

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t Elín Valdís Posteinsdóttir
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 8. desember 2008.

Efni: Frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða (180. mál).

Viðskiptaráð Íslands þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem kveður á um stofnun sérstakrar rannsóknarnefndar á vegum Alþingis til að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna.

Víðtæk samstaða virðist vera í þjóðfélaginu um að leggja eigi í rannsókn á orsökum á hruni bankanna og afleiðingum þess. Frumvarp þetta er eitt viðbragða löggjafans við því ákalli og er það sett fram undir þeim formerkjum að nauðsynlegt sé að upplýsa þjóðina um ástæður hamfaranna og hvaða aðilar bera þar ábyrgð. Rökstuðningur með frumvarpinu er svipaður og með frumvarpi um sérstakan saksóknara, þ.e. að óvenjulegar aðstæður kalli á beitingu óvenjulegra úrræða og mikilvægt sé að „sefa reiði, efla réttlætiskennd og auka trú borgaranna á réttarríkið“.

Að mati Viðskiptaráðs er það einmitt á tímum óvissu og reiði sem þörf er á því að grunnstoðir réttarríkisins standi traustar – og umfram allt óarettar af handhöfum ríkisvaldsins. Það telst til grundvallarreglna hvers réttarríkis að löggjafinn veiti ekki við óvenjulegar aðstæður afslátt af þeim meginreglum sem samfélagið byggir á, líkt og t.a.m. stjórnarskrárvörðum mannréttindum. Sjónarmið og hugmyndir sem búa að baki réttarríkinu þurfa því ávallt að vera í heiðri höfð, hvernig sem viðrar í þjóðfélaginu. Hvað það varðar skiptir einna helst að réttaröryggi borgaranna, óháð núverandi eða fyrrverandi starfi eða stöðu, sé ekki stefnt í voða. Efni frumvarpsins felur, að mati Viðskiptaráðs, í sér frávík frá þessum grundvallarreglum líkt og fjallað verður um í umsögn þessari.

Engu að síður er æskilegt að rannsókn af þessu tagi eigi sér stað. Tilgangur hennar á hins vegar að vera sá að auðkenna uppruna og ástæður núverandi stöðu íslensks fjármálakerfis og efnahags – ekki svo unnt sé að draga einstaklinga til ábyrgðar, hvað þá til að gagnrýna siðferði þeirra og stjórnarhætti – heldur til að draga megi af þeim mikilvægan lærdóm, leggja grunn að endurreisn innviða og trúverðugleika íslensks þjóðfélags og búa til nauðsynleg verkfæri til að koma í veg fyrir að sagan endurtaki sig. Áherslan á fyrst og fremst að vera á skýringar og forvarnir. Ljóst er að orsakana er að leita í flóknu samspili alþjóðlegrar þróunar, íslenskrar hag- og peningamálastjórnar, regluverks og fjármálakerfis. Því er ekki líklegt að einfaldar skýringar sé að finna, né að ábyrgð liggja hjá tilteknum einstaklingi eða stofnun frekar en öðrum. Leiði starf nefndarinnar af sér rökstuddan grun um saknæmt athæfi skal að sjálfsögðu meðhöndla slíkt af fullri einurð og vísa í lögformlegan farveg, líkt og gert er nú þegar. Aðeins með þessum hætti hlúum við að hagsmunum íslensks almennings og viðskiptalífs til lengri tíma litið og komum í veg fyrir að ókyrrð í efnahagsmálum og stundarreiði, hversu réttlætlanleg sem hún er, skerði grunnstoðir réttarríkisins.

Markmið rannsókna

Að mati Viðskiptaráðs er tilefni til að gera breytingar á 1. gr. frumvarpsins sem kveður á um markmið rannsóknarinnar. Í 1. mgr. 1. gr. segir að nefndin eigi að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna. Þó sannleikurinn sé sagna bestur þá er hann háður þeim annmörkum að hver túlkar hann eftir eigin höfði. Er það þess vegna sem rannsóknaraðilum hér á landi er ekki falið við framkvæmd rannsókna að leita sannleikans, heldur safna saman óvæfengjanlegum sönnunargögnum til að byggja sinn málatilbúnað á. Þessi nefnd á ekki að vera undantekning hvað þetta varðar. Einungis með því að draga saman umfangsmikið safn upplýsinga um viðfangsefnið er lagður trúverðugur grundvöllur að mati og síðar ákvörðunum rannsóknaraðilans.

Viðskiptaráð leggur til að 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að nefndinni verði falið að leita gagna um aðdraganda falls íslensku bankanna árið 2008 og tengdra atburða til að leggja sönnur á orsök þeirra.

Til að gæta samræmis við vandaða lagaumgjörð um meðferð sakamála er rétt að orðalagi 5. tl. 1. gr. verði breytt þannig að rannsóknarnefndin geri ráðstafanir til að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem **rökstuddur grunur** vaknar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum.

Viðskiptaráð leggur til að orðinu „rökstuddur“ verði bætt við 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laganna sbr. ofangreint.

Til að rannsóknin nái þeim tilgangi sem lýst var hér að ofan er nauðsynlegt að 2. mgr. 1. gr. verði færð í nýjan tölulíð undir 1. mgr. ákvæðisins þannig að nefndinni verði falið að rannsaka atburði eftir gildistöku neyðarlaganna og áhrif þeirra á núverandi stöðu fjármálakerfisins og íslensks efnahags. Þó það geti verið erfitt að meta áhrif neyðarlaganna svo stuttu eftir gildistöku þeirra verður að hafa í huga að nefndin er skipuð til 1. nóvember 2009 og afar líklegt er að áhrif laganna verði fram komin fyrir það tímamark.

Viðskiptaráð leggur til að 2. mgr. 1. gr. verði felld brott og bætt verði við 7. tl. í 1. mgr. ákvæðisins í samræmi við ofangreint.

Að mati Viðskiptaráðs er 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins ein birtingarmynd þess að frumvarpið gangi á skjön við grundvallarhugmyndir réttarríkisins. Ákvæðið felur nefndinni, með aðstoð vinnuhópa m.a. skipaða heimsspekingum og sagnfræðingum, að framkvæma rannsókn á því hvort starfshættir eða siðferði á fjármálamarkaði eigi þátt í núverandi stöðu.

Hvað þetta varðar verður að hafa í huga að öll löggjöf felur í sér ákveðið siðferðismat. M.ö.o þá er engin hegðan ósiðleg í augum laganna, í þeim skilningi að hún kalli á opinber viðurlög, nema hún sé jafnframt ólögleg. Þessi afar skýru mörk, þ.e. að einstaklingar og fyrirtæki séu ekki dregin til ábyrgðar nema lögbrot sannist á þau, teljast hornsteinn allra lýðræðisríkja. Ákvæðið felur hins vegar í sér möguleika á því að einstaklingar og fyrirtæki verði dregin til ábyrgðar ef siðferði þeirra, að mati nefndarinnar, er að einhverju leyti ábótavant. Slíkt gengur gegn grunnviðmiðum lýðræðisríkja. Þessu til viðbótar er ljóst að það er ekki löggjafans, skv. íslenskri stjórnskipan, að draga einstaklinga – hvort heldur opinbera starfsmenn eða aðra – til ábyrgðar heldur er það dómsvaldsins. Er þó undantekning gerð hvað þetta varðar í lögum um ráðherraábyrgð.

Mikilvægast er þó að rýna í tilgang þessa mats og spyrja einfaldlega: Þjónar það að einhverju leyti hagsmunum þjóðarinnar til lengri tíma lítið að einstaklingar eða fyrirtæki verði dregin til ábyrgðar á grundvelli siðferðismats? Undirritaður leyfir sér að draga það í efa.

Viðskiptaráð leggur til að 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði felld brott og að 3. mgr. 2. gr. verði jafnframt felld brott.

Skipan rannsóknarnefndarinnar

Viðskiptaráð tekur undir ummæli í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að þeir sem fengnir eru til að stjórna rannsókninni verði „*að vera sjálfstæðir og óháðir og búa yfir reynslu og þekkingu...*“. Einmitt vegna þessa gerir Viðskiptaráð talsverðar athugasemdir við skipan nefndarinnar eins og hún er ákveðin í 2. gr. frumvarpsins.

Það er bersýnilegt að íslenskt fjármálakerfi er rúið trúverðugleika bæði hérlendis og ekki síst erlendis. Til að snúa því til betri vegar er afar mikilvægt að rannsóknarnefndin sé sjálfstæð og óháð, bæði í raun en ekki síður í ásýnd. Viðskiptaráð dregur ekki í efa að hæstaréttardómari og umboðsmaður alþingis munu í reynd starfa sjálfstætt. Hins vegar, með vísan til ítrekaðs fjaðrafoks um opinberar skipanir undanfarinna ára og í ljósi mikilvægis þessarar rannsóknar, má draga í efa að nefndin muni koma sem sjálfstæð og óháð fyrir sjónir almennings og erlendra aðila. Slíkt viðhorf til nefndarinnar getur komið í veg fyrir að niðurstöður hennar og tillögur þyki trúverðugar, þó enginn ástæða sé fyrir slíkum efasemdum í reynd. Er hægt að benda á tvö nýleg dæmi hvað þetta varðar.

Þessu til viðbótar eru jafnframt uppi efasemdir hvort unnt sé að skipa Hæstaréttardómara til setu í nefndinni vegna 61. gr. stjkskr.

Eina leiðin til að niðurstöður nefndarinnar verði trúverðugar er að nefndin verði nær alfarið skipuð erlendum sérfræðingum á sviði fjármálamarkaða. Þessir aðilar myndu svo njóta fulltingis innlendra sérfræðinga, hvort heldur löggiltra endurskoðenda, lögfræðinga, hagfræðinga, umboðsmanns Alþingis eða einhverra annarra. Vegna þessa var rétt að fara ekki þá leið að skipa nefnd í samræmi við 39. gr. stjkskr.

Trú alþjóðasamfélagsins á íslensku efnahagslíf, stjórn- og eftirlitskerfi mun hafa veruleg áhrif á endurreisn og viðgang hagkerfisins, fyrirtækja og heimila, til framtíðar. Í því ljósi er nú lögð rík áhersla á að sátt náist við erlenda kröfuhafa bankakerfisins við úrvinnslu þrotabúa gömlu bankanna. Náist þessi sátt er jafnframt grunnur lagður að því að endurheimta erlent lánstraust þjóðarinnar, sem var fram að falli bankanna ein verðmætasta auðlind þjóðarinnar. Líklegt er að heilsteypt og trúverðug niðurstaða úr rannsókn á orsökum íslensku bankakreppunnar væri skref í þessa átt. Það er því eðlilegt að rannsókn af þessu tagi sé sem mest unnin undir forystu erlendra aðila, sem ekki hafa hagsmuni (raunverulega eða skynjaða) af því að niðurstaðan verði með tilteknum hætti.

Viðskiptaráð leggur til að 2. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að rannsóknarnefndin verði alfarið skipuð erlendum sérfræðingum.

Afnám bankaleyndar

Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins og 3. mgr. 6. gr. þess er að finna ákvæði sem miða að því að afnema þagnarskylduákvæði laga um fjármálafyrirtæki, nánar tiltekið 58. gr. þeirra laga. Mikill þrýstingur hefur verið á afnám þessa ákvæðis eða svokallaðrar bankaleyndar og telja ýmsir að slíkt afnám sé ein meginforsenda rannsóknarinnar. Er það vegna þess að bankaleynd virðist nú af sumum talin skálkaskjól fyrir ósiðlegar athafnir tiltekinn einstaklinga og fyrirtækja.

Þessi afstaða er hinsvegar að einhverju leyti byggð á misskilningi um inntak bankaleyndarinnar. Ef 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki er skoðuð þá eru tilteknir aðilar bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa sinna „og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna...“. Af þessu má ráða að vernd bankaleyndarinnar nær eingöngu til upplýsinga er varða viðskiptamenn bankanna, óháð efnahag þeirra, en ekki til bankanna sjálfra. Af þessum sökum ætti bankaleynd ekki að koma í veg fyrir rannsókn sem þessa. Bankaleynd er því fyrst og fremst, líkt og aðrar hliðar stjórnarskrárvarðrar friðhelgi einkalífsins, hluti af vernd þegna í lýðræðislegu samfélagi.

Það er jafnframt ljóst bankaleynd kemur ekki í veg fyrir að fylgt sé eftir rökstuddum grun um lögbrot og að lögbrot séu upplýst. Fjármálaeftirlitið, sem falið hefur verið eftirlit með fjármálafyrirtækum og verðbréfavíðskiptum, hefur heimildir til að óska eftir gögnum frá einstaklingum og lögaðilum í tengslum við eftirlit og athuganir mála. Eins og kemur fram í 3. mgr. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þá takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki skyldu einstaklinga og fyrirtækja til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum. Leiði athugun FME, sem byggir m.a. á slíkum gögnum, í ljós rökstuddan grun um að brotið hafið verið gegn lögum, þá ber FME að vísa slíku til lögreglu. Öll gögn sem háð eru bankaleynd koma því fyrir augu almennings, en þá eftir fyrirframákveðnu lögformlegu ferli.

Að auki eru miklar líkur til þess að afnám bankaleyndar í þessu frumvarpi gangi gegn alþjóðlegum skuldbindingum okkar sem eru tilkomnar með EES aðildinni, en bankaleynd er hluti af lánastofnanatilskipun Evrópusambandsins nr. 2006/48 sem innleidd var með lögum nr. 170/2006. Ekki er að finna í frumvarpinu mat á þessu, sem er bagalegt, því ljóst er að frávik frá alþjóðlegum skuldbindingum hafa hingað til kallað á viðbrögð hlutaðeigandi alþjóðastofnanna.

Til viðbótar við framangreint geta sértæk inngrip, sem fela í sér afnám bankaleyndar, orðið erlendum og innlendum aðilum frekari hvatning til að færa fjármagn sitt annað. Rík ástæða er til að forðast slíkan hvata því nú þegar ástæða er til ætla að jafnvel íslenskir fjármagnseigendur séu orðnir uggandi um traust fjármálakerfisins til varðveislu fjármuna. Hætta á fjármagnsflotta er því orðin umfangsmeiri en sem nemur þeirri upphæð sem erlendir fjárfestar hafa fest í krónubrífum. Þessir aðilar munu, ef fer fram sem horfir, færa fjármagn sitt til ríkja þar sem hægt er að treysta því að að settar hafi verið grundvallarreglur um meðferð persónuupplýsinga og vernd

einkalífs – og þær virtar af hálfu ríkisvaldsins. Afnám bankaleyndar og aðrar hliðranir á grundvallarreglum þessa lands eru því ekki einvörðungu til þess fallnar að draga úr trúverðugleika stjórnvalda og fjármálakerfisins, heldur ganga þær beinlínis gegn þeim hagsmunum þjóðarinnar.

Vegna þessa leggst Viðskiptaráð alfarið gegn því að bankaleynd verði afnumin. Sá varnagli sem settur er í 4. mgr. 4. gr. um veitingu upplýsinga sem falla undir bankaleynd, skiptir litlu hvað þessa afstöðu ráðsins varðar. Rannsóknarnefnd verður ekki falið frjálst mat á því hvenær friðhelgi einkalífs á við eður ei – gera verður ríkari kröfur en það til frávika frá stjórnarskrárvarðri vernd friðhelgi einkalífsins.

Viðskiptaráð leggur til að ákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins og 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins verði felld brott.

Upplýsingaskylda frumvarpsins

Að mati Viðskiptaráðs eru ríkar ástæður til að hafa uppi athugasemdir við ákvæði frumvarpsins er snúa að upplýsingaskyldu þeirra sem nefndin æskir upplýsinga frá.

Ef 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er skoðuð þá er lögð skylda á sérhvern aðila að verða við kröfu nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar og er þeim jafnframt skylt að mæta til fundar við nefndina. Þessi skylda er lögð á einstaklinga, stofnanir og lögaðila, en ekki stjórnvöld skv. hljóðan ákvæðisins. Stjórnvöldum er aðeins gert skylt, skv. 4. mgr., að veita alla nauðsynlega aðstoð sem nefndin óskar, sem og aðgang að gögnum og skýrslum sem sérfróðir aðilar hafa á unnið á vegum stjórnvalda ef þau falla undir starfs nefndarinnar.

Ekki verður betur séð á þessum ákvæðum en að upplýsingaskylda einstaklinga, stofnanna og lögaðila sé mun ríkari en stjórnvalda. Stjórnvöldum er ekki skylt að láta af hendi upplýsingar, gögn og skýringar nema það sé unnið af sérfróðum aðilum og þessi gögn falli undir störf nefndarinnar. Frumvarpið kveður ekki á um að það sé nefndarinnar að meta hvort gögnin falli undir störf hennar og því verður að lesa ákvæðið sem svo að það sé á forræði stjórnvalda að meta. Vegna þessa misræmis er einnig óvíst hvort fulltrúum stjórnvalda sé skylt að veita upplýsingar eða mæta fyrir nefndina, líkt og aðrir einstaklingar enda er hugtakið „stjórnvöld“ ekki skýrt nánar. Ef svo er ekki þá liggur fyrir að refsíabyrgð 11. gr. frumvarpsins á ekki við um fulltrúa stjórnvalda þar sem hún á aðeins við um þá sem upplýsingaskylda er lögð á skv. 1. mgr. 6. gr.

Hér er um umtalsvert ójafnræði að ræða og þessar takmarkanir á upplýsingaskyldu stjórnvalda ganga jafnframt þvert gegn markmiðum laganna þar sem þær torvela nefndinni umtalsvert að sinna hlutverki sínu.

Viðskiptaráð leggur til að upplýsingaskylda stjórnvalda og fulltrúa þeirra verði samræmd upplýsingaskyldu einstaklinga, stofnanna og lögaðila.

Margskonar rannsóknir

Að lokum er rétt að brýna fyrir því að margskonar aðilar á vegum framkvæmdavaldsins og/eða löggjafarvaldsins séu ekki að vinna sama verk. Sem dæmi um þetta er fyrirhugað embætti sérstaks saksóknara (þingmál 141). Ef bæði frumvörpin verða að lögum þá mun rannsóknarnefnd leitast við að afla upplýsinga m.a. til að unnt sé að draga einstaklinga til ábyrgðar, á sama tíma og sérstökum saksóknara er ætlað að vinna svipað verk. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir því að nefndin vísi öllum málum um hugsanleg lögbrot til ríkissaksóknara ekki sérstaks saksóknara. Er þetta með öllu óskiljanlegt.

Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllt

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs