

Alþingi
Erindi nr. P 138/1289
komudagur 5.3.2010

Samtök fjármálafyrirtækja
b.t. Guðjón Rúnarsson

Reykjavík 4. mars 2010

Að beiðni Samtaka fjármálafyrirtækja hefur undirritaður tekið saman umfjöllun um þýðingu þess að málskotsréttur á ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar kærunefndar var felldur niður við setningu laga nr. 67/2006, til breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í stuttu máli sagt er ég þeirrar skoðunar að sú ákvörðun að fella þessa kæruleið niður hafi verið mistök á sínum tíma og mikilvægt sé að breyta lögnum aftur. Í þessu minnisblaði eru færð rök fyrir því af hverju þetta er mikilvægt.

1) Ákvæði um kærunefnd fyrir lagabreytingu 2006

Fyrir setningu laga nr. 67/2006, sem tóku gildi þann 24. júní sama ár, var ákvæðið um kærunefndina að finna í 18. gr. laga nr. 87/1998. Ákvæðið var svohljóðandi:

18. gr. *Kærunefnd.*

- Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins má skjóta til sérstakrar kærunefndar.
- Kærunefndin er skipuð af viðskiptaráðherra til þriggja ára í senn. Nefndarmenn skulu vera þrír. Hæstiréttur tilnefni nefndarmenn og formann nefndarinnar. Varamenn skulu vera jafnmargir og skipaðir á sama hátt.
- Nefndinni er heimilt að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála.
- Kostnaður við störf kærunefndar greiðist úr ríkissjóði. Þóknun til nefndarmanna er ákveðin af viðskiptaráðherra.
- Úrskurður kærunefndar skal liggja fyrir innan átta vikna frá því að kæra berst henni. Úrskurðum nefndarinnar verður ekki skotið til viðskiptaráðherra.
- Viðskiptaráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um störf og starfshætti nefndarinnar. Í slíkri reglugerð má jafnframt kveða nánar á um valdsvið kærunefndar, hvaða málefnum meggi skjóta til hennar og kærufresti.

Reglugerð nr. 507/2000 gildi um starfsemi nefndarinnar. Starfsemi nefndarinnar gaf góða raun og er undirrituðum ekki kunnugt um að starfsemi hennar hafi verið gagnrýnd. Í mörgum tilvikum voru ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins staðfestar á starfstímabili hennar á meðan niðurstöðum var breytt í nokkrum tilvikum.

Frá og með gildistöku laga nr. 67/2006 var gátu aðilar sem voru ósattir við ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins eingöngu skotið þeim til dómstóla, sbr. 18. gr. núgildandi laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi:

„18. gr. Málshöfðunarfrestur o.fl.

Nú vill aðili ekki una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og getur hann þá höfðað mál til ógildingar herunar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins né heimild til aðfarar samkvæmt henni, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. laganna.

Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins verður ekki skotið til ráðherra.“

2) Rök í frumvarpi fyrir niðurfellingu kærunefndar

Við skoðun á frumvarpi sem varð að lögum nr. 67/2006 má sjá að eftirfarandi rök voru færð fram fyrir því að rétt væri að fella starfsemi kærunefndarinnar niður:

- a) Í fyrsta lagi var bent á að í Svíþjóð og Finnlandi sættu ákvarðanir sambærilegs eftirlitsaðila ekki kæru innan stjórnarsýslunnar, heldur væru einungis endurskoðaðar af dómstólum. Um þetta segir orðrétt í almennum athugasemdum með frumvarpinu:
„Í Svíþjóð og Finnlandi er máluð hagað með þeim hætti að ákvarðanir fjármálaeftirlitanna sæta ekki kæru innan stjórnarsýslunnar heldur verða aðeins endurskoðaðar af dómstólum. Eru valdheimildir sænsku og finnsku eftirlitanna mjög áþekkar valdheimildum Fjármálaeftirlitsins og því um sambærileg álitaefni að ræða sem sæta endurskoðun með þessum hætti. Hefur þetta fyrirkomulag reynst vel í þessum löndum og eru engin áform uppi um að gera þar breytingu á. Í Noregi er hins vegar hægt að skjóta ákvörðunum norska fjármálaeftirlitsins til ráðherra, en í Danmörku er starfandi kærunefnd sem þó er ekki fyllilega sambærileg þeirri úrskurðarnefnd sem starfar hér á landi.“
- b) Í öðru lagi er vísað til ritgerðar Friðgeirs Björnssonar frá 2005, sem forsætisráðuneytið gaf út, þar sem hann benti m.a. á að „í ákveðnum tilvikum“ kunni að vera heppilegra að „stærri stjórnarsýsludeilur séu alfarið reknar fyrir dómstólum án þess að þær gangi fyrst til úrskurðarnefnda“.
- c) Í þriðja lagi er í frumvarpinu vísað til þess að þegar litið sé „til þess hversu mikilvægt Fjármálaeftirlitið [sé] fyrir traustan og heilbrigðan fjármálamarkað hér á landi [verði] að telja eðlilegt að ágreiningsmál vegna starfa þess komi til meðferðar dómstóla.“ Í þessu samhengi er vísað til þess að Fjármálaeftirlitið hafi ekki haft heimild samkvæmt þágildandi lögum til að skjóta ákvörðunum kærunefndar til dómstóla, sem hefði reynst óheppilegt þegar um stefnumarkandi mál væri að ræða.

- d) Í fjórða lagi er í frumvarpinu vísað til þess að það hafi fyrst og fremst verið fjársterkari aðilar sem hefðu í sögulegu samhengi nýtt sér kæruleiðina, en slíkir aðilar hefðu fjárhagslega burði til að reka mál fyrir dómstólum.

3) Áhrif lagabreytingar fyrir málsaðila

Ofangreind lagabreyting hafði mikil íþyngjandi réttaráhrif fyrir þá sem eiga aðild að ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins. Áhrifin voru í stuttu máli eftirfarandi:

1) Málshraði

Lagabreytingin hafði í fyrsta lagi mikil áhrif á málshraða. Samkvæmt eldri lögum áttu málsaðilar að kæra ákvörðun innan 3 mánaða frá þeim var tilkynnt um ákvörðun, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 507/2000. Kærunefndin hafði síðan 8 vikur til að kveða upp úrskurð í málinu, sbr. 5. mgr. 18. gr. eldri laga nr. 87/1998 og 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 507/2000. Samkvæmt þessu gátu í mesta lagi liðið 5 mánuðir frá því ágreiningur kom upp, þar til endanleg niðurstaða á stjórnslustigi lá fyrir.

Í kjölfar lagabreytingarinnar var málshraði alfarið háður málshraða fyrir almennum dómstólum landsins. Sá málshraði er breytilegur og fer meðal annars eftir því hvort máli er áfrýjað til Hæstaréttar. Miðað við málshraða fyrir dómstólum í dag, getur þessi tími verið allt að 2 ár frá því máli er stefnt fyrir héraðsdóm. Í þessu samhengi má geta þess að málshraði fyrir dómstólum er að lengjast vegna aukins álags á dómstóla vegna bankahrunsins. Fræðilega séð er mögulegt að þessi málshraði sé skemmri, ef notast er við heimildarákvæði í 123. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 um flýtimeðferð. Síðastnefnt ákvæði er hins vegar háð ýmsum ströngum skilyrðum sem hafa í för með sér að einungis mjög fá mál gætu fengið slíka meðferð. Reynslan hefur auk þess sýnt að mjög sjaldgæft er að aðilar fái samþykka slíka flýtimeðferð, en mat um það liggur hjá dómstólum og er því ekki á forræði málsaðila.

Bið í allt að 2 ár eftir endanlegri niðurstöðu um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins getur valdið bæði málsaðilum og Fjármálaeftirlitinu miklu tjóni, sem getur bæði verið fjárhagslegt og ófjárhagslegt. Fjármálaeftirlitið getur tekið ýmsar ákvarðanir á grundvelli gildandi laga sem geta verið gríðarlega íþyngjandi fyrir málsaðila. Þar eiga ekki eingöngu fjármálafyrirtæki hlut að máli, innherjar og eigendur virkra eignarhluta. Þar geta átt hlut að máli almennir fjárfestar eða eftir atvikum stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum og eftir atvikum eigendur virkra eignarhluta. Í dæmaskyni má

nefna að Fjármálaeftirlitið getur tekið „einhlíða ákvörðun“ um að víkja aðila úr stjórn fjármálafyrirtækis, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998. Slik ákvörðun er gríðarlega íþyngjandi fyrir viðkomandi aðila, sem yrði þá að sæta því að bíða í allt að 2 ár eftir endanlegri niðurstöðu um það hvort heimilt hafi verið að víkja honum frá vegna meints vanhæfis. Ákvörðun af þessum toga getur skaðað viðkomandi einstakling bæði fjárhagslega og ófjárhagslega (mannorð). Yrði ákvörðun Fjármálaeftirlitsins hnekkkt með endanlegum dómi Hæstaréttar, gæti slik niðurstaða haft í för með sér bótaskyldu fyrir Fjármálaeftirlitið. Óvissa af þessum toga vinnur þannig bæði gegn hagsmunum Fjármálaeftirlitsins og málsaðila. Væri kærunefnd til staðar er hægt að fá skjóta úrlausn máls, sem kallar auk þess ekki á sömu athygli og rekstur máls fyrir almennum dómstólum. Hugsa má upp fjölda annarra dæma um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sem geta haft sambærileg áhrif þótt það sé ekki gert hér.

2) Sérþekking

Lagabreytingin hafði í för með sér að fullnægjandi sérhæfing úrskurðaraðila var ekki lengur tryggð. Þegar kærunefndin var við störf sátu þar aðilar sem höfðu sérþekkingu á regluverki fjármálamarkaðarins. Sú staðreynd hafði í för með sér að öll málsmeðferð var einfaldari og öruggari fyrir bæði fjármálaeftirlitið og málsaðila. Regluverk um löggjöf á fjármagnsmarkaði er mjög sérhæft og má fullyrða að dómara landsins hafi almennt ekki góða þekkingu á því réttarsviði, þótt frá því séu vissulega undantekningar. Meginástæðan fyrir þessu er sú að lagakennsla á Íslandi hefur í sögulegu samhengi lagt litla áherslu á þetta réttarsvið, þótt á því hafi vissulega orðið breytingar í seinni tíð.

3) Kostnaður

Kærunefndin starfaði á kostnað ríkissjóðs, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 507/2007. Í því fólst að málsaðilar þurftu ekki sjálfir að standa straum af kostnaði vegna málsmeðferðar þar. Hafði þetta í för með sér aukið aðgengi málsaðila að málskoti. Það er gríðarleg kostnaðarsamt að reka mál fyrir dómstólum. Málsmeðferð fyrir dómstólum er umfangsmeiri en fyrir kærunefndinni og kallar því á umtalsvert meiri kostnað fyrir málsaðila.

Rétt er að geta þess í ofangreindu samhengi að tilvist kærunefndar er til þess fallin að draga úr álagi á dómstóla sem er orðið of mikið í kjölfar bankahrunsins. Almenn reynsla af úrskurðarnefndum er sú að einungis lítill hluti mála sem fá afgreiðslu þar enda fyrir dómstólum. Breytingin er þannig til þess fallin að létta álag á dómstólum.

4. Réttarstaðan í nágrannalöndum Íslands

Í Danmörku og Noregi geta málsaðilar kært ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins innan stjórnslunnar. Í Svíþjóð og Finnlandi er hægt að kera ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins til sérstaks stjórnsludómstóls. Eins og fjallað er um hér að ofan var ein röksemdin fyrir því að breyta lögunum árið 2006 sú að slíkar kærunefndir væru ekki starfandi í Svíþjóð og Finnlandi. Var sérstaklega vísað til þess að þar þyrftu málsaðilar að fara með mál fyrir dómstóla. Í því samhengi var hins vegar ekki fjallað sérstaklega um þá staðreynd að málsaðilar í þeim löndum hafa þar aðgang að sérstökum stjórnsludómstólum – sem eru sérhæfðir til að fjalla efnislega um ákvarðanir stjórnvalda. Á Íslandi er enginn slíkur dómstóll starfandi og því ekki eðlilegt að bera réttarstöðuna saman við Svíþjóð og Finnland.

Samkvæmt ofangreindu hafa málsaðilar í öllum hinum Norðurlöndunum aðgang að sérhæfðum úrskurðaraðilum til að fjalla um ákvarðanir eftirlitsaðila á fjármagnsmarkaði. Réttarstaða málsaðila að ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins er því lakari hér á landi.

5. Niðurstaða

Í stuttu máli sagt mæla eftirfarandi rök eindregið með því að kæruleiðin verði tekin upp á ný í lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi:

1. Aukinn málshraði fyrir málsaðila
2. Aukin sérhæfing – minni hættu á réttarslysum
3. Minni kostnaður fyrir málsaðila – hefur í för með sér aukið aðgengi að málskoti
4. Réttarstaðan í nágrannalöndum Íslands
5. Minna álag á dómstóla landsins

Loks má til samanburðar vísa til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem hefur sambærilegt hlutverk og gamla kærunefndin hafði. Nákvæmlega sömu rök og gilda um tilvist þeirrar nefndar eiga við um þá kærunefnd sem hér er fjalla um.

Ólíklegt er að kostnaður muni í reynd verða meiri fyrir ríkissjóð verði kærunefndin tekin upp þar sem álag mun samhliða minnka á dómstóla.

Erfitt er að sjá hvaða rök mæla gegn því að kærunefndin verði tekin upp á ný. Rökin sem voru færð fram í frumvarpi sem varð að lögum nr. 67/2006 eiga ekki við lengur. Í því samhengi má ekki gleyma þeirri staðreynd að Fjármálaeftirlitið hefur fengið umtalsvert meiri valdheimildir en það hafði í gildistíð eldri laga. Af þeim sökum er enn brýnna en áður að málsaðilar hafi skilvirkt málskotsúrræði. Við lagabreytingu væri hægt að veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að

skjóta ákvörðunum úrskurðarnefndar til dómstóla. Með því væri tryggt að Fjármálaeftirlitið gæti skotið áfram þeim málum sem það telur vera stefnumarkandi fyrir starfsemi sína.

Virðingarfyllt,

Aðalsteinn E. Jónasson hrl.
dósent við lagadeild HR