

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ OG FJÖLMIÐLARNIR



Sigurður G. Valgeirsson,
upplýsingafulltrúi

Þegar þáverandi mannauðsstjóri Fjármálaeftirlitsins, kom til vinnu 6. október 2008 grunaði hana ekki að neyðarlög yrðu sett þá um kvöldið og að hún myndi verða í vinnunni næsta sólarhringinn. Morguninn eftir, þegar hún var á leið úr húsi fór hún hljóðlega því starfsmenn höfðu verið varaðir við því að fréttamaður biði fyrir utan tilbúinn að reyna að rekja garnirnar úr starfsmönnum. Mannauðsstjórinn komst þó óáreittur í bíl sinn og fór heim. Þar uppgötvaði hún að maður hennar virtist ekki heldur hafa verið heima um nóttina. Skömmu síðar birtist hann þó og þá var ljóst að hann var fréttamaðurinn sem „setið hafði“ um skrifstofur Fjármálaeftirlitsins um nóttina. Þetta atvik er að sumu leyti lýsandi fyrir hið litla þjóðfélag okkar Íslendinga þar sem allir þekkja alla og hver og einn gegnir mörgum hlutverkum sem hann reynir að sinna af fagmennsku.

Eins og þeir Íslendingar sem komnir voru til vits og ára á þessum tíma muna varð síðan allt brjálað, bæði í íslenskum og erlendum fjölmiðlum. Ekki er hægt að halda því fram að Fjármálaeftirlitið hafi gefið fjölmiðlamönnum ítarleg svör við þeirri skæðadrifu spurninga sem fylgdu í kjölfarið. Oft endaði svarið eitthvað á þessa leið: „Því er til að svara að sá lagarammi sem Fjármálaeftirlitið vinnur eftir takmarkar möguleika okkar á að tjá okkur um hvort einstök mál eru til skoðunar eða ekki. Við getum því ekki svarað spurningum þínum.“

Þagnarskylda

Mörgum fjölmiðlamönnum rann í skap þegar þeir fengu þetta svar og þeir

kröfðust þess að fá ýmsar upplýsingar tafarlaust. Aðrir skildu þó, að minnsta kosti að einhverju leyti, að jafnvel þó að tímarnir væru óvenjulegir þá var ástæða fyrir þögn Fjármálaeftirlitsins. Hún var sú að samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi¹ eru stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins bundnir þagnarskyldu. Í því felst, eins og segir í lögnum, að þeir mega ekki „að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn skýra óviðkomandi aðilum frá því sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt.“ Í lögnum kemur einnig fram að þessi þagnarskylda nær einnig til lögmanna, endurskoðenda, tryggingastærðfræðinga og sérfræðinga sem starfa fyrir eða á vegum Fjármálaeftirlitsins og þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um fjármálafyrirtæki². Þar segir að: „Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis, framkvæmdastjórnar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu fyrirtækisins“ séu 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 upplýsingarnar samkvæmt lögum. Enn fremur segir þar að sá sem veiti viðtöku

upplýsingum af þessu tagi sé bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þarna greini. Þagnarskyldan flyst því yfir á Fjármálaeftirlitið þegar það móttekur upplýsingar af þessu tagi.

Þagnarskylda sú sem fjallað er um í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hvílir á öðrum yfirvöldum, einstaklingum eða lögaðilum en þeim sem vinna hjá Fjármálaeftirlitinu ef þeir taka vegna starfa sinna á móti eða komast að upplýsingum sem leynt skulu fara, þar með talið um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra. Frá þessu eru undantekningar á borð við ef eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram en þá er heimilt við rekstur einkamála að upplýsa um atriði sem þagnarskylda gildir annars um. Hún gildir þó áfram um upplýsingar sem varða þriðja aðila sem á hlut að björgunaraðgerðum vegna eftirlitsskylds aðila. Þó að aðili sem þagnarskyldunni er ætlað að vernda fjalli opinberlega um trúnaðarupplýsingar veitir það starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins eða sérfræðingum sem starfa eða starfað hafa á vegum þess ekki heimild til þess að fjalla um eða láta af hendi trúnaðarupplýsingar.

Svigrúm til upplýsingagjafar

Eins og sjá má veitir þagnarskyldan Fjármálaeftirlitinu ekki ýkja mikið svigrúm til upplýsingagjafar. Nokkurt svigrúm er þó að finna. Í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er sérstaklega fjallað um gagnsæi. Þar segir að Fjármálaeftirlitinu sé „heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum

1 Lög nr. 87/1998

2 Lög nr. 161/2002

og athugunum er byggjast á lögnum nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmuni hans sem slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir.“ Í lögnum segir enn fremur að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega þá stefnu sem stofnunin fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.

Gagnsæisstefna sú sem Fjármálaeftirlitið fylgir nú var gefin út í apríl 2014. Þar kemur fram að að jafnaði eru birtar ákvarðanir um niðurstöður í málum og athugunum er varða þá aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Birtar eru ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta, sáttir, niðurstöður um hæfi virkra eigenda, niðurstöður vettvangsathugana og annarra mála

sem varða fjármálamarkaðinn. Til viðbótar þessu er, eins og segir í gagnsæisstefnunni „... stefnt að því að birta upplýsingar um það ef hlutaðeigandi verður ekki við úrbóta-kröfum Fjármálaeftirlitsins innan veittra tímamarka.“.

Fjallað er einnig um tilgang birtingar í gagnsæisstefnunni. Þar kemur fram að hann er meðal annars að auka trúverðugleika starfsemi þeirra sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins og einnig að stuðla að bættri framkvæmd á fjármálamarkaði og varpa ljósi á stjórnsýsluframkvæmd Fjármálaeftirlitsins á einstökum sviðum.

Við mat á hvort birta skuli gagnsæis-tilkynningu með niðurstöðu í máli eða athugun er horft til þess hvort birtingin

samræmist tilgangi gagnsæisstefnunnar og þjónar hagsmunum fjármálamarkaðarins. Með hagsmunum fjármálamarkaðarins er meðal annars átt við einhverja af eftirtöldum hagsmunum: Hagsmuni almennings, þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar, sem og viðskiptavina þeirra og eigenda. Varðandi birtingu er einnig horft til þess, eins og fram kemur í lögum, hvort birtingin veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem er ekki í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir og metur Fjármálaeftirlitið þar hvort vegur þyngra, hagsmunir hlutaðeigandi aðila af því að upplýsingar um lögbrot verði ekki birtar eða hagsmunir fjármálamarkaðarins af birtingu þeirra.

Fjallað er um fleiri atriði í gagnsæisstefnu Fjármálaeftirlitsins svo sem



birtingu nafna, sjónarmið aðila og tímasetningu birtingar. Þar kemur meðal annars fram að nöfn þeirra aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins eru birt í gagnsæistilkynningum en nöfn annarra aðila að jafnaði ekki nema að það sé mat Fjármálaeftirlitsins að hagsmunir fjármálaþinga gangi fram hagsmunum viðkomandi af nafnleynd. Varðandi sjónarmið aðila þá sendir Fjármálaeftirlitið hlutaðeigandi aðilum drög að gagnsæistilkynningu fyrir birtingu og gefur þeim kost á að koma á framfæri sjónarmiðum.

Upplýsingar í krafti upplýsingalaga

Fjölmiðlar og einstaklingar eiga þess kost að fara fram á upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu í krafti upplýsingalaga.³ Markmið upplýsingalaganna er, eins og segir í lögnum: „að tryggja gegnsæi í stjórnslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja:

1. upplýsingarétt og tjáningarfrelsi,
2. möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
3. aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
4. möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
5. traust almennings á stjórnslunni.“

Upplýsingaréttur almennings samkvæmt upplýsingalögum er bundinn ákveðnum takmörkunum. Fjármálaeftirlitinu er m.a. óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um annars vegar einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga og hins vegar mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Upplýsingalög víkja heldur ekki til hliðar þagnarskyldu Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálaþinga og lögum um fjármálaþinga. Þegar Fjármálaeftirlitið metur hvort unnt sé að veita upplýsingar á grundvelli upplýsingalaga þarf það að horfa til hinnar ríku þagnarskyldu sem gildir um starfsemi stofnunarinnar og vega hana á móti lögnum. Stundum er niðurstaðan sú að veita upplýsingar, í önnur skipti er því neitað og látið reyna á þá ákvörðun fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Í enn önnur skipti eru upplýsingar veittar að hluta og er þá stríkað yfir allar þagnarskyldar upplýsingar þar sem ekki þykir heimilt að veita þær.

Margar hömlur eru, eins og sjá má, á upplýsingagjöf frá Fjármálaeftirlitinu. Þrátt fyrir það hefur Fjármálaeftirlitið ýmsar leiðir til að fræða og upplýsa um eigin starfsemi. Fjármálaeftirlitið

efnir reglulega til kynninga á ýmsum nýjungum og breytingum í eftirliti fyrir eftirlitsskylda aðila, stofnunin skipuleggur einnig ráðstefnur og kynningar um málefni sem eru ofarlega á baugi varðandi fjármálaeftirlit. Enn fremur birtir Fjármálaeftirlitið árlega samandregnar upplýsingar um starfsemi fjármálaþinga, lífeyrissjóða og váttryggingafélaga sem talsvert er vitnað í af fjölmiðlum og þeim sem fjalla um fjármálaþinga. Þá hefur Fjármálaeftirlitið undanfarin fimm ár gefið út vefritið Fjármál þar sem sérfræðingar Fjármálaeftirlitsins skrifa um ýmis málefni sem eru í deiglu í starfi Fjármálaeftirlitsins. Þess skal að lokum einnig getið að fjölmiðlamenn eru löngu hættir að vakta skrifstofur Fjármálaeftirlitsins og almennt á stofnunin vinsamleg samskipti við þá.