niðurfellingum, en án frádráttar á hlut endurtryggjenda. Hækka skal iðgjöld í greinaflokkum skv. 11., 12. og 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. um 50%. Í gagnkvæmum váttryggingafélögum skal telja með iðgjöldum þau framlög eigenda á reikningsárinu sem jafna má til iðgjalda.

Fjárhæð sem reiknuð er skv. 1. mgr. þessa tölulíðar skal skipt í tvennt, þannig að fyrri hlutinn nemi allt að 4.250 millj. kr. og sá síðari því sem umfram er. Fjárhæð þessi skal taka árlegum breytingum með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. 33. gr. Leggja skal saman 18% af fyrri hlutanum og 16% af því sem umfram er. Niðurstaða þeirrar samlagningar er síðan margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra eigin tjóna síðustu þriggja reikningsára og samanlagðra tjóna í heild síðustu þrjú reikningsár samkvæmt rekstrarreikningi, en þó aldrei með lægri tölu en 0,5.

2. Við útreikning á lágmarksgjaldþoli á grundvelli tjóna skal byggt á meðalfjárhæð tjóna ársins síðustu þrjú reikningsár, að frádrögnum yfirteknum váttrygðum fjármunum og réttindum sem félagið öðlast, en án frádráttar á hlut endurtryggjenda. Áður en meðaltal er reiknað skal hækka tjón í greinaflokkum skv. 11., 12. og 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. um 50%. Reki váttryggingafélag starfsemi skv. 18. tölul. 1. mgr. 22. gr. skal leggja við tjónsfjárhæðir í þeirri grein allan kostnað sem félagið hefur borið vegna veittrar aðstoðar, jafnvel þótt hann kunni að falla undir aðra liði í rekstrarreikningi.

Fjárhæð sem reiknuð er skv. 1. mgr. þessa tölulíðar skal skipt í tvennt, þannig að fyrri hlutinn nemi allt að 2.975 millj. kr. og sá síðari því sem umfram er. Fjárhæð þessi skal taka árlegum breytingum með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. 33. gr. Leggja skal saman 26% af fyrri hlutanum og 23% af því sem umfram er. Útkoma þeirrar samlagningar er síðan margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra eigin tjóna síðustu þriggja reikningsára og samanlagðra tjóna í heild síðustu þrjú reikningsár samkvæmt rekstrarreikningi en þó aldrei með lægri tölu en 0,5.

Í útreikningum skv. 1. mgr. skal miða við meðaltal sjö síðustu reikningsára í stað þriggja reki félagið aðallega starfsemi í óveðurs-, hag- eða frostskaðatryggingum eða í greiðsluváttryggingum.

Ef lágmarksgjaldþol reynist vera lægra en á næstliðnu reikningsári skal það ekki lækka meira hlutfallslega en sem nemur hlutfallslegri lækkun eigin tjónaskuldar milli sömu ára.

Í sjúkratryggingum sem reknar eru samkvæmt tæknilegum reiknigrundvelli skal miða við 6% eða 5,33% bókfærðra iðgjalda í stað 18% eða 16% þegar reiknað er á grundvelli iðgjalda, og 8,67% eða 7,67% meðaltjónsfjárhæðar á síðustu þremur árum í stað 26% eða 23% þegar reiknað er á grundvelli tjóna og eftirfarandi skilyrðum er öllum fullnægt:

1. Iðgjöld eru reiknuð samkvæmt tryggingastærðfræðilegum aðferðum út frá sjúkratöflum.

2. Váttryggingaskuldin tekur m.a. mið af hækkandi aldri.

3. Kveðið er á um greiðslu viðbótariðgjalda til að koma upp hæfilegu öryggisálagi.

4. Váttryggingafélagið má segja váttryggingarsamningum upp fyrir lok 3. váttryggingarárs í síðasta lagi.

5. Váttryggingarsamningar kveða á um að hækka megi iðgjöld eða lækka bætur á váttryggingartímabilinu.

Í reglugerð er heimilt að kveða á um hvort og hvernig tekið skuli tillit til hliðarstarfsemi skv. 11. gr. við útreikning á lágmarksgjaldþoli.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 37/2003, 2. gr. *Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. 9. gr. s.l.*

**31. gr.** [Gjaldþol váttryggingafélags sem rekur líftryggingastarfsemi skal á hverjum tíma nema minnst samanlögðum fjárhæðum skv. 1.–7. tölul. hér á eftir, en samtala þessi nefnist lágmarksgjaldþol félagsins, sbr. þó 33. gr.:

1. Hlutdeild áhættu- og söfnunarlíftrygginga án fjárfestingaráhættu skv. 1. tölul. 23. gr. er samtala þeirra fjárhæða sem koma út úr a-, b- og c-lið hér á eftir:

a. Reikna skal 4% af líftryggingaskuldinni í frumtryggingum samkvæmt reiknigrundvelli án frádráttar á hlut endurtryggjenda, en að viðbætri líftryggingaskuld vegna móttekinna lífendurtrygginga. Sú fjárhæð er margfölduð með hlutfallinu milli líftryggingaskuldar að frádrögnum hlut endurtryggjenda og heildarlíftryggingaskuldar eins og hlutfallið var á næstliðnu reikningsári, en hlutfall þetta má þó aldrei vera lægra en 0,85.

b. Reikna skal 0,3% af samanlögðum þeim hluta líftryggingarfjárhæða vegna dánaráhættu sem líftryggingafélagið ber áhættu af gagnvart hinum líftryggðu í lok reikningsárs án frádráttar á hlut endurtryggjenda. Sú fjárhæð er margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra líftryggingarfjárhæða að frádrögnum hlut endurtryggjenda og heildarlíftryggingarfjárhæða eins og hlutfallið var á næstliðnu reikningsári, en hlutfall þetta má þó aldrei vera lægra en 0,50.

c. Beita skal aðferð 30. gr. til þess að reikna gjaldþolskröfu vegna viðbótartrygginga sem falla undir f- til h-lið 1. tölul. 23. gr.

Sé um að ræða tímabundnar dánaráhættulíftryggingar með gildistíma í þrjú ár eða skemur skal stuðullinn í b-lið vera 0,1% í stað 0,3% og 0,15% sé gildistími lengri en þrjú ár en mest fimm ár.

2. Hlutdeild hjóna- og barnalíftrygginga skv. 2. tölul. 23. gr. er reiknuð eins og í 1. tölul. þessarar málsgreinar.

3. Hlutdeild áhættu- og söfnunarlíftrygginga með fjárfestingaráhættu skv. 3. tölul. 23. gr. er samtala fjárhæða samkvæmt eftirfarandi:

a. Ef líftryggingafélagið ber fjárfestingaráhættu skal reikna 4% af líftryggingaskuldinni í frumtryggingum skv. a-lið 1. tölul.

b. Ef kostnaðarhluti iðgjalda er bundinn til að minnsta kosti fimm ára án þess að líftryggingafélagið beri fjárfestingaráhættu skal reikna 1% af líftryggingaskuldinni skv. a-lið 1. tölul.

c. Ef líftryggingafélagið ber ekki fjárfestingaráhættu og kostnaðarhluti iðgjalda er ekki bundinn til að minnsta kosti fimm ára skal reikna 25% af skrifstofu- og stjórnunarkostnaði við rekstur þeirrar starfsemi á síðasta reikningsári.

d. Vegna dánaráhættu skal reikna hlutfall líftryggingarfjárhæða skv. b-lið 1. tölul.

4. Hlutdeild varanlegra heilsutrygginga án uppsagnarréttar skv. 4. tölul. 23. gr. er samtala tveggja liða sem ákvarðast annars vegar af váttryggingaskuldinni, sbr. a-lið 1. tölul., og hins vegar af lágmarksgjaldþoli eins og það er reiknað skv. 30. gr. Þó má falla frá kröfu 2. tölul. 4. mgr. þeirrar greinar þegar um hópvátryggingar er að ræða.

5. Hlutdeild annarra líftrygginga skv. 5. tölul. 23. gr. í lágmarksgjaldþoli skal ákveðin með reglugerð.

6. Hlutdeild endurtrygginga líftrygginga skv. 6. tölul. 23. gr. skal ákveðin skv. 1.–5. tölul. í samræmi við eðli þeirra líftryggingarsamninga sem endurtryggðir eru. Sé endurtryggingarsamningur ekki til lengri tíma en eins árs er þó heimilt að beita aðferð 30. gr.

7. Hlutdeild slysa- og sjúkratrygginga skv. 1.–2. tölul. 1. mgr. 22. gr. skal ákvörðuð skv. 30. gr.  Í reglugerð er heimilt að kveða á um hvort og hvernig tekið skuli tillit til hliðarstarfsemi skv. 11. gr. við útreikning á lágmarksgjaldþoli.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 37/2003, 3. gr.](#) Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. [9. gr. s.l.](#)

**32. gr.** ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 37/2003, 4. gr.](#)

**33. gr.** [Prátt fyrir ákvæði 30. og 31. gr. skal lágmarksgjaldþol váttryggingafélags aldrei vera lægra en 255 millj. kr. Stundi váttryggingafélagið eingöngu starfsemi skv. 1.–9. eða 16.–18. tölul. 1. mgr. 22. gr. má lágmarksgjaldþol ekki vera lægra en 170 millj. kr. Fjárhæðir þessar skulu taka breytingum hinn 31. desember ár hvert í samræmi við breytingar á samræmdri vísitölu neysluverðs í aðildarríkjum EES frá gildinu 111,2 og breytingar á opinberu viðmiðunargengi evru frá genginu 85 kr. Nánar skal kveðið á um útreikning fjárhæða þessara í reglugerð.]<sup>1)</sup>

Að minnsta kosti þriðjungur lágmarksgjaldþols, þó ekki lægri fjárhæð en segir í 1. mgr., skal myndaður af gjaldþolsliðum skv. 1.–5. tölul. í 1. mgr. 29. gr. Einnig er heimilt að telja þar með gjaldþolsliði skv. 8. tölul. 1. mgr. 29. gr. að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið getur heimilað að lágmarksfjárhæðir skv. 1. mgr. séu lægri í gagnkvæmu váttryggingafélagi en í váttryggingahlutafélagi að teknu tilliti til ábyrgðar váttryggingartaka samkvæmt samþykktum félagsins, sbr. 42. gr. Lágmarksfjárhæðir mega þó aldrei vera lægri en þrjár fjórðu hlutar þess sem krafist er í váttryggingahlutafélagi.

Við stofnun váttryggingafélags og meðan félag starfar á grundvelli framlagðrar áætlunar um starfsemi, sbr. 24. gr. eða 90. gr., skal tilskilið lágmarksgjaldþol reiknað á grundvelli áætlunarinnar og endurskoðunar hennar ef forsendur áætlunarinnar breytast.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[Rg. 459/2003](#), <sup>2)</sup>[L. 37/2003, 5. gr.](#) Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. [9. gr. s.l.](#)

Váttryggingaskuld.



**34. gr.** Vátryggingaskuldin skal metin þannig að hún samsvari óuppgerðum heildarskuldbindingum vátryggingafélags vegna gerðra vátryggingasamninga. Í reglugerð um ársreikning og samstæðureikningsskil vátryggingafélaga skulu sett nánari ákvæði um mat vátryggingaskuldarinnar.

Vátryggingafélag skal, auk þess að uppfylla á hverjum tíma gjaldþolsskilyrði samkvæmt lögum þessum, sjá til þess að á hverjum tíma séu fyrir hendi eignir, sérstaklega tilgreindar til jöfnunar vátryggingaskuldinni. Eignirnar skulu valdar með tilliti til öryggis, ávöxtunar og markaðsaðstæðna og skal félagið tryggja fjölbreytni og dreifingu eignanna. Skal í hverju tilviki fyrir sig meta þá áhættu sem felst í þeim eignum sem ætlað er að mæta vátryggingaskuldinni og sérstaklega með tilliti til dreifingar þannig að vægi einstakra tegunda og eignaliða verði takmarkað. Taka skal tillit til þeirrar áhættu sem felst í fjárfestingu af tiltekinni tegund og takmarka fjárhæðir til jöfnunar vátryggingaskuldinni í samræmi við það.

Setja skal nánari ákvæði í reglugerð<sup>1)</sup> um þær tegundir eigna sem telja má til jöfnunar vátryggingaskuld félags, samsetningu þeirra og vægi.

<sup>1)</sup> [Rg. 646/1995, sbr. 581/1997 og 699/2003.](#)

**35. gr.** Eignir til jöfnunar vátryggingaskuld vegna vátryggingaáhættu sem er í aðildarríki skulu ávaxtaðar í aðildarríki nema [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> veiti undanþágu frá því skilyrði sérstaklega.

Velja skal eignir til jöfnunar vátryggingaskuldinni með tilliti til gengisáhættu þannig að dregið sé úr vægi hennar svo sem kostur er. Vátryggingafélagi er heimilt að ávaxta eignir á móti allt að 20% vátryggingaskuldbindinga, sem eru í tilteknum gjaldmiðli, í öðrum gjaldmiðli.

Vátryggingafélagi skal frjálst að ávaxta eignir sem ekki er þörf til jöfnunar vátryggingaskuldinni að teknu tilliti til varfærniþjónarmiða og að uppfylltum skilyrðum um fullnægjandi gjaldþol félagsins.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 5. gr.](#)

**36. gr.** Stjórn vátryggingafélags, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, skal sjá til þess að félagið hafi yfir að ráða nægilegri sérþekkingu til þess að meta og reikna út vátryggingaskuld félagsins og til að sjá um tryggingatæknilega útreikninga og athuganir fyrir félagið. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur gert kröfu um að aðili með sérfræðikunnáttu á því sviði verði ráðinn að vátryggingafélagi telji það slíka þekkingu ekki í nægilegum mæli fyrir hendi hjá félaginu.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 5. gr.](#)

**37. gr.** Líftryggingafélag skal tryggja sér þjónustu tryggingastærðfræðings, eða sérfræðings með sambærilega þekkingu, sem hefur á hendi nauðsynlega tryggingatæknilega útreikninga og athuganir fyrir félagið. Sá einn má taka að sér slíkt starf fyrir líftryggingafélag sem hlotið hefur viðurkenningu [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

Tryggingastærðfræðingur líftryggingafélags skal reikna út vátryggingaskuld (líftryggingaskuld) félagsins. Hann skal fylgjast með því að farið sé eftir reiknigrundvelli iðgjalda, iðgjaldasjóðs og ágóðaúthlutunar og að fylgt sé settum reglum um ákvörðun endurkaupsverðs og fjárhæða gjaldfrjálsra líftrygginga. Sama gildir um sjúkra- og heilsutryggingar sem reknar eru samkvæmt tæknilegum grundvelli.

Tryggingastærðfræðingur líftryggingafélags getur krafist allra gagna og upplýsinga af félaginu til að hann geti innt starf sitt af hendi. Hann getur krafist þess að stjórnin sé kölluð saman og hefur að jafnaði rétt til þess að vera viðstaddur og tjá sig á fundum stjórnarinnar. Sé hann ekki sammála ákvörðun stjórnar hefur hann rétt til að láta skrá álit sitt í gerðabók félagsins.

Komist tryggingastærðfræðingur að því í starfi sínu að líftryggingafélag, sem hann starfar fyrir, fari ekki eftir settum reglum varðandi framangreind atriði skal hann tafarlaust tilkynna það [Fjármálaeftirlitinu].<sup>1)</sup> [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur krafist tryggingastærðfræðing líftryggingafélags um þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með iðgjaldagrundvelli, líftryggingaskuld og fjárhagsstöðu líftryggingafélags.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 5. gr.](#)

**38. gr.** Vátryggingafélag skal halda skrá yfir þær eignir sem eru til jöfnunar vátryggingaskuld eða líftryggingaskuld á hverjum tíma og sjá til þess að nýjar eignir verði skráðar á reikningsárinu þegar breytingar eiga sér stað. Afrit skrárinnar, staðfest af löggiltum endurskoðanda og þegar við á tryggingastærðfræðingi, skal sent [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> með ársreikningi og á öðrum tíma ef [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> telur ástæðu til.

<sup>1)</sup> [L. 84/1998, 5. gr.](#)

*Eignarabild.*

**39. gr.** [Aðilar sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í vátryggingafélagi skulu leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram. Með virkum eignarhlut er átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi fyrirtækis. Samþykkis Fjármálaeftirlitsins skal enn fremur aflað þegar einstaklingur eða lögaðili eykur svo við eignarhlut sinn að bein eða óbein hlutdeild hans í eigin fé eða atkvæðisrétti fer yfir 20%, 33% eða 50% eða nemur svo stórum hluta að vátryggingafélag verði talið

#### dótturfyrirtæki hans.

Þeir sem hyggjast eignast svo stóran eignarhlut í váttryggingafélagi sem um ræðir í 1. mgr. skulu beina skriflegri umsókn til Fjármálaeftirlitsins. Umsókn skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn og heimili umsækjanda.
2. Nafn þess váttryggingafélags sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
4. Áform um breytingar á verkefnum váttryggingafélags.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu umsækjanda.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl umsækjanda við váttryggingafélag.
8. Reynslu umsækjanda af fjármálastarfsemi.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þátttöku umsækjanda í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
11. Náin tengsl umsækjanda við aðra lögaðila, sbr. 3. mgr. [4. gr. laga nr. 113/1996](#), um

viðskiptabanka og sparisjóði.

12. Aðrar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fer fram á að umsækjandi veiti og máli skipta við mat á hæfi eigenda virkra eignarhluta.

Sé umsækjandi lögaðili skal framangreind upptalning eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágur frá skilum á upplýsingum skv. 2. mgr. hafi lögaðili ekki tök á að afla þeirra eða ef umsækjandi lýtur opinberu fjármálaeftirliti í öðru ríki og unnt sé að afla sambærilegra upplýsinga frá fjármálaeftirliti heimaríkis umsækjanda.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs váttryggingafélags og skal gæta meðalhófs við það mat. Við mat á hæfi umsækjanda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvela eftirlit með hlutaðeigandi

váttryggingafélagi. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort nán tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.

6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.

7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.

Telji Fjármálaeftirlitið umsækjanda ekki hæfan til þess að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs váttryggingafélagsins skal það synja umsækjanda um leyfi til þess. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að fallast á umsókn, þrátt fyrir að umsækjandi teljist ekki hæfur til að eiga eignarhlutinn, gegn því að umsækjandinn gripi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, t.d. að fela eignarhaldið sérstöku eignarhaldsfélagi sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða tilnefna einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í félagsstjórn.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skv. 5. mgr. skal vera skrifleg og hafa borist umsækjanda innan eins mánaðar frá þeim degi er því bærust fullnægjandi upplýsingar ásamt fylgigögnum. Berist ákvörðun Fjármálaeftirlitsins umsækjanda ekki innan þess tíma telst það hafa samþykkt umsóknina.

Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn.

Heimild til að eignast eða auka við virkan eignarhlut í váttryggingafélagi gildir í sex mánuði eftir að samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Nýti umsækjandi ekki heimildina á þeim tíma ber honum að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins á nýjan leik, sbr. 1. og 2. mgr.

Sæki aðili ekki um leyfi Fjármálaeftirlitsins í tilefni af kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 1. mgr., fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi váttryggingafélagi um brottfall atkvæðisréttarins. Skal Fjármálaeftirlitið gera hlutaðeigandi aðila að leggja fram umsókn ásamt fylgigögnum skv. 2. mgr. Berist umbeðin gögn innan tilskilins frests tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um afgreiðslu umsóknar skv. 5. mgr. Berist umbeðin gögn ekki innan fjögurra vikna frá því að um þau var beðið eða Fjármálaeftirlitið synjar viðkomandi aðila um leyfi til að eiga eða auka við virkan eignarhlut skal honum skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram

leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimili Fjármálaeftirlitið viðkomandi aðila að eignast eða auka við virkan eignarhlut fá hlutirnir atkvæðisrétt að nýju.

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi váttryggingafélagi um brottfall atkvæðisréttarins. Skal viðkomandi aðila að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjáreign sinni að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muni verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir 20%, 33%, 50% eða svo mikið að váttryggingafélagið hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi skal það einnig tilkynnt.

Þegar tilkynning hefur borist um aðilaskipti að hlutabréfum í váttryggingafélagi sem valda því að hlutafjáreign fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 1. mgr. skal félagsstjórn þess tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal váttryggingafélag tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í því og um hlutafjáreign hvers þeirra.

Ákvæði þessarar greinar gilda um nán tengsl eftir því sem við getur átt. Ekki má mynda nán tengsl nema sýnt sé að þau hindri ekki eftirlit með starfsemi félagsins.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 69/2001, 11. gr.

**40. gr.** [Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í váttryggingafélagi, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.

2. Lagt fyrir hlutaðeigandi váttryggingafélag að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.

3. Lagt fyrir félagsstjórn hlutaðeigandi váttryggingafélags að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 4. mgr. 39. gr. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi váttryggingafélagi, væri hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar eru í 1. mgr., þyki það nauðsynlegt.

Telji Fjármálaeftirlitið að nán tengsl hindri eftirlit með starfsemi váttryggingafélags skal það fara fram á að tengslin verði strax rofin, nema það telji aðrar ráðstafanir fullnægjandi.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 69/2001, 12. gr.

**41. gr.** Váttryggingahlutafélag má sjálft aldrei eiga meira en 10% hlutafjárins. Atkvæðisréttur fylgir ekki hlutabréfum sem váttryggingahlutafélag á sjálft.

Gagnkvæmt váttryggingafélag má ekki afla eigin stofnfjárhluta til eignar eða að veði gegn greiðslu. Dótturfélag slíks félags má ekki afla stofnfjárhluta í móðurfélaginu til eignar eða að veði gegn greiðslu.

Megi greiða nýja hluti með skuldajöfnuði eða á annan hátt en með reiðufé við hækkun hlutafjár eða stofnfjár skulu reglur þar að lútandi koma fram í ákvörðun félagsfundar um hækkunina og gildir ákvæði 16. gr. eftir því sem við getur átt. Ákvörðun um að innborgun nýrra hluta geti farið fram með skuldajöfnuði skal hljóta samþykki [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

Allar ákvarðanir um lækkun hlutafjár eða stofnfjár í váttryggingafélagi skulu háðar samþykki [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup> Stofnfé gagnkvæms váttryggingafélags má ekki lækka eða endurgreiða nema samþykki eftirlitsins liggi fyrir.

Í gagnkvæmum váttryggingafélögum og félögum sem starfa samkvæmt sérlögum skal halda bók um stofnfjárhluti. Stofnfjárhlutirnir skulu skráðir í bókina með upplýsingum um nafn og heimilisfang ábyrgðarmanns. Stofnfjárhluturinn skal hafa áritun félagsins um skrásetninguna.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**42. gr.** Hver sá sem váttryggir hjá gagnkvæmu váttryggingafélagi er sameigandi þess. Settar skulu reglur um ábyrgð váttryggingataka á skuldbindingum félagsins í samþykktum þess.

Undanþiggja má váttryggingafélag sem endurtryggir hjá gagnkvæmu félagi slíkri ábyrgð samkvæmt

heimild í samþykktum félagsins. Endurtryggingaiðgjöld, sem undanþegin eru, mega ekki nema meira en 10% af heildariðgjöldum félagsins án samþykkis [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

Ábyrgð váttryggingataka skal miða við almanaksár og fellur hún niður miðað við hver áramót ef eigi er krafa gerð á hendur váttryggingataka innan tveggja ára frá lokum þess almanaksárs er váttrygging féll úr gildi.

Einungis skiptastjóri þrotabús eða skilastjórn gagnkvæms váttryggingafélags getur krafð váttryggingataka um greiðslu samkvæmt ábyrgðarskuldbindingum þeirra en ekki einstakir kröfuhafar félagsins. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur þó heimilað stjórn gagnkvæms váttryggingafélags að krefja váttryggingataka um slíka greiðslu, enda sé slíks þörf til þess að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar. Slíka heimild má þó einungis veita til eins árs í senn.

Á hverju váttryggingaskírteini, sem gagnkvæmt váttryggingafélag gefur út, skal koma skýrt fram hvernig ábyrgð váttryggingataka er háttáð.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

#### IV. kafli. Stjórn. Endurskoðun og reikningsskil.

##### Stjórn.

**43. gr.** Stjórn váttryggingafélags, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, skal kjörin á aðalfundi samkvæmt ákvæðum samþykktu félagsins og skal skipuð þremur mönnum hið fæsta. Stjórnin hefur almennt eftirlit með því að starfsemi félagsins fari að lögum og samþykktum, þar á meðal eftirlit með bókhaldi og ráðstöfun fjármuna félagsins. [Stjórnin ber ásamt framkvæmdastjóra ábyrgð á því að skipulag félagsins og innra eftirlit sé fullnægjandi og á því að félagið geti lagt fram upplýsingar sem þörf er á til eftirlits með því. Fjármálaeftirlitið getur sett almennar reglur um fyrirkomulag innra eftirlits í váttryggingafélögum.]<sup>1)</sup>

[Stjórnamenn og framkvæmdastjórnar skulu vera búsettir hér á landi, vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld, svo og löggjöf um váttryggingastarfsemi. [Ríkisborgarar þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, svo og ríkisborgarar aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, eru undanþegnir búsetuskilyrðum enda séu viðkomandi ríkisborgarar búsettir í EES-ríki eða aðildarríki stofnsamningsins.]<sup>2)</sup> Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum. Menntun, starfsreynsla og starfsferill framkvæmdastjóra skal vera með þeim hætti að tryggt sé talið að hann geti gegnt stöðu sinni á viðhlitandi hátt.]<sup>3)</sup>

Stjórnin boðar til aðalfunda. Sé ekki boðað til aðalfundar sem halda skal í samræmi við lög, samþykktir eða ákvörðun aðalfundar boðar [Fjármálaeftirlitið]<sup>4)</sup> til hans að kröfu stjórnarmanns, framkvæmdastjóra, endurskoðanda eða aðila sem atkvæðisbær er á aðalfundi. [Fjármálaeftirlitið]<sup>4)</sup> tilnefnir fundarstjóra og skal stjórnin afhenda honum skrá yfir þá sem atkvæðisbærir eru, gerðabók aðalfunda og endurskoðunarbók. Félagið greiðir kostnað við aðalfundinn.

Fái stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar þóknun eða aðrar tekjur af váttryggingum, sem félagið yfirtekur eða lætur af hendi, vegna þátttöku í umboðs- eða miðlunarstarfsemi eða vegna fjárhagslegra hagsmuna í slíkri starfsemi skal [Fjármálaeftirlitinu]<sup>4)</sup> send tilkynning þar að lútandi.

Stjórn móðurfélags ber að tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>4)</sup> þegar mynduð er félagasamtæða og váttryggingafélag öðlast yfirráð í öðru félagi. [Einnig skal tilkynna verulegar breytingar á skipulagi samtæðu þegar þær ganga í gildi.]<sup>3)</sup>

[Stjórn váttryggingafélags skal setja verklagsreglur um verðbréfavíðskipti félagsins, stjórnar þess og starfsmanna. Verklagsreglurnar skulu staðfestar af Fjármálaeftirlitinu.]<sup>5)</sup>

Stjórn og framkvæmdastjóri skulu án tafar gera [Fjármálaeftirlitinu]<sup>4)</sup> viðvart hafi þeir vitneskju um málefni sem hafa úrslitabýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins.

<sup>1)</sup>[L. 97/2000, 4. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 76/2002, 53. gr.](#) <sup>3)</sup>[L. 63/1997, 12. gr.](#) <sup>4)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>5)</sup>[L. 11/2000, 16. gr.](#)

**44. gr.** Ársreikning skal semja fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal hafa að geyma rekstrarreikning, efnahagsreikning, skýringar og upplýsingar um liði utan efnahagsreiknings. Einnig skal semja skýrslu stjórnar sem ásamt ársreikningi myndar eina heild. Reikningsár váttryggingafélags er almanaksárið. Ársreikningur skal gefa glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu váttryggingafélags og skal gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju.

Ársreikningur og skýrsla stjórnar skulu undirrituð af stjórn og framkvæmdastjóra. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri mótbáruð fram að færa skal viðkomandi undirrita með fyrirvara og gera grein fyrir því í skýrslu stjórnar hvað felst í fyrirvaranum.

Ársreikningur ásamt skýrslu stjórnar skal liggja frammi til afhendingar á afgreiðslustað váttryggingafélags eftir samþykkt hans á aðalfundi.

Ef ársreikningur váttryggingafélags er ekki í samræmi við lög og reglugerðir eða samþykktir félagsins

getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> krafist breytinga á reikningnum og að hann verði tekinn á ný til umfjöllunar á félagsfundi og skal félaginu þá settur hæfilegur frestur. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal birta meginniðurstöður ársreiknings í Lögbirtingablaði.

Ráðherra setur nánari ákvæði um form og innihald ársreiknings og um samstæðureikningsskil með reglugerð.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>Rg. 612/1996, rg. 613/1996, sbr. 956/2001; rg. 677/1996.

*Endurskoðun og reikningsskil.*

**45. gr.** Ársreikningur váttryggingafélags skal endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda. Aðalfundur kýs endurskoðendur í samræmi við samþykktir félags. Sé váttryggingafélagið hluti félagasamstæðu skal löggiltur endurskoðandi vera sameiginlegur fyrir samstæðuna í heild. Ef um er að ræða félag af því tagi sem getið er í 2. mgr. 11. gr. getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> gert kröfu um að a.m.k. einn löggiltur endurskoðandi sé sameiginlegur fyrir öll félögin.

Endurskoðandi má ekki eiga sæti í stjórn, vera starfsmaður váttryggingafélags eða starfa í þágu þess að öðru en endurskoðun. Hann má ekki vera skuldugur félaginu, hvorki sem skuldari né ábyrgðarmaður, og sama gildir um maka hans.

Endurskoðendur félags eiga rétt á að sitja stjórnar- og félagsfundi í váttryggingafélagi og er skylt að mæta á aðalfundi æski stjórn eða atkvæðisbær maður þess.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**46. gr.** Endurskoðandi skal endurskoða ársreikning váttryggingafélags í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Hann skal með endurskoðun sinni komast að rökstuddri niðurstöðu um áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ársreikningurinn veitir og ganga úr skugga um að ársreikningurinn sé gerður í samræmi við lög, reglur, samþykktir og góða reikningsskilavenju. Endurskoðandi skal árita ársreikning, greina frá niðurstöðum endurskoðunarinnar og láta í ljósi álit sitt. Telji endurskoðandi að skýrsla stjórnar hafi ekki að geyma þær upplýsingar sem ber að veita eða sé ekki í samræmi við ársreikninginn skal hann vekja athygli á þeim atriðum í áritun sinni sem hann telur eðlilegt og rétt að komi fram.

[Endurskoðendum váttryggingafélags er skylt að veita [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> þær upplýsingar um framkvæmd og niðurstöður endurskoðunar er það óskar. Þeim er einnig skylt að gera [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> tafarlaust viðvart fái þeir í starfi sínu fyrir félagið eða þá sem váttryggingafélagið er í nánum tengslum við vitneskju um:

a. líkleg brot á þeirri löggjöf sem gildir um starfsemi félagsins,

b. málefni sem kunna að hafa úrslitabýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins,

c. athugasemdir eða fyrirvara í áritun á ársreikning.

Upplýsingar, sem endurskoðandi veitir [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, teljast ekki brot á lögbundinni eða samningsbundinni þagnarskyldu.<sup>2)</sup>

Birti félag eða samstæða félaga ársreikning opinberlega skal form og orðalag vera í samræmi við hinn áritaða og endurskoðaða ársreikning og með áritun löggilts endurskoðanda. Ef ársreikningur er birtur opinberlega í styttri útgáfu skal auk upplýsinga um fyrirvara við undirritun, ef einhverjir eru, einnig koma fram að um stytta útgáfu sé að ræða.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 63/1997, 13. gr.

**47. gr.** Váttryggingafélag sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi skal innan 10 daga frá undirritun og innan fjögurra mánaða frá lokum reikningsárs senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> endurskoðaðan og undirritaðan ársreikning félagsins. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal setja nánari reglur um þau gögn sem fylgja eiga ársreikningi um starfsemina og nauðsynleg eru til að unnt sé að framfylgja eftirliti í samræmi við lög þessi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**48. gr.** Reki váttryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, útibú eða veiti þjónustu erlendis skal það láta [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> í té upplýsingar um iðgjaldamagn, tjónakostnað og umboðslaun án frádráttar á hlut endurtryggjenda með skiptingu á einstök ríki og starfsemi þar sem útibú er rekið og þar sem þjónusta er veitt. Einnig skal skipting gerð eftir greinaflokkum samkvæmt nánari reglum sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setur. Upplýsingar þessar um starfsemi í aðildarríkjum skulu sendar hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöldum gistiríkja óski þau þess sérstaklega.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal afla hliðstæðra upplýsinga um starfsemi erlendra váttryggingafélaga aðildarríkja hérlendis frá eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi heimaríkja.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**49. gr.** Einungis er heimilt að úthluta sem arði hagnaði samkvæmt samþykktum ársreikningi síðasta reikningsárs, yfirferðum hagnaði frá fyrri árum og óbundnu fé eftir að dregið hefur verið frá tap sem ekki hefur verið jafnað, svo og það fé sem samkvæmt lögum og samþykktum skal lagt í sérstaka sjóði, enda sé ljóst að félagið uppfylli kröfur um tilskilið lágmarksgjaldþol, þess hafi verið gætt að leggja til hliðar nægilegt fé fyrir váttryggingaskuld félagsins, svo og að settum reglum um mat á eignum félagsins



og fyrmingu þeirra hafi verið fylgt.

#### V. kafli. Stjórnýsla. Eftirlit.

*Stjórnýsla.*

■50. gr. Ráðherra váttryggingamála fer með yfirstjórn þeirra málefna sem falla undir lög þessi.

...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

■51.–52. gr. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

*Eftirlit.*

■53. gr. [Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með þeim er reka starfsemi sem háð er ákvæðum laga þessara og útibúum erlendra váttryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi. Um eftirlitið fer samkvæmt lögum þessum og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

■54. gr. [Fjármálaeftirlitið skal a.m.k. árlega kanna gjaldþol og greiðsluþol váttryggingafélaga á grundvelli ársreiknings fyrir næstliðið reikningsár og annarra nauðsynlegra gagna og upplýsinga um starfsemina. Einnig skal kanna aðlagð gjaldþol váttryggingafélaga og móðurfélaga þeirra ef við á. Fjármálaeftirlitið getur snúið sér til dóttur- og hlutdeildarfélaga váttryggingafélags, félaga sem hafa yfirlit yfir eða eiga hlutdeild í váttryggingafélaginu og til dóttur- og hlutdeildarfélaga þeirra félaga til að afla nauðsynlegra gagna hafi váttryggingafélagið sjálf ekki staðið Fjármálaeftirlitinu skil á þeim. Viðkomandi fyrirtæki skal þegar verða við beiðni um slík gögn. Einu gildir hvort eignaraðild er bein eða óbein. Gögnin má sannreyna með athugun á staðnum, hjá váttryggingafélaginu sjálfu eða öðrum félögum í sömu félagasamstæðu. Fjármálaeftirlitið getur í könnun sinni lækkað gjaldþolsliði frá mati váttryggingafélags, einkum þegar markaðsverð þeirra hefur lækkað eða er óvissu undirorpið. Einnig má draga til áhrifum endurtrygginga við útreikning lágmarksgjaldþols skv. 30. og 31. gr. hafi orðið veruleg breyting á endurtryggingarvernd frá því tímabili sem útreikningur lágmarksgjaldþols miðast við, eða ef óveruleg váttryggingaráhætta er flutt til endurtryggjenda. Fjármálaeftirlitið metur hvort skilyrði 29.–33. gr., eftir því sem við á, séu uppfyllt. Hafi Fjármálaeftirlitið athugasemdir fram að færa skal það tilkynnt félaginu. Sé nauðsynlegt að grípa til sérstakra ráðstafana vegna þessa eiga ákvæði XI. kafli við.]<sup>1)</sup>

[Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> leggur árlega mat á váttryggingaskuld váttryggingafélaga, þar á meðal hvort tekið sé á fullnægjandi hátt tillit til óvissu í mati með nauðsynlegu álagi og að skilyrðum um það sem lagt er fram til jöfnunar váttryggingaskuldinni sé fullnægt, sbr. 34. og 35. gr. Váttryggingafélög skulu í gögnum til [Fjármálaeftirlitsins]<sup>2)</sup> með ársreikningi gera grein fyrir því hvernig váttryggingaskuldin er ákvæðin og hvaða eignir eru tilgreindar til að mæta henni. [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> getur sett almennar reglur<sup>3)</sup> um mat á váttryggingaskuldinni og hvaða gögn skuli fylgja í því sambandi auk ársreiknings.

[Fjármálaeftirlitið fylgist með viðskiptum váttryggingafélags við dóttur- og hlutdeildarfélög þess, félög sem hafa yfirlit yfir eða eiga hlutdeild í váttryggingafélaginu og við önnur dóttur- og hlutdeildarfélög þeirra félaga. Jafnframt skal Fjármálaeftirlitið fylgjast með viðskiptum váttryggingafélags við einstaklinga sem eiga 20% hlut eða stærrí í framangreindum félögum. Sérstaklega skal fylgjast með lánnum, ábyrgðum og liðum utan efnahagsreiknings, efnahagsliðum sem myndað geta hluta af gjaldþoli, fjárfestingum, endurtryggingaviðskiptum og samningum um kostnaðarskiptingu.

Árlega skulu váttryggingafélög skila Fjármálaeftirlitinu skýrslu um slík viðskipti eftir nánari ákvörðun þess. Séu viðskiptin við fyrirtæki eða einstaklinga í öðrum ríkjum fer um samstarf eftirlitsstjórnvalda eftir alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og samstarfssamningum sem Fjármálaeftirlitið gerir á grundvelli þeirra.]<sup>4)</sup>

[Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með að fjármálasamsteypur fari að ákvæðum laga þessara. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um tilgreiningu á fjármálasamsteypum og eftirlit með þeim. Fjármálaeftirlitið getur og sett almennar reglur um tilhögun innra eftirlits í fjármálasamsteypum. Fjármálaeftirlitið getur að ósk eftirlitsstjórnvalda í öðru ríki staðreynt upplýsingar frá aðilum hér á landi sem falla undir eftirlit með fjármálasamsteypum. Viðkomandi eftirlitsstjórnvöldum er heimilt að taka þátt í vinnu við að staðreyna slíkar upplýsingar.]<sup>5)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 37/2003, 6. gr.](#) Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. <sup>2)</sup>[9. gr. s.l.](#) <sup>3)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>4)</sup>[Rgl. 903/2004.](#) <sup>5)</sup>[L. 97/2000, 5. gr.](#) <sup>6)</sup>[L. 130/2004, 19. gr.](#)

■55. gr. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal, eftir því sem kostur er, fylgjast með váttryggingaskilmálum sem í boði eru hér á landi og gæta þess að þeir séu í samræmi við lög sem hér gilda og góða viðskiptaháttu. Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að svo sé ekki skal það gera kröfu um að slíkum ákvæðum verði breytt eða þau verði afnumin. Skylt er að senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> skilmála lögboðinna váttrygginga fyrir fram, svo og breytingar á þeim, og áður en þeir eru boðnir á váttryggingamarkaði.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal einnig fylgjast með iðgjaldagrundvelli váttrygginga með það fyrir augum að iðgjöld, sem í boði eru hér á landi, séu sanngjörn í garð váttryggingataka og í samræmi við þá áhættu sem í váttryggingum felst og eðlilegan rekstrarkostnað. Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að svo sé ekki skal með rökstuddum hætti gerð athugasemd. Fullnægjandi gögn um reiknigrundvöll líftrygginga og heilsutrygginga, svo og breytingar á þeim, skulu lögð fyrir [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> fyrir fram og áður en þessir greinaflokkar eru boðnir á váttryggingamarkaði.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur eftirlit með viðskiptaháttum váttryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi, sölustarfsemi þeirra og tjónsuppgjöri. Einnig skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hafa eftirlit með rekstrarfyrirkomulagi, bókhaldi og innra eftirliti váttryggingafélaga. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal gera þær kannanir sem það telur nauðsynlegar í þessu efni hjá váttryggingafélögum. Það skal einnig að þessu leyti fylgjast með starfsemi váttryggingafélaga aðildarríkja sem á grundvelli starfsleyfis heimaríkis fá heimild til að bjóða váttryggingar hér á landi og koma á framfæri athugasemdum við hlutaðeigandi félag eða eftirlitsstjórnvöld heimaríkis ef með þarf til úrbóta vegna þess sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> telur að úrskaiðis hafi farið.

...<sup>1)</sup>

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal ávallt hafa heimild til könnunar á því hjá váttryggingafélögum sem hér reka váttryggingastarfsemi hvort váttryggingaskilmálar, iðgjaldagrundvöllur eða önnur atriði, er snerta starfsemi þeirra eða rekstur, samrýmist lögum og reglum er hér gilda og á rétt á hvers konar gögnum frá váttryggingafélögum þar að lútandi.

[Fjármálaeftirlitið] getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í váttryggingafélagi í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 39. gr. og hvort þeir teljist hæfir til að fara með virkan eignarhlut skv. 39. og 40. gr.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánun tengslum við váttryggingafélag, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með váttryggingafélaginu.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkra starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Heimilt er að beita ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármála starfsemi um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 11/2000, 17. gr.

## VI. kafli. Upplýsingaskylda. Val á löggjöf um váttryggingasamninga.

*Upplýsingaskylda.*

■ 56. gr. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 30/2004, 147. gr.

■ 57. gr. ...<sup>1)</sup>

...<sup>1)</sup>

Váttryggingafélögum með aðalstöðvar í aðildarríki skal heimilt að auglýsa þjónustu sína hér á landi með sama hætti og félög sem hafa fengið starfsleyfi hér á landi enda sé fylgt lögum og reglum sem hér gilda um auglýsingar.

<sup>1)</sup>L. 30/2004, 147. gr.

■ 58. gr. Váttryggingaskilmálar lögboðinna váttrygginga skulu látnir [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> í té áður en þeir eru boðnir váttryggingatökum þegar váttryggingaáhættan er hér á landi, sbr. 8. gr., og sama gildir um tæknilegan grundvöll líf- og heilsutrygginga, sbr. 21. gr. Félag, sem fá starfsleyfi skv. 71. gr., skulu með sama hætti láta í té sýnishorn skilmála og iðgjaldagrundvallar annarra váttryggingagreina.

...<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>2)</sup>L. 30/2004, 147. gr.

■ 59. gr.–63. gr. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 30/2004, 147. gr.

## VII. kafli. Starfsemi erlendra váttryggingafélaga hér á landi.

*Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar á Evrópsku efnahagssvæði.*

■ 64. gr. Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar í aðildarríki sem hlotið hafa starfsleyfi hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvalda geta stofnsett útibú hér á landi enda sé þeim heimilt að reka váttryggingastarfsemi í sömu greinaflokkum váttrygginga og váttryggingagreinum í heimaríki sínu. [Svissnesk váttryggingafélög geta stofnsett útibú hér á landi með þeim hætti sem segir í ákvæðum þessa kafla, enda séu sömu kröfur gerðar til þeirra og til váttryggingafélaga með staðfestu í ríki innan

Evrópska efnahagssvæðisins og gerður hafi verið samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og lögbærra svissneskra yfirvalda.<sup>1)</sup>

Óski slíkt félag eftir að stofna útibú hér á landi, sbr. 6. gr., skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> afla eftirfarandi upplýsinga og gagna hjá eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis:

1. Áætlunar um fyrirhugaða starfsemi og skipulag útibúsins hér á landi og staðfestingar þess að félagið hafi starfsleyfi í þeim greinaflokkum og váttryggingagreinum sem fyrirhugað er að reka hér á landi.

2. Heimilisfangs útibúsins þar sem skipaður fulltrúi félagsins hefur aðsetur og gagna er aflað um starfsemina og öll gögn eru send til.

3. Nafns skipaðs fulltrúa útibúsins sem hefur heimild til að skuldbinda félagið gagnvart þriðja aðila og kemur fram fyrir þess hönd gagnvart dómstólum hér á landi.

4. [Staðfestingar á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar samkvæmt umferðarlögum sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 22. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörfulltrúa í sérhverju aðildarríki sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið og Fríverslunarsamtaka Evrópu.]<sup>3)</sup>

5. Vottorðs eftirlitsstjórnvalda um að skilyrði um gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild séu uppfyllt og athugasemda vegna fyrirhugaðrar starfsemi ef einhverjar eru.

6. Váttryggingaskilmála lögboðinna váttrygginga sem útibúið hyggst reka hér á landi og þegar við á tæknilegs grundvallar líftrygginga og heilsutrygginga.

Áður en útibú hefur starfsemi hér á landi skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> upplýsa eftirlitsstjórnvöld heimaríkis um almenn skilyrði ef einhver eru sem um váttryggingastarfsemi útibúsins eiga að gilda hér á landi og um ákvæði er varða almannaheill.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> skal innan tveggja mánaða frá því að framangreind gögn hafa borist tilkynna að félaginu sé heimilt að setja á stofn útibúið og má það að því búnu hefja starfsemi.

Allar breytingar varðandi liði 2. mgr. að 5. tölul. undanskildum skal félagið tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara. [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> skal a.m.k. árlega afla vottorðs skv. 5. tölul. um gjaldþol félagsins.

<sup>1)</sup>L. 76/2002, 54. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>3)</sup>L. 28/2003, 2. gr. Um skyldur váttryggingafélaga sem þegar hafa hlotið starfsleyfi skv. 26. gr., sjá brbákv.

**65. gr.** Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar í aðildarríki sem hlotið hafa starfsleyfi eftirlitsstjórnvalda geta veitt þjónustu hér á landi án starfsstöðvar enda sé þeim heimilt að reka váttryggingastarfsemi í sömu greinaflokkum og váttryggingagreinum í heimaríki sínu. [Svissnesk váttryggingafélög geta veitt þjónustu án starfsstöðvar hérlendis með þeim hætti sem segir í ákvæðum þessa kafla, enda séu sömu kröfur gerðar til þeirra og til váttryggingafélaga með staðfestu í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins og gerður hafi verið samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og lögbærra svissneskra yfirvalda.<sup>1)</sup>

Óski félag eftir að veita þjónustu hér á landi án starfsstöðvar skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> afla eftirfarandi upplýsinga og gagna hjá eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis:

1. Vottorðs eftirlitsstjórnvalda um að skilyrði um gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild séu uppfyllt.

2. Skrár yfir þá greinaflokka váttrygginga og váttryggingagreinar sem félagið hefur leyfi til að reka.

3. Skrár yfir þær tegundir áhættu sem félagið hyggst váttryggja hér á landi.

4. [Staðfestingar á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar samkvæmt umferðarlögum sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 22. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörfulltrúa í sérhverju aðildarríki sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið og Fríverslunarsamtaka Evrópu og um nafn og aðsetur fulltrúa hér á landi sem hefur með höndum tjónsuppgjör, sbr. 5. mgr.]<sup>3)</sup>

5. Sýnishorna váttryggingaskilmála lögboðinna váttrygginga sem félagið hyggst reka hér á landi og þegar við á tæknilegs grundvallar líftrygginga og heilsutrygginga.

Félagið má veita þjónustu hér á landi þegar [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> hefur tilkynnt að öll gögn skv. 2. mgr. hafi borist eftirlitinu.

Allar breytingar varðandi 2.–5. tölul. 2. mgr. skal félagið tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara. [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> skal afla vottorðs skv. 1. tölul. 2. mgr. a.m.k. árlega.

Félag, sem veitir þjónustu án starfsstöðvar skv. 10. tölul. 1. mgr. 22. gr., skal sjá til þess að þeir sem kröfu eiga á bótum vegna tjóns hér á landi séu ekki lakar settir en aðrir vegna þess að starfsstöð er ekki fyrir hendi. Fulltrúi skv. 4. tölul. 2. mgr. skal afla allra nauðsynlegra gagna vegna tjóns og hafa allar heimildir til að greiða bætur og koma fram fyrir hönd félagsins hér á landi. Honum skal einnig skylt að veita lögbærum aðilum hér á landi upplýsingar um hvort lögmæltar ökutækjatryggingar séu fyrir hendi og um gildistíma. Fulltrúinn hefur ekki með höndum önnur verkefni fyrir félagið hér á landi en tilgreind eru í þessari málsgrein.



<sup>1)</sup>L. 76/2002, 55. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 5. gr. <sup>3)</sup>L. 28/2003, 3. gr. Um skyldur váttryggingafélaga sem þegar hafa hlotið starfsleyfi skv. 26. gr., sjá brbákv.

■66. gr. Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja eða fulltrúum sem þau tilnefna er heimilt, eftir að hafa tilkynnt það [Fjármálaeftirlitinu],<sup>1)</sup> að gera þær vettvangskannanir hjá váttryggingafélögum sem þau hafa veitt starfsleyfi og hér reka starfsemi og sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að framfylgja lögmæltu eftirliti með starfsemi útibúa aðildarríkja hér á landi. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur heimild til að taka þátt í þessum könnunum. Kostnaður vegna þessa greiðist af eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■67. gr. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal veita eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi heimaríkja upplýsingar um starfsemi útibúa hér á landi til að þau geti lagt heildarmat á gjaldþol váttryggingafélaga sem hér starfa og eru undir eftirliti þeirra.

□[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur gripið til allra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að tryggja hagsmuni váttryggingataka og váttryggðra uppfylli félagið ekki tilskilin skilyrði um gjaldþol eða váttryggingaskuldina. Það skal, þegar þörf krefur, gera ráðstafanir til að banna félaginu frjálsa ráðstöfun eigna sem er að finna hér á landi eða takmarka í samræmi við ákvæði gildandi laga þar að lútandi að höfðu samráði við eftirlitsstjórnvöld heimaríkis ef kostur er.

□[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur bannað erlendu váttryggingafélagi sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu að starfa áfram ef það með grófum hætti og ítrekað brýtur ákvæði laga þessara eða reglugerða settra samkvæmt þeim eða ákvæði annarra laga sem eiga við um fjármálastarfsemi og ekki hefur verið unnt með kröfum eða aðgerðum samkvæmt þessum lögum að fá úr því bætt sem úrskreiðis hefur farið.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■68. gr. Óski váttryggingafélag, sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu, eftir því að flytja váttryggingastofn sinn að nokkru eða öllu leyti til annars félags sem hefur starfsstöð á Evrópsku efnahagssvæði geta eftirlitsstjórnvöld heimaríkis hins fyrarnefnda heimilað flutning stofnsins að fenginni staðfestingu eftirlitsstjórnvalda heimaríkis hins síðarnefnda um að tilskildar kröfur um gjaldþol séu uppfylltar að lokinni yfirtöku stofnsins og að höfðu samráði við [Fjármálaeftirlitið].<sup>1)</sup> Þegar váttryggingaáhættan er hér á landi þarf ávallt samþykki [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> til að flutningurinn geti átt sér stað. Ákvæði 2. mgr. 86. gr. gilda um tilkynningar í Lögbirtingablað vegna váttryggingastofns sem fluttur er þegar váttryggingaáhættan er hér. Um réttindi og skyldur váttryggingataka, váttryggðra og annarra samkvæmt váttryggingasamningum fer skv. 4. mgr. 86. gr.

□[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal láta í té álit sitt innan þriggja mánaða frá því að beiðni um flutninginn barst, ella skal litið svo á að afstaða þess til flutningsins sé jákvæð.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■69. gr. Afturkalli eftirlitsstjórnvöld heimaríkis starfsleyfi félags sem hefur útibú eða veitir þjónustu hér á landi skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að fenginni tilkynningu þar um gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir að félagið stofni til frekari váttryggingasamninga hér á landi. Skal haft samstarf við hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöld í því skyni að tryggja hagsmuni váttryggingataka og váttryggðra svo sem kostur er og eiga ákvæði 67. gr. við um takmörkun eða bann á frjálsri ráðstöfun eigna þegar nauðsyn krefur.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

■70. gr. Váttryggingafélag, sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu, skal tilkynna til váttryggingafélagaskrár allar breytingar á þeim atriðum sem kveðið er á um í 22. gr. og við geta átt. Sé gerð ný rekstraráætlun skv. 24. gr. skal hún einnig send.

□[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur gert kröfu um að öll gögn, sem ber að senda eftirlitinu vegna starfseminnar hér á landi, séu á íslensku í þýðingu löggilts skjalabýðanda.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

*Erlend váttryggingafélög hér á landi með aðalstöðvar utan Evrópsks efnahagssvæðis.*

■71. gr. Erlend váttryggingafélög með aðalstöðvar utan Evrópsks efnahagssvæðis sem leyfi hafa til að reka váttryggingastarfsemi í heimalandi sínu geta fengið leyfi til að reka starfsemi í útibúi hér á landi í samræmi við lög þessi enda hafi íslensk váttryggingafélög ekki lakari rétt í heimalandi þeirra.

□Áður en váttryggingafélög með aðalstöðvar utan svæðisins fá starfsleyfi hér á landi skulu aðilar að samningnum um Evrópskt efnahagssvæði hafa samráð um leyfisveitinguna.

□Félagið skal skráð hér á landi og það skal tilnefna einn aðalumboðsmann sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> samþykkir er komi fram fyrir þess hönd í málefnum er varða starfsemina og hafi heimild til að skuldbinda félagið vegna starfsemi þess hér á landi. [Hann skal vera búsettur hér á landi, vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og má ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld, svo og löggjöf um váttryggingastarfsemi.]<sup>2)</sup>

□Félagið skal hafa varnarþing hér á landi að því er varðar starfsemi þess hér og má lögsækja það fyrir

dómstólum á Íslandi til fullnustu á kröfum sem stofnast hafa vegna starfseminnar.

Bókhaldsgögn og önnur gögn viðvikjandi starfsemi útibúsins skulu varðveitt í útibúinu sjálfu.

Ákveða má með samningum við eitt eða fleiri þriðju ríki að beita öðrum ákvæðum um eftirlit með starfsemi útibúsins en segir í lögum þessum að því tilskildu að hinum váttryggðu sé tryggð nægileg og sambærileg vernd. Ekki má í slíkum samningum veita útibúum félaga með aðalstöðvar utan Evrópska efnahagssvæðisins rýmri skilyrði en útibúum váttryggingafélaga með aðalstöðvar þar. Samráð skal haft við önnur aðildarríki um samninga af þessu tagi og þau upplýst um þá áður en þeir eru gerðir.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 63/1997, 16. gr.](#)

**72. gr.** Umsókn um starfsleyfi og um skráningu í váttryggingafélagaskrá skal send

[Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> og gögn samkvæmt 21.–24. gr. skulu fylgja umsókn eftir því sem við getur átt og nauðsynleg eru til þess að það geti metið umsóknina. Sýnishorn váttryggingaskilmála og iðgjaldagrundvallar í þeim greinum sem félagið hyggst reka hér á landi skulu einnig fylgja umsókn.

Félagið skal uppfylla skilyrði III. kafla um gjaldþol er miðast við starfsemi þess hér eftir því sem við á, þó þannig að gjaldþol þess nemi aldrei minna en helmingi viðeigandi fjárhæðar skv. 33. gr. Skal félagið hafa hér á landi fjármuni er nema helmingi fjárhæðarinnar skv. 33. gr. eða þriðjungu lágmarksgjaldþols, hvort sem hærra er, en fjármunir þar umfram upp að lágmarksgjaldþoli skulu varðveittir í aðildarríki. Sameiginlegt eftirlit eins aðildarríkis með gjaldþoli fyrir öll útibú félagsins á Evrópska efnahagssvæðinu getur komið í stað þeirrar aðferðar sem lýst er í þessari málsgrein og skal setja um það nánari ákvæði í reglugerð. Gilda þá ákvæði 66. gr. um eftirlit með gjaldþoli útibúanna eftir því sem við á.

Fjárhæð samsvarandi fjórðungi þess lágmarks sem krafist er í 33. gr. skal lögð fram sem geymslufé í upphafi og varðveitt á stað sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> samþykkir. Geymsluféð skal einungis notað til að tryggja að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar vegna gerðra váttryggingasamninga hér á landi. Einstakir váttryggðir geta ekki gert kröfu um fullnustu greiðslu nema að því marki sem það að mati [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> skerðir ekki rétt annarra váttryggðra til fullnustu á váttryggingaskuldbindingum félagsins.<sup>2)</sup>

Félagið skal ávaxta hér á landi fjármuni er samsvara váttryggingaskuld þess vegna starfseminnar hér eins og þær eru samkvæmt útreiknings- og matsreglum er gilda hér á landi. Enn fremur skal fullnægt skilyrðum laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal upplýsa aðildarríki um það, áður en afstaða er tekin til umsóknarinnar, þegar dótturfélag móðurfélags með aðalstöðvar í þriðja ríki sækir um starfsleyfi hér á landi og ef aðilar öðlast, beint eða óbeint, hlut í váttryggingafélagi með starfsleyfi hér á landi þannig að hið síðarnefnda verði dótturfélag hins fyrrnefnda.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 63/1997, 17. gr.](#)

**73. gr.** Aðalumboðsmaður skal senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> ársreikning hins erlenda félags, svo og ársreikning vegna starfseminnar hér á landi, eigi síðar en mánuði eftir að þeir hafa verið samþykktir ásamt ársskýrslu með undirritun stjórnar og áritun endurskoðanda. Ársreikningur vegna starfseminnar hér á landi skal berast eigi síðar en fjórum mánuðum eftir lok hvers reikningsárs. Tilskilin gögn samkvæmt reglum sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setur skulu fylgja, þar á meðal gögn skv. 34. og 35. gr. um þær eignir sem koma eiga á móti váttryggingaskuldinni. [Ákvæði IV. kafla gilda eftir því sem við getur átt um útibúð].<sup>2)</sup>

Aðalumboðsmaður skal án tafar tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> skriflega geri eftirlitsstjórnvöld í heimalandi félagsins athugasemd við starfsemi þess, hafi greiðslustöðvun verið ákveðin, ákvörðun verið tekin um að slíta félaginu eða bú þess tekið til gjaldþrotaskipta.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 63/1997, 18. gr.](#)

**74. gr.** Brjótí félagið lög og reglugerðir um váttryggingastarfsemi eða vanræki skyldur sínar samkvæmt þeim þannig að hagsmunum váttryggingataka og váttryggðra sé stefnt í hættu, skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> veita félaginu tiltekinn frest til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til úrbóta. Hafi fullnægjandi ráðstafanir ekki verið gerðar innan þess frests og telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að hagsmunir váttryggingataka og váttryggðra séu í hættu getur eftirlitið útnefnt nýjan aðalumboðsmann til að ljúka viðskiptum og uppgjöri vegna starfseminnar hér á landi. Hefur hann í því skyni leyfi til ráðstöfunar á eignum félagsins hér á landi að því marki er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> heimilar.

Ákvæði X. og XI. kafla gilda eftir því sem við getur átt um útibúð.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 63/1997, 19. gr.](#)

**75. gr.** Ráðherra getur að fenginni tillögu [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> afturkallað starfsleyfi félagsins uppfylli félagið ekki lengur skilyrði fyrir starfsleyfinu eða vanræki gróflaga skyldur sínar samkvæmt lögum þessum.

Þegar starfsleyfi félags er afturkallað tekur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ákvörðun um hvort þess skuli freistað að yfirfæra váttryggingastofninn til eins eða fleiri váttryggingafélaga sem reka váttryggingastarfsemi hér á landi eða hvort félagið skuli á annan hátt reyna að ljúka skuldbindingum sínum vegna

vátryggingasamninga sem gerðir hafa verið. Þegar rekin er líftryggingastarfsemi getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ákveðið að líftryggingastofninum verði komið undir sérstaka stjórn, sbr. 94. gr.

Við afturköllun á starfsleyfi félags getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> takmarkað eða bannað félaginu yfirráð yfir fjármunum sínum og eignum.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**76. gr.** Félagið skal máð úr vátryggingafélagaskrá missi það starfsleyfi skv. 75. gr., enda sé viðskiptum þess og uppgjöri skuldbindinga hér á landi að fullu lokið.

Tilkynni félag að það óski eftir að hætta starfsemi hér á landi og að starfsstöð þess verði máð úr vátryggingafélagaskrá skal það því aðeins gert að [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> áliti að starfsstöðin þurfi ekki að starfa áfram vegna skuldbindinga sem á henni hvíla. Sama gildir sé enginn aðalumboðsmaður félagsins hér á landi og enginn hafi verið útnefndur innan frests sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur sett. Getur eftirlitið þá útnefnt aðalumboðsmann í samræmi við ákvæði 74. gr.

Leysa má geymslufé sem lagt er til hliðar skv. 72. gr. þá fyrst er starfsleyfi félagsins hefur verið afturkallað og félagið getur sannað að staðið hafi verið við allar skuldbindingar félagsins hér á landi, eða að nógu há trygging fyrir skuldbindingum hafi að mati [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> verið lögð fram.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

### VIII. kafli. Starfsemi vátryggingafélaga erlendis sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi.

**77. gr.** Vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi og óskar eftir að starfrækja útibú í öðru aðildarríki Evrópsks efnahagssvæðis [eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu],<sup>1)</sup> skal tilkynna það [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> og leggja fram eftirfarandi gögn:

1. Heiti og heimilisfang útibúsins þar sem skipaður fulltrúi félagsins hefur aðsetur.

2. Nafn skipaðs fulltrúa útibúsins sem hefur heimild til að skuldbinda félagið gagnvart þriðja aðila og koma fram á þess vegum gagnvart dómstólum í aðildarríkinu.

3. Áætlun um fyrirhugaða starfsemi og skipulag útibúsins.

4. Skrá yfir þá greinaflokkva vátrygginga og vátryggingagreinar sem félagið hyggst reka.

5. Yfirlýsingu um að félagið sé aðili að landsskrifstofu og ef við á að sérstökum ábyrgðarsjóði í viðkomandi aðildarríki þegar fyrirhugað er að reka starfsemi skv. 10. tölul. í 1. mgr. 22. gr.

Hafi [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> ekki athugasemdir fram að færa varðandi fyrirhugaða starfsemi, fjárhagsstöðu eða hæfi og faglega kunnáttu stjórnenda eða hins skipaða fulltrúa útibúsins skal [Fjármálaeftirlitið],<sup>2)</sup> innan þriggja mánaða frá því að öll framangreind gögn hafa borist, senda eftirlitsstjórnvöldum gistiríkis gögnin ásamt vottorði um að félagið uppfylli skilyrði um gjaldþol skv. 29.–33. gr. eftir því sem við á. Jafnframt skal félaginu send tilkynning um að umrædd gögn hafi verið send.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> getur látið hjá líða að senda gögn skv. 1. og 2. mgr. hafi það ástæðu til að draga í efa að rekstrarleg uppbygging eða fjárhagsstaða sé viðhlítandi sem undirstaða fyrirhugaðrar starfsemi. Tilkynning um að framangreind gögn verði ekki send eftirlitsstjórnvöldum viðkomandi aðildarríkis skal send félaginu innan þriggja mánaða og ástæður þess tilgreindar skriflega.

Félagið má stofnsetja útibúið og hefja starfsemi þegar orðsending hefur borist frá eftirlitsstjórnvöldum gistiríkis eða ef engin slík orðsending hefur borist tveimur mánuðum eftir að öll gögn skv. 1. og 2. mgr. hafa borist til þeirra.

Allar breytingar varðandi atriði 1. mgr. skal félagið tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

<sup>1)</sup>L. 76/2002, 56. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**78. gr.** Óski vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, eftir því að veita þjónustu í öðru aðildarríki [Evrópsks efnahagssvæðis eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu]<sup>1)</sup> án þess að hafa þar starfsstöð skal félagið tilkynna það [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> ásamt upplýsingum um í hvaða greinaflokkum vátrygginga eða vátryggingagreinum fyrirhugað er að veita þjónustu. [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> skal innan mánaðar senda eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi aðildarríkis eftirtalin gögn og skal félaginu jafnframt tilkynnt að upplýsingarnar hafi verið sendar:

1. Vottorð um að gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild sé fullnægjandi.

2. Skrá yfir þá greinaflokkva vátrygginga og vátryggingagreinar sem félagið hefur leyfi til að reka.

3. Skrá yfir greinaflokkva og vátryggingagreinar sem félagið hyggst reka í aðildarríkinu.

4. Yfirlýsingu um að félagið sé aðili að landsskrifstofu og ef við á að sérstökum ábyrgðarsjóði í viðkomandi aðildarríki þegar fyrirhugað er að veita þjónustu skv. 10. tölul. 1. mgr. 22. gr. og nafn og heimilisfang sérstaks fulltrúa sem annast tjónsuppgjör í þeirri grein.

Félagið má veita þjónustu frá þeim tíma er það hefur fengið tilkynningu um að upplýsingar skv. 1. mgr. hafi verið sendar og móttaka þeirra hefur verið staðfest.

Sendi [Fjármálaeftirlitið]<sup>2)</sup> ekki framangreindar upplýsingar á tilskildum tíma skal það greina félaginu frá ástæðum þess innan sömu tímamarka.

Allar breytingar skal félagið tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

<sup>1)</sup>L. 76/2002, 57. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**79. gr.** Hafi váttryggingafélag, sem hefur fengið starfsleyfi hér á landi, í hyggju að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skal það tilkynnt [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> fyrir fram ásamt lýsingu á fyrirhugaðri starfsemi og öðrum upplýsingum sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> óskar eftir og telur nauðsynlegar.

Ákvæði 77. og 78. gr. gilda einnig um váttryggingafélög með aðalstöðvar utan hins Evrópska efnahagssvæðis sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi til að reka útibú en hafa í hyggju að hefja starfsemi í aðildarríki. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur þó tekið sér lengri fresti til afgreiðslu mála en þar eru tilgreindir. Skal það hafa samráð við eftirlitsstjórnvöld aðildarríkja áður en tekin er afstaða til umsóknarinnar.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

## IX. kafli. ...<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 32/2005, 65. gr.

## X. kafli. Yfirfærsla váttryggingastofna. Samruni félaga.

### Yfirfærsla.

**86. gr.** Óski váttryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, eftir að flytja váttryggingastofn sinn að nokkru eða öllu leyti til annars félags sem einnig hefur fengið starfsleyfi hér á landi skulu bæði félögin senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> umsókn um færsluna ásamt drögum að samkomulagi milli félaganna og þeim gögnum sem eftirlitið telur nauðsynleg. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> kannar umsóknina með hliðsjón af hag beggja félaganna og hvort ástæða sé til að ætla að færslan geti skaðað váttryggingataka og váttryggða hjá félögunum.

Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að synja beri um leyfi til yfirfærslunnar skal það án tafar tilkynnt félögunum. Að öðrum kosti, og sé um að ræða váttryggingaáhættu hér á landi, sbr. 8. gr., skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> birta tilkynningu í Lögbirtingablaði vegna yfirfærslubeiðninnar og óska eftir skriflegum athugasemdum váttryggingataka og váttryggðra innan tiltekins frests sem eigi má vera skemmri en einn mánuður. Félagið skal auglýsa fyrirhugaða yfirfærslu og hvenær tilkynningin var birt í Lögbirtingablaði.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> veitir leyfi til færslunnar að liðnum fresti skv. 2. mgr. telji það, að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem fram hafa komið, að orðið skuli við yfirfærslubeiðninni.

Réttindi og skyldur váttryggingataka, váttryggðra og annarra samkvæmt váttryggingasamningum halda sjálfkrafa gildi sínu við flutninginn. Váttryggingatakar geta sagt upp váttryggingasamningi sínum við félagið frá þeim degi er flutningur stofnsins á sér stað tilkynni þeir uppsögn skriflega innan mánaðar frá flutningsdegi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

**87. gr.** [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur heimilað váttryggingafélagi, sem hér hefur fengið starfsleyfi og óskar eftir, að flytja váttryggingastofn sinn hér á landi að nokkru eða öllu leyti til annars félags með starfsstöð á Evrópsku efnahagssvæði staðfesti eftirlitsstjórnvöld heimaríkis þess félags sem tekur við stofninum að tilskildar kröfur um gjaldþol séu uppfylltar að teknu tilliti til hins yfirfærða stofns. Skilyrði er ávallt að eftirlitsstjórnvöld í því aðildarríki þar sem váttryggingaáhættan er, sbr. 8. gr., veiti samþykki sitt fyrir yfirfærslunni. Ákvæði 86. gr. gilda um yfirfærsluna.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur einnig heimilað útibúi váttryggingafélags með aðalstöðvar utan hins Evrópska efnahagssvæðis, sem hefur starfsleyfi hér á landi, að flytja váttryggingastofn sinn hér á landi að nokkru eða öllu leyti til annars váttryggingafélags og gilda þá einnig ákvæði 86. gr. um yfirfærsluna.

Um yfirfærslu vegna stofna váttryggingafélaga með aðalstöðvar á Evrópsku efnahagssvæði, sem hér reka útibú eða veita þjónustu, fer samkvæmt ákvæðum 68. gr.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 5. gr.

### Samruni.

**88. gr.** Óski váttryggingafélag, sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi, eftir því að samruni eigi sér stað með yfirtöku eins eða fleiri váttryggingafélaga með slitum þeirra, þannig að allar eignir og skuldir verði yfirfærðar að öllu leyti án þess að til skiptameðferðar komi, skulu öll félögin senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> umsókn ásamt drögum að samkomulagi milli félaga um samrunann og með þeim gögnum sem eftirlitið telur nauðsynleg. Sama gildir óski tvö eða fleiri váttryggingafélög eftir því að samruni með stofnun nýs váttryggingafélags eigi sér stað með slitum án skiptameðferðar þannig að allar eignir og skuldir verði yfirfærðar til hins nýja félags. Skilyrði samruna er að leyfi til yfirfærslu váttryggingastofna sé veitt, sbr. 86. gr.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um félög skv. 11. gr. sem óska eftir að yfirfæra eignir og skuldir að

öllu leyti án skiptameðferðar til váttryggingafélags.

Heimila má að samruni með yfirtöku eða með stofnun nýs félags geti farið fram þótt eitt eða fleiri félaga sem yfirtekin eru, eða lögð verða niður, gangist undir skiptameðferð, að því tilskildu að sá kostur sé bundinn við félög sem hafa ekki enn hafist handa við að úthluta eignum sínum til eigenda.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

**89. gr.** Í drögum að samkomulagi um samruna, sem fylgja skulu umsókn, skal m.a. koma fram hvernig greiðslum er háttáð fyrir hluti í félögum sem hætta váttryggingastarfsemi, hvenær hlutir sem kunna að vera notaðir sem greiðsla veiti rétt til arðs og annarra réttinda, hvaða réttindi eigendur hluta í félagi sem hættir starfsemi öðlast í því félagi sem tekur við eignum og skuldum, svo og aðrar ráðstafanir sem kunna að hafa í för með sér breytingar á réttindum eigenda. Einnig skal koma fram hvort stjórnarmenn, fulltrúaráðsmenn eða framkvæmdastjórar skuli njóta sérstakra hlunninda og þá hverra.

Lögð skulu fram staðfest reikningsuppgjör sem sýna eignir og skuldir hvers félags á þeim degi þegar samruni er fyrirhugaður ásamt sameiginlegri upphafsstöðu eftir samrunann og má uppgjörð ekki vera meira en sex mánaða gamalt þegar ákvörðun er tekin um að samruni eigi sér stað. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur þó heimilað að miðað sé við ársuppgjör félaganna í lok síðasta reikningsárs.

Eigi samruni sér stað með stofnun nýs félags skulu drög að nýjum samþykktum þess einnig lögð fram. Sama gildir verði gerðar breytingar á samþykktum félaga, aðrar en breytingar á nafni.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> veitir leyfi til samrunans. Starfsleyfi félags eða félaga, sem hætta váttryggingastarfsemi, skulu afturkölluð frá þeim degi er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> tiltekur og félagið eða félögin máð úr váttryggingafélagaskrá.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

## XI. kafli. [Sérstakar ráðstafanir. Endurskipulagning fjárhags. Brottfall starfsleyfis. Félagsslit.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 7. gr.](#)

*Sérstakar ráðstafanir.*

**90. gr.** [Uppfylli váttryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, ekki lágmarkskröfur um gjaldþol við ársuppgjör eða á öðrum tíma skal félagið þegar í stað gera áætlun um hvenær og á hvern hátt markinu verði náð og skal áætlunin lögð fyrir Fjármálaeftirlitið sem ákveður hvort þær ráðstafanir sem gera á teljist fullnægjandi. Slik áætlun skal ekki taka til skemmrí tíma en næstu þriggja reikningsára og innihalda m.a.:

1. Áætlaðan rekstrarkostnað, m.a. við núverandi yfirstjórn, og umboðslaun.
2. Sundurliðaða áætlun um tekjur og gjöld í frumtryggingum, endurtryggingum sem félagið kann að taka að sér og vegna endurtryggingarverndar þess.
3. Áætlaðan efnahagsreikning.
4. Greinargerð um fjármagn sem ætlað er að mæta váttryggingaskuldbindingum og lágmarksgjaldþoli.
5. Ráðgerða endurtryggingarvernd.

Meðan slík áætlun er í gildi skal hvorki gefa út gjaldþolsvottorð vegna ráðagerða um starfsemi erlendis, sbr. 1. mgr. 77. gr. og 1. mgr. 78. gr., né heimila félaginu að veita viðtöku váttryggingarstofni, sbr. 1. mgr. 68. gr. og 1. mgr. 86. gr.

Sé gjaldþol váttryggingafélags minna en þriðjungur þess sem tilskilið er eða minna en sú lágmarksfjárhæð sem tilgreind er fyrir þá starfsemi sem félagið rekur, sbr. 33. gr., hvort sem herra er, skal áætlun skv. 1. mgr. miða að því að rétta við fjárhag félagsins á skömmum tíma og skal Fjármálaeftirlitið setja félaginu ákveðinn frest í því efni.

Sé váttryggingaskuld félags vanmetin við ársuppgjör eða á öðrum tíma að mati Fjármálaeftirlitsins eða hafi fjárhagsstaða þess með öðrum hætti versnað þannig að tilskildar kröfur um gjaldþol eru ekki uppfylltar skal með sama hætti grípa til viðeigandi ráðstafana.

Sé váttryggingaskuld vanmetin skal vanmatið koma til lækkunar gjaldþoli.

Sé aðlagð gjaldþol váttryggingafélags eða móðurfélags þess minna en lágmarksgjaldþol skv. 30., 31. og 33. gr. að viðbætti hlutdeild í lágmarksgjaldþoli allra hlutdeildar- og dótturfélaga sem eru váttryggingafélög skal váttryggingafélagið þegar í stað gera áætlun um hvenær og hvernig markinu verði náð og skal áætlunin lögð fyrir Fjármálaeftirlitið sem ákveður hvort hún telst fullnægjandi. Lágmarksgjaldþol hlutdeildar- og dótturfélaga skal reiknað samkvæmt tilvísuðum greinum, jafnvel þótt aðrar reglur gildi í heimaríki þeirra.

Telji Fjármálaeftirlitið fjárhag váttryggingafélags vera með þeim hætti að réttindum váttryggingartaka sé stefnt í hættu getur það krafist áætlunar eins og gjaldþol væri ófullnægjandi, sbr. 1. mgr.

Fjármálaeftirlitið getur takmarkað eða bannað ráðstöfun váttryggingafélags, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, á fjármunum sínum og eignum sé það liður í aðgerðum til að koma fjárhag þess á réttan kjöl, sbr. 1.–5. mgr. Ákvörðun þessa efnis skal tilkynna eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja eftir því sem við á.



Starfi félagið eftir áætlun skv. 24. gr. eða skv. 1. mgr. þessarar greinar og hafi fjárhagsstaða félagsins versnað miðað við þá áætlun skal Fjármálaeftirlitið taka ákvörðun um nauðsynlegar ráðstafanir og gera kröfu um að ný rekstraráætlun til þriggja ára verði lögð fram ef þörf er á.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 37/2003, 7. gr.](#) Ákvæði greinarinnar koma til framkvæmda við eftirlit sem byggist á ársreikningum vegna reikningsársins 2004, sbr. [9. gr. s.l.](#) [Endurskipulagning fjárhags.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 2. gr.](#)

■ **190. gr. A.** Með endurskipulagningu fjárhags váttryggingafélags er átt við ráðstöfun sem felur í sér íhlutun dómstóls og er ætlað að tryggja eða endurreisa fjárhagslega stöðu váttryggingafélags og hafa áhrif á réttindi aðila annarra en váttryggingafélagsins sjálfs. Til slíkra ráðstafana teljast greiðslustöðvun og nauðasamningar.

Lög um gjaldþrotaskipti o.fl. [nr. 21/1991](#), gilda um heimild váttryggingafélags til greiðslustöðvunar og til að leita nauðasamnings enda sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna beiðni váttryggingafélags um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef váttryggingafélagi er veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um endurskipulagningu fjárhags váttryggingafélags með aðalstöðvar í því aðildarríki tekur til útibúa váttryggingafélagsins hér á landi.

Tilkynna skal lánardrottnum úrskurð um heimild váttryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings skv. 13. og 44. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Í tilkynningu skv. 5 mgr. til váttryggingataka, váttryggðra og annarra sem eiga kröfu á váttryggingafélag vegna váttryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurður um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings hafi á váttryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki er heimilt að lýsa kröfu skv. 45. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Um heimild útibús váttryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal litið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um aðstoðarmenn skuldara við greiðslustöðvun og umsjónarmenn með nauðasamningum.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 2. gr.](#)

■ **190. gr. B.** Íslensk lög skulu gilda um endurskipulagningu fjárhags váttryggingafélags nema á annan veg sé fyrir mælt í þessari grein.

Vinnusamningur skal fara eftir lögum þess ríkis sem um vinnusamninginn og vinnusambandið gilda.

Samningur um notkun eða kaup fasteignar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem fasteignin er staðsett.

Réttur váttryggingafélags vegna fasteignar, skips eða flugvélar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem opinber skráning hefur farið fram.

Heimild váttryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings skal ekki hafa áhrif á rétt veðhafa vegna eignarréttinda sem eru í öðru aðildarríki þegar heimildin er veitt. Íslensk lög gilda þó um réttindi og skyldur aðila sem lúta opinberu eftirliti hérlandis.

Hafi váttryggingafélag keypt eign með eignarréttarfyrirvara hefur heimild váttryggingafélagsins til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings ekki áhrif á réttindi seljanda sem byggjast á fyrirvaranum sé eign í öðru aðildarríki. Heimild váttryggingafélagsins til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings hefur ekki áhrif á sölu váttryggingafélags á eign hafi afhending þegar farið fram og eignin verið í öðru aðildarríki þegar heimildin var veitt.

Þrátt fyrir ákvæði 5. og 6. mgr. er heimilt að beita ákvæðum III. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda gerninga, nr. 7/1936, um ógilda löggerninga, nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt.

Hafi váttryggingafélag eftir að heimild hefur verið fengin til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings selt fasteign, skip eða flugvél sem háð er opinberri skráningu eða framseljanleg verðbréf eða önnur verðbréf skráð í verðbréfamíðstöð skulu lög þess ríkis þar sem eign er eða þar sem hin opinbera skráning hefur farið fram gilda um lögmæti löggerningsins.

Um áhrif heimildar váttryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings á málshöfðun vegna eignar eða annarra réttinda sem váttryggingafélag hefur látið af hendi fer eftir lögum þess aðildarríkis þar sem málið var höfðað.

Úrræði þau sem aðstoðarmaður skuldara við greiðslustöðvun og umsjónarmaður með nauðasamningi

geta beitt samkvæmt íslenskum lögum hafa þeir jafnframt í öðrum aðildarríkjum. Við beitingu slíkra úrræða í öðru aðildarríki skulu þeir þó fara eftir lögum þess aðildarríkis eftir því sem við á.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 2. gr.](#)

*Brottfall starfsleyfis.*

**91. gr.** Sinni váttryggingafélag itrekað ekki tilmælum [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> um ráðstafanir til að meta á fullnægjandi hátt váttryggingaskuld sína eða að tryggja örugga ávöxtun fjármuna sem ætlað er að mæta henni, brjóti lög og reglugerðir um váttryggingastarfsemi eða samþykktir sem það starfar eftir skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setja félaginu ákveðinn frest til að gera nauðsynlegar úrbætur.

Hafi fullnægjandi ráðstafanir ekki verið gerðar innan settra tímamarka getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> lagt til við ráðherra að starfsleyfi félagsins verði afturkallað. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur þó veitt frekari frest telji það líkur benda til að þær ráðstafanir, sem félagið hefur þegar gert, muni innan skamms tíma hafa í för með sér tilskildar úrbætur.

Einnig má afturkalla starfsleyfi nýti félag leyfið ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess eða starfsemin hafi legið niðri í sex mánuði eða meira.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

**92. gr.** [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal leggja til við ráðherra að starfsleyfi váttryggingafélags verði afturkallað hafi félagið ekki gert nauðsynlegar ráðstafanir til að rétta við fjárhag sinn, uppfylli félagið ekki lengur skilyrði starfsleyfis eða vanræki gróflega skyldur sínar samkvæmt lögum og reglugerðum um váttryggingastarfsemi þannig að hagsmunum váttryggingataka og váttryggðra sé stefnt í hættu.

Afturköllun starfsleyfis skal ávallt studd ítarlegum rökum og tilkynnt hlutaðeigandi félagi skriflega.

Afturkalli ráðherra starfsleyfi skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> tilkynna það eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er gera skulu allar viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir að félagið stofni til nýrra váttryggingaskuldbindinga innan lögsögu þeirra, í útibúi eða með því að veita þar þjónustu.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal með hagsmuni váttryggingataka og váttryggðra fyrir augum og í samráði við önnur hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöld takmarka, eftir því sem nauðsyn krefur, frjálsa ráðstöfun eigna félagsins þegar váttryggingaskuldin er vanmetin, skilyrðum um gjaldþol er ekki fullnægt og hætta er á versnandi fjárhagsstöðu félagsins sé ekki gripið til ráðstafana.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

*Félagsslit.*

**93. gr.** Verði starfsleyfi váttryggingafélags afturkallað skal ráðherra, að fengnum tillögum [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> skipa þriggja manna skilastjórn í félagið. Skilastjórn tekur við öllum heimildum félagsstjórnar og jafnframt falla niður heimildir hennar. Skilastjórn skal þegar kalla saman félagsfund og kynna félagsmönnum hvernig komið er.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal, að höfðu samráði við skilastjórn, taka ákvörðun um hvort félagið skuli leitast við að flytja váttryggingastofn sinn til eins eða fleiri váttryggingafélaga eða hvort félagið skuli freista þess að ljúka uppgjöri vegna hans með öðrum hætti. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur, þegar um líftryggingafélag er að ræða, ákveðið að líftryggingastofninn sæti sérstakri meðferð skv. 94. gr.

Skilastjórn skal í samráði við [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> taka ákvörðun um hvort óska skuli gjaldþrotaskipta á félaginu eða hvort það skuli rekið áfram. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur takmarkað eða bannað ráðstöfun félags yfir fjármunum sínum og gert kröfu um að félagið verði tekið til gjaldþrotaskipta telji það líkur á að hagsmunum váttryggingataka og váttryggðra sé að öðrum kosti stefnt í hættu.

Laun skilastjórnar og kostnaður hennar skal greiddast af eignum hlutaðeigandi váttryggingafélags sem krafa utan skuldaraðar.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

**94. gr.** Ef skipuð er skilastjórn í líftryggingafélagi og ákveðið er að líftryggingastofninn skuli sæta sérstakri meðferð skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> þegar í stað taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga líftryggingaskuldinni, láta endurreikna hana og leggja mat á verðmæti eigna. Ljúka skal greiðslu áfallinna og tilkynnta líftryggingakrafna samkvæmt reglum sem giltu áður en skilastjórn var skipuð. Líftryggingakröfur, sem falla til útborgunar síðar, má greiða út að því marki er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> telur forsvaranlegt með tilliti til eignarstöðu. Endurkaup eru óheimil nema sem greiðsla á lánum gegn veði í líftryggingum hjá félaginu.

Þegar að loknu endurmati skv. 1. mgr. skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> leita til annarra líftryggingafélaga um yfirtöku líftryggingastofns og líftryggingaskuldar. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal meta framkomin tilboð og velja það sem það telur hagkvæmast fyrir váttryggðra. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal með tilkynningu í Lögbirtingablaði greina frá helstu atriðum tilboðsins sem það hefur valið og skal jafnframt auglýst eftir athugasemdum frá váttryggingatökum og váttryggðum sem berast skulu skriflega innan eins mánaðar frá birtingu tilkynningarinnar. Að fengnum athugasemdum getur [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> framselt stofninn líftryggingafélagi því er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> valdi ásamt eignum sem mæta eiga líftryggingaskuldinni, enda tekur viðtakandi þá við öllum skuldbindingum vegna líftrygginganna.

Þeir váttryggingatakar eða váttryggðir, sem athugasemdir hafa gert og eigi vilja samþykkja yfirfærsluna, eiga rétt á að fá endurgreitt verðmæti líftrygginga sinna að svo miklu leyti sem hlutfallsleg eign hrekkur til.

Berist ekki tilboð í líftryggingastofn eða komi ekki fram þau tilboð er [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> vill mæla með skulu eignir hinna váttryggðu greiddar þeim í réttu hlutfalli við verðmæti líftrygginga þeirra.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#)

■ **95. gr.** [Verði ákveðið að beiðast gjaldþrotaskipta á líftryggingafélagi gilda lög um gjaldþrotaskipti sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Ákvæði 94. gr. um sérstaka meðferð líftryggingastofnsins gilda og getur Fjármálaeftirlitið krafist allra gagna frá þrotabúinu sem nauðsynleg eru til að unnt sé að ljúka uppgjöri hans og ráðstöfun. Auk tilkynningar í Lögbirtingablaði skv. 2. mgr. 94. gr. skal Fjármálaeftirlitið tilkynna váttryggingatökum, váttryggðum og öðrum, sem kröfu eiga á váttryggingafélag vegna váttryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki, um fyrirhugaðan flutning váttryggingastofnsins. Slík tilkynning skal vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar. Hafi sérstök meðferð líftryggingastofns verið ákveðin áður en beiðst er gjaldþrotaskipta hefur það ekki áhrif á framkvæmd samkvæmt þessari grein og 94. gr.

Við gjaldþrotaskipti líftryggingafélags skal hvorki telja eignir sem mæta eiga líftryggingaskuldinni með eignum þrotabúsins né líftryggingaskuldina með skuldum þess. Hafi ekki tekist að ljúka greiðslu líftryggingakröfu með eignum þeim sem mæta eiga líftryggingaskuldinni fer um líftryggingakröfunna á hendur þrotabúi félagsins skv. 11. mgr. 96. gr.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna kröfu um gjaldþrotaskipti líftryggingafélags. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef bú líftryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um að bú líftryggingafélags með aðalstöðvar í því ríki sé tekið til gjaldþrotaskipta tekur til útibúa félagsins hér á landi.

Heimild líftryggingafélags til greiðslustöðvunar eða nauðasamningsumleitana kemur ekki í veg fyrir að unnt sé að óska gjaldþrotaskipta á félaginu.

Þegar bú líftryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta skal skilastjórn skv. 93. gr. birta í Lögbirtingablaðinu ákvörðun um skipun skilastjórnar, innköllun vegna gjaldþrotaskiptanna og upplýsingar um hvaða lög gildi um gjaldþrotaskiptin. Útdrátt tilkynningarinnar skal jafnframt birta í Stjórnartíðindum ESB.

Skilastjórn skal tilkynna lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki um gjaldþrotaskipti líftryggingafélags. Fyrirsögn tilkynningarinnar skal vera *Innköllun vegna gjaldþrotaskipta, kröfulýsingarfrestur* á öllum tungumálum aðildarríkja.

Í tilkynningu skilastjórnar skv. 8. mgr. til váttryggingataka, váttryggðra og annarra sem kröfu eiga á líftryggingafélag vegna líftryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurður um gjaldþrotaskipti hafi á líftryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki en líftryggingafélag skal heimilt að leggja fram kröfulýsingu á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er heimilt að óska upplýsinga um meðferð þrotabús líftryggingafélags hjá Fjármálaeftirlitinu.

Um gjaldþrotaskipti útibús líftryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal litið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um skilastjórn.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 3. gr.](#)

■ **96. gr.** [Verði ákveðið að beiðast gjaldþrotaskipta á váttryggingafélagi sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi gilda lög um gjaldþrotaskipti sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna kröfu um gjaldþrotaskipti váttryggingafélags. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef bú váttryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um að bú váttryggingafélags með aðalstöðvar í því ríki sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi sé tekið til gjaldþrotaskipta tekur einnig til útibúa félagsins hér á landi.

Heimild váttryggingafélags til greiðslustöðvunar eða nauðasamnings kemur ekki í veg fyrir að unnt sé að óska gjaldþrotaskipta á félaginu.

Fjármálaeftirlitið skal jafnskjótt og búið hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta meta hvort hagsmuna váttryggingataka og váttryggðra verði best gætt með því að yfirfæra váttryggingastofna að öllu leyti eða



að hluta til annars eða annarra váttryggingafélaga.

Berist tilboð er Fjármálaeftirlitið metur hagkvæmt fyrir váttryggingataka og váttryggða skal það leggja fram tillögu um flutning stofnsins og tilkynna í Lögbirtingablaðinu um helstu efnisatriði slíks samkomulags. Einnig skal auglýsa eftir athugasemdum váttryggingataka og váttryggðra er berast skulu skriflega innan eins mánaðar frá birtingu tilkynningarinnar. Fjármálaeftirlitið skal jafnframt tilkynna váttryggingatökum, váttryggðum og öðrum, sem kröfu eiga á váttryggingafélag vegna váttryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki, um fyrirhugaðan flutning váttryggingastofnsins. Sú tilkynning skal vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi hefur lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar. Að teknu tilliti til athugasemda skal Fjármálaeftirlitið að frestinum loknum taka ákvörðun um hvort unnt sé að yfirfæra váttryggingastofna á þann hátt sem lagt er til.

Þegar bú váttryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta skal skilastjórn skv. 93. gr. birta í Lögbirtingablaðinu ákvörðun um skipun skilastjórnar, innköllun vegna gjaldþrotaskiptanna og upplýsingar um hvaða lög gildi um gjaldþrotaskiptin. Útdrátt tilkynningarinnar skal jafnframt birta í Stjórnartíðindum ESB.

Skilastjórn skal tilkynna lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki um gjaldþrotaskipti váttryggingafélags. Fyrirsögn tilkynningarinnar skal vera *Innköllum vegna gjaldþrotaskipta, kröfulýsingarfrestur* á öllum tungumálum aðildarríkja.

Í tilkynningu skilastjórnar skv. 8. mgr. til váttryggingataka, váttryggðra og annarra sem kröfu eiga á váttryggingafélag vegna váttryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurðar um gjaldþrotaskipti hafi á váttryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki en váttryggingafélag skal heimilt að leggja fram kröfulýsingu á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Váttryggingakröfur á hendur þrotabúi váttryggingafélagsins skulu ganga næst á undan kröfum skv. 113. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er heimilt að óska upplýsinga um meðferð þrotabús váttryggingafélags hjá Fjármálaeftirlitinu.

Um gjaldþrotaskipti útibús váttryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal lítið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um skilastjórn.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> [L. 34/2003, 4. gr.](#)

**■ 196. gr. A.** Íslensk lög skulu gilda um gjaldþrotaskipti váttryggingafélags nema á annan veg sé fyrir mælt í þessari grein.

Vinnusamningur skal fara eftir lögum þess ríkis sem um vinnusamninginn og vinnusambandið gilda.

Samningur um notkun eða kaup fasteignar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem fasteignin er staðsett.

Réttur váttryggingafélags vegna fasteignar, skips eða flugvélar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem opinber skráning hefur farið fram.

Úrskurður um að bú váttryggingafélags sé tekið til gjaldþrotaskipta skal ekki hafa áhrif á rétt veðhafa vegna eignarréttinda sem voru í öðru aðildarríki þegar úrskurðurinn var kveðinn upp. Íslensk lög gilda þó um réttindi og skyldur aðila sem lúta opinberu eftirliti hérlandis.

Hafi váttryggingafélag keypt eign með eignarréttarfyrirvara hefur úrskurður um að bú váttryggingafélags sé tekið til gjaldþrotaskipta ekki áhrif á réttindi seljanda sem byggjast á fyrirvaranum sé eign í öðru aðildarríki. Gjaldþrot váttryggingafélags hefur ekki áhrif á sölu váttryggingafélags á eign hafi afhending þegar farið fram og eignin verið í öðru aðildarríki þegar úrskurður um gjaldþrotaskipti var kveðinn upp.

Þrátt fyrir ákvæði 5. og 6. mgr. er heimilt að beita ákvæðum III. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda gerninga, nr. 7/1936, eða ákvæðum XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt.

Hafi váttryggingafélag eftir úrskurð um að bú váttryggingafélags skuli tekið til gjaldþrotaskipta selt fasteign, skip eða flugvél sem háð er opinberri skráningu eða framseljanleg verðbréf eða önnur verðbréf skráð í verðbréfamiðstöð skulu lög þess ríkis þar sem eign er eða þar sem hin opinbera skráning hefur farið fram gilda um lögmæti löggerningsins.

Um áhrif úrskurðar um að bú váttryggingafélags skuli tekið til gjaldþrotaskipta á málshöfðun vegna eignar eða annarra réttinda sem váttryggingafélag hefur látið af hendi fer eftir lögum þess aðildarríkis þar sem málið var höfðað.

Úrræði sem skilastjórn getur beitt samkvæmt íslenskum lögum hefur hún jafnframt í öðrum

aðildarríkjum. Við beitingu slíkra úrræða í öðru aðildarríki skal skilastjórn þó fara eftir lögum þess aðildarríkis eftir því sem við á.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 34/2003, 5. gr.](#)

■**97. gr.** Þegar tekin er ákvörðun um frjáls slit samkvæmt samþykktum váttryggingafélags sem hér hefur fengið starfsleyfi skal félagið leggja fyrir [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> greinargerð um úppgæðar váttryggingaskuldbindingar félagsins og á hvern hátt ætlunin sé að ljúka þeim.

□[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal meta og taka ákvörðun um hvort hagsmunum váttryggingataka og váttryggðra teljist best borgið með flutningi váttryggingastofns til annars eða annarra félaga, svo og þegar um líftryggingastofn er að ræða hvort stofninn skuli sæta sérstakri meðferð, sbr. 94. gr.

□[Um frjáls slit váttryggingafélags gilda ákvæði 95., 96. og 96. gr. A eftir því sem við á.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 5. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 34/2003, 6. gr.](#)

## XII. kafli. Ýmis ákvæði.

■**98. gr.** Ráðherra váttryggingamála er heimilt að setja reglugerðir<sup>1)</sup> um þau efni sem í lögum þessum greinir.

<sup>1)</sup>[Rg. 573/1995, rg. 350/1997, sbr. 643/2000; rg. 352/1997, rg. 494/1997, rg. 99/1998, rg. 853/1999, rg. 459/2003.](#)

■**99. gr.** Brot gegn lögum þessum varða fêsektum eða [fangelsi allt að 2 árum]<sup>1)</sup> nema þyngri refsing liggji við eftir öðrum lögum.

<sup>1)</sup>[L. 82/1998, 213. gr.](#)

■**100. gr.** ...

□Lögin öðlast gildi 1. apríl 1994 nema ákvæði 34. og 35. gr. um eignir til jöfnunar váttryggingaskuldinni sem gilda frá [1. júlí 1995].<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 139/1994, 1. gr.](#)

■**Ákvæði til bráðabirgða.** [Þau váttryggingafélög sem hlotið hafa starfsleyfi skv. 26. gr. laganna við gildistöku laga þessara skulu þegar í stað grípa til viðeigandi ráðstafana til þess að uppfylla skilyrði laga þessara.]<sup>1)</sup>

□[Þau váttryggingafélög sem ekki uppfylla ákvæði 33. gr. um lágmarksfjárhæðir 1. janúar 2003 hafa frest til ársloka 2007 til þess að uppfylla þau, enda verði gjaldþol þeirra fram til þess aldrei lægra en krafist var 31. desember 2001. Hafi markið ekki náðst á tilskildum tíma getur Fjármálaeftirlitið heimilað að félag starfi í tvö ár til viðbótar á grundvelli áætlunar skv. 90. gr.

□Hinn 31. desember 2009 fellur 9. tölul. 1. mgr. 29. gr. brott.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 28/2003, brbákv.](#) <sup>2)</sup>[L. 37/2003, 8. gr.](#)

Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

## Lög um miðlun váttrygginga 2005 nr. 32 11. maí

---

[Ferill málsins á Alþingi.](#) [Frumvarp til laga.](#)

Tóku gildi 25. maí 2005. EES-samningurinn: IX. viðauki tilskipun 2002/92/EB.

### I. kafli. Gildissvið og orðskýringar.

■**1. gr.** Gildissvið.

Lög þessi gilda um miðlun váttrygginga hér á landi. Með miðlun váttrygginga er átt við starfsemi sem felst í að kynna, bjóða fram eða undirbúa með öðrum hætti samninga um váttryggingu, að koma á slíkum samningum eða að aðstoða við framkvæmd slíkra samninga, einnig þegar krafa um váttryggingarbætur er sett fram.

Heimild til miðlunar váttrygginga hér á landi hafa:

1. váttryggingamiðlarar sem hafa starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins skv. 9. gr.,
2. váttryggingaumboðsmenn sem skráðir eru hjá váttryggingafélagi, sbr. 39. gr.,
3. váttryggingamiðlarar og váttryggingaumboðsmenn með aðalstöðvar á Evrópska efnahagssvæðinu utan Íslands sem fengið hafa starfsleyfi í heimaríki, sbr. 55. gr.,
4. váttryggingamiðlarar og váttryggingaumboðsmenn með aðalstöðvar utan hins Evrópska efnahagssvæðis sem fengið hafa leyfi hér á landi til að reka útibú, sbr. 57. gr.

Löggin gilda um miðlun endurtrygginga, að undanskildum ákvæðum VI. og XI. kafla.

Ákvæði VI. og XI. kafla gilda ekki við miðlun stóráhættu.

**■ 2. gr. Ófrávikjanleiki.**

Óheimilt er að víkja frá ákvæðum laga þessara með samningi ef það leiðir til lakari stöðu viðskiptamanns.

**■ 3. gr. Orðskýringar.**

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Váttryggingamiðlun:*
  - a. starfsemi váttryggingamiðlara sem felst í að miðla á eigin ábyrgð váttryggingum, sbr. 1. mgr. 1. gr., og byggist á hlutlausri greiningu váttryggingarsamninga sem í boði eru á markaði,
  - b. starfsemi váttryggingamiðlara sem felst í að miðla á eigin ábyrgð váttryggingum, eins eða fleiri váttryggingafélaga, sbr. 1. mgr. 1. gr.
2. *Váttryggingamiðlari:* einstaklingur eða lögaðili sem stundar miðlun frum- og/eða endurtrygginga gegn endurgjaldi.
3. *Váttryggingaumboðsmaður:* einstaklingur eða lögaðili sem á grundvelli samnings miðlar frum- og/eða endurtryggingum, sbr. 1. mgr. 1. gr., á vegum eins eða fleiri váttryggingafélaga og á ábyrgð þeirra gegn endurgjaldi.
4. *Váttryggingasölumaður:* starfsmaður sem starfar á vegum og á ábyrgð váttryggingamiðlara, váttryggingaumboðsmanns eða váttryggingafélags við miðlun váttrygginga.
5. *Aðildarríki:* ríki sem er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu eða aðili að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu.
6. *Heimaríki:* aðildarríki þar sem aðalstöðvar váttryggingamiðlara eru og starfsleyfi er gefið út.
7. *Gistiríki:* aðildarríki þar sem váttryggingamiðlari með aðalstöðvar í öðru aðildarríki hefur útibú eða veitir þjónustu án starfsstöðvar.
8. *Þriðja ríki:* ríki utan hins Evrópska efnahagssvæðis.
9. *Eftirlitssjómvöld:* aðili sem samkvæmt lögum hlutaðeigandi ríkis fer með eftirlit með váttryggingamiðlurum, váttryggingafélögum og váttryggingastarfsemi, hér á landi Fjármálaeftirlitið.
10. *Varanlegur miðill:* tæki sem gerir viðskiptamanni kleift að geyma upplýsingar, sem beint er til hans, óbreyttar þannig að hann geti afritað þær og flett upp í þeim í ákveðinn tíma.
11. *Virkur eignarhlutur:* bein eða óbein hluteild í félagi sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða önnur hluteild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórn viðkomandi félags.
12. *Stóráhætta:* greinaflokkar váttrygginga er tengjast atvinnurekstri og stærri fyrirtækjum sérstaklega, sbr. [7. gr. laga nr. 60/1994](#), um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum.

**■ 4. gr. Starfsemi undanþegin lögum.**

Löggin taka ekki til:

1. starfsemi váttryggingafélaga og starfsmanna þeirra, nema annars sé getið,
2. ráðgjafar sem tilfallandi er veitt innan ramma annarrar atvinnustarfsemi þegar tilgangurinn með ráðgjöfinni er ekki sá að aðstoða viðskiptamann við gerð eða framkvæmd váttryggingarsamnings,
3. almennrar upplýsingagjafar um váttryggingar eða þess að koma á tengslum við váttryggingafélag að því tilskildu að tilgangurinn sé ekki sá að aðstoða viðskiptamenn við að gera eða efna váttryggingarsamning, enda fái viðkomandi ekki endurgjald fyrir,
4. starfsemi í atvinnuskyni þar sem fram fer meðferð váttryggingarkrafna váttryggingafélags, tjónsuppgjör og sérfræðimat á tjónakröfum.

**■ 5. gr. Takmörkun á gildissviði.**

Löggin taka ekki til miðlunar váttrygginga ef öll eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

1. Váttryggingarsamningurinn krefst eingöngu þekkingar á þeirri váttryggingarvernd sem hann veitir.
2. Váttryggingarsamningurinn er ekki líftryggingarsamningur.
3. Váttryggingarsamningurinn tekur ekki til skaðabótaábyrgðar.
4. Miðlun váttrygginga er ekki aðalátvinna viðkomandi.

5. Vátryggingin kemur til viðbótar tryggingu eða þjónustu sem látin er í té af hvaða aðila sem er ef vátryggingin nær yfir:

a. hættu á að vörur, sem aðili lætur í té, bili, glatist eða skemmist eða  
b. farangur, sem skemmist eða glatast, og aðra áhættu sem tengist ferð sem bókuð er hjá þeim aðila, jafnvel þótt vátryggingin feli í sér líftryggingu eða skaðabótaábyrgð, að því tilskildu að vátryggingarverndin sé til viðbótar við aðalverndina gegn áhættu tengdri ferðinni.

6. Árlegt iðgjald er ekki hærra en 40.000 kr., þó aldrei hærra en 500 evrur miðað við opinbert viðmiðunargengi evru á hverjum tíma.

7. Gildistími vátryggingarsamnings er ekki lengri en fimm ár.

## II. kafli. Veiting starfsleyfis vátryggingamiðlara.

### ■6. gr. *Starfsleyfisveitandi.*

Fjármálaeftirlitið veitir vátryggingamiðlara starfsleyfi samkvæmt lögum þessum.

Vátryggingamiðlara er heimilt að hefja starfsemi þegar leyfi Fjármálaeftirlitsins hefur verið veitt.

### ■7. gr. *Umsókn einstaklinga.*

Umsókn einstaklinga um starfsleyfi vátryggingamiðlara skal vera skrifleg og henni skulu fylgja:

1. Nafn, kennitala og lögheimili umsækjanda.

2. Upplýsingar um greinaflokka vátrygginga sem miðla á, sbr. 22. og 23. gr. laga um vátryggingastarfsemi.

3. Staðfesting á að umsækjandi uppfylli kröfur skv. 15. gr.

4. Staðfesting á að starfsmenn umsækjanda uppfylli kröfur skv. 17. gr.

5. Upplýsingar um fyrirhugað starfsskipulag þar sem m.a. skal greina frá hvernig fyrirhugaðri starfsemi verður sinnt, starfsstöð, fyrirhuguðum fjölda starfsmanna, innra eftirliti og áhættustýringu.

6. Áætlun um starfsemina þar sem eftirfarandi skal koma fram:

a. rökstutt mat á kostnaði við að koma starfseminni á fót og hvernig ætlað er að mæta þeim kostnaði,

b. áætluð staða starfseminnar samkvæmt efnahagsreikningi í lok þriggja fyrstu reikningsáranna ásamt áætlun um árlegar tekjur og gjöld,

c. áætlun um hvernig umsækjandi hyggst standa við skuldbindingar sínar fyrstu þrjú reikningsárin.

7. Vottorð um gilda starfsábyrgðartryggingu og skilmála hennar ásamt heiti og aðsetri hlutaðeigandi vátryggingafélags.

8. Greinargerð um nán tengsl við vátryggingafélög og vátryggingamiðlara.

9. Í hvaða ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins fyrirhugað er að stunda vátryggingamiðlun.

10. Aðrar viðeigandi upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

### ■8. gr. *Umsókn lögaðila.*

Umsókn lögaðila um starfsleyfi vátryggingamiðlara skal vera skrifleg og henni skulu fylgja:

1. Nafn, kennitala og lögheimili umsækjanda.

2. Upplýsingar um greinaflokka vátrygginga sem miðla á, sbr. 22. og 23. gr. laga um vátryggingastarfsemi.

3. Samþykktir félagsins.

4. Áætlun um starfsemina þar sem eftirfarandi skal koma fram:

a. rökstutt mat á kostnaði við að koma starfseminni á fót og hvernig ætlað er að mæta þeim kostnaði,

b. áætluð staða félagsins samkvæmt efnahagsreikningi í lok þriggja fyrstu reikningsáranna ásamt áætlun um árlegar tekjur og gjöld,

c. áætlun um hvernig umsækjandi hyggst standa við skuldbindingar sínar fyrstu þrjú reikningsárin.

5. Nöfn, kennitölur og lögheimili stofnenda og hluthafa.

6. Nöfn, kennitölur og lögheimili stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og annarra stjórnenda.

7. Staðfesting á að fyrirsvarsmenn umsækjanda uppfylli kröfur skv. 16. gr.

8. Staðfesting á að starfsmenn umsækjanda uppfylli kröfur skv. 17. gr.

9. Vottorð um gilda starfsábyrgðartryggingu og skilmála hennar ásamt heiti og aðsetri hlutaðeigandi vátryggingafélags.

10. Greinargerð um nán tengsl við vátryggingafélög og vátryggingamiðlara.

11. Í hvaða ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins fyrirhugað er að stunda vátryggingamiðlun.

12. Aðrar viðeigandi upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið ákveður.

### ■9. gr. *Veiting starfsleyfis.*

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um veitingu starfsleyfis skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en mánuði eftir að fullbúin umsókn barst.

Í starfsleyfi skal koma fram til hvaða greinaflokka vátrygginga starfsleyfið tekur.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningu um starfsleyfi vátryggingamiðlara í Lögbirtingablaði.

### ■10. gr. *Synjun starfsleyfis.*

Fullnægi umsókn um starfsleyfi ekki skilyrðum laga þessara að mati Fjármálaeftirlitsins skal

umsókninni synjað.

Synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn skal rökstudd og tilkynnt umsækjanda innan mánaðar frá móttöku fullbúinnar umsóknar. Synjun skal þó alltaf hafa borist umsækjanda sex mánuðum frá móttöku umsóknar.

**■ 11. gr. Skrá yfir veitt starfsleyfi.**

Fjármálaeftirlitið skal halda skrá, váttryggingamiðlaraskrá, yfir þá sem leyfi hafa til váttryggingamiðlunar hér á landi.

Eftirfarandi atriði skulu skráð:

1. Nafn, kennitala og lögheimili váttryggingamiðlara.
2. Útgáfudagur starfsleyfis.
3. Greinaflokkar váttrygginga sem heimilt er að miðla.
4. Tengsl við váttryggingafélög og váttryggingamiðlara.
5. Heiti og aðsetur þess váttryggingafélags er veitir lögboðna starfsábyrgðartryggingu. Gildistími váttryggingarinnar og váttryggingarfjárhæð.
6. Nöfn, kennitölur og heimili stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, þegar við á.
7. Í hvaða ríkjum váttryggingamiðlari stundar starfsemi á grundvelli 56. gr.

Allar breytingar varðandi atriði sem skráð eru í váttryggingamiðlaraskrá skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu eins fljótt og unnt er og eigi síðar en mánuði eftir að þær hafa tekið gildi.

Almenningsi skal heimill aðgangur að váttryggingamiðlaraskrá.

**■ 12. gr. Heiti.**

Sá einn má nota heitið váttryggingamiðlari sem hefur starfsleyfi hér á landi og er skráður í váttryggingamiðlaraskrá.

Sé hætt á að villst verði á nafni erlends váttryggingamiðlara sem starfar hér á landi á grundvelli 55. gr. og innlends váttryggingamiðlara getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að annar váttryggingamiðlarinn verði auðkenndur sérstaklega.

**■ 13. gr. Breyting á starfsemi.**

Váttryggingamiðlari sem hyggst taka upp nýjan greinaflokk váttrygginga skal sækja um leyfi til Fjármálaeftirlitsins fyrir hinni nýju starfsemi. Í umsókn skal koma fram hvaða greinaflokka fyrirhugað er að taka upp, þá skulu fylgja umsókn gögn er sanna að gild starfsábyrgðartrygging sé fyrir hendi. Afgreiðsla umsóknarinnar fer skv. 9. gr.

**■ 14. gr. Takmarkanir á starfsemi.**

Váttryggingamiðlari skal einungis miðla frumtryggingum á vegum váttryggingafélaga sem hafa starfsleyfi hér á landi. Starfsleyfi váttryggingafélags í aðildarríki telst jafngilda starfsleyfi hér á landi, enda séu uppfyllt skilyrði laga um váttryggingastarfsemi varðandi heimildir til stofnunar útibús eða til að veita hér þjónustu án starfsstöðvar.

Fjármálaeftirlitið getur, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, heimilað undanþágur frá banni skv. 1. mgr.

**III. kafli. Hæfiskröfur váttryggingamiðlara.**

**■ 15. gr. Hæfisskilyrði einstaklings.**

Einstaklingur sem stundar váttryggingamiðlun skal vera lögráða og vera búsettur hér á landi. Hann má ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, þessum lögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlægum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Einstaklingur sem stundar váttryggingamiðlun skal búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta sinnt starfi sínu á tilhlýðilegan hátt. Hann má ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að hann misnoti aðstöðu sína eða skaði starfsemina.

Einstaklingur sem stundar váttryggingamiðlun skal jafnframt hafa staðist próf í miðlun váttrygginga skv. 18. gr.

Ríkisborgarar annarra aðildarríkja eru undanþegnir búsetuskilyrðum séu þeir búsettir í aðildarríki. Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum.

**■ 16. gr. Hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra lögaðila.**

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri váttryggingamiðlara skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, þessum lögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlægum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að

ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði félagið.

Um stjórn og framkvæmdastjóra váttryggingamiðlara gilda ákvæði laga um hlutafélög eða einkahlutafélög, enda sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

**17. gr. Hæfisskilyrði starfsmanna váttryggingamiðlara.**

Starfsmaður váttryggingamiðlara, sem hefur umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við váttryggingamiðlun skv. 1. tölul. 3. gr., skal hafa staðist próf í miðlun váttrygginga. Í tengslum við veitingu starfsleyfis og jafnskjótt og breytingar verða á starfsmannahaldi ber váttryggingamiðlara að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um starfsmenn samkvæmt þessari málsgrein.

Váttryggingamiðlari skal tryggja að váttryggingasölumenn er starfa á hans vegum búi yfir nægilegri starfsreynslu og þekkingu til að geta sinnt váttryggingamiðlun, þar á meðal á meginatriðum þessara laga, laga um váttryggingastarfsemi, laga um váttryggingarsamninga og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Váttryggingasölumenn skulu vera lögráða og hafa forræði á búi sínu. Þeir skulu ekki hafa á síðustu fimm árum í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, þessum lögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Viðskiptaráðherra getur sett nánari reglur um hæfisskilyrði starfsmanna váttryggingamiðlara, m.a. um lágmarksþekkingu.

**18. gr. Próf í miðlun váttrygginga.**

Prófnefnd hefur umsjón með prófi í miðlun váttrygginga sem að jafnaði skal haldið einu sinni á ári. Viðskiptaráðherra skipar þriggja manna prófnefnd til fjögurra ára í senn. Til að standa straum af kostnaði við framkvæmd prófa skulu próftakar greiða gjald sem ráðherra ákveður. Ákvarðanir prófnefndar eru endanlegar á stjórnarsýslustigi.

Prófnefnd er heimilt að fela óháðum aðilum að gefa einkunn fyrir prófurlausn. Þá getur prófnefnd skipað prófdómara til að endurskoða úrlausn próftaka. Í reglugerð skal kveða nánar á um framkvæmd prófs, þar á meðal prófkröfur og prófsefnislýsingu, og heimildir til að veita undanþágur frá einstökum hlutum slíks prófs eða prófi í heild.

#### IV. kafli. Fjárhagslegar kröfur váttryggingamiðlara.

**19. gr. Fjárhagsleg staða. Áætlun.**

Váttryggingamiðlari skal á hverjum tíma geta staðið við fjárhagslegar skuldbindingar sínar. Ef líkur eru á því að váttryggingamiðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum skal hann gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir stöðu sinni og leggja fyrir það áætlun um endurreisn fjárhags. Fjármálaeftirlitið ákveður hvort þær ráðstafanir teljast fullnægjandi.

Áætlun skv. 1. mgr. skal m.a. innihalda áætlaðan rekstrarkostnað, sundurliðaða áætlun um tekjur og gjöld og áætlaðan efnahagsreikning.

Gefi ársreikningur váttryggingamiðlara Fjármálaeftirlitinu vísbendingu um að váttryggingamiðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum getur Fjármálaeftirlitið gert váttryggingamiðlara að skila áætlun skv. 1. mgr.

Meðan áætlun skv. 1. mgr. er í gildi skal Fjármálaeftirlitið ekki framsenda tilkynningu vegna ráðagerða váttryggingamiðlara um starfsemi erlendis, sbr. 56. gr.

**20. gr. Starfsábyrgðartrygging.**

Váttryggingamiðlurum er skylt að hafa í gildi ábyrgðartryggingu vegna fjárhagstjóns sem leitt getur af gáleysi í störfum þeirra eða starfsmanna þeirra. Slík trygging getur verið váttrygging tekin hjá váttryggingafélagi sem hefur starfsleyfi hér á landi eða önnur trygging jafngild að mati Fjármálaeftirlitsins. Nánari ákvæði um gildissvið váttryggingarinnar, þ.m.t. váttryggingarfjárhæðir, skal setja í reglugerð.<sup>1)</sup>

Váttryggingamiðlari skal senda Fjármálaeftirlitinu staðfestingu á endurnýjun starfsábyrgðartryggingar.

<sup>1)</sup> Rg. 592/2005.

**21. gr. Viðtaka fjármuna.**

Váttryggingamiðlari má ekki taka við iðgjöldum, váttryggingarbotum eða öðrum fjármunum fyrir hönd váttryggingafélags eða viðskiptamanns nema samkvæmt skriflegri heimild.

**22. gr. Vörslufjárreikningar.**

Váttryggingamiðlara er skylt að halda fjármunum sem hann tekur við í þágu annarra aðgreindum frá eigin fé. Skulu slíkir fjármunir varðveittir á sérstökum vörslufjárreikningi. Vextir, sem á vörslufé kunna að falla, renna til eiganda þess. Váttryggingamiðlari er ekki eigandi innstæðu á vörslufjárreikningi samkvæmt þessari grein og innstæðan er ekki hæft andlag aðfarargerða hjá honum og stendur utan skuldaraðar við skipti á búi hans.

Viðskiptaráðherra setur nánari reglur<sup>1)</sup> um vörslufjárreikninga.

<sup>1)</sup>[Rg. 590/2005.](#)

#### V. kafli. Starfshættir váttryggingamiðlara.

**23. gr.** *Yfirsýn yfir starfsemi og sérstakar ráðstafanir.*

Váttryggingamiðlari skal:

1. gæta þess að framkvæmdastjóri váttryggingamiðlunar hafi yfirsýn yfir rekstur miðlunarinnar, þar á meðal fjárhagslega stöðu,
2. gæta þess að sá starfsmaður, sem hefur umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við váttryggingamiðlun skv. 1. tölul. 3. gr., hafi yfirsýn yfir rekstur miðlunarinnar,
3. gæta þess að fjöldi váttryggingasölumanna er starfa á hans vegum sé hæfilegur svo fullvíst megi telja að hann hafi yfirsýn yfir reksturinn.

**24. gr.** *Ráðningar- eða verksamningar.*

Váttryggingamiðlari skal gera skriflegan ráðningar- og/eða verksamning við váttryggingasölumenn sem eru í þjónustu hans eða koma fram fyrir hans hönd. Þar skal kveðið á um réttindi og skyldur aðila, þar á meðal um að váttryggingasölumaður starfi á ábyrgð og undir stjórn og eftirliti váttryggingamiðlarans. Váttryggingamiðlari skal tryggja að váttryggingasölumaður falli undir starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlarans. Váttryggingasölumaður sem er í þjónustu eða kemur fram fyrir hönd váttryggingamiðlara skal starfa í fullu samræmi við þær reglur sem gilda um miðlun váttrygginga. Viðkomandi ber að leysa starf sitt af hendi í samræmi við góðar venjur í váttryggingaviðskiptum.

**25. gr.** *Samningur um þjónustu.*

Váttryggingamiðlari skal gera skriflegan samning við viðskiptamenn sína áður en hann tekur til starfa fyrir viðkomandi. Í samningi skal koma fram í hverju umboð váttryggingamiðlarans felst, hversu viðtækt það er og til hvaða þátta á starfssviði hans það nær. Einnig skal koma fram hvort honum er heimilt að taka við fjármunum fyrir hönd viðskiptamanna og um skil á þeim.

**26. gr.** *Skilríki.*

Hver sá sem er í þjónustu eða kemur fram fyrir hönd váttryggingamiðlara skal við störf sín framvísa fullnægjandi skilríkjum sem gefin eru út af váttryggingamiðlara sem hann starfar fyrir.

**27. gr.** *Trúnaðarupplýsingar.*

Váttryggingamiðlari, stjórnarmenn, framkvæmdastjórnar, endurskoðendur, váttryggingasölumenn, aðrir starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu váttryggingamiðlara eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingarnar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.

Við miðlun váttrygginga skal fullnægja skilyrðum [laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.](#)

**28. gr.** *Góðir viðskiptahættir og venjur.*

Váttryggingamiðlari skal starfa í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur á váttryggingamarkaði og með hag váttryggingartaka og váttryggðra fyrir augum. Verði misbrestur á skal Fjármálaeftirlitið gefa fyrirmæli um að ráðin verði bót á því sem úrskæiðis hefur farið.

**29. gr.** *Reglugerðarheimild.*

Viðskiptaráðherra hefur heimild til að kveða nánar á um starfshætti váttryggingamiðlara í reglugerð, þar á meðal um yfirsýn váttryggingamiðlara yfir rekstur.

#### VI. kafli. Upplýsingaskylda váttryggingamiðlara.

**30. gr.** *Upplýsingar við gerð og endurnýjun váttryggingarsamnings.*

Áður en váttryggingarsamningur er gerður skal váttryggingamiðlari láta væntanlegum váttryggingartaka í té a.m.k. eftirfarandi upplýsingar:

1. Nafn og heimilisfang váttryggingamiðlarans.
2. Hvar váttryggingamiðlari er skráður og hvernig ganga megi úr skugga um skráninguna.
3. Hvort hann veitir ráðgjöf á grundvelli a- eða b-liðar 1. tölul. 3. gr.
4. Hvort váttryggingamiðlari eigi virkan eignarhlut í váttryggingafélagi.
5. Hvort váttryggingafélag eða móðurfélag váttryggingafélags eigi virkan eignarhlut í váttryggingamiðlara.
6. Um endurgjald skv. 1. mgr. 32. gr.

Við endurnýjun váttryggingarsamnings, eða breytingu á honum, skal veita váttryggingartaka



upplýsingar skv. 1. mgr. hafi breytingar orðið á atriðum sem talin eru upp í 1.–6. tölul.

Miðli váttryggingamiðlari váttryggingum á grundvelli b-liðar 1. tölul. 3. gr. skal væntanlegur váttryggingartaki upplýstur um heiti váttryggingafélaganna áður en hann er skuldbundinn samkvæmt váttryggingarsamningi.

Upplýsingaskylda váttryggingafélags samkvæmt lögum um váttryggingarsamninga og váttryggingastarfsemi hvílir á váttryggingamiðlara við váttryggingamiðlun eftir því sem við á.

**31. gr. Rökstuðningur ráðgjafar.**

Áður en váttryggingarsamningur er gerður skal váttryggingamiðlari skilgreina, einkum á grundvelli upplýsinga frá væntanlegum váttryggingartaka, kröfur og þarfir hans. Skal hann skýra væntanlegum váttryggingartaka frá þeim ástæðum sem liggja að baki ráðleggingum hans. Rökstuðningur skal taka mið af eðli þess váttryggingarsamnings sem mælt er með.

**32. gr. Endurgjald.**

Væntanlegur váttryggingartaki skal upplýstur um endurgjald sem váttryggingamiðlari þiggur eða áskilur sér vegna viðskiptanna. Skýrt skal koma fram hvor skuli greiða endurgjaldið, væntanlegur váttryggingartaki eða váttryggingafélag.

Váttryggingamiðlari má ekki taka við endurgjaldi af neinu tagi frá váttryggingafélagi nema vegna váttryggingarsamninga sem komið hefur verið á milli váttryggingafélagsins og váttryggingartaka.

Upplýsingar skv. 1. mgr. skal einnig veita við breytingu eða endurnýjun á váttryggingarsamningi.

**33. gr. Form upplýsinga.**

Upplýsingar sem veittar eru samkvæmt þessum kafla skal veita:

1. skriflega eða á öðrum varanlegum miðli,
2. á skýran og nákvæman hátt sem viðtakandanum er skiljanlegur,
3. á íslensku eða öðru tungumáli sem báðir aðilar samþykkja.

Þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 1. mgr. er heimilt að veita upplýsingar munnlega óski væntanlegur váttryggingartaki þess sérstaklega eða ef váttryggingarverndar er þörf þegar í stað. Í slíkum tilvikum skal veita upplýsingar í samræmi við 1. mgr. þegar í stað eftir gerð váttryggingarsamnings.

Við miðlun váttrygginga í símsölu skal veita upplýsingar skv. 9. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu. Upplýsingar skv. 1. mgr. skulu veittar þegar í stað eftir gerð váttryggingarsamnings.

**VII. kafli. Afturköllun og innlögn starfsleyfis váttryggingamiðlara.**

**34. gr. Ástæður afturköllunar.**

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi váttryggingamiðlara þegar:

1. váttryggingamiðlari hefur fengið starfsleyfi á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,
2. váttryggingamiðlari hefur ekki gilda starfsábyrgðartryggingu,
3. eftirlitsgjald er í vanskilum,
4. váttryggingamiðlari eða starfsfólk hans uppfyllir ekki hæfisskilyrði sem fram koma í 15.–17. gr.,
5. starfsleyfi hefur ekki verið nýtt innan tólf mánaða frá því að það var veitt, því verið ótvírætt afsalað eða starfsemi hefur verið hætt í meira en sex mánuði samfellt,
6. váttryggingamiðlari brýtur að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum þessum eða reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Áður en til afturköllunar kemur skv. 1. mgr. skal váttryggingamiðlara veittur hæfilegur frestur til úrbóta sé unnt að koma úrbótum við að mati Fjármálaeftirlitsins.

Við afturköllun starfsleyfis skal Fjármálaeftirlitið taka váttryggingamiðlara út af váttryggingamiðlaraskrá.

**35. gr. Tilkygning um afturköllun starfsleyfis.**

Afturköllun á starfsleyfi váttryggingamiðlara skal tilkynnt fyrirsvarsmanni eða stjórn váttryggingamiðlara og rökstudd skriflega. Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningu í Lögbirtingablaði og auglýsa í fjölmiðlum. Starfræki váttryggingamiðlari útibú eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynning send lögbærum eftirlitsaðilum í því ríki.

**36. gr. Innlögn starfsleyfis.**

Hyggist váttryggingamiðlari hætta starfsemi, standi hann ekki lengur fyrir sjálfstæðri starfsemi eða starfi hann ekki lengur hjá váttryggingamiðlara skal hann skila inn starfsleyfi sínu.

Áður en váttryggingamiðlari hættir starfsemi og leggur inn starfsleyfi sitt skal hann gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja réttarstöðu viðskiptamanna sinna. Hann skal upplýsa viðsemjendur sína, þ.e. váttryggingafélög og þá sem hafa falast eftir váttryggingu, um innlögn starfsleyfis. Hann skal jafnframt leitast við að fá annan til þess bæran aðila, einn eða fleiri, til að taka að sér að þjónusta þá váttryggingarsamninga sem komið hefur verið á. Hann skal gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir ráðstöfunum sínum.

Váttryggingamiðlara sem hyggst skila inn starfsleyfi sínu skv. 1. mgr. er óheimilt að segja upp



starfsábyrgðartryggingu fyrr en að fenginni staðfestingu Fjármálaeftirlits á innlögn leyfis.

Við innlögn starfsleyfis skal váttryggingamiðlari felldur út af váttryggingamiðlaraskrá.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningu þess efnis í Lögbirtingablaði.

Óski aðili sem lagt hefur starfsleyfi inn að hefja starfsemi að nýju fer um þá umsókn eftir ákvæðum II. kafla.

#### VIII. kafli. Tilkynningar og skil á gögnum váttryggingamiðlara.

##### 37. gr. Skil ársreiknings.

Váttryggingamiðlari skal senda Fjármálaeftirlitinu ársreikning endurskoðaðan af löggiltum endurskoðanda eigi síðar en fjórum mánuðum eftir lok reikningsárs. Ársreikningur skal undirritaður af váttryggingamiðlara og stjórn og framkvæmdastjóra þegar um lögaðila er að ræða.

Í skýringum ársreiknings skal greina frá heildarfjárhæð fjármuna sem váttryggingamiðlari varðveittir á vörslufjárreikningum í árslok fyrir hönd viðskiptaaðila, sbr. 22. gr. Þá skal fylgja yfirlýsing löggilts endurskoðanda um að meðferð váttryggingamiðlara á fjármunum undangengið reikningsár sé í samræmi við lög þessi og reglur um vörslufjárreikninga.

Ársreikningi skal fylgja skrá yfir þau váttryggingafélög sem miðlað er til vegna váttryggingaráhættu hér á landi ásamt iðgjaldamagni og þóknun frá hverju félagi vegna váttryggingarsamninga sem komið hefur verið á, með skiptingu á greinaflokka váttrygginga. Einnig skal fylgja greinargerð um önnur tengsl við váttryggingafélög.

##### 38. gr. Tilkynning um framkomna skaðabótakröfu.

Váttryggingamiðlari skal þegar í stað tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef gerð er skaðabótakrafa vegna starfa hans. Í tilkynningunni skulu koma fram upplýsingar um efni og fjárhæð kröfunnar.

#### IX. kafli. Skráning váttryggingaumboðsmanns.

##### 39. gr. Skráning váttryggingaumboðsmanns.

Þegar váttryggingafélag hefur gert samning við váttryggingaumboðsmann um miðlun váttrygginga félagsins skal félagið skrá váttryggingaumboðsmann, sbr. 40. gr. Almenningsi skal heimill aðgangur að upplýsingum um skráða váttryggingaumboðsmenn hjá viðkomandi váttryggingafélagi.

Váttryggingaumboðsmanni er heimilt að hefja starfsemi þegar hann hefur verið skráður hjá váttryggingafélagi.

Þegar váttryggingaumboðsmaður hættir að miðla váttryggingum á vegum váttryggingafélags skal hann tekinn út af skrá félagsins.

Fjármálaeftirlitið getur sett nánari reglur um skráningu váttryggingaumboðsmanns.

##### 40. gr. Skilyrði skráningar.

Áður er váttryggingafélag skráir váttryggingaumboðsmann skal félagið ganga úr skugga um að:

1. einstaklingur sem starfar sem váttryggingaumboðsmaður uppfylli ákvæði 1. og 2. mgr. 15. gr.,
2. váttryggingaumboðsmaður sem starfar sem lögaðili uppfylli ákvæði 16. gr.,
3. váttryggingasölumenn sem starfa á ábyrgð váttryggingaumboðsmanns uppfylli skilyrði 2. og 3. mgr. 17. gr.

##### 41. gr. Heiti.

Sá einn má nota heitið váttryggingaumboðsmaður sem hefur verið skráður hjá váttryggingafélagi.

Sé hætt á að villst verði á nafni erlends váttryggingaumboðsmanns sem starfar hér á landi á grundvelli 55. gr. og innlends váttryggingaumboðsmanns getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að annar váttryggingaumboðsmaðurinn verði auðkenndur sérstaklega.

##### 42. gr. Takmarkanir á starfsemi.

Váttryggingaumboðsmaður skal einungis miðla frumtryggingum á vegum váttryggingafélaga sem hafa starfsleyfi hér á landi. Starfsleyfi váttryggingafélags í aðildarríki telst jafngilda starfsleyfi hér á landi, enda séu uppfyllt skilyrði laga um váttryggingastarfsemi varðandi heimildir til stofnunar útibús eða til að veita hér þjónustu án stofnunar útibús.

Fjármálaeftirlitið getur, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, heimilað undanþágur frá banni skv. 1. mgr.

##### 43. gr. Viðtaka fjármuna.

Váttryggingaumboðsmaður má ekki taka við iðgjöldum, váttryggingarbótum eða öðrum fjármunum fyrir hönd váttryggingafélags eða viðskiptamanns nema samkvæmt skriflegri heimild.

##### 44. gr. Vörslufjárreikningur.

Váttryggingaumboðsmanni er skylt að halda fjármunum sem hann tekur við í þágu annarra aðgreindum frá eigin fê. Skulu slíkir fjármunir varðveittir á sérstökum vörslufjárreikningi. Vextir, sem á vörslufê kunna að falla, renna til eiganda þess. Váttryggingaumboðsmaður er ekki eigandi innstæðu á vörslufjárreikningi samkvæmt þessari grein og innstæðan er ekki hæft andlag aðfarargerða hjá honum og stendur utan skuldaraðar við skipti á búi hans.

**Comment [SOÓ4]:** Ekki verða lagðar stjórnvaldssektir á umboðsmann heldur félagið sjálft á grundvelli laga um váttryggingastarfsemi þar sem það ber ábyrgð á störfum umboðsmanns.

Viðskiptaráðherra setur nánari reglur<sup>1)</sup> um vörslufjárreikninga.

<sup>1)</sup>[Rg. 590/2005.](#)

#### X. kafli. Starfshættir váttryggingaumboðmanns.

■ **45. gr. Yfirsýn yfir starfsemina og sérstakar ráðstafanir.**

Váttryggingaumboðsmaður skal:

1. gæta þess að framkvæmdastjóri váttryggingaumboðsmanns hafi yfirsýn yfir rekstur starfseminnar,
2. gæta þess að sá starfsmaður, sem hefur umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við miðlun váttrygginga, sbr. 1. mgr. 1. gr., hafi yfirsýn yfir rekstur starfseminnar,
3. gæta þess að fjöldi váttryggingasölumanna er starfa á hans vegum sé hæfilegur svo fullvist megi telja að hann hafi yfirsýn yfir reksturinn.

■ **46. gr. Ráðningar- eða verksamningar.**

Váttryggingaumboðsmaður skal gera skriflegan ráðningar- og/eða verksamning við váttryggingasölumenn sem eru í þjónustu hans eða koma fram fyrir hans hönd. Þar skal kveðið á um réttindi og skyldur aðila, þar á meðal um að váttryggingasölumaður starfi á ábyrgð og undir stjórn og eftirliti váttryggingaumboðsmanns. Váttryggingasölumaður sem er í þjónustu eða kemur fram fyrir hönd váttryggingaumboðsmanns skal starfa í fullu samræmi við þær reglur sem gilda um miðlun váttrygginga. Viðkomandi ber að leysa starf sitt af hendi í samræmi við góðar venjur í váttryggingaviðskiptum.

■ **47. gr. Skilríki.**

Hver sá sem er í þjónustu eða kemur fram fyrir hönd váttryggingaumboðsmanns skal við störf sín framvísa fullnægjandi skilríkjum sem útgefin eru af váttryggingaumboðsmanni sem hann starfar fyrir.

■ **48. gr. Trúnaðarupplýsingar.**

Váttryggingaumboðsmaður, stjórnarmenn, framkvæmdastjórnar, endurskoðendur, váttryggingasölumenn, aðrir starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu váttryggingaumboðsmanns eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sá sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir. Sá aðili sem veitir upplýsingarnar skal áminna viðtakanda um þagnarskylduna.

Við miðlun váttrygginga skal fullnægja skilyrðum [laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.](#)

■ **49. gr. Góðir viðskiptahættir og venjur.**

Váttryggingaumboðsmaður skal starfa í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur á váttryggingamarkaði og með hag váttryggingartaka og váttrygðra fyrir augum. Verði misbrestur á skal Fjármálaeftirlitið gefa fyrirmæli um að ráðin verði bót á því sem úrskaiðis hefur farið.

■ **50. gr. Reglugerðarheimild.**

Viðskiptaráðherra hefur heimild til að kveða nánar á um starfshætti váttryggingaumboðsmanna í reglugerð, þar á meðal um yfirsýn váttryggingaumboðsmanna yfir rekstur.

#### XI. kafli. Upplýsingaskylda váttryggingaumboðmanns.

■ **51. gr. Upplýsingar við gerð og endurnýjun váttryggingarsamnings.**

Áður en váttryggingarsamningur er gerður skal váttryggingaumboðsmaður láta væntanlegum váttryggingartaka í té a.m.k. eftirfarandi upplýsingar:

1. Nafn og heimilisfang váttryggingaumboðsmanns.
2. Hvar váttryggingaumboðsmaður er skráður og hvernig ganga megi úr skugga um skráninguna.
3. Heiti þeirra váttryggingafélaga sem hann er umboðsmaður fyrir.
4. Hvort váttryggingaumboðsmaður eigi virkan eignarhlut í váttryggingafélagi.
5. Hvort tiltekið váttryggingafélag eða móðurfélag tiltekins váttryggingafélags eigi virkan eignarhlut í váttryggingaumboði.
6. Um endurgjald skv. 1. mgr. 53. gr. þegar við á.

Við endurnýjun váttryggingarsamnings, eða breytingu hans, skal veita váttryggingartaka upplýsingar skv. 1. mgr. hafi breytingar orðið á atriðum sem talin eru upp í 1.–6. tölul.

Upplýsingaskylda váttryggingafélags samkvæmt lögum um váttryggingarsamninga og lögum um váttryggingastarfsemi hvílir á váttryggingaumboðsmanni við miðlun váttrygginga eftir því sem við á.

■ **52. gr. Rökstuðningur ráðgjafar.**

Áður en váttryggingarsamningur er gerður skal váttryggingaumboðsmaður skilgreina, einkum á grundvelli upplýsinga frá væntanlegum váttryggingartaka, kröfur og þarfir hans. Skal hann skýra væntanlegum váttryggingartaka frá þeim ástæðum sem liggja að baki ráðleggingum hans. Umfang skýringa miðast við hversu flóknum váttryggingarsamningi mælt er með.

**53. gr. Endurgjald.**

Miðli váttryggingaumboðsmaður váttryggingum í sama greinaflokki á vegum fleiri en eins váttryggingafélags skal væntanlegur váttryggingartaki upplýstur um endurgjald sem váttryggingaumboðsmaður þiggur eða áskilur sér vegna viðskiptanna. Skýrt skal koma fram hvor skuli greiða endurgjaldið, væntanlegur váttryggingartaki eða váttryggingafélag.

Eigi væntanlegur váttryggingartaki að greiða endurgjald sem váttryggingaumboðsmaður þiggur eða áskilur sér vegna viðskiptanna, að hluta eða öllu leyti, skal hann ávallt upplýstur um endurgjaldið áður en hann er skuldbundinn af samningi.

Upplýsingar samkvæmt ákvæðinu skal einnig veita við breytingu eða endurnýjun á váttryggingarsamningi.

**54. gr. Form upplýsinga.**

Upplýsingar sem veittar eru samkvæmt þessum kafla skal veita:

1. skriflega eða á öðrum varanlegum miðli,
2. á skýran og nákvæman hátt sem viðtakandanum er skiljanlegur,
3. á íslensku eða öðru tungumáli sem báðir aðilar samþykkja.

Þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 1. mgr. er heimilt að veita upplýsingar munnlega óski væntanlegur váttryggingartaki þess sérstaklega eða ef váttryggingarverndar er þörf þegar í stað. Í slíkum tilvikum skal veita upplýsingar í samræmi við 1. mgr. þegar í stað eftir gerð váttryggingarsamnings.

Við miðlun váttrygginga í símsölu skal veita upplýsingar skv. 9. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu. Upplýsingar skv. 1. mgr. skulu veittar þegar í stað eftir gerð váttryggingarsamnings.

**XII. kafli. Starfsemi á milli landa.**

**55. gr. Starfsemi erlendra váttryggingamiðlara og váttryggingaumboðsmanna hér á landi.**

Váttryggingamiðlari eða váttryggingaumboðsmaður, sem er skráður eða hefur starfsleyfi í öðru aðildarríki, getur stofnsett útibú hér á landi eða veitt þjónustu án starfsstöðvar einum mánuði eftir að Fjármálaeftirlitinu hefur borist tilkynning frá lögbæru yfirvaldi í heimaríki viðkomandi um fyrirhugaða starfsemi.

**56. gr. Starfsemi innlendra váttryggingamiðlara og váttryggingaumboðsmanna erlendis.**

Váttryggingamiðlarar og váttryggingaumboðsmenn, sem vilja stunda starfsemi í öðru aðildarríki með stofnun útibús eða veita þar þjónustu án starfsstöðvar, skulu tilkynna Fjármálaeftirlitinu slíka fyrirætlan. Í tilkynningu til Fjármálaeftirlitsins skal koma fram:

1. aðildarríki þar sem viðkomandi hyggst stofnsetja útibú og heimilisfang þess eða
2. aðildarríki þar sem viðkomandi hyggst veita þjónustu án stofnunar útibús.

Fjármálaeftirlitið skal innan mánaðar tilkynna lögbærum yfirvöldum hlutaðeigandi ríkis fyrirætlan viðkomandi, enda sé af hálfu aðildarríkis óskað eftir slíkum upplýsingum.

Váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanni er heimilt að hefja starfsemi einum mánuði eftir að Fjármálaeftirlitið hefur tilkynnt viðkomandi að tilkynning um fyrirhugaða starfsemi hafi verið send gístiríki en þegar í stað óski aðildarríki ekki eftir slíkum upplýsingum.

**57. gr. Stofnun útibús váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanna utan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi.**

Fjármálaeftirlitið getur heimilað váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanni með staðfestu í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins að opna útibú hér á landi. Um leyfisveitingu og starfsemi slíkra aðila gilda ákvæði 71.–76. gr. laga um váttryggingastarfsemi.

**58. gr. Reglugerðarheimild.**

Viðskiptaráðherra getur sett reglugerð um heimildir erlendra váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanna til starfsemi hér á landi og innlendra váttryggingamiðlara eða váttryggingaumboðsmanna erlendis. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um eftirlit með og nánari kröfur til útibúa og umboðsskrifstofa erlendra aðila og um heimildir innlendra aðila til að stunda starfsemi erlendis.

**XIII. kafli. Eftirlit og viðurlög.**

**59. gr. Eftirlit.**

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi samkvæmt lögum þessum, nema annað leiði af lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara, laga um váttryggingastarfsemi og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum eða hjá eftirlitskyldum aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru þjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Heimilt er að beita ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi um dagsektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.

■ **60. gr. Eftirlitsgjald.**

Vátryggingamiðlarar sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi útgefið af Fjármálaeftirlitinu skulu árlega greiða eftirlitsgjald vegna starfsemi sinnar í samræmi við ákvæði laga þar um. Jafnframt skulu vátryggingamiðlarar og vátryggingaumboðsmenn sem heimild hafa til að starfa hér á landi skv. 57. gr. greiða eftirlitsgjald árlega.

■ **61. gr. Aðstoð við yfirvöld annarra EES-riksa.**

Lögbæru yfirvaldi í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins er heimilt að framkvæma athugun í útibúum þarlandra fyrirtækja hér á landi að undangenginni tilkynningu þess efnis til Fjármálaeftirlitsins.

■ **62. gr. Viðurlög.**

Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum laga þessara.

**XIV. kafli. Innleiðing, gildistaka og breyting á öðrum lögum.**

■ **63. gr. Innleiðing.**

Lög þessi eru sett með hliðsjón af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 115/2003 frá 26. september 2003, um breytingu á IX. viðauka við EES-samninginn, og til þess að taka upp í innlendan rétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/92/EB frá 9. desember 2002, um miðlun vátrygginga.

■ **64. gr. Gildistaka.**

Lög þessi öðlast þegar gildi.

■ **65. gr. ...**

■ **66. gr. ...**

■ **Ákvæði til bráðabirgða.** Vátryggingamiðlarar sem fengið hafa starfsleyfi skv. 81. gr. laga um vátryggingastarfsemi við gildistöku þessara laga skulu þegar í stað grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppfylla skilyrði laga þessara og skulu uppfylla þau eigi síðar en 1. júlí 2005.

Vátryggingamiðlarar sem uppfyllt hafa kröfu um þekkingu og starfsreynslu á grundvelli 1.–4. tölul. 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 853/1999, um miðlun vátrygginga, eru undanþegnir töku prófs skv. 3. mgr. 15. gr. og 1. mgr. 17. gr. laga þessara.

Hafir vátryggingamiðlari lagt inn starfsleyfi sitt fyrir gildistöku laga þessara gilda ákvæði þeirra um hvernig hann getur öðlast starfsleyfi á ný.

Vátryggingaumboðsmenn sem eru starfandi við gildistöku laga þessara skulu þegar í stað grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppfylla skilyrði laganna og skulu uppfylla þau eigi síðar en 1. júlí 2005.

Vátryggingasölumenn skulu uppfylla hæfiskröfur laga þessara innan sex mánaða frá gildistöku þeirra.

Lagasafn. Íslensk lög 1. febrúar 2006. Útgáfa 132a. Prenta í [tveimur dálkum](#).

---

## Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða 1997 nr. 129 23. desember

---

[Ferill málsins á Alþingi.](#) [Frumvarp til laga.](#)

Tóku gildi 1. júlí 1998, að undanskilinni 3. mgr. 14. gr. sem tók gildi 1. maí 1999. Breytt með [L. 84/1998](#) (tóku gildi 1. jan. 1999), [L. 148/1998](#) (tóku gildi 1. jan. 1999), [L. 11/2000](#) (tóku gildi 28. apríl 2000), [L. 56/2000](#) (tóku gildi 26. maí 2000), [L. 65/2002](#) (tóku gildi 17. maí 2002), [L. 141/2002](#) (tóku gildi 30. des. 2002), [L. 72/2003](#) (tóku gildi 10. apríl 2003), [L. 70/2004](#) (tóku gildi 18. júní 2004; *EES-samningurinn*: VI. viðauki tilskipun 98/49/EB), [L. 129/2004](#) (tóku gildi 31. des. 2005) og [L. 148/2004](#) (tóku gildi 30. des. 2004).

### I. kafli. Skyldutrygging, iðgjald og tryggingavernd.

**■1. gr.** Lög þessi gilda um alla lífeyrissjóði og samninga um tryggingavernd eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.

Með lífeyrissjóði er átt við félag eða stofnun sem veitir viðtöku iðgjaldi til greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, örorku eða andláts samkvæmt nánari ákvæðum í þessum kafla, II. og III. kafla.

Skyldutrygging lífeyrisréttinda felur í sér skyldu til aðildar að lífeyrissjóði og til greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs og eftir atvikum til annarra aðila samkvæmt samningi um viðbótartryggingavernd.

Öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs.

**■2. gr.** Iðgjald til öflunar lífeyrisréttinda skal ákveðið í sérlögum, kjarasamningi, ráðningarsamningi eða með öðrum sambærilegum hætti. Lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs skal vera a.m.k. 10% af iðgjaldstofni. [Iðgjaldi samkvæmt ákvörðun launamanns eða þess sem stundar atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skal varið til aukningar lífeyrisréttinda skv. II. eða III. kafla.]<sup>1)</sup>

Um aðild að lífeyrissjóði, greiðslu lífeyrisiðgjalds og skiptingu iðgjaldsins milli launamanns og

launagreiðanda fer eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein, eða sérlægum ef við á. Taki kjarasamningur ekki til viðkomandi starfssviðs eða séu ráðningarbundin starfskjör ekki byggð á kjarasamningi velur viðkomandi sér lífeyrissjóð eftir því sem reglur einstakra sjóða leyfa. Aðild að lífeyrissjóði skal tiltaka í skriflegum ráðningarsamningi.

Sjóðfélagi er sá sem greitt er fyrir, greiðir eða hefur greitt iðgjald til lífeyrissjóðs og á hjá honum réttindi eins og nánar er fyrir mælt í lögum þessum. Óheimilt er að neita manni um aðild að lífeyrissjóði á grundvelli heilsufars, aldurs, hjúskaparstöðu, fjölskyldustærðar eða kyns.

<sup>1)</sup>L. 148/1998, 2. gr.

**3. gr.** Lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs skv. 2. gr. skal reiknað af heildarfjárhæð greiddra launa og endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf og þjónustu. Stofn til iðgjalds skal vera allar tegundir launa eða þóknana fyrir störf sem skattskyld eru skv. 1. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. [laga nr. 90/2003, um tekjuskatt].<sup>1)</sup> Til gjaldstofns skal þó ekki telja hlunnindi sem greidd eru í fríðu, svo sem fatnað, fæði og húsnæði, eða greiðslur sem ætlaðar eru til endurgreiðslu á útlögðum kostnaði, t.d. ökutækjastyrki, dagpeninga og fæðispeninga. Enn fremur skal ekki telja til gjaldstofns eftirlaun og lífeyri sem Tryggingastofnun ríkisins eða lífeyrissjóður greiðir, bætur greiddar af Tryggingastofnun ríkisins, slysa- og sjúkradagpeninga úr sjúkrasjóðum stéttarfélaga og bætur tryggingafélaga vegna atvinnutjóns af völdum slysa. Þá skal telja til iðgjaldsstofns atvinnuleysisbætur samkvæmt lögum um atvinnuleysisstryggingar. Iðgjaldsstofn manns vegna vinnu hans við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi [eða vegna vinnu hans við atvinnurekstur lögaðila þar sem hann er ráðandi aðili vegna eignar- eða stjórnunaraðildar]<sup>2)</sup> skal vera jafnhár fjárhæð skv. 2. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. [laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 58. gr. þeirra laga].<sup>1)</sup>

Lífeyrisiðgjaldi skal ráðstafa til lágmarkstryggingaverndar, sbr. 4. gr., og eftir atvikum til viðbótartryggingaverndar, sbr. 8.–10. gr.

<sup>1)</sup>L. 129/2004, 126. gr. <sup>2)</sup>L. 65/2002, 4. gr.

**4. gr.** Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir miðað við 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds skal fela í sér 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af í mánaðarlegan ellilífeyri ævilangt frá þeim tíma sem taka hans hefst, þó ekki síðar en frá 70 ára aldri, sbr. 14. gr., og 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af í örorkulífeyri á mánuði miðað við full réttindi til framreiknings, sbr. 15. gr. Enn fremur skal lágmarkstryggingavernd fela í sér að jafnað sé milli sjóðfélaga kostnaði vegna makalífeyris skv. 16. gr. og kostnaði vegna barnalífeyris skv. 17. gr.

Lífeyrissjóður skal, í samræmi við 24. gr. þessara laga, tilgreina það iðgjald sem þarf til að standa undir þeirri lágmarkstryggingavernd sem hann veitir.

Lífeyrissjóði er heimilt, í samræmi við tryggingafræðilega athugun, að ákveða lágmark tryggingaverndar þannig að iðgjaldi sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign skv. II. kafla og að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í sameign skv. III. kafla.

**5. gr.** Sjóðfélagi getur ákveðið að ráðstafa til annars aðila en þess lífeyrissjóðs sem tekur við iðgjaldi vegna hans þeim hluta iðgjalds sem renna skal til séreignar skv. 3. mgr. 4. gr. og þeim hluta iðgjalds sem renna skal til viðbótartryggingaverndar.

Viðkomandi launagreiðanda eða lífeyrissjóði ber að færa greiðslu samkvæmt ákvörðun sjóðfélaga skv. 1. mgr. til annars aðila án sérstaks kostnaðarauka fyrir sjóðfélagann.

Til kynni sjóðfélagi ekki launagreiðanda eða lífeyrissjóði með hæfilegum fyrirvara hvert iðgjald það sem hann getur ráðstafað skv. 1. mgr. skuli renna skal það greiðslufært samkvæmt samþykktum viðkomandi lífeyrissjóðs.

Lífeyrissjóður sem ákveður lágmarkstryggingavernd á grundvelli 3. mgr. 4. gr. eða aðili sem móttækur iðgjald til séreignarsparnaðar eða viðbótartryggingaverndar skal tryggja að sá hluti rekstrarins sem lýtur að varðveislu og ávöxtun iðgjalds er réttthafar hafa beinan ráðstöfunarrétt yfir skv. 1. mgr. sé fjárhagslega aðskilinn og ekki niðurgreiddur af annari starfsemi.

**6. gr.** Ríkisskattstjóri skal hafa með höndum eftirlit með því að lífeyrisiðgjald sé greitt vegna hvers manns sem skyldutrygging lífeyrisréttinda nær til.

[Lífeyrissjóðum og aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. er skylt að tekjuári liðnu að gera ríkisskattstjóra grein fyrir því iðgjaldi til öflunar lífeyrisréttinda sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern réttthafa á því ári.]<sup>1)</sup>

Launagreiðendur og þeir sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, svo og aðrir þeir sem inna af hendi iðgjaldsskyldar greiðslur, skulu að tekjuári liðnu tilgreina á launamíðum eða á annan hátt er ríkisskattstjóri ákveður þá fjárhæð sem iðgjöld hvers manns miðuðust við ásamt heildariðgjaldi sem skilað hefur verið til lífeyrissjóðs [og aðila skv. 3. mgr. 8. gr.]<sup>1)</sup>

[Hver sá sem er skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði samkvæmt lögum þessum og er framtalsskyldur samkvæmt lögum um tekjuskatt ...<sup>2)</sup> skal í framtali sínu eða á annan hátt er ríkisskattstjóri ákveður tilgreina þau iðgjöld til öflunar lífeyrisréttinda sem hann hefur greitt á árinu og þá lífeyrissjóði og aðila skv. 3. mgr. 8. gr. sem hann hefur greitt til.]<sup>1)</sup>

Að tekjuári liðnu skal ríkisskattstjóri senda hverjum og einum lífeyrissjóði yfirlit vegna hvers manns sem er aðili að sjóðnum samkvæmt þeim upplýsingum sem embættið hefur fengið samkvæmt þessari grein. Á yfirlitinu skulu koma fram iðgjaldsstofn og greitt iðgjald hvers manns og mótframlag launagreiðanda. Sé enginn lífeyrissjóður tilgreindur á framtölum eða skilgreinum launagreiðanda og lífeyrissjóða skal senda yfirlitið til Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda sem skal þá innheimta iðgjaldið.

Ráðherra skal með reglugerð<sup>3)</sup> kveða nánar á um framkvæmd þessarar greinar.

<sup>1)</sup>L. 148/1998, 3. gr. <sup>2)</sup>L. 129/2004, 127. gr. <sup>3)</sup>Rg. 391/1998, sbr. 742/1998 og 224/2001.

**7. gr.** Lífeyrisiðgjald, til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar, skal greitt reglulega í hverjum mánuði, sbr. 2.–4. mgr.

Iðgjaldgreiðslutímabil skal eigi vera lengra en mánuður og skal gjalddagi vera tíunda næsta mánaðar. Eindagi skal vera síðasti dagur sama mánaðar og iðgjald fellur í gjalddaga. Að öðru leyti fer um iðgjaldgreiðslur samkvæmt þeim reglum sem settar eru í samþykktir viðkomandi lífeyrissjóðs eða samkvæmt samningum þeirra aðila sem tilgreindir eru í 8. gr. Réttindi vegna aukaframlaga í lífeyrissjóði umfram reglubundin framlög skulu reiknuð miðað við greiðsludag.

Launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum iðgjaldshluta launþega og standa viðkomandi lífeyrissjóði skil á honum, ásamt iðgjaldshluta sínum. Sams konar skylda hvílir á launagreiðanda að því er varðar innheimtu og skil á iðgjaldi til þeirra aðila sem tilgreindir eru í 8. gr.

Launagreiðendum og sjálfstæðum atvinnurekendum ber að tilkynna hlutadeigandi lífeyrissjóðum og aðilum skv. 8. gr. ef þeim ber ekki lengur að standa skil á lífeyrisiðgjaldi þar sem þeir hafa hætt starfsemi eða launþegar þeirra hafa látið af störfum.

**8. gr.** Launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er heimilt að gera samning við þá aðila sem tilgreindir eru í 3. mgr. um tryggingavernd á grundvelli iðgjalda sem þeir hafa beinan ráðstöfunarétt yfir skv. 1. mgr. 5. gr. Iðgjaldi eða iðgjaldshluta samkvæmt þeim samningi skal verja til öflunar lífeyrisréttinda í séreign skv. II. kafla eða í sameign skv. III. kafla.

Réthafa skv. 1. mgr. er óheimilt að framselja, veðsetja eða á annan hátt ráðstafa innstæðu eða réttindum samkvæmt samningi um viðbótartryggingavernd eða lífeyrisréttindi í séreign nema með samkomulagi skv. 1.–3. tölul. 3. mgr. 14. gr. Ekki verður gerð aðför í réttindum samkvæmt slíkum samningi og enginn skuldeheimtumaður í dánarbúi eða þrotabúi hefur rétt til að skerða réttindin á nokkurn hátt.

Eftirtaldir aðilar hafa heimild til að stunda starfsemi skv. II. kafla og taka við iðgjaldi með samningi um viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum þessum:

1. Viðskiptabankar, sparisjóðir og verðbréfafyrirtæki, sbr. lög um fjármálafyrirtæki.
2. Líftryggingafélög, sbr. lög um váttryggingastarfsemi.
3. Lífeyrissjóðir, enda uppfylli þeir skilyrði 4. og 5. gr.]<sup>1)</sup>

Erlendum viðskiptabönkum, sparisjóðum og verðbréfafyrirtækjum, sem hafa staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, er heimilt að stunda starfsemi skv. II. kafla þessara laga, með stofnun útibús hér á landi, sbr. 31. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða án stofnunar útibús, sbr. 32. gr. sömu laga. Ákvæði 31., 32., 34. og 35. gr. þeirra laga gilda um heimildir viðskiptabanka, sparisjóða og verðbréfafyrirtækja til að stunda starfsemi skv. II. kafla þessara laga eftir því sem við á.

Erlendum líftryggingafélögum, sem hafa staðfestu og starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, er heimilt að stunda starfsemi skv. II. kafla þessara laga, með stofnun útibús hér á landi, sbr. 64. gr. laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, eða án stofnunar útibús, sbr. 65. gr. þeirra laga. Ákvæði 64.–70. gr. laganna gilda um heimildir líftryggingafélaga til að stunda starfsemi skv. II. kafla þessara laga eftir því sem við á.

Fjármálaráðherra getur sett nánari reglur um með hvaða hætti rétt höfum skulu tryggðar upplýsingar um skilmála samninga um lífeyrissparnað og viðbótartryggingavernd, svo sem um efni þeirra, form og áunnin réttindi.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 70/2004, 1. gr.

**9. gr.** Í samningi um viðbótartryggingavernd og séreignarsparnað skal koma fram nafn og kennitala greiðanda, mánaðarlegt innlegg og hvaða reglur gilda um útborgun og réttindi að öðru leyti. Allir skilmálar varðandi viðbótartryggingaverndina skulu koma fram í samningnum. Greiðslur samkvæmt samningi skulu hefjast eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að samningur er gerður. Heimilt er að segja upp samningi með sex mánaða fyrirvara. Uppsögnin tekur þó ekki gildi fyrr en sá sem segir samningi upp hefur sannanlega tilkynnt hana til þess lífeyrissjóðs sem ráðstafar iðgjaldi hans til lágmarkstryggingaverndar. Uppsögn veitir ekki rétt til útborgunar innstæðu eða réttinda, en í reglum um tryggingaverndina er heimilt að kveða svo á um að flytja megi innstæðu eða réttindi á milli þeirra aðila sem tilgreindir eru í 8. gr.

Á sama hátt og öðrum aðilum sem tilgreindir eru í [1. og 2. tölul.]<sup>1)</sup> 3. mgr. 8. gr. er lífeyrissjóði sem uppfyllir skilyrði 4.–5. gr. heimilt að taka einungis við iðgjaldi frá tilteknum sjóðfélaga samkvæmt



samningi um viðbótartryggingavernd. Sjóðurinn skal þó áður fá staðfesta aðild viðkomandi launamanns að þeim lífeyrissjóði sem veitir móttöku iðgjaldi til lágmarkstryggingaverndar.

<sup>1)</sup>L. 70/2004, 2. gr.

**10. gr.** Viðskiptabankar, sparisjóðir, líftryggingafélög, verðbréfafyrirtæki og lífeyrissjóðir, sem óska eftir því að bjóða upp á samninga um viðbótartryggingavernd og séreignarsparnað í samræmi við ákvæði laga þessara, skulu fyrir fram leita eftir staðfestingu fjármálaráðherra á því að reglur sem um tryggingaverndina gilda séu í samræmi við ákvæði laga þessara. Allar breytingar á reglunum skal einnig tilkynna fjármálaráðherra og öðlast þær ekki gildi fyrir en ráðherra hefur staðfest þær að fenginni umsögn opinbers eftirlitsaðila. Taka skal afstöðu til reglnanna og breytinga á þeim skriflega eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúið erindi berst ráðherra. Fjármálaráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari formskilyrði fyrir samningum um viðbótartryggingavernd og séreignarsparnað.

## II. kafli. Lífeyrissparnaður.

**11. gr.** Hefja má úttekt á innstæðu eða gera sérstakan útborgunarsamning tveimur árum eftir fyrstu greiðslu iðgjalds til öflunar lífeyrisréttinda í séreign, þó aldrei fyrir en réttthafi hefur fullnægt sérstökum viðbótarskilyrðum skv. 2.–4. mgr. þessarar greinar.

Þegar réttthafi er orðinn 60 ára er heimilt að hefja útborgun lífeyrissparnaðar og vaxta með jöfnum árlegum greiðslum á ekki skemmri tíma en sjö árum eða á þeim tíma sem réttthafa vantar upp á 67 ára aldur.

Verði réttthafi öryrki og orkutapið sem hann verður fyrir er 100% á hann rétt á að fá lífeyrissparnað og vexti greidda út með jöfnum árlegum greiðslum á sjö árum. Nú er örorkuprósentan lægri en 100% og lækkar þá árleg útborgun í hlutfalli við lækkun örorkuprósentunnar og úttektartíminn lengist samsvarandi.

Deyi réttthafi áður en innstæða er að fullu greidd út fellur hún til erfingja hans og skiptist milli þeirra eftir reglum erfðalaga. Hlut barns undir 13 ára aldri ber að skipta með jöfnum greiðslum á þau ár sem vantar á að barnið nái 18 ára aldri. Hafi barn náð 13 ára aldri við andlát réttthafa skal hlutur þess greiddur út á fimm árum. Hlut eftirlifandi maka ber að skipta með jöfnum greiðslum á sjö ár eða á þann tíma sem makann vantar á 67 ára aldur við andlát réttthafa. Láti réttthafi ekki eftir sig maka eða barn rennur innstæðan til dánarbúsins og gildir þá ekki takmörkunin í 2. málsl. 2. mgr. 8. gr.

Í reglugerð skal kveðið á um styttri útborgunartíma ef um lágur upphæðir er að ræða.

**12. gr.** Með jöfnum greiðslum skv. 11. gr. er átt við jafnar greiðslur að tiltölu við fjölda greiðsluára þannig að réttthafi fái á hverju ári þann hluta af innstæðunni að meðtöldum vöxtum sem samsvarar tölu þeirra ára er eftir standa af endurgreiðslutímanum.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að gera sérstakan samning um mánaðarlega útborgun tiltekinnar krónutölu. Útborgunin skal þá breytast í samræmi við vísitölu neysluverðs. Samningur þessi getur að hluta til eða öllu leyti verið til ákveðins tíma, sbr. skilyrði 11. gr. um lágmarkstíma, eða til æviloka réttthafa.

## III. kafli. Lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum.

**13. gr.** Með iðgjaldagreiðslum til öflunar lífeyrisréttinda í sameign ávinnur sjóðfélagi sér og maka sínum og börnum eftir því sem við á rétt til ellilífeyris, örorkulífeyris og maka- og barnalífeyris sem er ekki lakari en sá réttur sem kveðið er á um í þessum kafla. Í samþykktum lífeyrissjóðs skal kveðið nánar á um ávinnslu réttinda en hún getur verið mismunandi eftir því hvort iðgjald er til lágmarks- eða viðbótartryggingaverndar og eftir atvikum háð eða óháð aldri.

Réttur til lífeyris samkvæmt lögum þessum reiknast frá þeim tíma sem iðgjald berst lífeyrissjóði. Iðgjöld launþega, sem launagreiðandi hefur sannanlega innheimt en ekki staðið lífeyrissjóði skil á, svo og iðgjaldshluta hans, skal þó meta að fullu til réttinda frá eindaga iðgjaldagreiðslu, enda hafi sjóðnum borist vitneskja um iðgjaldsgreiðsluskyldu innan 60 daga frá dagsetningu yfirlits skv. 18. gr. Þó ber lífeyrissjóðurinn ekki ábyrgð á réttindum sjóðfélaga vegna þeirra iðgjalda sem glatast við gjaldþrot og ábyrgðasjóður launa ber ekki ábyrgð á samkvæmt lögum um ábyrgðasjóð launa vegna gjaldþrota.

**14. gr.** Lífeyrissjóður skal hefja útborgun ellilífeyris samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri. Lífeyrissjóði er heimilt að gefa sjóðfélögum kost á að fresta eða flýta töku lífeyris um allt að fimm ár. Í samþykktum skal kveðið á um hvernig frestun eða flýting lífeyristöku hefur áhrif á fjárhæð lífeyris.

Ellilífeyrir skal borgaður út mánaðarlega með jöfnum greiðslum til æviloka. Mánaðarlegur lífeyrir skal verðtryggður og breytast til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs. Nánar skal kveðið á um fjárhæð ellilífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans í samþykktum.

Á grundvelli samkomulags sjóðfélaga og maka hans getur sjóðfélagi ákveðið skipan mála skv. 1.–3. tölul. þessarar málsgreinar. Samkomulag þetta skal eftir því sem við á ná til ellilífeyrisgreiðslna, verðmætis ellilífeyrisréttinda eða ellilífeyrisréttinda beggja aðilanna og fela í sér gagnkvæma og jafna



skiptingu áunninna réttinda meðan hjúskapur, óvígð sambúð eða staðfest samvist hefur staðið eða stendur:

1. Að ellilífeyrisgreiðslur sem renna eiga til hans skuli allt að hálfu renna til maka hans eða fyrrverandi maka. Viðkomandi lífeyrissjóður skal þá skipta greiðslum í samræmi við ákvörðun sjóðfélagans, en þær falla niður við andlát hans. Deyi makinn eða fyrrverandi maki sem nýtur slíkra greiðslna hins vegar á undan sjóðfélaganum skulu greiðslurnar allar renna til sjóðfélagans.

2. Í síðasta lagi sjö árum áður en taka ellilífeyris getur fyrst hafist og ef sjúkdómar eða heilsufar draga ekki úr lífslíkum, að verðmæti uppsafnaðra ellilífeyrisréttinda hans skuli allt að hálfu renna til að mynda sjálfstæð ellilífeyrisréttindi fyrir maka hans eða fyrrverandi maka og skerðast þá réttindi sjóðfélagans sem því nemur. Heildarskuldbinding lífeyrissjóðsins skal ekki aukast við þessa ákvörðun sjóðfélagans.

3. Að iðgjald vegna hans sem gengur til að mynda ellilífeyrisréttindi skuli allt að hálfu renna til þess að mynda sjálfstæð réttindi fyrir maka hans. Við ráðstöfun iðgjalds til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar skal litið svo á að iðgjaldsstofni sjóðfélagans hafi verið skipt milli hans og makans eins og iðgjaldinu.

■ **15. gr.** Sjóðfélagi á rétt á örorkulífeyri ef hann verður fyrir orkutapi sem metið er 50% eða meira, hefur greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár og orðið fyrir tekjuskerðingu af völdum orkutapsins.

Örorkulífeyrir skal framreiknaður samkvæmt reglum sem nánar er kveðið á um í samþykktum, enda hafi sjóðfélagi greitt til lífeyrissjóðs í a.m.k. þrjú ár á undanfarandi fjórum árum, þar af a.m.k. sex mánuði á síðasta tólf mánaða tímabili, og ekki orðið fyrir orkutapi sem rekja má til ofnotkunar áfengis, lyfja eða fíkniefna.

Hafi sjóðfélagi öðlast rétt til framreiknings sem fallið hefur niður vegna tímabundinnar fjarveru af vinnumarkaði vegna vinnu erlendis, náms, leyfis frá störfum, barneigna eða sambærilegra ástæðna skal framreikningsréttur stofnast á nýjan leik eigi síðar en sex mánuðum frá því að hann hefur aftur störf og greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs.

Eigi sjóðfélagi ekki rétt á framreikningi skal fjárhæð örorkulífeyris miðast við áunnin réttindi.

Heimilt er að ákveða að örorkulífeyrir greiðist ekki fyrstu þrjú mánuðina eftir orkutap. Sama gildir ef orkutap hefur varað skemur en sex mánuði.

Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.

■ **16. gr.** Lífeyrissjóður skal greiða lífeyri til maka látins sjóðfélaga ef hann hefur greitt iðgjöld til lífeyrissjóðs í a.m.k. 24 mánuði á undanförunum 36 mánuðum fyrir andlát sitt, notið elli- eða örorkulífeyris við andlátið eða öðlast rétt til framreiknings skv. 3. mgr. 15. gr.

Fullur makalífeyrir skal aldrei greiddur skemur en í 24 mánuði en hafi makinn barn yngra en 18 ára á framfæri sínu, sem sjóðfélaginn hafði áður á framfæri sínu, eða ef makinn er a.m.k. 50% öryrki og yngri en 67 ára skal fullur makalífeyrir greiddur á meðan það ástand varir. Fullur makalífeyrir skal að lágmarki vera 50% af áunnum örorkulífeyri viðkomandi sjóðfélaga við andlátið miðað við 100% örorku.

Maki samkvæmt þessari grein telst sá eða sú sem við andlátið var í hjúskap með sjóðfélagi, staðfestri samvist eða óvígðri sambúð, enda hafi fjárfélagi ekki verið slitið fyrir andlát sjóðfélagans. Með óvígðri sambúð er átt við sambúð karls og konu sem eiga sameiginlegt lögheimili, eru samvistum, eiga barn saman eða konan er þunguð eða sambúðin hefur varað samfleytt í a.m.k. tvö ár. Réttur til makalífeyris fellur niður ef makinn gengur í hjónaband á ný, stofnar til sambúðar sem jafna má til hjúskapar eða stofnar til staðfestrar samvistar, nema kveðið sé á um annað í samþykktum.

Í samþykktum lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um makalífeyri, svo sem um fjárhæð hans, framreikningsreglur, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.

■ **17. gr.** Andist sjóðfélagi sem greitt hefur iðgjöld til lífeyrissjóðs í a.m.k. 24 mánuði á undanfarandi 36 mánuðum, notið elli- eða örorkulífeyris við andlátið eða öðlast rétt til framreiknings skv. 3. mgr. 15. gr. skulu börn hans og kjörbörn sem yngri eru en 18 ára eiga rétt á lífeyri til 18 ára aldurs. Sama rétt til lífeyris öðlast börn fædd eða ættleidd fyrir orkutap sjóðfélaga sem nýtur fulls örorkulífeyris. Ef örorka er metin lægri en 100% skal barnalífeyrir vera hlutfallslega lægri.

Fullur barnalífeyrir skal vera að lágmarki 5.500 kr. á mánuði með hverju barni örorkulífeyrisþega. Við andlát sjóðfélaga skal barnalífeyrir vera að lágmarki 7.500 kr. með hverju barni. Upphæðir þessar skulu breytast árlega í hlutfalli við breytingu á vísitölu neysluverðs miðað við grunnvísitölu 173,5 stig.

Í samþykktum lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um barnalífeyri, svo sem um útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans og fjárhæð þegar makalífeyrir vegna barns er ekki greiddur.

■ **18. gr.** Hver lífeyrissjóður skal halda skrá um þá sem greitt hafa iðgjöld til sjóðsins og þá sem öðlast hafa rétt til lífeyrisgreiðslna úr sjóðnum með öðrum hætti en greiðslu iðgjalds. Í skránni skal vera nafn og kennitala þessara aðila. Þá skulu vera í skránni upplýsingar um fjárhæð iðgjalds greiðslna hvers aðila, greiðslutímabil og áunnin réttindi, svo og þau atriði sem geta haft áhrif á rétt til lífeyris.

Sjóðfélagi á rétt á aðgangi að upplýsingum er varða hann sjálfan. Jafnframt skal ríkisskattstjóri eiga aðgang að nauðsynlegum upplýsingum úr skránni vegna eftirlits hans skv. 6. gr.

Lífeyrissjóður skal samhlíða greiðslufirliti eigi sjaldnar en einu sinni á ári senda upplýsingar um áunninn og væntanlegan lífeyrisrétt sjóðfélaga, rekstur og fjárhagsstöðu sjóðsins og breytingar á samþykktum. Sömu upplýsingar skal senda þeim sjóðfélögum sem náð hafa ellilífeyrisaldri.

[Lífeyrissjóðir skulu senda sjóðfélögum sínum yfirlit um iðgjaldagreiðslur eigi sjaldnar en á hálfis árs fresti. Yfirliti þessu skal fylgja áskorun til sjóðfélaga um að gera án tafar athugasemdir ef sannanlega innheimt iðgjöld hafa ekki borist sjóðnum.]<sup>1)</sup>

Sjóðfélagi á rétt á að lífeyrissjóður rökstyðji skriflega ákvörðun er hann varðar. Í rökstuddri ákvörðun skal getið um rétt sjóðfélaga til að skjóta ákvörðun til gerðardóms, sbr. 33. gr.

Heimilt er að kveða á um kerfisbundna skráningu upplýsinga um iðgjöld og lífeyrisréttindi í reglugerð, svo og veitingu upplýsinga úr slíkri skrá til skattfyrvalda og annarra eftirlitsaðila.

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 1. gr.

**19. gr.** Óheimilt er í samþykktum að kveða svo á að áunnin lífeyrisréttindi skerðist eða falli niður ef sjóðfélagi hættir iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóðs.

Ekki skal skipta máli hvort menn eiga lífeyrisréttindi í einum eða fleiri lífeyrissjóðum og hvorki skulu menn glata réttindum né öðlast meiri rétt vegna þess að iðgjaldagreiðslur skiptast milli tveggja eða fleiri sjóða. Nánar skal í reglugerð kveða á um skiptingu lífeyrisgreiðslna milli sjóða þegar lífeyrisréttindi hafa myndast í fleiri en einum sjóði, hvernig réttindi leggjast saman og um framkvæmd þessa ákvæðis að öðru leyti.

Heimilt er að flytja iðgjöld og þar með réttindi sem þeim fylgir milli lífeyrissjóða þegar að töku lífeyris kemur í því skyni að auðvelda framkvæmd þessarar greinar.

Heimilt er að endurgreiða iðgjöld til erlendra ríkisborgara þegar þeir flytjast úr landi enda sé slíkt ekki óheimilt samkvæmt milliríkjasamningi sem Ísland er aðili að. Óheimilt er að takmarka endurgreiðsluna við tiltekinn hluta iðgjaldsins nema á tryggingafræðilega réttum forsendum.

Í [samþykktum]<sup>1)</sup> er heimilt að kveða á um útborgun lífeyris í einu lagi ef um lágur upphæðir er að ræða.

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 2. gr.

**19. gr. a.** Launþega, sem kemur til starfa hingað til lands frá höfuðstöðvum á Evrópska efnahagssvæðinu eða í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, skal heimilt að greiða til lífeyriskerfis með sama hætti og honum væri heimilt ef hann aflaði teknanna í því landi þar sem höfuðstöðvarnar eru og lífeyriskerfið fellur ekki undir reglugerð nr. 1408/71/EBE. Ef greiðslu iðgjalda til slíks lífeyriskerfis er haldið áfram skv. 1. málsl. eru launþegi sem starfar utan höfuðstöðva og vinnuveitandi hans undanþegnir allri skyldu til að greiða iðgjöld til sambærilegs lífeyriskerfis hér á landi.

Vinnuveitendur, lífeyrissjóðir og vörsluáðilar lífeyrissparnaðar skulu hafa tiltækar upplýsingar fyrir sjóðfélaga, sem flytjast til annarra aðildarríkja á Evrópska efnahagssvæðinu eða til aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, um áunnin lífeyrisréttindi þeirra úr lífeyriskerfum skv. 1. mgr., með hvaða hætti þau verði varðveitt, hvort unnt sé að flytja þau til erlendra sjóða og hvert beri að snúa sér þegar þau verða virk.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 70/2004, 3. gr.

#### IV. kafli. Almenn skilyrði lífeyrissjóðsrekstrar.

**20. gr.** Starfsemi lífeyrissjóðs skal lúta að móttöku, varðveislu og ávöxtun iðgjalda og greiðslu lífeyris. Iðgjöld og annað ráðstöfunarfé lífeyrissjóðs skal ávaxta sameiginlega með innlánnum í bönkum og sparisjóðum eða í framseljanlegum verðbréfum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrir fram kunngræðri fjárfestingarstefnu.

Lífeyrissjóður skal ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til að ná þeim tilgangi er um ræðir í 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. þessarar greinar. Lífeyrissjóði er ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi.

**21. gr.** Ekki er heimilt að starfrækja lífeyrissjóð nema hann hafi fullgilt starfsleyfi skv. V. eða XI. kafla.

Að jafnaði skulu minnst 800 sjóðfélagar greiða iðgjöld til lífeyrissjóðs reglulega í mánuði hverjum, nema sjóðurinn tryggir áhættudreifingu vegna skuldbindinga sinna með öðrum hætti í samræmi við tryggingafræðilega athugun.

Lífeyrissjóði er heimilt að tryggja áhættudreifingu vegna lífeyriskuldbindinga sinna, að hluta til eða öllu leyti, hjá váttryggingafélögum, sbr. lög um váttryggingastarfsemi. Jafnframt er honum heimilt að kaupa tiltekna tryggingavernd hjá váttryggingafélögum eða öðrum lífeyrissjóðum fyrir einstaka sjóðfélaga sína. Enn fremur er lífeyrissjóðum heimilt að hafa samstarf um einstaka þætti tryggingaverndar. Nánar skal kveðið á um þessi atriði í reglugerð.

**22. gr.** Lífeyrissjóðum er skylt og einum heimilt að nota í heiti sínu orðið „lífeyrissjóður“, eitt sér eða samtengt öðrum orðum eða til nánari skýringa á starfsemi sinni. Lífeyrissjóðum, sem starfandi eru við gildistöku laga þessara, er þó heimilt að halda heiti sínu óbreyttu.

**23. gr.** Lífeyrissjóður ábyrgist skuldbindingar sínar með eignum sínum. Iðgjaldagreiðendur bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins með öðru en iðgjöldum sínum.

**24. gr.** Árlega skal stjórn lífeyrissjóðs láta fara fram tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðsins í samræmi við 39. gr. og ákvæði reglugerðar sem ráðherra setur. Í reglugerð skal kveðið á um almennar tryggingafræðilegar forsendur, m.a. um dánaráhættu, raunvexti sem athugunin skal byggjast á og ávöxtunarkröfu sem nota skal við núvirðingu framtíðariðgjalda og væntanlegs lífeyris sjóðsins. Í reglugerð skulu jafnframt sett ákvæði um mat á hreinni eign til greiðslu lífeyris vegna tryggingafræðilegra athugana. Skal í reglugerðinni tilgreina möguleg frávik frá mati á eignarliðum í efnahagsreikningi skv. 40. gr., m.a. að verðmæti skráðra hlutabréfa og sambærilegra verðbréfa skuli miða við vegið markaðsvirði á tilteknu tímabili sem þó getur ekki verið lengra en sex mánuðir.

Athugun skv. 1. mgr. skal framkvæmd af tryggingafræðingi eða öðrum þeim sem hlotið hefur viðurkenningu [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> til slíks starfs, sbr. lög um váttryggingastarfsemi.

Fyrir 1. júlí ár hvert skal senda [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> tryggingafræðilega athugun skv. 1. mgr.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 7. gr.](#)

#### V. kafli. Starfsleyfi lífeyrissjóða.

**25. gr.** Fjármálaráðherra skal veita lífeyrissjóði starfsleyfi að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. Sýnt er fram á að sjóðurinn muni innan þriggja ára uppfylla skilyrði 2. mgr. 21. gr.
2. Samþykktir eru samkvæmt ákvæðum 27. gr.
3. Stjórn hefur verið valin.
4. Löggiltur endurskoðandi hefur verið valinn.
5. Tryggingafræðingur hefur verið valinn.

Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg. Skulu fylgja henni samþykktir sjóðsins ásamt öðrum þeim upplýsingum og gögnum sem ráðherra ákveður. Áður en umsókn um starfsleyfi er afgreidd skal leita umsagnar [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

Birta skal tilkynningar um starfsleyfi lífeyrissjóða í Lögbirtingablaði.

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 7. gr.](#)

**26. gr.** Ákvörðun um starfsleyfi skal rökstudd og send umsækjanda skriflega eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúin umsókn barst ráðherra.

Uppfylli lífeyrissjóður sem sótt er um starfsleyfi fyrir ekki skilyrði laga þessara skal synja honum um það.

**27. gr.** Samþykktir lífeyrissjóðs skulu við það miðaðar að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar.

Samþykktir lífeyrissjóðs skulu m.a. kveða á um eftirtalin atriði:

1. Heiti, heimili og hlutverk sjóðsins.
2. Hverjir eru sjóðfélagar.
3. Almenn skilyrði um aðild að sjóðnum og um brottfall aðildar.
4. Ársfund, hvernig boða skuli til hans, hvaða mál skuli þar lögð fram, hverjir eigi þar atkvæðisrétt og hvernig atkvæðisréttur er ákveðinn.
5. Hlutverk stjórnar, fjölda stjórnarmanna og varamanna þeirra, kjörtímabil þessara aðila, svo og hvernig vali þeirra og endurskoðanda skuli háttáð.
6. Hvort fé í vörslu sjóðsins skuli varðveitt sem ein heild eða í fjárhagslega aðskildum deildum og hvernig fé sjóðsins skuli ávaxtað.
7. Hvernig iðgjöld til sjóðsins skuli ákveðin og hvernig þau skuli greidd.
8. Réttindi sjóðfélaga eða aðstandenda þeirra til lífeyris, hvernig útreikningi þessara réttinda skuli háttáð og hver séu nánari skilyrði lífeyrisréttar. Þá skal og kveðið á um framkvæmd lífeyrisgreiðslna.
9. Framkvæmd reglubundinnar, tryggingafræðilegrar athugunar á hag sjóðsins og hvenær slík athugun skuli fara fram, sbr. 24. gr. og 39. gr.
10. Hvernig staðið skuli að breytingu á samþykktum sjóðsins.
11. Upplýsingaskyldu sjóðsins við sjóðfélaga.
12. Hlutverk og skipan gerðardóms.

**28. gr.** [Allar breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs skal tilkynna fjármálaráðherra og öðlast þær ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest að þær fullnægi ákvæðum laga þessara og ákvæðum gildandi samþykktu fyrir lífeyrissjóðinn að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins.]<sup>1)</sup> Samtök lífeyrissjóða geta tilkynnt breytingar á samþykktum í umboði aðildarsjóða sinna. Tilkynning um breytingar á samþykktum lífeyrissjóða skulu birtar í Lögbirtingablaði. Jafnframt skal tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> um breytingar á stjórn, framkvæmdastjóra, endurskoðanda og tryggingafræðingi lífeyrissjóðs.

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 3. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

## VI. kafli. Rekstur og innra eftirlit.

**29. gr.** Stjórn lífeyrissjóðs ber ábyrgð á starfsemi sjóðsins í samræmi við lög þessi, reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir sjóðsins. Stjórn lífeyrissjóðs skal einnig hafa með höndum almennt eftirlit með rekstri, bókhaldi og ráðstöfun eigna sjóðsins. Stjórnin setur sér starfsreglur og gerir tillögur til breytinga á samþykktum sjóðsins á ársfundi.

[Stjórn lífeyrissjóðs er heimilt að gera breytingar á samþykktum sjóðsins án þess að bera þær undir ársfund eins og mælt er fyrir um í 30. gr. og eftir atvikum í samþykktum einstakra lífeyrissjóða, ef þær leiða af ófrávikjanlegum ákvæðum laga eða reglugerða.]<sup>1)</sup>

Stjórn lífeyrissjóðs annast m.a. eftirfarandi verkefni:

1. að ráða framkvæmdastjóra, ákveða laun og ráðningarkjör hans eða þeirra samkvæmt sérstöku erindisbréfi,

2. að ráða forstöðumann endurskoðunardeildar eða semja við sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila,

3. að móta fjárfestingarstefnu lífeyrissjóðsins, sbr. VII. kafla,

4. að setja reglur um upplýsingagjöf framkvæmdastjóra til stjórnar um rekstur, iðgjöld, réttindaávinning og ráðstöfun eigna sjóðsins,

[5. að setja verklagsreglur um verðbréfavíðskipti lífeyrissjóðsins, stjórnar hans og starfsmanna. Reglurnar skulu staðfestar af Fjármálaeftirlitinu],<sup>2)</sup>

[6. ]<sup>2)</sup> að ákveða hver skuli vera fulltrúi af hálfu lífeyrissjóðs í stjórn stofnunar eða atvinnufyrirtækis, nema lög kveði á um annað,

[7. ]<sup>2)</sup> að láta tryggingafræðilega athugun fara fram á fjárhag sjóðsins, sbr. 24. gr.

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 4. gr. <sup>2)</sup>L. 11/2000, 18. gr.

**30. gr.** Fyrir lok júní hvert ár skal stjórn lífeyrissjóðs boða til ársfundar sjóðsins. Allir sjóðfélagar eiga rétt til fundarsetu á ársfundinum með umræðu- og tillögurétti. Atkvæðisréttur skal vera í samræmi við samþykktir hlutaðeigandi lífeyrissjóðs, sbr. 27. gr.

Ársfund skal boða með tryggilegum hætti.

Á ársfundi skal gerð grein fyrir skýrslu stjórnar, ársreikningum, tryggingafræðilegum úttektum, fjárfestingarstefnu og tillögum stjórnar til breytinga á samþykktum sjóðsins.

**31. gr.** Stjórnarmenn í lífeyrissjóði skulu vera lögráða, fjár sins ráðandi, hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa í tengslum við atvinnurekstur fengið dóm fyrir refsiverðan verkað samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld. [Stjórnarmenn skulu vera búsettir hér á landi, í aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu.]<sup>1)</sup>

Um hæfi stjórnarmanns lífeyrissjóðs til meðferðar máls fer eftir ákvæðum II. kafla stjórnarsýslulaga.

Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur sjóðsins og skal hann fara eftir þeirri stefnu og fyrirætlum sem sjóðstjórn hefur gefið. Ráðstafanir sem eru óvenjulegar eða mikils háttar getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt heimild frá sjóðstjórn.

Framkvæmdastjóra er óheimilt að taka þátt í atvinnurekstri nema að fengnu leyfi stjórnar. Eignarhlutur í fyrirtæki telst þátttaka í atvinnurekstri nema um sé að ræða óverulegan hlut sem ekki veitir bein áhrif á stjórn þess.

[Menntun, starfsreynsla og starfsferill framkvæmdastjóra lífeyrissjóðs skal vera með þeim hætti að tryggt sé að hann geti gegnt stöðu sinni á forsvaranlegan hátt. Að öðru leyti fer um hæfi framkvæmdastjóra skv. 1. og 2. mgr.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 72/2003, 18. gr. <sup>2)</sup>L. 56/2000, 5. gr.

**32. gr.** Stjórnarmenn, framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn, svo og endurskoðendur lífeyrissjóðs, eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um í starfi og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Halda skal gerðabók um það sem gerist á fundum stjórnar. Allir stjórnarmenn sem mættir eru skulu undirrita fundargerðina.

**33. gr.** Vilji sjóðfélagi ekki una úrskurði sjóðstjórnar í máli er hann hefur skotið til hennar getur hann vísað því til gerðardóms sem skipaður skal þremur mönnum, einum tilnefndum af viðkomandi sjóðfélagi, einum tilnefndum af viðkomandi lífeyrissjóði og oddamanni tilnefndum af [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> eða öðrum þeim aðila sem tilgreindur er í samþykktum viðkomandi sjóðs. Úrskurður gerðardóms er bindandi fyrir báða aðila. Málskostnaði skal skipt milli málsaðila eftir mati dómsins, en þó skal sjóðfélagi ekki greiða meira en 1/3 hluta málskostnaðar. Um málsmeðferð fyrir gerðardómnum fer samkvæmt lögum um samningsbundna gerðardóma.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

**34. gr.** Við lífeyrissjóð skal endurskoðunardeild eða sjálfstætt starfandi eftirlitsaðili annast innra eftirlit, [sbr. 2. tölul. 3. mgr. 29. gr.]<sup>1)</sup> Innra eftirlit skal vera hluti af skipulagi lífeyrissjóðs og þáttur í

eftirlitskerfi hans.

Sjálfstætt starfandi eftirlitsaðili getur verið löggiltur endurskoðandi eða sá sem hlotið hefur viðurkenningu [Fjármálaeftirlitsins].<sup>2)</sup>

Lífeyrissjóði er skylt að tilkynna [Fjármálaeftirlitinu]<sup>2)</sup> ef skipt er um eftirlitsaðila skv. 1. mgr.

[Lífeyrissjóður skal hafa í þjónustu sinni starfsmann sem hæfur er til að sinna eignastýringu verðbréfasafna sjóðsins á grundvelli menntunar sinnar og starfsreynslu.

Lífeyrissjóður sem býður upp á tvo eða fleiri valmöguleika varðandi ávöxtun lífeyrisiðgjalda eða ávinnslu lífeyrisréttinda skal hafa í þjónustu sinni starfsfólk sem hæft er til að sinna ráðgjöf í þeim efnum. Gæta skal þess að ráðgjöf sé sett fram á hlutlægan og faglegan hátt og taki mið af hagsmunum hvers sjóðfélaga. Lífeyrissjóður skal enn fremur láta útbúa skriflegt kynningarefni þar sem gerð er grein fyrir kostum og göllum einstakra valkosta miðað við mismunandi forsendur. Í auglýsingum og annari kynningarstarfsemi lífeyrissjóða skal þess gætt að fram komi réttar og nákvæmar upplýsingar um starfsemi og þjónustu lífeyrissjóðanna.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 6. gr. <sup>2)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

**35. gr.** Endurskoðunardeild eða eftirlitsaðili lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 34. gr. skal m.a. annast eftirfarandi verkefni:

1. hafa eftirlit með að skráning iðgjalda og lífeyrisréttinda sé samkvæmt lögum og samþykktum sjóðsins,

2. hafa eftirlit með að lífeyrisréttindi séu reiknuð í samræmi við lög og samþykktir sjóðsins,

3. gera tillögu til stjórnar um skipulagningu innra eftirlits og annast sérstakar úttektir á virkni innra eftirlits,

4. hafa eftirlit með að í viðskiptum með eignir lífeyrissjóðs sé endurgjald fyrir þær innt af hendi innan eðlilegra tímamarka,

5. hafa eftirlit með því að fjárfestingarstefnu sé fylgt og að ávöxtun eigna sé eðlileg,

6. hafa eftirlit með að iðgjöldum og öðru ráðstöfunarfé lífeyrissjóðs sé ráðstafað í samræmi við lög og samþykktir sjóðsins.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setur nánari reglur<sup>2)</sup> um verkefni endurskoðunardeilda og eftirlitsaðila lífeyrissjóða.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr. <sup>2)</sup>Rgl. 687/2001.

## VII. kafli. Fjárfestingarstefna lífeyrissjóða.

**36. gr.** Stjórn lífeyrissjóðs skal móta fjárfestingarstefnu og ávaxta fé sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Stjórn lífeyrissjóðs er heimilt að móta sérstaka fjárfestingarstefnu fyrir hverja deild í deildaskiptum sjóði. Lífeyrissjóði er heimilt að ávaxta fé sitt með eftirfarandi hætti:

1. Í ríkisvixlum, ríkisskuldabréfum og skuldabréfum sem tryggð eru með ábyrgð ríkissjóðs.

2. Í skuldabréfum bæjar- og sveitarfélaga.

3. Í skuldabréfum tryggðum með veði í fasteign að hámarki 65% af metnu markaðsvirði nema þegar um er að ræða sérhæft atvinnuhúsnaði þá skal hámark þetta vera 35%.

4. Með innlánum í bönkum og sparisjóðum.

5. Í skuldabréfum og vixlum banka, sparissjóða og annarra lánastofnana sem lúta eftirliti [opinbers eftirlitsaðila].<sup>1)</sup>

6. Í hlutabréfum fyrirtækja.

7. [Í hlutdeildarskírteinum eða hlutum verðbréfasjóða eða fjárfestingarsjóða samkvæmt lögum nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, en verðbréfasafni að baki skírteinum eða hlutum skal skipt á aðra töluði þessarar málsgreinar með tilliti til takmarkana í 2.–6. mgr.]<sup>2)</sup>

[8. Í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu.]<sup>2)</sup>

[9.]<sup>2)</sup> Í öðrum verðbréfum.

[10.]<sup>2)</sup> Með gerð afleiðusamninga sem draga úr áhættu sjóðsins.

[Verðbréf skv. 1., 2., 5., 6., 8. og 9. tölul. 1. mgr. skulu hafa skráð kaup- og sölugengi á skipulegum markaði.]<sup>3)</sup> Með skipulegum markaði er átt við skipulegan verðbréfamarkað innan aðildarríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) [og Liechtenstein]<sup>4)</sup> sem starfar reglulega, er opin almenningi og viðurkenndur með þeim hætti sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>5)</sup> metur gildan. Sé markaðurinn utan ríkja OECD [eða Liechtenstein]<sup>4)</sup> skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>5)</sup> hafa viðurkennt hann.

[Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er heimilt að fjárfesta fyrir allt að 10% af hreinni eign sjóðsins í verðbréfum sem falla undir [1., 2., 5., 6., 8. og 9.]<sup>2)</sup> tölul. 1. mgr. og ekki eru skráð á skipulegum markaði, enda séu verðbréfin gefin út af aðilum innan aðildarríkja OECD [eða Liechtenstein].<sup>4)</sup> Fjárfestingar í óskráðum hlutabréfum eru þó eingöngu heimilar ef engar hömlur eru á viðskiptum með hlutabréfin og ársreikningar hlutafélaganna öllum aðgengilegir.]<sup>1)</sup>

[Eign lífeyrissjóðs í einstökum tegundum verðbréfa skv. [2., 5., 6., 8. og 9.]<sup>2)</sup> tölul. 1. mgr. skal ekki

vera meiri en 50% af hreinni eign sjóðsins.]<sup>1)</sup> [Þó skal samanlögð eign skv. 6. og 8. tölul. 1. mgr. ekki vera meiri en 50% af hreinni eign sjóðsins. Eign lífeyrissjóðs skv. 8. tölul. 1. mgr. í sjóðum sem lúta ekki opinberu eftirliti skal þó aldrei vera meiri en 10% af hreinni eign sjóðsins.]<sup>2)</sup>

[Samanlögð eign sjóðsins í verðbréfum skv. 2.–9. tölul. 1. mgr. útgefnum af sama aðila eða aðilum sem tilheyra sömu samstæðunni skal ekki vera meiri en 10% af hreinni eign sjóðsins. Þessi takmörkun skal vera 5% fyrir verðbréf skv. 9. tölul. Samanlögð eign sjóðsins í verðbréfum skv. 1. máls. og innlánnum skv. 4. tölul. 1. mgr. skal ekki vera meiri en 25% af hreinni eign sjóðsins. Eigi er lífeyrissjóði heimilt að eiga meira en 15% af hlutafé í hverju fyrirtæki eða í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu né meira en 25% af hlutdeildarskírteinum eða hlutum útgefnum af sama verðbréfasjóði eða fjárfestingarsjóði eða einstakri deild hans. Þó er lífeyrissjóði heimilt að eiga stærrí hluta en 15% í fyrirtæki sem eingöngu sinnir þjónustuverkefnum fyrir lífeyrissjóðina sjálfa. Lífeyrissjóði er óheimilt að binda meira en 25% af hreinni eign í innlánnum sama banka eða sparisjóðs.]<sup>2)</sup>

Lífeyrissjóður skal takmarka áhættu í erlendum gjaldmiðlum í heild við [50%]<sup>1)</sup> af hreinni eign sjóðsins.

Með hreinni eign í 3.–6. mgr. er átt við hreina eign lífeyrissjóðs til greiðslu lífeyris samkvæmt síðasta endurskoðaða ársuppgjöri. Takmarkanir í 3.–6. mgr. skulu halda á hverjum tíma.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. er þeim lífeyrissjóðum sem keyptu óskráð bréf tengd húsnæðislánnum Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna á árunum 1972 til 1994 heimilt að flokka þau sem skráð bréf skv. 1. tölul. 1. mgr.]<sup>1)</sup>

[Lífeyrissjóðum er ekki heimilt að fjárfesta eða eiga í fjárfestingarsjóðum skv. 7. tölul. 1. mgr. sem fjármagna sig með lántöku eða skortsölu.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 7. gr. <sup>2)</sup>L. 70/2004, 4. gr. <sup>3)</sup>L. 148/2004, 1. gr. <sup>4)</sup>L. 65/2002, 5. gr. <sup>5)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

**37. gr.** [Fjárfestingarstefna lífeyrissjóðs skal byggð á tegundaflokkun innlána og verðbréfa, [sbr. 1.–10. tölul. 1. mgr. 36. gr.]<sup>1)</sup> Hver tegund innlána og verðbréfa skal jafnframt sundurliðuð eftir því sem við á með tilliti til gjaldmiðlaáhættu og stærðar einstakra innlánaaðila eða verðbréfaútfendenda. Lífeyrissjóðir skulu senda upplýsingar um fjárfestingarstefnu sína fyrir komandi ár til Fjármálaeftirlitsins eigi síðar en 1. desember ár hvert.

Fjármálaeftirlitið skal setja reglur<sup>2)</sup> um form og efni fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða og hvernig henni skuli skilað til eftirlitsins.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>L. 70/2004, 5. gr. <sup>2)</sup>Rgl. 966/2001. <sup>3)</sup>L. 56/2000, 8. gr.

**38. gr.** [Lífeyrissjóður má ekki fjárfesta í fasteignum eða lausafé nema að því marki sem nauðsynlegt er vegna starfsemi sjóðsins.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er lífeyrissjóði heimilt án takmarkana að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar eigi síðar en innan 18 mánaða frá yfirtöku eignanna. Heimilt er þó að draga sölu lengur sé það augljóslega í þágu hagsmuna sjóðsins. Slíkan drátt á sölu eigna skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu sem getur þá krafist sölu þeirra innan viðeigandi frests.]<sup>1)</sup>

Lífeyrissjóði er óheimilt að taka lán nema til fjárfestingar í fasteignum sem eru nauðsynlegar vegna starfsemi sjóðsins. Lífeyrissjóði er þó heimilt að nýta almenna greiðslufresti vegna kaupa á verðbréfum eða taka skammtímalán til þess að jafna fjárstreymi.

Lífeyrissjóði er óheimilt að veita lán til stjórnarmanna, varamanna þeirra, starfsmanna sjóðsins, endurskoðenda, eftirlitsaðila, þeirra er framkvæma tryggingafræðilega athugun á hag sjóðsins eða maka þessara aðila, nema þeir séu félagar í viðkomandi sjóði og þá eftir þeim reglum sem gilda um lán til sjóðfélaga almennt.

<sup>1)</sup>L. 56/2000, 9. gr.

**39. gr.** Hrein eign lífeyrissjóðs til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda skal vera jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um framtíðariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miðuð við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur mið af. Hrein eign til greiðslu lífeyris skal á hverjum tíma metin í samræmi við ákvæði 24. gr.

Leiði tryggingafræðileg athugun skv. 24. gr. í ljós að meira en 10% munur er á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga skv. 1. mgr. er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins. Sama gildir ef munur samkvæmt tryggingafræðilegum athugunum á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga hefur haldist meiri en 5% samfellt í fimm ár.

Stjórn lífeyrissjóðs er skylt að fá álit tryggingafræðings á áhrifum breytinga á samþykktum lífeyrissjóðs á getu hans til þess að greiða lífeyri. Tryggingafræðingi lífeyrissjóðs er skylt að skýra stjórn sjóðsins þegar í stað frá því ef tryggingafræðileg úttekt leiðir í ljós að sjóðurinn stendur ekki við skuldbindingar sínar. Hann skal skila tillögum til úrbóta til stjórnar og gera [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> viðvart.

Tryggingafræðingur lífeyrissjóðs má ekki sitja í stjórn hans, vera starfsmaður hans eða starfa í þágu



hans að öðru en tryggingafræðilegum athugunum og tengdri ráðgjöf.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

### VIII. kafli. Ársreikningur og endurskoðun.

■ **40. gr.** Stjórn lífeyrissjóðs og framkvæmdastjóri skulu semja ársreikning fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal hafa að geyma efnahagsreikning, fjárstreymisyfirlit, yfirlit um breytingu á hreinni eign til greiðslu lífeyris og skýringar. Enn fremur skal semja skýrslu stjórnar sem ásamt ársreikningi mynda eina heild. Reikningsár lífeyrissjóðs er almanaksárið.

Ársreikningur skal undirritaður af stjórn lífeyrissjóðs og framkvæmdastjóra hans. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri mótbáruð fram að færa gegn ársreikningi skal hann gera grein fyrir því í áritun sinni.

Ársreikningur skal gefa glögga mynd af fjárhagsstöðu lífeyrissjóðs og breytingu á hreinni eign til greiðslu lífeyris. Hann skal gerður í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal sjá til þess í samráði við reikningsskilaráð að á hverjum tíma liggi fyrir skilgreining á góðri reikningsskilavenju við gerð ársreiknings lífeyrissjóðs.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setur reglur<sup>2)</sup> að höfðu samráði við reikningsskilaráð um uppsetningu ársreiknings, innihald einstakra liða efnahagsreiknings, yfirlit um breytingar á hreinni eign til greiðslu lífeyris og fjárstreymisyfirlit og skýringar og mat á einstökum liðum.

[Með ársreikningum lífeyrissjóða skal fylgja sú fjárfestingarstefna sem starfað er eftir. Jafnframt skal fylgja úttekt á ávöxtun eignasafna síðasta árs. Fjármálaeftirlitið skal setja nánari reglur um form og efni þessara skýrslna.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr. <sup>2)</sup>Rgl. 55/2000, sbr. rgl. 765/2002 og rgl. 1067/2004. <sup>3)</sup>L. 56/2000, 10. gr.

■ **41. gr.** Í skýrslu stjórnar skal koma fram yfirlit um starfsemi sjóðsins á árinu, svo og upplýsingar um atriði er mikilvæg eru við mat á fjárhagslegri stöðu sjóðsins og afkomu hans á reikningsárinu er ekki koma fram annars staðar í ársreikningnum.

Í skýrslu stjórnar skal enn fremur upplýst um eftirfarandi:

1. atburði eftir uppgjörsdag sem hafa verulega þýðingu,
2. væntanlega þróun sjóðsins og
3. aðgerðir sem hafa þýðingu fyrir framtíðarþróun hans.

Skýrsla stjórnar skal veita upplýsingar um fjölda greiðandi sjóðfélaga á árinu, fjölda virkra sjóðfélaga, þ.e. sjóðfélaga sem að jafnaði greiða iðgjöld til sjóðsins með reglubundnum hætti í mánuði hverjum, fjölda lífeyrisþega, fjölda starfsmanna að meðaltali á reikningsárinu, heildarfjárhæð launa, bóknana eða annarra greiðslna til starfsmanna, stjórnar og annarra í þjónustu sjóðsins.

■ **42. gr.** Endurskoðun hjá lífeyrissjóði skal gerð af löggiltum endurskoðanda.

Endurskoðandi lífeyrissjóðs má ekki sitja í stjórn hans, vera starfsmaður hans eða starfa í þágu hans að öðru en endurskoðun og innra eftirliti, sbr. 35. gr.

Um endurskoðun hjá lífeyrissjóði gilda ákvæði VII. kafla laga um ársreikninga, eftir því sem við á, nema annað komi fram í þessum lögum.

Verði endurskoðandi var við verulega ágalla í rekstri lífeyrissjóðs eða atriði er varða innra eftirlit, iðgjaldainnheimtu, greiðslutryggingar útlána, meðferð fjármuna eða önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu lífeyrissjóðsins, svo og ef hann hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um starfsemina hafi verið brotnar, skal hann þegar í stað gera stjórn sjóðsins og [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> viðvart. Ákvæði þessarar málsgreinar brjóta ekki í bága við þagnarskyldu endurskoðanda skv. 32. gr. laga þessara eða ákvæði annarra laga.

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> skal sjá til þess, í samráði við Félag löggiltra endurskoðanda og aðra hlutadeigandi aðila, að á hverjum tíma liggi fyrir skilgreining á góðri endurskoðunarvenju við endurskoðun hjá lífeyrissjóðum. [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> setur reglur<sup>2)</sup> um endurskoðun lífeyrissjóða.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr. <sup>2)</sup>Rgl. 685/2001.

■ **43. gr.** Senda skal [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> endurskoðaðan ársreikning lífeyrissjóðs ásamt skýrslu stjórnar þegar eftir undirritun hans og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir lok reikningsárs.

Meginniðurstöður ársreiknings skal birta opinberlega og í samræmdu formi sem [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> ákveður. Slíkar meginniðurstöður skulu liggja frammi í starfsstöð viðkomandi lífeyrissjóðs og vera aðgengilegar fyrir sjóðfélaga.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

### IX. kafli. Eftirlit.

■ **44. gr.** [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> hefur eftirlit með að starfsemi lífeyrissjóða sé í samræmi við ákvæði laga þessara, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og staðfestar samþykktir lífeyrissjóða. Skal [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> eiga aðgang að öllum gögnum og upplýsingum lífeyrissjóða sem það telur nauðsynlegt vegna eftirlitsins. ...<sup>2)</sup>

[Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> getur lagt fyrir stjórn lífeyrissjóðs að láta fara fram tryggingafræðilega athugun á hag sjóðs á öðrum forsendum en gefnar eru í reglubundnum athugunum sjóðsins telji eftirlitið að hagar sjóðsins gefi tilefni til þess.

Er [Fjármálaeftirlitinu]<sup>1)</sup> berst tilkynning skv. 4. mgr. 42. gr. eða það telur af öðru tilefni ástæðu til að ætla að rekstri lífeyrissjóðs og fjárhagsstöðu sé ábótavant í verulegum atriðum skal það krefja stjórnendur og endurskoðanda þegar í stað um nauðsynleg gögn sem þeim ber að afhenda innan tveggja vikna frá því að þeim barst krafan.

Telji [Fjármálaeftirlitið]<sup>1)</sup> að starfsemi lífeyrissjóðs brjóti gegn ákvæðum laga þessara, reglugerðum og reglum settum samkvæmt þeim, staðfestum samþykktum lífeyrissjóða eða sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust getur það veitt viðkomandi sjóði hæfilegan frest til úrbóta, nema brot sé alvarlegt.

[Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum lífeyrissjóða, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi lífeyrissjóði.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr. <sup>2)</sup>L. 11/2000, 19. gr.

■ **45. gr.** [Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda, eftir því sem við getur átt, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimilt er að beita ákvæðum þeirra laga um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessum lögum.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>L. 11/2000, 20. gr.

## X. kafli. Umsjónaraðili, slit og samruni.

■ **46. gr.** Fullnægi lífeyrissjóður ekki lengur skilyrði laga þessara til þess að öðlast starfsleyfi, sbr. V. kafla, reynist lífeyrissjóður ekki gjaldhæfur að mati [Fjármálaeftirlitsins],<sup>1)</sup> brjóti hann gegn ákvæðum laga þessara, reglugerðum og reglum settum samkvæmt þeim, staðfestum samþykktum lífeyrissjóðs eða sé rekstri hans ábótavant og kröfum [Fjármálaeftirlitsins]<sup>1)</sup> skv. 44. gr. ekki sinnt er ráðherra heimilt að skipa lífeyrissjóði umsjónaraðila um tiltekinn tíma að fengnum tillögum [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

Stjórn og framkvæmdastjóri lífeyrissjóðs skulu víkja frá störfum þann tíma sem umsjónaraðili starfar. Tekur umsjónaraðili við réttindum og skyldum þessara aðila eftir því sem nánar er kveðið á um í erindisbréfi hans sem ráðherra gefur út. Kostnaður við starf umsjónaraðila greiðist af viðkomandi lífeyrissjóði.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

■ **47. gr.** Skipun umsjónaraðila skal rökstudd og tilkynnt hlutaðeigandi lífeyrissjóði skriflega. Jafnframt skal birta tilkynningu um skipunina í Lögbirtingablaði og auglýsa hana í fjölmiðlum.

Skylda til greiðslu iðgjalds til hlutaðeigandi lífeyrissjóðs fellur niður frá og með þeim tíma sem tilkynning um skipun umsjónaraðila birtist í Lögbirtingablaði. Ef iðgjaldagreiðslu til sjóðsins er hætt skal tryggingaskylda fullnægt með aðild að og greiðslu iðgjalds til Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda eða annars lífeyrissjóðs sem viðurkenndur er af fjármálaráðherra.

Að tillögu umsjónaraðila getur ráðherra ákveðið slit lífeyrissjóðs. Skal ráðherra þá skipa skilanefnd þriggja manna sem sér um slit á sjóðnum eða flutning á starfsemi hans til annars lífeyrissjóðs.

Skilanefnd tekur við öllum heimildum sjóðstjórnar og falla jafnframt niður heimildir stjórnarinnar frá sama tíma. Skilanefnd skal taka ákvörðun um hvort sjóðnum skuli slitið með sameiningu við annan sjóð eða með öðrum hætti, sbr. 2. og 3. mgr. 49. gr.

■ **48. gr.** Ákvörðun um slit lífeyrissjóðs, hvort heldur er með sameiningu eða öðrum hætti, skal tekin af stjórn hans, nema samþykktir sjóðsins kveði á um annað eða ákvæði 47. gr. eigi við.

Ákvörðun um slit lífeyrissjóðs skal þegar í stað tilkynna fjármálaráðuneytinu og [Fjármálaeftirlitinu].<sup>1)</sup>

Sé gert samkomulag um að sameina lífeyrissjóð algjörlega öðrum sjóði skal gefa út innköllun skv. 2. mgr. 49. gr. og halda eignunum aðgreindum þar til fresturinn er útrunninn og lýstum kröfum fullnægt. Ekki þarf þó að halda eignum aðgreindum ef allir lánardrottinnar samþykkja eða þeim er sett fullnægjandi trygging.

Eignir lífeyrissjóðs skulu renna til þess lífeyrissjóðs sem hann sameinast. Við flutning og ákvörðun lífeyrisréttinda skal þess gætt að hver og einn sjóðfélagi beggja sjóðanna verði ekki fyrir réttindaskerðingu vegna sameiningarinnar. Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um hvernig lífeyrisréttindi skulu metin í þessu sambandi.

<sup>1)</sup>L. 84/1998, 7. gr.

■ **49. gr.** Stjórn sjóðs eða sá aðili sem samkvæmt samþykktum sjóðs hefur ákveðið að honum skuli slitið skal þegar í stað tilnefna þriggja manna skilanefnd er taki við störfum stjórnar og framkvæmdastjóra sjóðsins, enda hafi skilanefnd ekki þegar verið skipuð skv. 3. mgr. 47. gr.

Skilanefnd skal láta birta tvisvar í Lögbirtingablaði áskorun til lánardrottna sjóðsins um að lýsa



kröfum sínum innan tveggja mánaða frá fyrstu birtingu áskorunarinnar og hefur hún sömu réttaráhrif og gildir um innköllun krafna við gjaldþrotaskipti.

Eignir lífeyrissjóðs sem eftir standa þegar skuldir hafa verið greiddar skulu renna til Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda. Skulu réttindi sjóðfélaga og lífeyrisþega jafnframt metin til réttar í Söfnunarsjóðnum í sama hlutfalli og er milli þeirra eigna sjóðsins er til Söfnunarsjóðsins renna og heildarlífeyrisskuldbindinga sjóðsins metinna í samræmi við ákvæði laga þessara. Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um hvernig lífeyrisréttindi skulu metin í þessu sambandi.

#### XI. kafli. Lífeyrissjóðir sem starfa við gildistöku laga þessara.

**■50. gr.** Lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt sérlögum eru undanþegnir ákvæðum 21. gr., V. kafla og X. kafla. Jafnframt eru þeir undanþegnir ákvæðum 3. gr. og III. kafla enda sé kveðið á um iðgjaldsstofn og réttindi í viðkomandi lögum. Ákvæði 3. mgr. 14. gr. skal þó gilda fyrir þessa sjóði.

**■51. gr.** [Lífeyrissjóðir sem njóta bakábyrgðar ríkis, sveitarfélaga og banka eru undanþegnir ákvæðum 21., 23. og 39. gr.]<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 56/2000, 11. gr.](#)

**■52. gr.** Lífeyrissjóðir, sem hyggjast halda áfram að taka við iðgjöldum eftir gildistöku laga þessara, skulu innan eins árs frá gildistöku senda fjármálaráðuneytinu umsókn um starfsleyfi. Umsókn skulu fylgja samþykktir lífeyrissjóðs, tryggingafræðileg athugun, ásamt öðrum þeim upplýsingum sem ráðherra ákveður. Hafi sjóður ekki nægjanlega marga sjóðfélaga skv. 21. gr. skal í umsókn koma fram hvenær og hvernig sjóðurinn hyggst uppfylla skilyrði greinarinnar, sbr. 25. gr. Um veitingu starfsleyfis fer að öðru leyti eftir ákvæðum V. kafla, um starfsleyfi.

Hafi lífeyrissjóður ekki sent umsókn um starfsleyfi ásamt tilskildum gögnum innan þess tíma sem greinir í 1. mgr. telst sjóðurinn ekki fullnægja ákvæðum laga þessara til þess að öðlast starfsleyfi og fer þá um málefni hans samkvæmt ákvæðum X. kafla.

**■53. gr.** Lífeyrissjóðir, sem starfandi eru við gildistöku laga þessara og hyggjast einvörðungu veita lífeyri vegna áunninna réttinda, skulu tilkynna fjármálaráðuneytinu um þá fyrirætlun innan eins árs frá gildistöku laganna og skal þeim veitt starfsleyfi í því skyni, að fenginni umsögn [Fjármálaeftirlitsins].<sup>1)</sup>

[Um réttindi sjóðfélaga til greiðslu lífeyris úr sjóðum sem starfa samkvæmt greininni fer eftir reglugerðum hlutaðeigandi sjóða sem í gildi voru við gildistöku laga þessara. Þó skal heimilt að breyta ákvæðum um réttindi sjóðfélaga til samræmis við samkomulag sem samtök launþega og vinnuveitenda gera með sér, enda fari slík breyting hvorki í bága við III. kafla laganna né teljist ganga á ólögmatan hátt á áunninn rétt einstakra sjóðfélaga innbyrðis eða annarra sem réttinda njóta, eða hafa teljandi fjárhagsleg áhrif þegar litið er til eigna sjóðsins og lífeyrisskuldbindinga. Við það mat skal m.a. litið til umsagnar tryggingafræðings viðkomandi sjóðs sem fylgja skal ósk um breytingar. Breytingar á réttindaákvæðum skulu koma fram í staðfestum samþykktum fyrir viðkomandi sjóði. Að öðru leyti skulu lög þessi gilda um hlutaðeigandi sjóði eftir því sem við getur átt.]<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 84/1998, 7. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 56/2000, 12. gr.](#)

**■54. gr.** Lífeyrissjóði, sem starfar í samræmi við staðfesta reglugerð samkvæmt [lögum nr. 55/1980](#) og nýtur bakábyrgðar ríkis, sveitarfélags eða [banka eða naut slíkrar ábyrgðar 31. desember 1997, er heimilt að starfa áfram á óbreyttum iðgjalda- og]<sup>1)</sup> réttindagrundvelli fyrir þá sem eiga aðild að sjóðnum við gildistöku laga þessara. [Lífeyrissjóðum með bakábyrgð ríkis eða sveitarfélaga sem kjósa að starfa áfram á óbreyttum réttindagrundvelli er þó heimilt að breyta viðmiðum sínum vegna töku lífeyris á grundvelli eftirmannsreglu, sbr. reglugerðir sjóðanna, þannig að lífeyrir breytist í samræmi við meðalbreytingar dagvinnulauna hjá opinberum starfsmönnum samkvæmt launavísitölu Hagstofu Íslands, en lífeyrissjóðum með bakábyrgð banka er heimilt að styðjast við aðrar launavísitölur sem Hagstofa Íslands birtir, enda liggi fyrir samkomulag aðila kjarasamninga viðkomandi sjóðfélaga.]<sup>2)</sup> Lífeyrissjóðurinn skal tilkynna fjármálaráðuneytinu um þá fyrirætlun innan eins árs frá gildistöku laganna og skal honum veitt starfsleyfi í því skyni.

Kjósi sjóðurinn að taka við iðgjöldum frá nýjum sjóðfélögum skulu þeir eiga aðild að sérstakri deild í sjóðnum og skulu samþykktir hennar uppfylla skilyrði laga þessara. Um starfsleyfi fyrir slíka deild skal sótt innan sömu tímamarka og í 1. mgr. greinir.

Í að minnsta kosti eitt ár eftir gildistöku laga þessara skal gefa þeim sem eiga aðild að lífeyrissjóði er þessi grein tekur til kost á aðild að réttindakerfi eða öðrum lífeyrissjóði sem uppfyllir skilyrði laga þessara, [enda hafi slíkt val ekki farið fram fyrir gildistöku laganna].<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 148/1998, 4. gr.](#) <sup>2)</sup>[L. 141/2002, 1. gr.](#)

#### XII. kafli. Ýmis ákvæði.

**■55. gr.** Brot gegn lögum þessum varða sektum eða fangelsi allt að einu ári, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt almennum hegningarlögum. Sé brot framið í þágu lögaðila er heimilt að beita stjórnendur lögaðilans framangreindum viðurlögum og einnig er heimilt að gera lögaðilanum sekt.

■**56. gr.** Fjármálaráðherra fer með framkvæmd laga þessara og er honum heimilt að kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[Rg. 391/1998](#), [sbr. 742/1998](#), [224/2001](#) og [293/2003](#); [rg. 698/1998](#), [sbr. 9/1999](#); [rg. 589/2000](#), [rg. 590/2000](#), [rg. 830/2000](#), [rg. 882/2001](#), [rg. 523/2002](#), [rg. 357/2003](#), [rg. 781/2004](#), [rg. 12/2006](#).

■**57. gr.** Kostnaður við birtingu tilkynninga samkvæmt lögum þessum skal greiddur af viðkomandi lífeyrissjóði.

■**58. gr.** Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1998. ...

#### Ákvæði til bráðabirgða.

■**I.** Fram til þess tíma er starfsleyfi er veitt skv. XI. kafla skal um starfsemi lífeyrissjóðs gilda sú staðfesta reglugerð sem í gildi er við gildistöku laga þessara enda hafi heimild til reksturs lífeyrissjóðs ekki fallið niður.

■**II.** Á árinu 2001 skal fjármálaráðherra láta gera skýrslu um þróun lífeyrismála í framhaldi af samþykkt laga þessara. Sérstaklega skal fjalla um hvernig lífeyrissjóðir hafa breytt samþykktum sínum og boðið sjóðfélögum upp á fleiri valmöguleika í samsetningu lífeyrisréttinda sinna, sbr. 4. gr., enda er það eitt af markmiðum laga þessara að auka valmöguleika sjóðfélaganna. Komi í ljós að lífeyrissjóðir hafi almennt ekki boðið upp á valmöguleika með hliðsjón af lágmörkum skv. 4. gr. skal fjármálaráðherra láta, í samráði við hagsmunaaðila, undirbúa frumvarp um breytingu á lögum þessum þannig að þetta markmið þeirra náist.

■**III.** Þrátt fyrir ákvæði [36. gr. er lífeyrissjóðum sem starfandi voru við gildistöku laga nr. 129/1997](#) ekki skylt að selja eignir í því skyni að fullnægja þeim takmörkunum sem kveðið er á um í greininni.

Lífeyrissjóðum sem keypt hafa óskráð bréf á grundvelli 9. tölul. 1. mgr. og 3. mgr. [36. gr. laga nr. 129/1997](#) er ekki skylt að selja óskráð bréf sem keypt voru fyrir gildistöku þessara laga.

Skuldabréf skv. 3. mgr. [33. gr. laga nr. 1/1997](#) sem Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins hefur tekið við, svo og skuldabréf sem Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar hefur tekið við, vegna uppgreiðslu skuldbindinga fyrir gildistöku [laga nr. 129/1997](#) eru undanþegin takmörkunum 2. mgr. 36. gr.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 56/2000, brbákv.](#)

■**IV.** Þrátt fyrir ákvæði 3. og 6. másl. 5. mgr. 36. gr. er lífeyrissjóðum heimilt að eiga eða binda hærra hlutfall af hreinni eign sinni í innlánnum og verðbréfum en þar er kveðið á um fram til 1. janúar 2006.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 70/2004, 6. gr.](#)

VIDAUKI 6  
Stjórnvaldssektir í samkeppnismálum

\*Ekki eru meðtalin brot á ákvæðum er varða óréttmæta viðskiptahætti sem voru í eldri samkeppnislögum.

		Samkeppnis- ráð- / eftirlit	Áfrýjunar- nefnd	Héraðs- dómur	Hæsti- réttur
<b>Ólögð mætt samráð (10. og e.a. 12. gr.)</b>					
SFG		40.000.000	25.000.000	20.000.000	<b>25.000.000</b>
Ágæti		35.000.000	17.000.000	14.000.000	<b>17.000.000</b>
Mata		30.000.000	5.000.000	3.000.000	<b>5.000.000</b>
LMFÍ	10./12. gr.	<b>3.500.000</b>	Ekki áfr.		
Olís		880.000.000 1)	560.000.000 3)		
Olíufélagið		605.000.000 2)	495.000.000 4)		
Skeljungur		1.100.000.000	450.000.000		
Orkan		40.000.000	<b>0</b>		
VÍS		<b>15.000.000</b>	Ekki áfr.		
TM		<b>18.500.000</b>	Ekki áfr.		
Sjóvá-Almennar		27.000.000	27.000.000	<b>27.000.000</b>	Ekki áfr.
<b>Misnotkun á markaðsráðandi stöðu (11. gr.)</b>					
Harpa	11. gr.	<b>400.000</b>	Ekki áfr.		
Síminn	11. gr.	40.000.000	<b>10.000.000</b>		
Skífan	11. gr.	25.000.000	12.000.000	12.000.000	<b>12.000.000</b>
IGS	11. gr.	80.000.000	60.000.000		
Dagur Group.	11. gr.	65.000.000	65.000.000		

1) Sekt eftir lækkun vegna aðstoðar við að upplýsa málið. Álögð sekt samkeppnisráðs kr. 1.100.000.000.

2) Sekt eftir lækkun vegna aðstoðar við að upplýsa málið. Álögð sekt samkeppnisráðs kr. 1.100.000.000.

3) Sekt eftir lækkun vegna aðstoðar við að upplýsa málið. Álögð sekt áfrýjunarnefndar kr. 700.000.000.

4) Sekt eftir lækkun vegna aðstoðar við að upplýsa málið. Álögð sekt áfrýjunarnefndar kr. 900.000.000.