

27. nóvember 2006

Alþingi,
efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frv. til laga um brt. á lögum nr. 99/1999 (266. mál)


Visað er í bréf nefndarinnar dags. 15. nóvember þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

SBV eiga aðild að samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila, en álit hennar um málið er birt í fylgiskjali III með frumvarpinu. SBV vilja þó áréttta eftirfarandi atriði, sem snúa að 1. og 2. gr. frumvarpsins:

- Jafnframt því að styðja frekari eflingu FME í ljósi mikils vaxtar íslenskra fjármálfyrirtækja áréttta SBV mikilvægi þess að aukinn fjárhagslegur styrkur sé nýttur til að tryggja að FME geti ráðið til sín sem og haldist á kjarna lykilstarfsfólks, sem móti grunninn að öflugu eftirliti til framtíðar.
- Máli skiptir að ríkið fari að taka til sín þann hluta kostnaðar FME sem ekki fellur undir eftirlitsskylda starfsemi. Vaxandi fjöldi vinnustunda starfsfólks FME fer í að sinna setningu löggjafar eða öðrum þáttum sem ekki hafa með eiginlega eftirlitsstarfsemi að ræða. Þann hluta kostnaðar er eðlilegt að ríkið greiði og vona SBV að á sama tíma og samtökin eru fylgjandi því að aðildarfyrirtæki sín greiði meir með hækkaðri fjárhagsáætlun FME sé ríkið tilbúið að taka á sig það sem að því snýr. Þá benda SBV á að löggjafinn hefur jafnt og þétt verið að leggja frekari skyldur á FME sem varða langtum fleiri en bara eftirlitsskylda aðila, s.s. eftirlit með innherjalistum og flöggunarskyldu. Eðlilegt er að fyrirkomulag þeirra mála sé annað hvort þannig að ríkið taki á sig kostnað sem af því hlýst eða að gjaldtöku verði skipt á sanngjarnan máta milli allra hlutaðeigandi aðila.

Hvað varðar 3. gr. frumvarpsins lýsa SBV yfir miklum vonbrigðum með að kærunefnd gagnvart FME var lögð niður með lagabreytingu fyrr á þessu ári. Með því var tekinn í burtu mikilvægur öryggisventill fyrir eftirlitsskylda aðila. SBV vöktu athygli efnahags- og viðskiptanefndar á málinu í umsögn sinni við þingmál 556. á síðasta löggjafarþingi (sjá umsögn SBV um það ákvæði í fylgiskjali hér að aftan). SBV er það talsvert áhyggjuefni að hafa ekki fengið tækifæri til að koma fyrir nefndina til að fylgja máli sínu eftir í ljósi þunga andmælanna við þessa breytingu. Það er almenn skoðun eftirlitsskyldra aðila í dag að með þessu hafi verið stigið skref afturábak í réttaröryggi þeirra sem starfa við að veita fjármálaþjónustu og skýtur nokkuð skökku við að það skuli gert á sama tíma og íslensk stjórnvöld hafa lýst yfir vilja til að efla alþjóðlega fjármálastarfsemi á Íslandi. Þá telja SBV að 30 daga frestur til málshöfðunar sé of stuttur og eðlilegra að hann væri þrjú mánuðir.

Virðingarfyllt,



Guðjón Rúnarsson,
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal I

Útdráttur úr umsögn SBV við 556. mál á 132. löggjafarþingi.

Við 9. gr. (18. gr. laganna)

Ákvæðið ráðgerir að fella brott kærunefnd, en þess í stað verði heimilt að skjóta ákvörðun FME til dómstóla. SBV telja að þarna sé um mjög slæma breytingu að ræða. Horfa þarf til tilurðar ákvæðis um kærunefnd. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/1998, sagði um þessa grein:

Til að tryggja faglegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra er lagt til að sett verði á stofn sérstök kærunefnd sem taki við og úrskurði í kærnum vegna ákvarðana stofnunarinnar. Lögð er áhersla á að skjóta megi ákvörðunum stofnunarinnar til æðra stjórnvalds, en slík kærheimild er ekki talin vera fyrir hendi vegna ákvarðana bankaeftirlitsins. Í álitinu sínu frá 2. október 1996 í svokölluðu Softismáli lét umboðsmaður Alþingis í ljós þá skoðun að eðlilegt sé að tryggja kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaftirlits og annarra verkefna sem bankaftirlitinu eru falin lögum samkvæmt. Hér er höfð hliðsjón af þessu álitu. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa að öðru leyti.

Ekkert hefur breyst síðan þetta ákvæði var sett í lög, nema að valdheimildir FME hafa verið auknar með lögum nr. 11/2000. Í ljósi þeirra miklu valdheimilda sem FME hefur hlýtur að vera ekki bara eðlilegt heldur bráðnaðsynlegt að hægt sé að leita til æðra stjórnvalds í þeim tilvikum þegar aðilum þykir eftirlitið hafa farið út fyrir valdheimildir sínar og/eða komist að rangri niðurstöðu í einstöku máli.

Skilja verður milli viðhorfs til slíkra nefnda þegar um endurskoðun ákvarðana opinberra eftirlitsaðila er að ræða annars vegar og annarra stjórnvalda hins vegar. Kærunefndir gegna sérstaklega mikilvægu hlutverki í fyrrnefndu tilvikunum. Tilvist slíkrar nefndar ein og sér er þannig til þess fallin að veita FME ákvæðið aðhald í störfum sínum. Í því sambandi má horfa til þess að fjármálafyrirtæki kæra aðeins mál ef um grundvallarágreiðing eða mjög mikilvæg álitamál er að ræða. Þá hefur slík nefnd þann kost að í hana eiga að veljast aðilar með sérfræðipækkingu á fjármálamarkaði, að hún er ekki umsetin miklum mála fjöldi og á því að geta unnið hratt og að trúnaður gagnvart málsaðilum á að vera tryggður. Dómstóll býr hvorki yfir sömu sérþekkingu né hefur tök á að vinna jafn hratt. Málum sem koma til umfjöllunar dómstóla er líka almennt hættara við að lenda í opinberri umfjöllun og reynslan hefur sýnt að mál sem fjármálafyrirtæki höfðu hjá dómstólum rata nánast undantekningalaust í fjölmörgu. Horfa ber til þess að þau mál sem koma til umfjöllunar kærunefndarinnar eru oftar en ekki mál sem varða mikla hagsmunum og mjög skadlegt væri ef þau færu í almenna umfjöllun, a.m.k. meðan þau eru til meðferðar. Hér má taka lýsandi dæmi með vísun til 4. gr. frumvarpsins, en ákvarðanir FME á grundvelli þess ákvæðis verða vissulega mjög viðurhlutamiklar og byggjast stundum á huglægu mati. Ljóst er að stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnir sem slík ákvörðun tæki til mundu tæpast fara með það mál sitt fyrir dómstóla, sökum opinberrar umfjöllunar um persónuleg málefni þeirra sem því mundi fylgja og gríðarlegra óþæginda af því. Kærunefndin er hins vegar mikilvægur öryggisventill fyrir þessa aðila þar sem þeir geta leitað réttar síns ef þeir telja mat FME ekki rétt.

Af almennum athugasemdum með frumvarpinu verður einnig ráðið að tilteknir úrskurðir kærunefndar hafi skapað lagalega óvissu á ákvæðnum sviðum og þannig gert eftirlitinu erfiðara um vik að sinna störfum sínum. SBV telja afar mikilvægt að ekki sé hlaupið til og kastað fyrir róða þeim öryggisventli sem kærunefndin er af þeirri ástæðu einni að tilteknir úrskurðir hafi ekki verið í samræmi við sjónarmið eða afstöðu FME. Þvert á móti hlýtur að vera eðlilegt að nefndin geti komist að þeirri niðurstöðu að eftirlitið hafi farið fram úr starfsheimildum sínum. Í sumum tilvikum má einmitt ætla að úrskurðir hennar gefi tilefni til lagabreytinga, þ.e. ef ljóst þykir að heimildir sem FME var ætlað að hafa reynast ekki hafa nægilega lagastoð.

SBV vekja athygli á að slík kærunefnd þekkist í Danmörku og í Noregi er heimilt að skjóta ákvörðunum FME til ráðherra. Þetta eru þau lönd sem við berum okkur gjarnan saman við þegar kemur að mótun laga og reglna og ekki er vitað annað en þarland kerfi hafi gefist vel. Sjónarmið um réttaröryggi voru rík þegar kærunefndin í Danmörku var stofnsett árið 1987. Í athugasemdum við frumvarp til setningar laganna sagði m.a. um 7. gr., sem kvað á um setningu reglugerðar:

Det vil være af væsentlig betydning, at der fastsættes sådanne regler for nævnets virksomhed, der sikrer en effektiv, hurtig og betryggende sagsbehandling, dog med skyldig hensyntagen til væsentlige fundamentale retssikkerhedsmæssige principper.

Þessi rök eiga tvímælalaut við um kærunefnd skv. 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þar sem FME skipar veigamikil hlutverk á fjármálamarkaðinum og á í töluverðum samskiptum við fjármálafyrirtæki frá degi til dags, má telja óeðlilegt að sú stofnun sé einnig lokastig innan stjórnsýslunnar þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi fjármálafyrirtækja. Það er heldur ekki fallið til að auka traust á FME. Bent skal á að í frumvarpi til hérlendra samkeppnislaga var eftirfarandi rökstuðningur fyrir því að setja sérstaka áfrýjunarnefnd samkeppnismála: *Þar sem Samkeppnisstofnun tekur við og annast umfjöllun mála samhliða því að hún getur haft stefnumarkandi áhrif er nauðsynlegt til að tryggja sem réttlátasta meðferð mála að hægt að sé að áfrýja úrskurðum Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til sérstakrar áfrýjunarnefndar* Eins og fyrr greinir er málsmeðferð kærunefndarinnar almennt hraðari en má vænta af dómstólum. Óvissa um lengri tíma varðandi réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja getur vart talist heppileg. Miklir hagsmunir eru í húfi og er því mikilvægt að greiðlega gangi að leysa úr ágreiningi, ásamt því að ákvarðanir verði teknar fljótt og örugglega.

Það verður og að hafa í huga að eins og fyrr segir eru líkindi til þess að til kærunefndar berist helst þau mál sem mestur vafi er um réttmæti ákvarðana FME. Væntanlega lýkur meginhluta allra mála FME með því að eftirlitsskyldir aðilar eða aðrir sem lögvarinna hagsmuna hafa að gæta una niðurstöðu.

Ef stjórnvöld hafa miklar athugasemdir við störf nefndarinnar hlýtur að vera eðlilegra að spyrja hvort ástæða væri til að skjóta styrkari stoðum undir nefndina og starfsemi hennar. Í því sambandi má skoða hvort ástæða sé til að breyta einhverju hvað varðar

skipun nefndarinnar, þ.e. tilnefningu eða skipunartíma. Þá er mikilvægt að tryggja festu og stöðugleika í störfum hennar. Meðal annars má nefna að í gildandi reglugerð, nr. 507/2000, er gert ráð fyrir að Hæstiréttur tilnefni alla þrjá aðal- og varamenn í nefndina. Færa má fyrir því gild rök að eðlilegra væri að Hæstiréttur tilnefndi einvörðungu formann og varamann hans, en ráðherra aðra. Stutt er síðan byrjað var að birta úrskurði nefndarinnar opinberlega (ónafngreint), sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 507/2000, en slíkt er einmitt mikilvægur þáttur í að nefndin geti hjálpað til við að móta réttarframkvæmd á þessu sviði.

Í ljósi alls ofangreinds ítreka SBV andstöðu sínar við þær breytingar á kæruleiðum vegna ákvarðana Fjármálaeftirlitsins sem boðaðar eru með fyrirbyggjandi frumvarpi