

Frumvarp til laga

um rannsókn á starfsemi fjármálafyrirtækja á tímabilinu frá október 2008 til ársloka 2009

Flm.: Guðlaugur Þór Þórðarson, Margrét Tryggvadóttir, Eygló Harðardóttir,
Kristján Þór Júlíusson, Pétur H. Blöndal, Ragnheiður Elín Árnadóttir,
Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Unnur Brá Konráðsdóttir, Ásbjörn Óttarsson,
Einar K. Guðfinnsson, Tryggvi Þór Herbertsson.

1. gr.

Stofna skal sérstaka nefnd á vegum Alþingis sem rannsaki verklag og ákvarðanatöku íslenskra fjármálafyrirtækja frá gildistöku laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., og til loka ársins 2009 en þá tók eftirlitsnefnd samkvæmt lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, til starfa. Nefndin skal kanna starfsvenjur og verklagsreglur eftirlitsskyldra fjármálafyrirtækja og framkvæmd þeirra með tilliti til samkeppnis- og jafnræðissjónarmiða og skal nefndin kanna hvernig íslensk fjármálafyrirtæki hafa framfylgt tilmælum stjórnvalda frá 2. desember 2008 um aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi fyrirtækja og álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008 um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Nefndin skal, meðal annars í þeim tilgangi að eyða tortryggni og grunsemdum um óeðlileg vinnubrögð innan fjármálastofnana, leggja mat á hvort mistök, mismunun eða óeðlilegir starfshættir hafi átt sér stað á þessum tíma.

Nefndin skal í þessu skyni:

- a. afla upplýsinga um verklag og ákvarðanir hjá fjármálafyrirtækjum við sölu fyrirtækja, fjárhagslega endurskipulagningu þeirra, afskriftir skulda og almenna fyrirgreiðslu til handa fyrirtækjum og eigendum fyrirtækja sem eru í fjárhagsvandræðum,
- b. meta hvort farið hafi verið eftir tilmælum stjórnvalda og samkeppnisyfirvalda og einnig hvort að hlutlægni og jafnræði hafi verið höfð að leiðarljósi við ákvarðanatöku,
- c. gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um óeðlilega starfshætti, og
- d. skila til Alþingis skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar.

2. gr.

Skipa skal nefnd þriggja manna til að rannsaka og leggja mat á þau atriði sem tilgreind eru í 1. gr.

Í nefndinni skulu eiga sæti:

- a. dómari við Hæstarétt skipaður af forsætisnefnd Alþingis og skal dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum réttarins meðan nefndin starfar,
- b. sérfræðingur í banka- og fjármálarétti eða öðrum tengdum réttarsviðum, skipaður af forsætisnefnd Alþingis,

- c. hagfræðingur, viðskiptafræðingur, löggiltur endurskoðandi eða annar háskólamenntaður sérfræðingur, sem hefur víðtæka þekkingu á starfsemi fjármálamarkaða og fjármálafyrirtækja, skipaður af forsætisnefnd Alþingis.

Nefndin skal í störfum sínum vera óháð fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

3. gr.

Um hæfi nefndarmanna skal fara eftir sömu reglum og í 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Nefndarmanni ber að víkja sæti ef hann tengist einstaklingi, stofnun eða fyrirtæki sem rannsókn nefndarinnar beinist að.

Þagnarskylda skv. 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hvílir á nefndarmönnum um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara.

Ákvæði 2. mgr. skulu ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu ef nefndin telur slíkar upplýsingar nauðsynlegar til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skal þó aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að verulegir almannahagsmunir vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á.

4. gr.

Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum og lögaðilum er skylt að verða við kröfum nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Með gögnum er átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar. Nefndinni er heimilt að kalla einstaklinga til fundar við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og er viðkomandi þá skylt að mæta. Heimilt er að taka það sem fer fram á slíkum fundum upp á hljóð- eða myndband.

Skylt er að verða við kröfum nefndarinnar um að veita upplýsingar þó að þær séu háðar þagnarskyldu t.d. skv. 58. gr. laga nr. 161/2002, um starfsemi fjármálafyrirtækja.

5. gr.

Nefndinni er heimilt í þágu rannsóknarinnar að beita ákvæði 73. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, til þess að varna því að gögnum sé fargað og skal lögregla framfylgja þeirri ákvörðun.

Nefndin getur við rannsókn máls gert athuganir á starfsstöð opinberrar stofnunar, fyrirtækis, samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og lagt hald á gögn ef nefndin telur það nauðsynlegt í þágu rannsóknarinnar. Við framkvæmd aðgerða samkvæmt þessari grein skal fylgja ákvæðum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, um leit og hald á munum. Nefndinni er heimilt að leita atbeina lögreglu við framkvæmd leitar.

6. gr.

Sérhverjum er skylt að koma fyrir nefndina til skýrslutöku krefjist hún þess. Nefndin skal tilkynna þeim sem hún óskar eftir að komi fyrir nefndina um skýrslutökuna með sannanlegum hætti og upplýsa um stað og stund hennar. Taka skal upp það sem fram fer í skýrslutöku á hljóð- eða myndband.

Þeim sem kemur fyrir nefndina á fund skv. 4. gr. eða er kallaður til skýrslugjafar skv. 1. mgr. er heimilt að hafa með sér aðstoðarmann á eigin kostnað.

7. gr.

Óheimilt er að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið nefndinni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsóknina. Séu leiddar líkur að því skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að viðkomandi aðili hefur veitt nefndinni upplýsingar.

8. gr.

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt nefndinni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn honum.

9. gr.

Nefndin skal skila niðurstöðum sínum ekki síðar en 1. janúar 2011.

Forseti Alþingis og formenn þingflokka fjalla um skýrslu nefndarinnar og gera tillögu um meðferð Alþingis á niðurstöðum hennar.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Eitt helsta verkefni íslenskra stjórnvalda um þessar mundir er að tryggja einstaklingum og fyrirtækjum lausnir við þeim skuldavanda sem nú blasir við bæði heimilum og fyrirtækjum. Nokkur umræða hefur sprottið um starfsemi og ákvarðanatöku fjármálafyrirtækja síðan í október 2008 og tortryggni verið mikil í þeirra garð. Markmið þessa frumvarps er að skapa traustan farveg fyrir þá umræðu. Lögð er til stofnun sérstakrar nefndar sem er sjálfstæð og óháð og skal fara yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna frá október 2008 til ársloka 2009.

Sú sérstaka staða er nú uppi að fjölmörg fyrirtæki og einstaklingar eiga í fjárhagslegum erfiðleikum og geta fjármálafyrirtæki þurft að taka erfiðar og afdrifaríkar ákvarðanir sem hafa áhrif á hvort fyrirtæki halda lífi eða ekki. Frá setningu neyðarlaganna svokölluðu og fram til loka árs 2009 var ekkert eftirlit með því hvernig fjármálafyrirtæki tóku ákvarðanir um afskriftir skulda, fjárhagslega endurskipulagningu og fleira því tengt. Í lok ársins 2009 voru samþykkt lög nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, og gerðu þau ráð fyrir að sérstök eftirlitsnefnd yrði stofnuð til þess að hafa eftirlit með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar samkvæmt lögum. Hlutverk eftirlitsnefndarinnar er að kanna og fylgjast með því hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði framfylgi samræmdum reglum sem Samtök fjármálafyrirtækja hafa sett sér um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja og voru staðfestar 2. mars 2010 af Fjármálaeftirlitinu. Eftirlitsnefnd þessi tók til starfa í lok árs 2009 en lögum um hana tóku gildi 31. október 2009. Ljóst er af lögum nr. 107/2009 að eftirlit nefndarinnar nær ekki lengra aftur í tímann en til 31. október 2009. Því má segja að nokkurs konar tómarúm hafi myndast á tímabilinu frá október 2008 loka október 2009.

Markmið frumvarps þessa er því að setja á fót nefnd sem hafi það hlutverk að rannsaka starfsemi fjármálafyrirtækjanna í þessu millibilsástandi, en frumvarpið er að nokkru leyti byggt á lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Ýmsar sögusagnir hafa gengið um ósamræmd og ógagnsæ vinnubrögð og hafa margir leitt að því líkur að fjármálafyrirtæki hafi mismunað viðskiptavinum sínum og hvorki hugað að samkeppnissjónarmiðum né jafnræðissjónarmiðum. Þessu hafa fjármálafyrirtækin vísað á bug og haldið því fram að allar ákvarðanir hafi verið teknar á

grundvelli almenns mats og í þeim eina tilgangi að hámarka verðmæti og tryggja hagsmuni bankanna. Flutningsmenn telja mikilvægt að nefndin taki í skýrslu sinni afstöðu til þess á hvaða hátt skuli birta upplýsingar um afskriftir skulda til handa fyrirtækjum og eigendum þeirra. Sérstaklega skuli nefndin huga að því, með almannahagsmuni að leiðarljósi, að birta í skýrslunni upplýsingar um hvaða aðilar hafi fengið felldar niður skuldir sínar við fjármála-fyrirtæki. Í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um meðferð mála sem tengjast afskriftum og endurskipulagningu hjá fjármálafyrirtækjum telja flutningsmenn mikilvægt að sett verði á fót sú nefnd sem frumvarp þetta fjallar um, enda telja þeir það afar mikilvægt og til hagsbóta fyrir alla aðila, bæði almenning og fjármálafyrirtækin, að grunsemdum sé eytt svo að traust skapist aftur á bankastarfsemi í landinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er hlutverk nýrrar rannsóknarnefndar skilgreint í fjórum liðum og auk þess fjallað um ástæður þess að stofnað er til rannsóknarinnar. Hlutverk nefndarinnar samkvæmt ákvæðinu er í fyrsta lagi að afla upplýsinga um ákvarðanatöku og verklag fjármálafyrirtækja t.d. með því að fara yfir fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja, sölu þeirra, afskriftir skulda og almennar fyrirgreiðslur í bankakerfinu á tímabilinu frá október 2008 til áramóta 2009. Í öðru lagi skal nefndin meta hvort fjármálastofnanir hafi farið eftir tilmælum um hlutlægni, jafnræði og samkeppnissjónarmið. Í þriðja lagi skal nefndin tryggja að ef upp kemst um óeðlilega starfshætti við rannsókn nefndarinnar verði hlutaðeigandi yfirvöldum tilkynnt um slíkt. Hægt er að sjá fyrir sér að nefndin sendi tiltekna upplýsingar um starfsemi fjármálafyrirtækjanna til Fjármálaeftirlitsins sem er eftirlitsaðili þeirra. Í fjórða lagi gerir frumvarpið ráð fyrir því að nefndin safni upplýsingum og setji fram rökstudda niðurstöðu í skýrslu til Alþingis.

Um 2. gr.

Í þessari grein er fjallað um skipun nefndarinnar og tiltekið að skipa skuli þriggja manna nefnd til þess að sinna rannsókninni. Í nefndinni skuli sitja hæstaréttardómari, sérfræðingur í banka- og fjármálarétti og hagfræðingur, viðskiptafræðingur, löggiltur endurskoðandi eða annar háskólamenntaður sérfræðingur með sambærilega menntun. Markmið þessarar greinar og skilyrða um hæfni nefndarmanna er að tryggja að rannsóknin fari fram af hæfum og óháðum einstaklingum sem búi yfir þekkingu og reynslu til að fara yfir flókin bankaviðskipti. Gert er ráð fyrir að forsætisnefnd Alþingis hlutist til um skipanir aðila í nefndina. Aðkoma dómsmálaráðherra er nauðsynleg hvað varðar skipun hæstaréttardómara í nefndina enda þarf að veita viðkomandi dómara leyfi frá störfum meðan á rannsókninni stendur. Þá er í greininni tiltekið að nefndin sé sjálfstæð og óháð fyrirmælum frá öðrum, þar á meðal Alþingi.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að um hæfi nefndarmanna fari eftir 3. gr. stjórnsýslulaga þar sem lýst er vanhæfisástæðum og öðrum aðstæðum sem dregið geta óhlutdrægni nefndarmanns í efa. Í 2. mgr. kemur fram að þagnarskylda hvíli á nefndarmönnum og er þá átt við þagnarskyldu samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Í 3. mgr. segir að tilvísun til þagnarskyldu samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skuli ekki standa því í vegi að nefndin geti birt upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu ef nefndin telur að upplýsingarnar séu nauðsynlegar til að rökstyðja niðurstöður sínar. Þó ber nefndinni að gæta varúðar í meðförum upplýsinga um persónuleg málefni einstaklinga og aðeins birta

slíkar upplýsingar ef verulegir almannahagsmunir eru af birtingunni. Ljóst er að hluti af umfjöllun nefndar þessarar getur snert persónuleg málefni einstaklinga og því er mikilvægt að nefndarmenn vandi mat sitt á því hvað telst nauðsynlegt að birta.

Um 4. gr.

Fyrri málsgrein ákvæðisins skyldar einstaklinga, stofnanir og lögaðila til að verða við kröfum nefndarinnar um upplýsingar, gögn og fleira. Einnig er þar tekið fram að nefndinni sé heimilt að kalla til sín einstaklinga til fundar og afla munnlegra upplýsinga sem heimilt er að hljóðrita. Seinni málsgreinin felur í sér mikilvæga heimild til handa nefndinni þar sem í henni felst skylda til að láta af hendi upplýsingar sem leynt skulu fara á grundvelli bankaleyndar, sbr. 58. gr. laga um starfsemi fjármálafyrirtækja, nr. 161/2002. Eðlilegt verður að teljast að nefndin fái þessar heimildir, enda um að ræða upplýsingar sem hljóta að teljast forsenda rannsóknarinnar.

Um 5. gr.

Ákvæðið veitir nefndinni heimild til þess að beita 73. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, til þess að loka húsum eða geymslustöðum, afgirða svæði, varna mönnum för eða banna að fara með ákveðna muni burt. Þetta eru allt úrræði sem ekki þarf dómsúrskurð fyrir og þjóna því markmiði að koma í veg fyrir að gögnum verði spillt.

Þá segir einnig í greininni að nefndin geti gert athuganir á starfsstöðvum opinberra stofnana, fyrirtækja, samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og geti lagt hald á gögn sem nauðsynleg eru í þágu rannsóknarinnar. Um framkvæmd slíkrar aðgerðar gilda ákvæði í lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

Um 6. gr.

Ákvæðið skyldar hvern þann sem nefndin óskar eftir að fá á fund sinn að hlýða kalli um skýrslutöku. Einnig er skylt samkvæmt ákvæðinu að skýrslutakan sé tekin upp á hljóð- eða myndband, ólíkt því sem segir í 4. gr. þar sem upptaka er valkvæð. Heimilt er þeim sem kemur fyrir nefndina, hvort sem er til að gefa skýrslu eða til að veita munnlegar upplýsingar skv. 4. gr., að hafa með sér aðstoðarmann á eigin kostnað.

Um 7. gr.

Markmið ákvæðisins er að tryggja réttindi þeirra aðila sem láta nefndinni í té upplýsingar. Er þar átt við réttindi sem viðkomandi aðili á hjá t.d. vinnuveitanda sínum og er með þessu reynt að girða fyrir að vinnuveitandi láti starfsmann gjalda fyrir það að hafa afhent nefndinni upplýsingar, t.d. með því að segja upp samningi við hann, rýra réttindi hans eða láta viðkomandi gjalda þess á annan hátt. Ákvæðið gerir kröfu um að orsakatengsl séu milli upplýsingagjafar til nefndarinnar og þeirrar ákvörðunar sem takmarkar eða rýrir réttindi viðkomandi aðila en erfitt getur verið fyrir aðilann sem veitti upplýsingar að færa sönnur á meðferð sem hann hlaut. Því er tekið fram í ákvæðinu að séu leiddar líkur að því að viðkomandi einstaklingur hafi verið látinn gjalda þess að hafa veitt nefndinni upplýsingar þurfi gagnaðilinn að sanna sjálfur að þær ástæður hafi ekki legið að baki ákvörðun um að slíta vinnusamningi t.d. eða breyta kjörum viðkomandi aðila.

Um 8. gr.

Upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt nefndinni má ekki leggja fram sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað hefur verið gegn honum. Slíkt ákvæði er nauðsynlegt þar eð

málsmeðferð samkvæmt lögum þessum er ekki sambærileg við rannsókn hjá lögreglu eða rannsókn á grundvelli laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og því ekki tryggt að viðkomandi einstaklingur hafi notið allra þeirra réttinda á rannsóknarstigi sem honum eru veitt samkvæmt þeim lögum og samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu Því er mælt svo fyrir um í ákvæðinu að sjálfstæð gagnaöflun skuli fara fram verði sakamál höfðað gegn einstaklingi sem gefið hefur skýrslu fyrir nefndinni.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er tiltekið að nefndin skuli skila niðurstöðum sínum ekki síðar en 1. janúar 2011. Síðan er gert ráð fyrir að Alþingi taki sérstaklega afstöðu til skýrslunnar og ákveði meðferð hennar.

Um 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.