

Til lovforslag nr. L 23. Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 10. december 1998

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om et skibsfinansieringsinstitut

(Tavshedspligt, klageadgang og straf)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til erhvervsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Der er af erhvervsministeren og nogle mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Centrum-Demokraternes og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 4 og 5 stillede ændringsforslag.

Flertallet finder, at der, hvor det er muligt, bør gælde ensartede regler for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, uanset hvilke finansielle institutioner der er tale om. Da der i lov om et skibsfinansieringsinstitut imidlertid ikke findes regler om god forretningskik eller god skibsfinansieringsinstitutpraksis, er der i denne lov ikke foreslået indsat en bestemmelse om kunders partsstatus svarende til den bestemmelse, der er foreslået i de øvrige lovforslag vedrørende den finansielle tilsynslovgivning, som har været behandlet i Folketinget dette efterår.

Et mindretal (Socialistisk Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse*

med de under nr. 1, 2 og 4-6 stillede ændringsforslag.

Hvis de under nr. 1 og 2 stillede ændringsforslag forkastes, vil mindretallet stemme for det under nr. 3 stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 3-6 stillede ændringsforslag.

Hvis det under nr. 3 stillede ændringsforslag ikke vedtages, vil mindretallet stemme for de under nr. 1 og 2 stillede ændringsforslag.

Et *fjerde mindretal* (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 3-5 stillede ændringsforslag.

#### Ændringsforslag

##### Til § 1

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF og DF):

1) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. Efter § 4 indsættes som nye paragraffer:

»§4 a. Med det formål at føre parlamentarisk kontrol med Finanstilsynets tilsyn efter denne lov etableres et tilsynsudvalg.

*Stk. 2.* Udvalget, der nedsættes efter nyvalg, består af 1 folketingsmedlem fra hvert af de i Folketinget repræsenterede partier. Udvalget vælger selv sin formand.

*Stk. 3.* Hvert medlem af udvalget kan foranledige udvalget indkaldt til møde til drøftelse af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Endvidere kan drøftelse i udvalget finde sted efter ønske fra erhvervsministeren.

*Stk. 4.* Erhvervsministeren kan efter udvalgets beslutning deltage i udvalgets møder.

*Stk. 5.* Til udvalget knyttes en sekretær, som ikke er medlem af Folketinget. Sekretæren skal stå i fast tjenesteforhold til Folketinget.

**§ 4 b.** Erhvervsministeren holder tilsynsudvalget orienteret om sager af særlig betydning for skibsfinansieringsinstituttet.

**§ 4 c.** Udvalget kan enten mundtligt eller skriftligt over for erhvervsministeren tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som tages under behandling i udvalget.

**§ 4 d.** Den bevillingsmæssige kontrol med Finanstilsynet er ikke omfattet af udvalgets indseende. Udvalget kan dog i forbindelse med indhentelse af oplysninger blive gjort bekendt med generelle bevillingsmæssige forhold.

**§ 4 e.** Tilsynsudvalgets medlemmer og sekretær er under ansvar efter straffelovens § 152-152 e underlagt tavshedspligt med hensyn til, hvad de erfarer i udvalget.«

2) I den under *nr. 2* foreslåede af § 5 a indsættes i *stk. 5*, som nyt nummer:

»7) Tilsynsudvalget som led i den parlamentariske kontrol med Finanstilsynets tilsynsvirksomhed.«

Nr. 7-15 bliver herefter nr. 8-16.

Af et *mindretal* (FP), tiltrådt af et *mindretal* (SF, DF og KRF):

3) I den under *nr. 2* foreslåede § 5 a affattes *stk. 5, nr. 8*, således:

»8) Folketingets stående udvalg som led i den parlamentariske kontrol med forvaltningen om skibsfinansieringsinstituttet, hvis dette er trådt i betalingsstandsning, er under konkurs, likvidation, overdragelse eller rekonstruktion, dog således at skibsfinansieringsinstituttets enkelte kunder ikke kan identificeres.«

Af *erhvervsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

4) I det under *nr. 2* foreslåede § 5 a, *stk. 5, nr. 9*, indsættes før »Rigsrevisionen« ordene: »Statsrevisorerne og«.

5) I den under *nr. 2* foreslåede § 5 a, *stk. 9*, affattes *nr. 2* således:

»2. under forudsætning af, at modtagerne mindst er underlagt lovbestemt tavshedspligt, der svarer til tavshedspligten i medfør af *stk. 1*, og har behov for oplysningerne til varetægelse af deres opgaver.«

Af et *mindretal* (FP), tiltrådt af et *mindretal* (SF, DF og EL):

6) Den i *nr. 2* foreslåede § 5 b affattes således:  
»§ 5 b. Som part i forholdet til Finanstilsynet anses skibsfinansieringsinstituttet samt den, mod hvem en af Finanstilsynet truffet afgørelse i øvrigt retter sig.«

## B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Hidtidige erfaringer har vist, at det på grund af tavshedspligtsbestemmelserne i den finansielle tilsynslovgivning har været svært eller umuligt at udøve en reel kontrol med tilsynsmyndighederne og den ansvarlige minister. Behovet for den parlamentariske kontrol har vist sig i en række sager, herunder bl.a. Spar Nord-sagen, Færø-bank-sagen og senest Hafnia-sagen. For at tilgode Folketingets muligheder for i sager af en vis betydning at kunne få adgang til de fornødne dokumenter med henblik på at påse, at lovgivningen overholdes, er det nødvendigt at etablere en særlig parlamentarisk konstruktion, som under iagttagelse af tavshedspligtsbestemmelserne i den finansielle tilsynslovgivning sikres den fornødne adgang til tilsynsmyndighedernes sagsbehandling. Konstruktionen kan på grund af Finanstilsynets tavshedspligt alene etableres ved lov. En sådan lov vil være i overensstemmelse med de gældende EU-forpligtelser på området.

Der etableres et tilsynsudvalg, som har til opgave at føre parlamentarisk kontrol med Finanstilsynets virksomhed. Hvert af de partier, der er repræsenteret i Folketinget, udpeger efter nyvalg et medlem af tilsynsudvalget. Udvalget, der holder møde efter anmodning fra et medlem, kan indhente oplysninger om alle dele af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Den ansvarlige minister

er forpligtet til af egen drift at orientere udvalget om sager af særlig betydning for skibsfinansieringsinstitutionen.

Tilsynsudvalget kan over for den ansvarlige minister tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, udvalget behandler, men er i øvrigt ikke beføjet til at træffe beslutninger vedrørende konkrete sager, der forelægges udvalget.

Tilsynsudvalgets medlemmer er underlagt tavshedspligt efter straffelovens §§ 152-152 e med hensyn til enhver oplysning, de under deres hverv bliver vidende om.

#### Til nr. 2

Bestemmelsen indsættes med henblik på at fastslå, at Finanstilsynets tavshedspligt ikke er til hinder for, at tilsynet eller den ansvarlige minister videregiver oplysninger til tilsynsudvalget.

#### Til nr. 3

I det foreliggende lovforslag foreslås det, at Finanstilsynets strenge tavshedspligt også skal gælde for Finanstilsynets tilsyn med skibsfinansieringsinstitutionen.

Det har gentagne gange vist sig umuligt for Folketingets stående udvalg at få oplysninger vedrørende de finansielle institutioner – oplysninger, der er nødvendige for, at lovgivningsmagten kan udføre den almindelige parlamentariske kontrol med forvaltningen. Det er forslagsstillernes opfattelse, at de gældende regler må betragtes som værende både unødigt stramme og retssikkerhedsmæssigt stærkt betænkelige. Dette skal ses i lyset af, at den skærpede tavshedspligt ifølge Justitsministeriet ikke er direktivbestemt. Det fremgår således hverken af 1. eller 2. bank-samordningsdirektiv, at der ikke kan videregives fortrolige oplysninger til Folketingets stående udvalg, hvorfor der klart er tale om en overimplementering. Det fremgår således også af advokat, dr.jur. Jan Schans Christensens »Eneudredning om partsbegreb og tavshedspligt i den finansielle tilsynslovgivning« udgivet af Erhvervsministeriet i september 1996, side 101 ff., at en række andre EU-lande i deres nationale lovgivning har hjemmel til at videregive fortrolige oplysninger til parlamentsudvalg.

Det foreslås, at den ansvarlige minister skal kunne videregive fortrolige oplysninger vedrørende skibsfinansieringsinstitutionen, såfremt dette

er kriseram, til Folketingets stående udvalg som led i den parlamentariske kontrol med forvaltningen. De pågældende folketingsmedlemmer, der modtager oplysningerne, vil i medfør af § 5 a, stk. 6, blive omfattet af tavshedspligten i stk. 1.

Videregivelse af fortrolige oplysninger forudsætter, at skibsfinansieringsinstitutionen er kriseram og som følge heraf er trådt i betalingsstandsning, overdrages, er under konkurs, likvidation eller rekonstruktion.

Denne betingelse tilsiger at afgrænse de tilfælde, hvor en videregivelse til Folketingets stående udvalg er særlig relevant for den parlamentariske kontrol. Finanstilsynet og andre myndigheder, herunder især skattemyndighederne, vil i en sådan situation være tæt involveret i afviklingen, overdragelsen eller rekonstruktionen m.v. af institutionen. De direktivforpligtelser, der påhviler Danmark, for så vidt angår andre finansielle institutioner, gælder ikke for skibsfinansieringsinstitutionen.

#### Til nr. 4

Rigsrevisionen har med brev af 10. november 1998 til Erhvervsministeriet påpeget, at statsrevisorernes status som revisorer af statsregnskabet i henhold til grundloven i sig selv konstituerer hjemmelen til videregivelse af fortrolige oplysninger fra Finanstilsynet. Rigsrevisionen finder derfor, at statsrevisorerne bør indføjes i loven som berettiget til at modtage de nævnte oplysninger med tavshedspligt til følge.

Rigsrevisionen er indføjet i lovforslaget som berettiget til at modtage fortrolige oplysninger. Der er i den forbindelse tale om at lovfæste den hidtidige praksis, hvorefter Rigsrevisionen kan indhente alle de oplysninger, som er i Finanstilsynets besiddelse, og som skønnes af betydning for udførelsen af Rigsrevisionens arbejde. Baggrunden for den hidtidige praksis er Rigsrevisionens deltagelse i den parlamentariske kontrol med forvaltningen.

Den danske grundlov konstituerer i sig selv en hjemmel for Statsrevisorerne til at indhente alle de oplysninger, som er i Finanstilsynets besiddelse, og som skønnes af betydning for udførelsen af statsrevisorernes arbejde. Det findes derfor hensigtsmæssigt også at indføje statsrevisorerne i loven som berettiget til at modtage fortrolige oplysninger fra Finanstilsynet.

Med denne ændring opretholdes harmoniseringen af dette lovforslag nr. L 23 og lovforslag nr. L 6.

Til nr. 5

Ændringsforslaget indeholder en sproglig præcisering, som medfører, at der er sproglig overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelse i lovforslag nr. L 6.

Til nr. 6

I det foreliggende lovforslag foreslås det, at Finanstilsynets strenge tavshedspligt og dermed også det snævre partsbegreb også skal gælde for Finanstilsynets tilsyn med skibsfinansieringsinstitutet. Ændringsforslaget indebærer, at partsbegrebet i loven udvides, således at f.eks. kunder i skibsfinansieringsinstitutet bliver betragtet som parter i sager, der vedrører kundens forhold i skibsfinansieringsinstitutet.

Baggrunden for forslaget er, at det særlige partsbegreb i de gældende finansielle love, der afskærer kunder i et finansielt institut fra rettigheder, som følger af de almindeligt gældende forvaltningsretlige regler, bør ændres.

De gældende regler indebærer f.eks., at en kunde, der klager over et pengeinstituts behandling, ikke kan få adgang til nogen oplysninger overhovedet, selv om det faktisk er kundens oplysninger, der danner grundlag for, at Finanstilsynet iværksætter en nærmere undersøgelse af pengeinstituttet. Samme kunde kan heller ikke klage over Finanstilsynets afgørelse til Erhvervsankenævnet, da vedkommende ikke betragtes som part, selv om afgørelsen på mange måder også retter sig til kunden. Kunderne er tvunget til at indbringe sagen for domstolene, hvilket både er tidkrævende og økonomisk meget byrdefuldt.

Det er klart, at langt størstedelen af Finanstilsynets afgørelser, f.eks. for så vidt angår krav til solvens, regnskab m.v., alene involverer skibsfinansieringsinstitutet som part, men det er forslagsstillernes opfattelse, at det ved afgørelser, der også har virkning for andre end skibsfinansieringsinstitutet, bør sikres, at elementære rettigheder som klageadgang og aktindsigt gælder for alle, der berøres af afgørelsen.

Dette synspunkt støttes da også af juridiske eksperter; senest har således advokat, dr. jur. Jan Schans Christensen i »Eneudredning om tavshedspligt og partsbegreb i den finansielle tilsynslovgivning« på side 167 anført følgende betragtning: »På den anden side har indførelsen af det særlige partsbegreb også medført, at man – uden at det er klart, om man har ønsket denne virkning – i meget vid udstrækning har afskåret Finanstilsynet og Erhvervsankenævnet fra på baggrund af et konkret skøn at tillægge andre end de tilsynsbelagte virksomheder selv partsbeføjelser som f.eks. klageadgang m.v. Dette gælder også, selv om man – som nærmere redegjort for i kapitel V – kan pege på en række situationer, hvor der kunne være anledning til at foretage en konkret afvejning af, om en person af særlige grunde bør tillægges visse partsbeføjelser.«

Følgende anføres endvidere på side 168 i eneudredningen: »Måtte man finde en ændring af det særlige partsbegreb betimelig, taler meget derfor for, at man ikke skal vende tilbage til det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb, men snarere finde et andet afgrænsningskriterium end det i dag anvendte. Overvejelser om et ændret, men fortsat begrænset partsbegreb bør formentlig inddrage en konkret vurdering, tilfælde for tilfælde, af behovet for tildeling af (visse) partsbeføjelser til andre berørte interesser end de tilsynsbelagte virksomheder. Sådanne overvejelser kunne måske mest hensigtsmæssigt ske under medvirken af de berørte branche- og forbrugerorganisationer som led i en mere overordnet vurdering af det klagesystem, som findes i den finansielle sektor. Under alle omstændigheder bør man efter min opfattelse – om ikke andet så af ordensmæssige grunde – præcisere i tilsynslovene, at den, til hvem en af Finanstilsynet truffet afgørelse retter sig, naturligvis har partsstatus i relation til afgørelsen, også selv om den pågældende ikke er en tilsynsbelagt virksomhed.«

Forslaget indebærer, at det ikke kun er skibsfinansieringsinstitutet, der anses som part i de sager, hvori Finanstilsynet træffer afgørelser, men at tillige andre, som f.eks. kunder i skibsfinansieringsinstitutet, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod, er parter i forhold til sagen.

Partsstatus betyder, at de gældende forvaltningsretlige regler om partshøring, aktindsigt og klageadgang også finder anvendelse for disse.

Endvidere skal tillige f.eks. kunder, der på grund af en afgørelse fra Finanstilsynet om værdiansættelse af skibsfinansieringsinstitutets engagementer bliver berørt af afgørelsen – selv om

selve afgørelsen formelt set alene er rettet mod instituttet – også betragtes som part. Det må i øvrigt i de enkelte sager bero på en konkret vurdering af sagen, herunder afgørelsens art, hvem der i den enkelte sag efter den foreslåede bestemmelse skal betragtes som parter. Det bemærkes

dog, at kunder, der efter forvaltningslovens almindelige partsbegreb ikke ville kunne opnå partsstatus, heller ikke efter lovforslagets bestemmelser vil kunne få det, ligesom det heller ikke er alle, der har en »interesse« i en sag, der vil kunne opnå partsstatus.

*René Skau Johansen (S) Bjarne Laustsen (S) Ole Vagn Christensen (S)*

*Claus Larsen-Jensen (S) Frode Sørensen (S) nfm. Christine Antorini (SF) Sonja Albrink (CD)*

*Morten Helveg Petersen (RV) Frank Aaen (EL) Svend Erik Hovmand (V) Pia Larsen (V)*

*Kim Andersen (V) Mariann Fischer Boel (V) fmd. Pernille Sams (KF) Kirsten Jacobsen (FP)*

*Egil Møller (DF) Ole M. Nielsen (KRF)*