

139. löggjafarþing 2010-2011

Þskj. 225 – 206. mál

3. desember 2010.

Umsögn Eftirlitsnefndar skv. l. 107/2009, um

### Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara.

Eftirlitsnefnd, sem starfar samkvæmt l. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, hefur borist ofangreint lagafrumvarp til umsagnar. Nefndin mun að mestu leyti aðeins gefa umsögn um þann hluta frumvarpsins sem snýr að breytingu á lögum nr. 107/2009, þó tæpt verði stuttlega á öðrum atriðum.

Samkvæmt II. kafla frumvarpsins, 4. gr., á að gera eftirgreinda breytingu á 4. gr. laga nr. 107/2009:

- a) ráðherra fær heimild til að skipa nefndinni starfsmenn sem starfa á ábyrgð og undir handleiðslu nefndarinnar
- b) 2. mgr. 4. gr. fellur brott

Með a) lið 4. gr. frumvarpsins er verið að bregðast við tilmælum nefndarinnar um að fá 2-3 starfsmenn, sem fram komu í skýrslu hennar til ráðherra þann 30. september sl. Starfsmenn í fullu starfi eru forsenda þess að nefndin geti rækt eftirlit sitt samkvæmt lögnum. Nefndarmenn ganga út frá að við skipun starfsmanna muni nefndin koma að vali og ráðningu starfsmanna í samráði við ráðuneytið.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins segir að í greininni sé lögð til breyting á 4. gr. laganna er lýtur að greiðslu kostnaðar við starf nefndarinnar og vegna skipunar starfsmanna sem starfa skuli fyrir nefndina. Vísað er til athugasemda nefndarinnar í skýrslu nefndarinnar. Í fylgiskjali með frumvarpinu frá fjármálaráðuneyti,

fjárlagaskrifstofu, kemur fram að efnahags- og viðskiptaráðuneyti ráð fyrir að kostnaður við störf nefndarinnar sé 45 milljónir á árinu 2011 en í fjárlagafrumvarpi 2011 sé gert ráð fyrir 4 m.kr. Kostnaðurinn skiptist þannig að launa þriggja nefndarmanna sé 10 m.kr., 30 m.kr. vegna þriggja endurskoðenda, 5 m.kr. fyrir hálfst stöðugildi sérfræðings og starfsaðstaða og aðföng verði um 5 m.kr. Nefndin telur nauðsynlegt að benda á að reikna verður með hærra framlagi en 10 m.kr. í launakostnað nefndarmanna, reynslutölur ársins 2010 benda til að reikna reikna megi með 12-14 m.kr. kostnaði á árinu 2011.

Nefndin vill benda á að samtala þeirra kostnaðarliða sem upp eru taldir er 50 m.kr. en ekki 45 m.kr. eins sagt er í greinargerðinni. Verði kostnaður við nefndina á bilinu 12-14 milljónir verður kostnaðurinn 52-54 milljónir. Fagnar nefndin því að gert er ráð fyrir að nefndin fái sérfræðing í hálfst stöðugildi, til viðbótar við 3 starfsmenn með þekkingu á endurskoðun og fjármálum. Má benda á að starfsmannafjöldinn er síst ofmetinn í ljósi þess að reikna má með að fjöldi mála verði mjög mikill á árinu 2011, enda rennur frestur til að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu út á því ári. Er mikilvægt að unnið verði að því mjög markvisst að halda þeim tímamörkum. Því gæti það orðið raunin að nauðsynlegt yrði að fá fleiri starfsmenn en 3, með sérþekkingu á sviði fjármála og/eða endurskoðunar.

Tekið skal sérstaklega fram, að nefndin hefur veitt umsögn um þingsályktunartillögu um ráðgjafarstofu fyrirtækja í greiðsluörðugleikum. Þar bendir nefndin á að mikilvægt sé að koma á hlutlausri ráðgjöf varðandi virðismat og áætlanir fyrirtækja í fjárhagslegri endurskipulagningu. Að mati nefndarinnar er afar brýnt að fyrirtæki fái aðgang að skýrt afmarkaðri ráðgjöf af þessu tagi enda marka virðismötin og fjárhagsáætlanir grunninn að því hvort fjárhagsleg endurskipulagning er talin tæk samkvæmt lögnum og eins hversu mikil skuldaniðurfærslan verður. Verði slíkri ráðgjöf ekki komið á lagginnar er hægt að bregðast við með því að starfsmönnum nefndarinnar verði fjölgað svo unnt verði að fara yfir fleiri mál en ella og mál sem fyrirtæki myndu beina til nefndarinnar í gegnum netfangið [skuldaadlogun@evr.is](mailto:skuldaadlogun@evr.is).

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að bæta við tveimur nýjum greinum í lögin, 6. gr. um úrskurðarnefnd og 7. gr. um að kostnaður við rekstur eftirlits- og úrskurðarnefndar skuli endurgreiddur til ríkissjóðs af lánastofnunum. Í 1. mgr. greinar um

úrskurðarnefnd segir að komi til ágreinings um niðurfærslu skulda fyrirtækis við sértæka skuldaaðlögun skuli heimilt að skjóta ágreiningi til úrskurðarnefndar. Ekki er tekið fram í þessari málsgrein né öðrum málsgreinum greinarinnar hvort átt er við ágreining milli kröfuhafa, ágreining kröfuhafa og fyrirtækis eða hvort tveggja. Í athugasemdum við greinina segir að úrskurðarnefndin byggist á samkomulagi um úrvinnslu skuldamála fyrirtækja og átaki til að vinna á skuldavanda lítilla og meðalstórra fyrirtækja.

Drög að því samkomulagi sem hér er nefnt hafa verið kynnt fyrir nefndinni. Nefndin vill benda á að samkvæmt drögunum var gert ráð fyrir úrskurðarnefnd sem tæki á ágreiningi milli kröfuhafa við niðurfærslu skulda. Ekki var gert ráð fyrir að fyrirtæki gætu skotið ágreiningi við kröfuhafa til úrskurðarnefndar. Eftirlitsnefndin áréttar að sé það ásetningur löggjafans að lagaákvæðið um úrskurðarnefndina sé í samræmi við samkomulagið sem vísað er til, skuli það tekið skýrt fram í lagatextanum. Sé ætlunin að úrskurðarnefndin taki við málum þar sem ágreiningur er milli fyrirtækis og kröfuhafa, þarf að gera ráð fyrir fleiri starfsmönnum fyrir nefndina. Búast má við að málafjöldi aukist til muna og brýnt er að afgreiðsla þeirra teffi ekki framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar.

Þar sem verið er að leggja til breytingar á lögum nr. 107/2009 og beðið er um umsögn nefndarinnar, vill nefndin benda á nokkur atriði til viðbótar.

#### 1. Tímabilið frá hrúni til gildistöku laga 107/2009

Í skýrslu nefndarinnar frá 30. september sl. var bent á að lög nr. 107/2009 væru ekki afturvirk, þ.a. nefndin skoðar eingöngu mál sem hafa verið afgreidd eftir 30. október 2009 þegar lögin tóku gildi. Þarna er því rúmlega árs tímabil, sem ekkert hefur verið skoðað. Nefndinni hafa borist erindi frá forsvarsmönnum fyrirtækja sem voru sett í gjaldþrot fyrir 30. október 2009 en vísað þeim frá af þessum sökum.

Nú liggur fyrir frumvarp til laga um um rannsókn á starfsemi fjármálafyrirtækja á tímabilinu október 2008 til ársloka 2009, fyrsti flutningsmaður Guðlaugur Þór Þórðarson. Nefndin hefur ekki fengið frumvarpið til umsagnar en hefur kynnt sér efni þess að beiðni Guðlaugs Þórs, með það í huga hvort nefndin geti tekið að sér að skoða mál á því tímabili sem frumvarpið tekur til.

Eins og bent hefur verið ítrekað á af hálfu nefndarinnar, hafa nefndarmenn sinnt eftirliti til hliðar við aðalstörf, m.a. vegna þess að nefndin hefur ekki haft starfsmenn. Verið er að bæta úr því í þessu frumvarpi. Þrátt fyrir það liggur fyrir nefndinni sjálfri mikil vinna við það eftirlit sem henni er ætlað. Nefndarmenn geta þ.a.l. ekki bætt við sig svo viðamikilli rannsókn sem fyrrgreint frumvarp gerir ráð fyrir. Við eftirlitsstörf hefur nefndin tekið úrtök, enda ekki mögulegt að skoða hvert einastamál ofan í kjölinn. Ekki verður breyting á því verklagi með tilkomu starfsmanna þó úrtaksmálin verði vissulega fleiri.

Nefndarmenn eru tilbúnir að taka að sér að fara yfir mál á tímabilinu október 2008 til október 2009, með sambærilegum hætti og við eftirlitið. Slíkt kallar á starfsmenn til viðbótar við þá sem frumvarpið gerir ráð fyrir við eftirlitsstörf. Nefndin telur ekki þörf á rannsókn með þeim hætti sem lagt er upp með í frumvarpinu þ.e. með formlegum skýrslutökum, haldlagningu gagna o.s.frv. Þá bendir nefndin á að samkvæmt d. lið 2. mgr. er gert ráð fyrir að skýrsla til Alþingis innihaldi sundurliðaða greiningu á afskriftum hjá einstaklingum og fyrirtækjum. Nefndin telur óeðlilegt að vikið sé frá ákvæðum um bankaleynd á svo afmörkuðu tímabili. Í lögum nr. 107/2009 var ekki talin ástæða til að víkja frá bankaleyndarákvæðum og nefndinni óheimilt að birta neinar upplýsingar sem hægt er að rekja til einstakra fyrirtækja eða einstaklinga. Nefndin lítur svo á, að það hefði verið mjög til gagns, að lög 107/2009 hefðu haft ákvæði um upplýsingar af því tagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir, varðandi fyrirtæki. Nefndin gerir sér grein fyrir því hversu mikilvæg bankaleynd er. Þær skuldaniðurfærslur sem lög 107/2009 gera ráð fyrir eru einstakar og geta ekki talist flokkast undir venjulega bankastarfsemi. Almannahagsmunirnir af því að slíkar aðgerðir séu eins gegnsæjar og kostur er, eru miklir auk þess sem búast má við að það traust sem fjármálastofnanir hafa tapað og ekki tekist að endurvinnna á nokkurn hátt, mundi aukast. Nefndin getur ekki séð að við setningu laga 107/2009 hafi átt sér stað umræður um möguleikann á að t.d. eftirlitsnefnd tæki saman sundurliðaða greiningu á afskriftum skulda. Taka verður fram að nefndin telur mismunandi sjónarmið eiga við um fyrirtæki og einstaklinga. Hvað fyrirtækin varðar, munu upplýsingar um afskriftir koma fram í ársreikningum þeirra, ári til 18 mánuðum eftir afskriftir. Ársreikningum ber að skila til Fyrirtækjaskrár og eru þeir opinber gögn sem allir geta skoðað. Þar mun koma fram, hverjar skuldaniðurfellingar til einstakra fyrirtækja voru. Sömu sjónarmið eiga ekki við um einstaklinga. Nefndin vill í þessu ljósi varpa því fram til skoðunar og umræðu hvort það gæti komið til greina að birta upplýsingar um heildarskuldir fyrir sértæka

skuldaaðlögun, virðismat, heildarafskriftir (í víðustu merkingu í samræmi við reglugerð nr. 307/2010) og heildarskuldir einstakra fyrirtækja sem fá niðurfellingu skulda vegna sértækrar skuldaaðlögunar skv. lögum nr. 107/2009. Nefndin gerir sér grein fyrir að þetta atriði þarfnast ítarlegrar skoðunar. Nú þegar hafa fyrirtæki fengið sértæka skuldaaðlögun án þess að slíkar upplýsingar hafi verið gefnar upp. Þar kemur því afturvirkni laga til skoðunar til viðbótar við undantekningu frá almennri reglu um bankaleynd. Nefndin telur hins vegar mikilvægt að samræmis verði gætt varðandi öll fyrirtæki, án tillits til þess á hvaða tímabili þau hafa fengið niðurfærslu skulda. Verði það niðurstaðan að upplýsingar um fyrirtæki skv. lögum 107/2009, sbr. reglugerð nr. 307/2010, eigi að vera algjörlega ógreinanlegar, ætti það sama að gilda um tímabilið frá hruni að gildistöku laganna.

## 2. Árétting á heimildum nefndarinnar

Nefndin hefur í átt afar gott samstarf við alla þá aðila sem hún hefur haft eftirlit með. Í flestum tilvikum hefur nefndin fengið aðgang að þeim gögnum sem hún hefur óskað eftir og hefur getað farið yfir verkferla jafnt og einstök mál með þeim starfsmönnum sem nefndin hefur viljað ræða við. Eins og fram kemur í skýrslu nefndarinnar frá 30. september, hefur það þó komið fyrir að nefndinni hefur verið neitað um gögn. Þá er einnig tekið fram í skýrslunni að í mörgum tilvikum hefur nefndin ekki aðgang að frungögnum, svo sem fundargerðum, heldur eru gögnin forunnin af starfsmönnum og þau vistuð þannig inni á gagnasvæði nefndarinnar innan viðkomandi fjármála-fyrirtækis.

Til að nefndin geti sinnt eftirliti sínu án þess að eiga á hættu að verða neitað um upplýsingar og/eða gögn, telja nefndarmenn að þeir verði að geta haft óheftan aðgang að gögnum og þeim aðilum sem nefndin kys að afla upplýsinga hjá. Á það ekki síst við skýrslur innri og ytri endurskoðenda. Til að ekki geti leikið vafi á heimildum nefndarinnar, leggur nefndin til að 1. málslíður 3. mgr. 5. gr. laga 107/2009 verði orðaður með svipuðum hætti og í 1. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 142/2008 um rannsóknarnefnd Alþingis að breyttu breytanda, en hér hafa verið tekin út þau atriði tilgreindar greinar laganna sem gæti átt við um nefndina:

- Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt að verða við kröfu eftirlitsnefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar

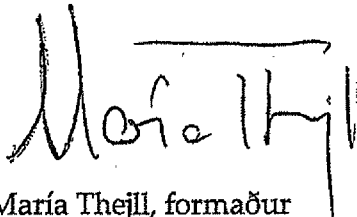
sem hún fer fram á. Með gögnum er meðal annars átt við fundargerðir, skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu eftirlitsins.

Skýlt er að verða við kröfu eftirlitsnefndar um að veita upplýsingar þó að þær séu háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja.

3. Ákvæði b liðar í 3. gr. f. (XV.)

Nefndin vill að endingu vekja athygli á því að í dómi Hæstaréttar frá 25. nóvember 2010 var því slegið föstu að kröfuréttur á hendur sjálfskuldarábyrgðarmönnum nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og þau réttindi yrðu ekki skert án bóta með afturvirkri íþyngjandi löggjöf. Rétt er að löggjafinn skoði hvort b liður ákvæðisins um að eftirstöðvar helmings skuldar skuli falla niður eftir skilvísar greiðslur helmings í 3 ár standist m.t.t. tilgreinds Hæstaréttardóms.

F.h. Eftirlitsnefndar



María Thejll, formaður