

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Meginmarkmið þessa frumvarps er að gera breytingar á núgildandi lögum er snúa að gjaldþrotaskiptum og greiðslustöðvun fjármálafyrirtækja sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið yfir stjórn á. Frumvarpið er afsprengi laga nr. 125/2008, svonefndra neyðarlaga, sem samþykkt voru á Alþingi 6. október sl. Vinstri hreyfingin – grænt framboð studdi þá að málið yrði tekið fyrir með afbrigðum og fengi skjóta afgreiðslu í ljósi þess að frumvarpið væri illskásti neyðarkosturinn í stöðunni. Hins vegar sat Vinstri hreyfingin – grænt framboð hjá viðendanlega afgreiðslu málsins með vísan til þess meðal annars að ríkisstjórnin bæri ein ábyrgð á efnahagshruninu og auk þess hefði hún ekkert samráð haft við stjórnarandstöðuna við undirbúning málsins. Þá hafi einnig verið óljóst hvernig heimildir samkvæmt frumvarpinu yrðu nýttar og hvernig framkvæmdin mundi takast til. Vinstri hreyfingin – grænt framboð vildi ekki bera ábyrgð á því fyrir fram hvernig til mundi takast.

Minni hluti viðskiptanefndar hefur kynnt sér efni þessa frumvarps eins og kostur er með mjög stuttum fyrirvara og við sérstakar aðstæður. Málið er borið fram af viðskiptaráðherra án samráðs við stjórnarandstöðuna og lítið ráðrúm gefið til þessa að gaumgæfa málið í nefnd. Þá hefur þess ekki verið gætt að leita skriflegra umsagna og kalla til alla þá hagsmunaaðila sem málið varðar, svo sem réttarfarsnefnd, innlenda kröfuhafa og fjárfesta. Það skal þó tekið fram að Benedikt Bogason frá réttarfarsnefnd kom á fund viðskiptanefndar 10. nóvember sl. en tók þar fram að nefndin hefði ekki fjallað um málið. Lögð er mikil áhersla á að frumvarpið nái fram að ganga fyrir fyrirhugaðan fund skilaneftanda bankanna með erlendum kröfuhöfum 12.–14. nóvember nk., allt án haldbærra skýringa. Minni hlutinn telur að það sé ólíðandi að löggjafarvaldið sé sett í þá aðstöðu að þurfa að afgreiða jafnafrifaríkt mál frá Alþingi í flýti og óðagoti vegna meintrar pressu frá erlendum kröfuhöfum. Þá vísar minni hlutinn til þess að neyðarlögin hafi fyrst og fremst verið sett til að vernda íslenskt hagkerfi, tryggja hagsmuni almennings á Íslandi og skapa skilyrði fyrir stöðugleika í efnahagslífinu. Því sé einkennilegt að nú eigi að víkja frá grundvallarskilyrðum í íslenskum gjaldþrotalögum sökum meintrar pressu frá erlendum kröfuhöfum og órökstuddra staðhæfinga þeirra um að það þjóni betur hagsmunum hinna gjaldþrota banka að fara í greiðslustöðvun og síðar hugsanlega nauðasamninga. Séu bankarnir í raun gjaldþrota, eins og fullvissa virðist vera um, nema hugsanlega hvað Kaupþing varðar, er þeim engu síður skylt að gefa sig upp til gjaldþrotaskipta þrátt fyrir þær breytingar sem frumvarpið boðar. Vísast þar m.a. til laga um hlutafélög og laga um fjármálafyrirtæki. Hér er vert að benda á að á fundi með viðskiptanefnd kom fram hjá fulltrúum viðskiptaráðuneytisins, Fjármálaeftirlitsins og skilaneftanda bankanna að erlendir lánardrottnar vildu að farið væri í þekkt og viðurkennt ferli gagnvart þeim bönkum sem hér um ræðir. Hver eru þá rökin fyrir því að afnema nú þýðingarmikil ákvæði gjaldþrotaskiptalaga, sem er forðamaust hérlendis sem erlendis, og fara út í greiðslustöðvun og hugsanlega nauðasamninga sem eru óþekktar leiðir gagnvart fjármálafyrirtækjum sem eru de facto gjaldþrota? Aðspurður

á nefndarfundi viðskiptanefndar þekkti fulltrúi Fjármálaeftirlitsins ekki til slíkra dæma erlendis. Einnig skal því haldið til haga að fulltrúi skilaneftndar Kaupþings tjáði viðskiptanefnd á fundi 7. nóvember sl. að bankinn fullnægði núgildandi skilyrðum laga fyrir greiðslustöðvun. Boðaðar breytingar eru þar með óþarfar gagnvart þeim banka.

Minni hlutinn telur að við þær aðstæður sem nú eru uppi sé enn brýnna en ella að vandað sé til lagasetningar og breytinga og að ekki sé gripið til illa ígrundaðra úrræða sem kunni að skaða almenning, almenningsálitið og þjóðarbúið enn frekar þegar til framtíðar er litið.

Minni hlutinn telur að frumvarpið í upphaflegri mynd með ákveðnum breytingum kunni að hafa verið þarft. Sama gildir um breytingartillögur varðandi svonefndan frestdag en leggst eindregið gegn frumvarpinu að öðru leyti. Vel má vera að þörf sé á að tryggja eins og kostur er með lagabreytingum heimildir hinna gjaldþrota banka til að geta haldið starfsemi sinni áfram til að lágmarka tjón þeirra og þar með kröfuhafa. Slíkar heimildir er hins vegar þegar að finna í núgildandi lögum um gjaldþrotaskipti, nr. 21/1991, sem taka einnig til fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Rekstur þrotabúa bankanna sem fjármálafyrirtækja er einnig háður núgildandi lögum um fjármálafyrirtæki. Telji Fjármálaeftirlitið að lagaheimildir skorti til að veita þrotabúum bankanna starfsleyfi er unnt að bæta úr því með einfaldri lagabreytingu án þess að setja gjaldþrotalög og tengd lög í uppnám.

Á fundi viðskiptanefndar um frumvarpið 7. nóvember sl. voru kynnt til sögunnar ný og einkar umdeilanleg ákvæði til breytinga á lögum um fjármálafyrirtæki, aðeins um hálfum sólarhring eftir að viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi. Það verða að teljast ámælisverð vinnubrögð og sýnir glögg að hið upphaflega frumvarp var vanhugsað. Þar er boðað ákvæði þess efnis að svonefndur frestdagur við gjaldþrotaskipti miðist m.a. við það tímamark er skilaneftndir voru skipaðar. Þetta er þarft ákvæði. Hins vegar eru boðaðar þær breytingar, sbr. ákvæði til bráðabirgða, að felldir verði niður 4. og 6. tölul. 2. mgr. 12. gr. gjaldþrotaskiptalaga, þegar fjármálafyrirtæki leitar eftir greiðslustöðvun samkvæmt kröfu Fjármálaeftirlitsins á grundvelli 100. gr. a laga um gjaldþrotaskipti. Með frumvarpinu er verið að víkja frá tveimur grundvallarskilyrðum sem fram koma í lögum um gjaldþrotaskipti, varðandi skyldu dómara að synja um heimild til greiðslustöðvunar. Minni hlutinn telur að með þessum breytingum sé verið að tryggja að þeir bankar sem sannanlega eru komnir í gjaldþrot fái ekki synjun dómara um greiðslustöðvun og geti því í framhaldinu leitað nauðasamninga. Vert er að benda á að íslensku gjaldþrotaskiptalögin eru byggð að norrænni fyrirmynd og frávik frá afar mikilvægum skilyrðum gjaldþrotaskiptalaga við þessar sérstöku aðstæður, eins og stefnt er að með frumvarpinu, eru til þess fallin að valda tortryggni og grafa undan trausti okkar jafnt innan lands sem og á alþjóðavísu. Minni hlutinn áréttar þau sjónarmið sem fram komu á fundi nefndarinnar hjá Steinunni Guðbjartsdóttur, sem situr í skilaneftnd Glitnis, að óeðlilegt væri að víkja frá tilgreindum skilyrðum gjaldþrotaskiptalaganna. Minni hlutinn telur nefndar breytingar vanhugsaðar og ófaglegar. Þær heimili greiðslustöðvun og hugsanlega nauðasamninga fjármálafyrirtækja sem eru gjaldþrota og séu til þess fallnar að valda tjóni og fjölda málaferla. Ríkið kann auk þess að verða skaðabótaskyld vegna þessara breytinga bæði gagnvart kröfuhöfum og ekki síður fyrirtækjum í öðrum rekstri á Íslandi sem kunna að verða gjaldþrota. Það skal ítrekað að þrátt fyrir umræddar breytingar á ákvæðum 12. gr. gjaldþrotaskiptalaga er umræddum fjármálafyrirtækjum að viðlagðri refsingu engu síður skyld að gefa sig upp til skipta á grundvelli annarra ákvæða laga og greiðslustöðvun ólögleg samkvæmt þeim.

Minni hlutinn bendir á að gjaldþrotaskiptaferlið er traustara, vandaðra og gegnsærra ferli og tryggir betur réttarstöðu kröfuhafa og er mun betri og faglegri kostur fyrir þá en greiðslustöðvun og nauðasamningar. Sú hætta er fyrir hendi að leið greiðslustöðvunar og nauðasamn-

inga tefji ferlið sem geti leitt til frekara fjártjóns. Við þær aðstæður gæti ríkið einnig orðið skaðabótaskyld, eins og áður er rakið. Minni hlutinn fullyrðir að með gjaldprotaskiptaferli sé hægt að ná öllum markmiðum greiðslustöðvunar og nauðasamninga og gott betur. Engin haldbær rök studd skjalfestum gögnum hafi komið fram á fundum viðskiptanefndar um frumvarpið sem mæli með greiðslustöðvunar- og nauðasamningaferli. Þá feli niðurfelling þessara skilyrða gjaldprotaskiptalaga varðandi einstaka banka í sér brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Hvað með önnur fyrirtæki í landinu sem munu á næstu mánuðum fara í þrot? Munu sömu skilyrði gilda um þau? Við höfum búið við farsælt gjaldprotaskiptakerfi í um eina öld og glapræði að fórna því með vanhugsuðum tillögum sem ekki hafa verið skoðaðar í víðara samhengi.

Þá telur minni hlutinn að ákvæði 2. gr. frumvarpsins um að sérstakir og lengri frestir gildi þegar fjármálafrumvarpið fær heimild til greiðslustöðvunar séu umdeilanleg og kunni einnig að fela í sér brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Af þessum sökum og með vísan til framangreinds rökstuðnings styður minni hlutinn ekki þessar breytingar og krefst þess að frumvarpið verði algjörlega umsamið frá grunni.

Benedikt Bogason frá réttarfarsnefnd tók fram á fundi viðskiptanefndar 10. nóvember að frumvarpið, með áorðnum breytingum, kæmi sér spáskt fyrir sjónir. Hann tók fram að réttarfarsnefnd hefði ekki fengið frumvarpið til skoðunar og nefndin sem slík ekki komið að málinu. Hann benti enn fremur á að greiðslustöðvun og nauðasamningar væru réttarræði í þágu skuldara. Hann tók skýrt fram að þrátt fyrir tillögur um að fella niður ákvæði 4. og 6. tölul. 2. mgr. 12. gr. gjaldprotaskiptalaga væri þeim bönkum sem væru raunverulega gjaldþrota skyldt að gefa sig upp til gjaldprotaskipta. Meðal annars vísaði hann til 1. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafrumvarpið, um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að gera kröfu um gjaldprotaskipti þegar óvíst sé að eignir hrökkvi fyrir skuldum. Ákvæðið kveður á um að einber vafi skyldi Fjármálaeftirlitið til að gera kröfu um gjaldprotaskipti. Benedikt Bogason vísaði einnig til 105. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, um sömu sjónarmið. Hann varaði enn fremur við hugsanlegri bótaábyrgð ríkisins og taldi að verið væri að fara inn á einkar varhugaverðar brautir með umræddum breytingum á gjaldprotaskiptalögum. Hann benti enn fremur á að gjaldprotaskiptaferli gæti endað í nauðasamningum og/eða að búið yrði afhent aftur til frjálsrar ráðstöfunar. Gjaldþrotaferlið væri tryggara ferli fyrir kröfuhafa.

Minni hlutinn telur að það stefni í réttarfarslegt og þjóðhagslegt sly ef gjaldþrota bönkum verður beint í farveg greiðslustöðvunar og nauðasamninga. Með hliðsjón af framanrituðu telur minni hlutinn brýnt að frumvarpið komi til umfjöllunar viðskiptanefndar milli 2. og 3. umræðu og skriflegra umsagna verði leitað, einkum frá réttarfarsnefnd.

Minni hlutinn telur að mörgum spurningum sé ósvarað hvað frumvarp þetta varðar og þær breytingar sem lagðar hafa verið til á því. Hver eru áform ríkisstjórnarinnar varðandi framtíðarskipan fjármálafrumvarpið? Þessari spurningu og fleirum verður viðskiptaráðherra og ríkisstjórnin að svara afdráttarlaust.

Minni hlutinn leggur til þær breytingar á frumvarpinu að kjararáði verði falið að ákveða laun og starfskjör bankastjóra og annarra starfsmanna fjármálafrumvarpið sem eru í meirihlutaeigu ríkisins. Átt er við þá starfsmenn fjármálafrumvarpið sem ekki taka laun samkvæmt kjarasamningum vegna eðlis starfanna og samningsstöðu. Minni hlutinn telur að með slíkri lagasetningu verði alfarið snúið af braut þeirrar öfgafullu launaþróunar sem orðið hefur frá því að bankarnir voru einkavæddir. Nú séu dagar ofurlauna, bónusgreiðslna og kaupréttarsamninga liðnir. Eðlilegt sé að miða laun bankastjóranna og annarra æðstu starfsmanna við laun ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana. Brýnt er að gætt sé innbyrðis samræmis í starfskjörum ríkisstarfsmanna með tilliti til starfa og ábyrgðar. Það er ekkert sem réttlætir

það að ríkisbankastjórar og aðrir yfirmenn fjármálafyrirtækja ríkisins séu á sérkjörum og ofurlaunum. Minni hlutinn gerir kröfu til þess að snúið verði þegar í stað af braut þeirra ofurlauna og græðgi sem gegnsýrt hefur þjóðfélagið undanfarin allt of mörg ár.

Minni hlutinn leggur einnig til þær breytingar, nú þegar bankarnir eru orðnir í meirihlutaeigu ríkisins, að þeir lúti ákvæðum stjórnslulaga, nr. 37/1993, og upplýsingalaga, nr. 50/1996. Minni hlutinn telur að slík lagasetning muni tryggja réttaröryggi og jafnræði borgaranna í samskiptum við bankana og auka gegnsæi. Sá leyndarhjúpur sem umlukt hefur starfsemi þeirra banka sem hér um ræðir hefur verið gróðrarstía misréttis og hefur, ásamt öðru, leitt til efnahagshrunsins.

Alþingi, 10. nóv. 2008.

Atli Gíslason.