

Framhaldsnefndarálit

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Hinn 6. nóvember sl. mælti viðskiptaráðherra fyrir tiltölulega einföldu frumvarpi um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs studdi með ákveðnum fyrirvörum. Á fundi viðskiptanefndar rúmum hálfum sólarhring síðar voru kynntar til sögunnar af fulltrúum viðskiptaráðuneytisins, Fjármálaeftirlitsins og skilaneftnda bankanna breytingar sem minni hlutinn taldi að ekki hefðu verið skoðaðar í víðara samhengi og gætu haft afdrifaríkar afleiðingar. Tók frumvarpið í raun algjörlega nýja stefnu. Á fundi viðskiptanefndar benti Benedikt Bogason frá réttarfarsnefnd á ýmsa annmarka á frumvarpinu með áorðnum breytingum og sagði það koma sér spáskt fyrir sjónir. Enn fremur lýsti hann því sjónarmiði sínu að verið væri að fara inn á varhuga-verðar brautir. Enn voru gerðar breytingar á upphaflega frumvarpinu, breytingar sem kallaðar hafa verið bútasamur af fulltrúum í meiri hluta nefndarinnar. Einnig hefur orðið skyndilausnir verið notað. Minni hlutinn skilaði ítarlegu nefndaráliti fyrir 2. umræðu um frumvarpið og er vísað til þess um rökstuðning. Frumvarpið kom til 2. umræðu 11. nóvember. Í framsögu minni hlutans var álitid reifað og ítrekaðar fyrri kröfur um að leitað yrði eftir skriflegri um-sögn réttarfarsnefndar og að hún yrði kölluð fyrir á fund nefndarinnar. Þessari kröfu var fylgt eftir með tölvupóstum til varaformanns 12. nóvember og enn fremur óskað eftir tilgreindum skjallægum gögnum frá erlendum kröfuhöfum. Jafnframt var þess krafist í tölvupósti til for-manns allsherjarnefndar að nefndin tæki frumvarpið til umfjöllunar enda er frumvarpið með þeim veigamiklu breytingum sem lagðar eru til á gjaldþrotalögum á verksviði nefndarinnar. Þessum tölvupóstum hefur ekki verið svarað. Boðaður var nýr fundur viðskiptanefndar kl. 18.00 12. nóvember sem síðar var afboðaður og til nýs fundar boðað kl. 8.30 13. nóvember. Á fundinn mættu fulltrúar viðskiptaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins og Markús Sigur-björnsson, formaður réttarfarsnefndar.

Á fundinum kom fram að erfitt væri að sjá hvert væri stefnt með frumvarpinu, hvað kall-aði á framkomnar skyndibreytingar, hverju greiðslustöðvun ætti að geta áorkað og hvers vegna ætti að fella úr gildi 4. og 6. tölul. 2. mgr. 12. gr. gjaldþrotaskiptalaga. Var bent á að um grundvallarákvæði væri að ræða sem endurspegluðu tilgang greiðslustöðvunar. Því var enn fremur lýst að 19.–21. gr. gjaldþrotaskiptalaga settu verulegar hömlur á ráðstöfun eigna og greiðslu skulda fyrirtækja í greiðslustöðvun. Í andsvörum var vísaði til vilja erlendra kröfuhafa um að bankarnir færu í greiðslustöðvun og síðar í hugsanlega nauðasamninga. Um neyðarráðstöfun væri að ræða. Lagður var fram útdráttur úr lögfræðiáliti lögmanna í Bret-landi sem fylgir álitu þessu. Þar kemur ekki fram sértækur rökstuðningur fyrir greiðslustöðv-unarleiddinni. Hins vegar er þar tekið fram að vilji hinna erlendu kröfuhafa standi til skipu-lagðrar niðurlagningar Landsbanka Íslands og viðskipta andstæðum 19.–21. gr. gjaldþrota-skiptalaga á greiðslustöðvunartíma. Þar er talað um „orderly run down“ og „ability to trade“. Frumvarpið með áorðnum breytingum endurspeglar ekki þennan vilja. Spurt var hvað fengist út úr greiðslustöðvun sem ekki væri unnt að ná fram á grundvelli 100. gr. a í lögum um fjár-

málafyrirtæki. Vakin var athygli á annmörkum ákvæða frumvarpsins um svonefndan frestdag sem varð tilefni þess að meiri hluti viðskiptanefndar hyggur á breytingar og frekari bútasam hvað það atriði varðar. Bent var á að greiðslustöðvun mundi tryggja að ekki yrði gengið að eignum bankanna á Evrópska efnahagssvæðinu og jafnframt tekið fram að sama gildi ef bankarnir væru teknir til gjaldþrotaskipta. Fram kom á fundinum að Fjármálaeftirlitið muni ásamt skilanefndum, komi til greiðslustöðvunar sem getur staðið í allt að tvö ár, reka umrædda banka auk þess að vera skylt að lögum að hafa eftirlit með þeim. Er vandséð hvernig það getur farið saman, jafnvel þótt til komi aðstoðarmaður sem ekki ber ábyrgð nema vegna stórkostlegs gáleysis eða ásetnings. Talið var að ávinningur fælist í því að tryggð yrði vernd gagnvart erlendum kröfuhöfum en úr því væri unnt að bæta með öðrum og einfaldari hætti og að lýsingar sem fram kæmu um ráðstafanir undir greiðslustöðvun væru meira og minna andstæðar ákvæðum 19.–21. gr. gjaldþrotaskiptalaga. Í framhaldi af því kom fram að greiðslustöðvunartímabilið yrði eingöngu notað til endurskipulagningar en ekki ráðstafana, sem ekki getur talist í samræmi við vilja hinna erlendu kröfuhafa. Þeirri skoðun var lýsti að hugsa yrði málið upp á nýtt, sérstaklega í ljósi þeirra rýmkuðu fresta innan greiðslustöðvunar sem nú eru lagðir til í frumvarpinu, og skapa tryggt lagaumhverfi. Undir þessi sjónarmið tóku fulltrúar viðskiptaráðuneytisins og Fjármálaeftirlitsins en þeir töldu að það tæki of langan tíma og brýnt væri að afgangið frumvarpið hið fyrsta sem lög frá Alþingi. Minni hlutinn telur meinta tímapressu ekki réttlæta þau vinnubrögð sem hér eru viðhöfð og telur að unnt sé að tryggja þá hagsmuni sem sagðir eru í húfi með einfaldri lagabreytingu án þess að raska grundvelli gjaldþrotaskiptalaga. Vakin var athygli á því að frekari breytingar yrði að gera á frumvarpinu og lögum um fjármálafyrirtæki og gjaldþrotaskiptalögum ef takast ætti að ná markmiðum frumvarpsins. Sérstaklega var áréttað að í greiðslustöðvun fælist endurskipulagning fjármála en ekki þær aðgerðir sem nauðsynlegar væru og óheimilt væri að ráðstafa eignum og greiða skuldir í greiðslustöðvun. Var þeirri skoðun lýst að unnt væri að semja og setja fullnægjandi lagaákvæði á tiltölulega skömmum tíma. Frumvarpið með áorðnum breytingum tryggi ekki traust lagaumhverfi. Einnig var vísað til til 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki sem skyldar Fjármálaeftirlitið til að afturkalla starfsleyfi fullnægi fjármálafyrirtæki ekki kröfum um eigið fé o.fl. Að áliti minni hlutinn er það ákvæði ótvírætt og þar með er skylda Fjármálaeftirlitsins virk þrátt fyrir frumvarpið eins og það er nú úr garði gert. Minni hlutinn áréttar í þessu sambandi tilvísun í 102. gr. sömu laga, sbr. 1. og 2. tölul. 101. gr. í fyrra áliti sínu og til hlutafélagalaga. Samþykktir umræddra banka gera ráð fyrir sömu skyldum stjórnenda þeirra, það er að óska gjaldþrotaskipta í þeirri stöðu sem bankarnir eru nú í. Loks kom fram að breyta þyrfti 1. gr. frumvarpsins sem ekki tæki til greiðslustöðvunar.

Þær ábendingar og aðvarandi sem komu fram á fundinum um tryggara lagaumhverfi fyrir óljósum fyrirætlunum ríkisstjórnarinnar og Fjármálaeftirlitsins voru ekki teknar til greina að frátöldum athugasemdum um frestdag. Lagði formaður fram álit meiri hluta nefndarinnar um leið og gestir viðskiptanefndar viku af fundi. Ítrekuð eru viðvörunarorð fulltrúa réttarfarsnefndar í fyrra minni hluta áliti Vinstri hreyfingarinnar – græns framboð.

Minni hlutanum barst nýtt álit meiri hlutans og nýjar breytingatillögur síðdegis í dag. Þar er breytingartillaga við 2. gr. tekin upp 116. gr. gjaldþrotaskiptalaga án þess að löggesta um leið ákvæði 117. gr. Með því er tekinn af stjórnarskrárbundinn réttur einstaklinga og lögaðila til að leita til dómstóla um ágreining auk annarra frávika. Enn fremur hefur mistekist að innleiða réttilega ákvæði um frestdag. Virðast fram komnar ábendingar frá réttarfarsnefnd hafa misskilist hrapalega. Gagnrýnir minni hlutinn málsmeðferðina harðlega og gerir kröfu til þess að málinu verði frestað og vísað á nýjan leik til viðskiptanefndar og leitað réttarfarsnefndar.

Það er álit minni hlutans að umrætt frumvarp með áorðnum breytingum stangist á við tilgang laga nr. 125/2008. Lögnum var ekki ætlað að halda lífi í hinum gjaldþrota bönkum eins og nú virðist raunin. Enn skal ítrekað að unnt er að ná öllum þeim markmiðum greiðslustöðvunar og nauðasamninga með gjaldþrotaferli og gott betur. Virðist sem hagsmunir hinna erlendu kröfuhafa ráði för. Þá er enn allt á huldu um endanleg markmið ríkisstjórnarinnar og Fjármálaeftirlitsins varðandi framtíðarskipan bankamála á Íslandi. Við blasir sú stórfellda hætta að veikburða og bútasaumuðar skyndilausnir meiri hlutans verði vopnabúr dómsmála. Í fyrsta lagi er alls endis óvíst hvort lagaskilyrðum fyrir greiðslustöðvun verði fullnægt, í öðrum lagi mæla lög um fjármálafyrirtæki enn fyrir um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að gera kröfu um gjaldþrotaskipti og í þriðja lagi má búast við hatrömmum málaferlum frá hendi erlendra sem innlendra kröfuhafa þar sem þess verður krafist að hugsanlegri greiðslustöðvun verði hnekk. Frumvarpið með áorðnum breytingum er enn vanhugað og ófaglegt og það sem verra er, felur í sér skerðingu á mannréttindum. Þá er lagasmíðin í hróplegri andstöðu við Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Verið er að feta vafasamar brautir sem kunna að valda stórfelldu tjóni og kippa grundvelli neyðarlaganna í burt. Hér er réttarfarslegt slys einnig í uppsiglingu. Vinstri hreyfingin – grænt framboð lýsir fullri ábyrgð á hendur ríkisstjórninni vegna málsins.

Alþingi, 13. nóv. 2008.

Atli Gíslason.

Fylgiskjal.

Úr lögfræðiáliti sem unnið var að beiðni skilanevndar (LÍ) af lögmönnum í Bretlandi.

- (a) Our immediate observations on the moratorium process are as follows:
- (i) It is not immediately apparent to us that the expression "restructure its finances", as used by the Icelandic lawyers includes an orderly run-down of Landsbanki's business. The critical point is this: if Landsbanki proceeds to an immediate liquidation rather than going through a moratorium beforehand, what will be the impact on the ability of Landsbanki to maximise realisation of its assets for the benefit of all creditors? Will it be better, or worse? It appears clear to us that the ability to trade on under a moratorium, albeit on a limited basis, will enable Landsbanki to achieve a better recovery under the various financial contracts to which it is party, than would a liquidation. It needs to be clear, as a matter of Icelandic law, that this concept is one that the Icelandic court will accept as being satisfying the criteria for a moratorium.