

Jakub Stolarek

Kiedy wiking zmienia się w bankiera...

O zmianach w islandzkim prawie bankowym po kryzysie 2008 r.



Jakub Stolarek

Doktorant w Katedrze Prawa Rzymskiego i Historii Prawa Sądowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

When the Viking Turns into a Banker: The Changes in Icelandic Banking Law Following the Crisis in 2008

In 2008, the financial crisis broke out in Iceland and caused, after years of uncontrolled expansion, the collapse of its three biggest banks. The Icelandic state was forced to make a drastic intervention in their banking law in order to save the national economy. The Althing passed Act No. 125/2008, the so called Emergency Act, which enabled the state to take control over collapsed financial institutions. Domestic assets and obligations were transferred to the newly established state-owned banks whilst foreign liabilities stayed with old banks. This caused a long legal and diplomatic dispute between Iceland and the creditors of banks. Over time, when the economic situation stabilized, some of the harshest regulations of the Emergency Act were replaced by amendments made in November and April. Furthermore, the act on the Special Investigation Commission, the act on the Special Prosecutor Office and post-crisis attempts to change the Icelandic constitution are briefly described. Eventually, the severe legal measures taken by Iceland proved successful, although the crisis shows that law and reality still occasionally go their separate ways.

Islandia, zasiedlona pod koniec IX w., przez wieki była krajem ubogim. Dopiero pod koniec XIX w., wraz z mechanizacją rybołówstwa nastąpiła poprawa sytuacji ekonomicznej. Gwałtowny rozwój gospodarczy nastąpił po II wojnie światowej, która para-

doksalnie miała dla Islandczyków pozytywne skutki¹. Rząd Islandii

¹ W 1944 r. Islandia, korzystając z okupacji Danii przez Niemcy, jednostronnie ogłosiła niepodległość. Po wojnie, pomimo braku zniszczeń została uwzględniona w planie Marshalla, z którego

przyjął skandynawską koncepcję państwa dobrobytu². Rybołówstwo pozostało trzonem ekonomii, ale coraz większe znaczenie, wraz z wprowadzeniem wolnego rynku, zyskały usługi, zwłaszcza turystyka. Pomimo ustawicznych kłopotów z inflacją Islandia w latach 90. stała się jednym z najbardziej rozwiniętych krajów świata. W 1994 r. Islandia dołączyła do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), uzyskując tym samym dostęp do jednolitego rynku Unii Europejskiej.

wowych czynników, które doprowadziły do załamania systemu bankowego. Można wyodrębnić trzy grupy przyczyn: ekonomiczne, polityczne i prawne⁴.

Gwałtowna ekspansja banków islandzkich pozostawała niewspółmierna do rozwoju islandzkiej gospodarki. Po uzyskaniu dostępu do rynków EOG największe banki na wielką skalę inwestowały za granicą, wykupując europejskie firmy i banki. Ponadto udzielały one łatwo dostępnych kredytów podmiotom za-

Największymi kredytobiorcami banków byli ich najwięksi udziałowcy, a sposób, w jaki banki udzielały im kredytów, nasuwa podejrzenia, że nie kierowały się one wyłącznie interesem ekonomicznym.

Na początku obecnego stulecia rząd Daviða Oddsona, wypełniając zobowiązania wynikające z prawa unijnego, dokonał deregulacji islandzkiego sektora bankowego. Udziały w kontrolowanych przez państwo bankach zostały sprzedane prywatnym inwestorom. Same banki zyskały możliwość ekspansji zagranicznej, korzystając z dostępu do EOG i optymistycznych ocen islandzkiej gospodarki. Bankowość stała się wręcz islandzkim towarem eksportowym³. Nie jest celem tego artykułu dokładna analiza przyczyn ani opis przebiegu kryzysu bankowego z 2008 r. Jednakże zrozumienie zmian legislacyjnych, wprowadzonych pod jego wpływem, wymaga co najmniej zarysowania podsta-

granicznym oraz oferowały korzystne internetowe rachunki bankowe pod nazwą *Icesave* (popularne zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Holandii)⁵. Z drugiej strony same banki pożyczały pieniądze od instytucji finansowych z Europy. Owe działania, a zwłaszcza ich olbrzymia skala, przyczyniły się do tego, że całkowity obrót islandzkich banków w 2008 r. był przeszło dziesięciokrotnie większy od islandzkiego PKB⁶. Warto zwrócić także uwagę na nieprawidłowości zachodzące w instytucjach finansowych. Trzy największe banki (*Landsbanki Íslands*, *Kaupþing banki* i *Glitnir*) inwestowały we własne akcje i skupowały udziały w reszcie banków. Finansowały także zakup akcji przez swoich pracowników⁷. Największymi kredytobiorcami banków byli ich najwięksi udziałowcy, a sposób, w jaki

otrzymała największą pomoc *per capita* ze wszystkich państw europejskich. Korzystny wpływ gospodarczy miała też wojskowa obecność sił USA w bazie w Keflavíku (do 2006 r.) Szerzej o historii Islandii zob. G. Karlsson, *Iceland's 1100 Years, History of a Marginal Society*, London 2000.

2 S. Ólafsson, *Icelandic Capitalism – From Statism to Neoliberalism and Financial Collapse* (w:) L. Mjøset (ed.) *The Nordic Varieties of Capitalism*, „Comparative Social Research” 2011, vol. 28, s. 6.

3 M.J. Flannery, *The Importance of Government Supervision in Producing Financial Services*, Reykjavik 2009, s. 3.

4 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory Responses to the Financial Crisis*, „European Business Organization Law Review” 2011, vol. 12, nr 1, s. 3.

5 *Report of the Special Investigation Commission* (dalej: *SIC Report*), rozdz. 2, *Executive Summary*, dostępny na stronie komisji, <http://www.rna.is> (dostęp: 29 listopada 2013 r.), s. 4–7.

6 Tamże, s. 17.

7 Tamże, s. 9.

banki udzielały im kredytów, nasuwa podejrzenia, że nie kierowały się one wyłącznie interesem ekonomicznym⁸. W związku z dysproporcją między rozmiarem gospodarki Islandii a obrotem finansowym banki stały się nie tylko „za wielkie, by pozwolić im upaść”, ale też „za wielkie, by móc je ratować”, co wpłynęło na wybór nietypowych na tle Europy rozwiązań legislacyjnych⁹. Warto dodać, że wywołany zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych USA ogólnoswiatowy kryzys finansowy z 2007 r. jedynie przyspieszył nieuchronny upadek systemu bankowego Islandii¹⁰.

Krytycznie oceniana jest polityka ekonomiczna rządu przed kryzysem, zwłaszcza w zakresie dyscypliny budżetowej i nieprzemysłanej obniżki podatków. Kurs korony islandzkiej (ISK) był przez długi czas zawyżony, a rząd skupiał się jedynie na podtrzymywaniu wzrostu gospodarczego¹¹. Zarówno rządowi, jak i parlamentowi brak było odwagi i woli do zapobieżenia kryzysowi, a gdy było to już niemożliwe – do szybkiej reakcji na kryzys bankowy. W okresie przed kryzysem, kiedy system bankowy rozrastał się w niepokojący sposób, rząd nie podejmował żadnych działań. Ostrzeżenia ze strony islandzkiego nadzoru finansowego i banku centralnego nie spotkały się z należytą reakcją (m.in. ze względu na różnice partyjne między kierownictwem banku centralnego a rządem), zabrakło także koordynacji we współpracy instytucji nadzorujących rynek finansowy z rządem. Bierność władz wiązała się z gargantuicznym rozmiarem sektora bankowego w porównaniu do gospodarki państwa. Rząd, nie ryzykując starcia z bankami, starał się jak najdłużej podtrzymać funkcjonowanie systemu finansowego, rezygnując z interwencji¹². Zawiódł także islandzki nadzór finansowy (*Fjármálaeftirlitið*, FME), który nie rozwijał się wraz z rozrostem sektora bankowego. W rezultacie FME nie był przygotowany merytorycznie, finansowo

i technicznie, by nadzorować międzynarodowe operacje islandzkich banków. Islandia, w przeciwieństwie np. do Szwajcarii, nie miała długiego doświadczenia w sprawowaniu nadzoru nad potężnymi instytucjami finansowymi. Dość pobłażliwie traktowano także naruszenia prawa¹³. Nieprawidłowości w nadzorze istniały też po stronie islandzkiego banku centralnego (*Seðlabanki Íslands*), obie instytucje zresztą wzajemnie przetrzucały się odpowiedzialnością.

Niedoskonałości prawne nie były przyczynami kryzysu *sensu stricto*. Wskazuje się na słabość regulacji prawnych Unii Europejskiej dotyczących liberalizacji rynków finansowych¹⁴. Otwarty dostęp do rynków europejskich zachęca do tzw. cross-bankingu, co zwiększa ryzyko przeniesienia kryzysu z jednego państwa do drugiego. Trudno jednak winić akty prawne zwiększające swobodę gospodarczą za źle pojęte tychże swobód wykorzystanie. Praktyczne problemy powstają także przy podziale nadzoru i odpowiedzialności między państwami, w których znajdują się siedziby banków oraz na terenie których funkcjonują filie¹⁵. Kontrowersje wywołuje także konstrukcja dyrektywy o systemach gwarancji depozytów¹⁶, uznawanej za główną słabość unijnego prawa bankowego¹⁷. Uwidoczniło się to szczególnie na przykładzie tzw. konfliktu o *Icesave*.

Gdy w październiku 2008 r. wszystkie trzy banki stanęły przed widmem bankructwa, trzeba było zastosować nadzwyczajne środki prawne. Najważniejszym aktem prawnym mającym zwalczyć skutki kryzysu była uchwalona przez islandzki parlament, Althing (isl. *Alþingi*), w ekspresowym tempie¹⁸ ustawa nr 125/2008 o upoważnieniu do wydatków skar-

8 W czasie przesłuchania właściciel i jednocześnie członek zarządu jednego z banków zeznał, że „Bank cieszył się, mając takiego kredytobiorcę”. Zob. szerzej *SIC Report*, rozdz. 21, *Causes of the Collapse of the Icelandic Banks – Responsibility, Mistakes and Negligence*, s. 6–10.

9 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 3.

10 *SIC Report*, rozdz. 2, s. 5; *SIC Report*, rozdz. 21, s. 27–30.

11 *SIC Report*, rozdz. 21, s. 28–29.

12 *SIC Report*, rozdz. 2, s. 2.

13 *SIC Report*, rozdz. 21, s. 66–67.

14 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 3, 23–24.

15 Zob. dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja preredagowana) (Dz.U. UE L 177 z 30.06.2006).

16 Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. WE L 135 z 31.5.1994).

17 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 35.

18 B. Thorarensen, *The Impact of the Financial Crisis on Icelandic Constitutional Law: Legislative Reforms, Judicial Review and Revision of the Constitution* (w:) X. Contiades (ed.) *Constitutions in*

bowych ze względu na nadzwyczajną sytuację na rynkach finansowych, z 6 października 2008 r., znana w literaturze jako *Emergency Act* (EA)¹⁹.

Na mocy tego aktu, liczącego zaledwie czternaście artykułów, w nadzwyczajnych okolicznościach minister finansów został upoważniony do wydatkowania środków w celu utworzenia nowej instytucji finanso-

Nadzwyczajne środki zastosowane w EA wymogły wyłączenie zastosowania do jego postanowień części lub całości przepisów ustawy o instytucjach finansowych, ustawy o zabezpieczeniu transakcji (obu w zakresie wymagań dotyczących przejścia instytucji finansowych), ustawy o sytuacji prawnej pracowników przedsiębiorstw zmieniających właściciela i ustawy

Otwarty dostęp do rynków europejskich zachęca do tzw. cross-bankingu, co zwiększa ryzyko przeniesienia kryzysu z jednego państwa do drugiego.

wej, przejścia już istniejącej lub jej majątku w stanie upadłości, w całości lub w części. Owe okoliczności zostały zdefiniowane w art. 1 jako trudności finansowe i/lub operacyjne przedsięwzięć finansowych, w tym prawdopodobieństwo niemożliwości wypełnienia zobowiązań wobec klientów lub wierzycieli, prawdopodobieństwo istnienia przesłanek cofnięcia koncesji lub niespełnienia minimalnych wymogów kapitałowych, podczas gdy inne środki podjęte przez nadzór finansowy przypuszczalnie nie są w stanie zapobiec ograniczeniu szkód na rynku finansowym lub zapobiec ryzyku ich wystąpienia. Ponadto tenże artykuł jako przykład nadzwyczajnej okoliczności wymienia sytuację, gdy instytucja finansowa wystąpiła o (lub zostało jej przyznane) zawieszenie świadczeń płatności, lub wystąpiła o ugodę z wierzycielami, lub też złożyła wniosek o upadłość, lub upadłość została w stosunku do niej ogłoszona.

the Global Finance Crisis. A Comparative Analysis, Fanham 2013, s. 267.

19 *Lög um heimild til fjárveitingar úr rtkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. 2008 nr. 125 7, október 2008*. Ten i inne akty prawne znajdują się w języku islandzkim na stronie parlamentu, www.althingi.is, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act No. 125/2008 on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc.*, <http://eng.forsaetisraduneyti.is>.

o spółkach akcyjnych (w zakresie minimalnej liczby udziałowców) i islandzkiej ustawy o postępowaniu administracyjnym.

Emergency Act wprowadził także ważne zmiany w innych aktach prawnych. Dalekosiężne skutki miała nowelizacja ustawy o instytucjach finansowych (AFU)²⁰, zwłaszcza jej rozdziału XII, dotyczącego reorganizacji, likwidacji i łączenia tychże instytucji. Przed zmianami ustawa ta oparta była na dyrektywie unijnej²¹ wprowadzającej zasadę uniwersalności. Najważniejszą zmianą wprowadzaną przez EA było dodanie art. 100 (a) AFU, przyznającego islandzkiemu nadzorowi finansowemu niezwykle szerokie uprawnienia do zwalczania kryzysu. We wskazanych wcześniej okolicznościach nadzwyczajnych, gdy sytuacja jest szczególnie wyjątkowa (w oryginale islandzkim *Séu aðstæður mjög knýjandi...*, w oficjalnym tłumaczeniu angielskim *If the circumstances are dire...*), FME mógł przejść w niezbędnym zakresie uprawnienia walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub posiadaczy kapitału gwarantowanego w celu zastosowania niezbędnych

20 *Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161 20, desember 2002*, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act No. 125/2008 on Financial Undertakings*, <http://eu.mfa.is>.

21 Dyrektywa 2001/24/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2010 w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. WE L 125 z 05.05.2001).

środków, w tym w szczególności: ograniczenia możliwości decyzyjnych zarządu, jego odwołania w całości lub w części, przejęcia całkowitej lub częściowej kontroli nad instytucją i jej operacjami finansowymi oraz połączenia jej z inną instytucją²².

Ponadto FME zyskał możliwość powołania pięcioosobowego zarządu komisarycznego (*Skilanefnd/Resolution Committee*) dla banku z kompetencjami przysługującymi zwykłemu zarządowi (w szczególności takimi, jak: prowadzenie spraw instytucji, kontrola nad jej majątkiem i operacjami finansowymi). W ramach swoich działań zarząd komisaryczny był zobowiązany wykonywać polecenia FME wydane na podstawie art. 100 (a) AFU, zwłaszcza dotyczące kontroli nad majątkiem instytucji. W czasie sprawowania władzy przez zarząd komisaryczny wyłączona została możliwość poddania banku egzekucji oraz dokonania wstępnego zajęcia majątku²³. Na podstawie powyższego władzę w *Landsbanki Íslands*, *Kaupþing banki* i *Glitnir* przejęły wskazane przez FME zarządy komisaryczne.

Warto zauważyć, że odpowiedzialność odszkodowawcza pracowników nadzoru finansowego działających na podstawie ustawy została wyłączona²⁴.

Przy uchwaleniu EA przewidziano jego rewizję przed 1 stycznia 2010 r., jednak sytuacja ekonomiczna w momencie jego uchwalenia była na tyle nieprzewidywalna, że konieczne okazały się dalsze zmiany prawne. W listopadzie 2008 r. ze względów praktycznych dokonano kolejnej nowelizacji²⁵ ustawy o instytucjach finansowych²⁶. Zarząd komisaryczny uzyskał, w sytuacji, gdy czynności tego rodzaju są niezbędne, możliwość podejmowania działań wymagających koncesji, pomimo jej odwołania. Jako warunek *sine qua non* wprowadzono jednak zgodę FME i jego nadzór nad działaniem zarządu komisarycznego²⁷. Ponadto

art. 2 tej nowelizacji wprowadza *lex specialis* w stosunku do terminów przewidzianych w islandzkim prawie upadłościowym. I tak w przypadku instytucji finansowych maksymalny czas zawieszenia świadczenia płatności wydłużono z trzech do dwunastu tygodni od chwili podjęcia decyzji przez sąd. W przypadku przyznania prologaty czasu zawieszenia termin ponownego rozpatrzenia sprawy został wydłużony z trzech do dziewięciu miesięcy. Całkowity czas, na jaki można udzielić zawieszenia płatności, został rozciągnięty z sześciu do aż dwudziestu czterech miesięcy²⁸. Ważną w praktyce zmianą było uproszczenie sposobu powiadamiania wierzycieli banków. Za wystarczający sposób uznano zamieszczenie ogłoszenia w dwóch gazetach islandzkich i w jednej wydawanej w kraju, w którym funkcjonowała filia banku. Zmiana była spowodowana trudnościami w dotarciu do ogromnej liczby wierzycieli zagranicznych²⁹. Wyłączono także odpowiedzialność prawników i publicznych audytorów asystujących przy reorganizacji instytucji finansowych. Ponadto ograniczona została możliwość podejmowania kroków prawnych przeciwko instytucji, której przyznano moratorium na świadczenie płatności. W razie postępowania wszczętego przed przyznaniem zawieszenia wstrzymywano je na czas trwania moratorium. Postanowień tych nie można było stosować do postępowania karnego oraz w przypadkach, gdy prawo wyraźnie zezwalało na wszczęcie postępowania – toczyło się ono wtedy przed sądem, który udzielił moratorium.

Wszczęciu postępowania upadłościowego wobec instytucji finansowych przyznano skutek *ex tunc*, od chwili powołania zarządu przymusowego przez FME, przyznania zawieszenia świadczenia płatności lub udzielania zgody na próbę zawarcia ugody z wierzycielami³⁰.

Ostatnia zmiana dotyczyła sposobu rozpatrywania wniosku o zawieszenie spłaty świadczeń lub jego przedłużenia wraz z żądaniem FME wskazanym w omawianym wcześniej art. 100 (a) AFU³¹. W takim wypadku sąd został pozbawiony możliwości dokonania merytorycznej oceny wniosku³².

22 Art. 5 EA.

23 Tamże.

24 Tamże.

25 *Lög um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki*, nr. 161/2002, með síðari breytingum nr. 129 14. nóvember 2008, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act No. 129/2008 amending Financial Undertakings Act No. 161/2002, with subsequent amendments*, <http://eu.mfa.is>.

26 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 7.

27 Art. 1 *Act No. 129/2008...*, cyt. wyżej.

28 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 7.

29 Tamże.

30 Art. 3 *Act No. 129/2008...*, cyt. wyżej.

31 Art. 4, tamże.

32 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 8.

Kolejnej nowelizacji³³ islandzkiego prawa bankowego dokonano w kwietniu 2009 r., gdy po upływie pewnego czasu możliwa już była wstępna ocena skutków kryzysu bankowego. Największą zmianą była zmiana treści wspomnianego art. 100 (a) AFU. Odtąd to zarząd instytucji finansowej w przypadku trudności operacyjnych lub finansowych uniemożliwiających

powołania nowego zarządu następuje cofnięcie koncesji z mocy prawa.

Nowe uregulowania, inaczej niż poprzednie przepisy o zarządzie komisarycznym, znacznie ograniczają kompetencje zarządu tymczasowego. Sam nadzór finansowy przestał być podmiotem inicjującym przejście kontroli, którym stał się z kolei zarząd in-

Nowe uregulowania, inaczej niż poprzednie przepisy o zarządzie komisarycznym, znacznie ograniczają kompetencje zarządu tymczasowego.

spełnienie zobowiązań lub minimalnych wymogów kapitałowych, dobrowolnie występuje z prośbą do FME o przejście kontroli. Nadzór finansowy rozpatruje taki wniosek bez zbędnej zwłoki i jeżeli się doń przychyli, to powołuje tymczasowy zarząd (od trzech do pięciu członków), który przejmuje kompetencje zarządu oraz walnego zgromadzenia akcjonariuszy³⁴. W czasie sprawowania kontroli przez zarząd tymczasowy obowiązują takie same ograniczenia egzekucji majątku instytucji jak w przypadku przyznania zawieszenia płatności. Zarząd tymczasowy powinien jak najszybciej podjąć niezbędne kroki w celu zorientowania się w sytuacji finansowej instytucji, jednak jest on upoważniony jedynie do dokonywania koniecznych i niecierpiących zwłoki czynności dotyczących żywotnych interesów instytucji. Mandat zarządu tymczasowego wygasa automatycznie po trzech miesiącach, chyba że ten wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie upadłości instytucji, zostało przyznane zawieszenie płatności albo zgoda na zawarcie ugody z wierzycielami, lub powołany został nowy zarząd. W przypadku ustania uprawnień zarządu tymczasowego i jednoczesnego braku ogłoszenia upadłości instytucji lub

stytucji stojącej w obliczu poważnych problemów finansowych. Warto zauważyć, że FME nie sprawuje już bezpośredniej kontroli nad czynnościami instytucji. Wniosek o likwidację przedsiębiorstwa musi jednak wciąż posiadać aprobatę nadzoru finansowego³⁵. W kwietniu 2009 r. sytuacja ekonomiczna była już na tyle przewidywalna, że możliwe stało się złagodzenie i uszczegółowienie drastycznych przepisów uchwalonych w czasie wybuchu kryzysu. Ograniczenie praw akcjonariuszy banków wywołało jednakże pytania o zgodność takiej regulacji z konstytucyjną ochroną prawa własności³⁶. Przeważała argumentacja – z jednej strony o wygaśnięciu zainteresowania akcjonariuszy własnością w instytucji stojącej na skraju upadłości, a z drugiej o zaistnieniu interesu publicznego przemawiającego za przejściem kontroli³⁷.

Inne wprowadzone zmiany dotyczą postępowania upadłościowego³⁸. Szczegółowo określona zosta-

33 *Lög um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum nr. 44 20. apríl 2009*, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act No. 44/2009 amending Act No. 161/2002, on Financial Undertakings, as subsequently amended*, <http://www.spron.is>.

34 Art. 4 *Act No. 44/2009*..., cyt. wyżej.

35 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 10.

36 Art. 72 §1 konstytucji Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r.: *Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir* (Prawo własności jest nienaruszalne. Nikogo nie można zobowiązać do wyzbycia się jego własności, chyba że w interesie publicznym. Takie działanie musi być przewidziane przez prawo i wymaga pełnego odszkodowania).

37 Szczegółowo kwestię tę opisuje B. Thorarensen, *The Impact...*, dz. cyt., s. 268–273.

38 Art. 5–8 *Act No. 44/2009*..., cyt. wyżej.

ła procedura wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie upadłości instytucji finansowej, uprawnienia wierzycieli i komisji likwidacyjnej oraz różnice w stosunku do ogólnego postępowania upadłościowego. Godny uwagi³⁹ jest fakt nałożenia na komisję obowiązku uzyskania jak najwyższej wartości dla majątku instytucji finansowej, nawet jeżeli wiązałoby się to z odłożeniem w czasie momentu jego zbycia, jeśli tylko służy to interesom wierzycieli i akcjonariuszy⁴⁰. Usunięto także specjalne przepisy dotyczące wydłużenia czasu trwania zawieszenia spłaty świadczeń (w przypadku moratoriów już obowiązujących nadal stosowano poprzednie przepisy)⁴¹. Ponadto skasowano uznany za niekonstytucyjny zakaz kontynuowania postępowania wobec instytucji, którym przyznano moratorium.

Oczywistym pytaniem jest, na ile powyższe akty prawne posłużyły w praktyce do zwalczania skutków kryzysu bankowego z 2008 r. Ze względów przytoczonych na początku artykułu – trzem największym islandzkim bankom nie można było pozwolić upaść. Aby uniknąć całkowitego krachu gospodarki, rząd islandzki założył trzy nowe banki, do których na podstawie EA nadzór finansowy przeniósł niektóre zobowiązania, aktywa i gwarancje bankowe ze starych banków⁴². W zasadzie dokonano oddzielenia majątku i zobowiązań krajowych od zagranicznych. Te drugie (zobowiązania zagraniczne) pozostawiono przy starych bankach, zwiększono także ilość aktywów przeniesionych do nowych banków, aby zapewnić ich płynność finansową⁴³. Dzięki temu krajowy system bankowy się nie załamał, jednakże głównym problemem stało się uregulowanie zobowiązań wynikających z szerokiej skali działalności islandzkich banków za granicą. Ponownie, opierając się na EA, przyznano pierwszeństwo w dochodzeniu roszczeń niektórym depozytom bankowym przed innymi niezabezpieczonymi roszczeniami⁴⁴. Depozyty te zdefiniowano jako depozyty będące dowolnym saldem kredytowym wynikającym z depozytów i transakcji w zwykłym obrocie bankowym, które bank komercyjny lub

oszczędnościowy jest zobowiązany zwrócić ze względu na zawarty kontrakt lub obowiązujące prawo. W ten sposób uczyniono wyłom w ogólnej zasadzie takiego samego traktowania wierzytelności o równym statusie⁴⁵.

Pozostali, niezabezpieczeni wierzyciele (w dużej mierze banki europejskie, które pożyczyły islandzkim bankom miliardy euro) złożyli skargę na Islandię do *European Free Trade Association Surveillance Authority* (ESA), podmiotu nadzorującego zgodność prawa Norwegii, Islandii i Liechtensteinu z układem z Porto z 1994 r. o utworzeniu EOG. Ostatecznie ESA zdecydowała, że przeniesienie aktywów i zobowiązań krajowych do nowych banków oraz przyznanie pierwszeństwa depozytom bankowym nie naruszyło postanowień układu. Urząd ESA nie dopatrył się złamania zakazu dyskryminacji, zasady swobody przepływu kapitału ani prawa do niezakłóconego posiadania⁴⁶, niejako legitymizując tym samym słuszność islandzkich rozwiązań bezwzględnie chroniących gospodarkę krajową. W podobnym tonie utrzymane są ostatnie wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE⁴⁷.

W tym kontekście należy także krótko przybliżyć konflikt o *Icesave*, czyli internetowe depozyty w filiach *Landsbanki Íslands* w Zjednoczonym Królestwie i Holandii, jako praktyczny przykład problemów, jakie niesie *cross-banking*. Depozyty te w okresie przed kryzysem osiągnęły poziom odpowiednio 4,8 miliardów funtów i 1,7 miliarda euro. Rząd islandzki w październiku 2008 r. zagwarantował jedynie depozyty złożone w krajowych oddziałach banku (co prawda, niezależnie od narodowości deponentów), dokonując jednoczesnego oddzielenia majątku i zobowiązań banków starych oraz nowo założonych. Zjednoczone Królestwo i Holandia zdecydowały się pokryć koszty depozytów, uznając to jako pożyczkę udzieloną Islandii. Jednocześnie przejęły one kontrolę nad oddziałami i majątkiem *Landsbanki Íslands* znajdującymi się na ich terytorium⁴⁸. Po skomplikowanych negocjacji

39 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 11.

40 Art. 7 *Act No. 44/2009...*, cyt. wyżej.

41 Art. 9, tamże.

42 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 12.

43 Tamże.

44 Art. 6 *Act No. 44/2009...*, cyt. wyżej.

45 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 13.

46 Tamże, s. 14–15.

47 Por. chociażby wyrok TSUE (piąta izba) z dnia 24 października 2013 r. w sprawie C-85/12 *LBI hf przeciwko Kepler Capital Markets SA i Frédéric Giroux*.

48 Wielka Brytania dokonała tego na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi (*Anti-Terrorism, Crime and Security Act*

cjach między Islandią a zainteresowanymi państwami osiągnięto porozumienie gwarantujące częściową spłatę depozytów. Dotycząca go ustawa, uchwalona przez parlament, nie została jednak podpisana przez prezydenta Islandii (drugi taki przypadek od uchwalenia konstytucji). W obowiązkowym w tej sytuacji referendum Islandczycy miażdżącą większością 93% głosujących opowiedzieli się przeciwko spłaceniu depozytów zagranicznych przez państwo⁴⁹.

Spór prawny, jaki rozgorzał między zainteresowanymi stronami, dotyczył z jednej strony interpretacji unijnej dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów i jej implementacji w prawie islandzkim, a z drugiej – domniemanego złamania zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość. Nie wdając się szerzej w szczegóły interesującej dysputy (zwłaszcza w przypadku zasady niedyskryminacji)⁵⁰, wypada tylko odnotować, że ostatecznym argumentem strony islandzkiej była praktyczna niemożność wypełnienia żądań Zjednoczonego Królestwa i Holandii, gdyż skutkowałoby to upadkiem państwa islandzkiego. Potwierdza to wysuniętą przez Eyvindura G. Gunnarssona tezę o rozmięgnięciu prawa i rzeczywistości, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia kryzysem całego systemu bankowego. W praktyce jest to też problem zagrożeń wynikających z daleko posuniętej integracji gospodarczej UE i szerzej – EOG⁵¹.

Dopełniając obrazu zmian legislacyjnych dokonanych w odpowiedzi na kryzys, należy wspomnieć o jeszcze dwóch aktach prawnych. Pierwszym z nich była ustawa powołująca komisję śledczą⁵². W jej składzie znaleźli się sędzia islandzkiego sądu najwyższego, parlamentarny rzecznik praw obywatelskich oraz naukowiec ekonomista. Głównym zadaniem komisji było zebranie informacji na temat kryzysu, naświetlenie wydarzeń, które doń doprowadziły, oraz wyjaśnienie jego przyczyn⁵³. Ponadto komisja miała zidentyfi-

kować ewentualne zaniedbania i błędy w kontroli nad islandzkim systemem bankowym oraz wskazać osoby, które powinny zostać pociągnięte do odpowiedzialności prawnej. Kompetencje komisji zostały określone bardzo szeroko. Otrzymała ona wgląd do wszystkich poufnych dokumentów (w tym objętych tajemnicą bankową) i możliwość przeszukania budynków publicznych i prywatnych w celu zdobycia niezbędnych dowodów. Każda osoba stawiająca się przed komisją została zobowiązana do ujawnienia wszelkich istotnych informacji, bez względu na ich poufność⁵⁴. Osobom, które zdecydowały się współpracować z komisją, został przyznany immunitet uniemożliwiający wszyczenie przeciw nim postępowania karnego lub cywilnego. Komisja przedstawiła parlamentowi szczegółowy raport ze swej pracy 12 kwietnia 2010 r.⁵⁵.

Natomiast ustawą z 11 grudnia 2008 r.⁵⁶ Althing powołał nowy, niezależny urząd nadzwyczajnego prokuratora, którego zadaniem stało się zbadanie podejrzenia popełnienia przestępstw dotyczących funkcjonowania banków oraz osób nimi zarządzających, akcjonariuszy, pracowników, doradców i innych związanych z działalnością banków.

Wypada także choć krótko wspomnieć o politycznych reperkusjach kryzysu. Po jego wybuchu Islandię wstrząsnęły pierwsze w historii masowe antyrządowe czy wręcz antysystemowe protesty. Na placu przed Althingiem gromadziło się nawet blisko 40 000 ludzi (trzeba zauważyć, że jest to ponad 12% całej populacji wyspy)⁵⁷. W rezultacie nasilonych protestów ze stycznia 2009 r. dotychczasowy rząd Geira Haardego z Partii Niepodległości (*Sjálfstæðisflokkurinn*) podał się do dymisji (była to „kuchenna rewolucja”, nazwana tak od garnków, w które uderzali protestujący⁵⁸).

2001), co wywołało oburzenie w Islandii. Zob. B. Thorarensen, *The Impact...*, dz. cyt., s. 267.

49 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 27.

50 Zob. tamże, s. 28–34 i literatura tam przywołana.

51 Tamże, s. 38–39.

52 *Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142 17. desember 2008*.

53 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 16.

54 Tamże, s. 17.

55 Tamże, s. 19.

56 *Lög um embætti sérstaks saksóknara nr. 135 11. desember 2008*, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act No. 135/2008 on the Office of a Special Prosecutor*, <http://www.serstakursaksoknari.is>.

57 J.G. Bernburg, *Overthrowing the government: A case study in protest* (w:) G. Pálsson, P. Durrenberger (eds.), *Gambling Debt: Iceland's Struggle with the New World Order*, University of Colorado Press – publikacja ukaze się w przyszłym roku, dostęp dzięki uprzejmości autora.

58 Tamże, s. 4.

W wyniku nowych wyborów jedyny raz w historii Islandii wyłoniono całkowicie lewicowy rząd, a czas na jego przywództwo nadszedł⁵⁹ dla Jóhanny Sigurðardóttir z Sojuszu Socjaldemokratycznego (*Samfylkin-*

kontrowersji, nominował już wybranych członków do komisji konstytucyjnej, która przejęła zadanie rewizji konstytucji. W 2011 r. komisja przedstawiła projekt nowej konstytucji zawierający m.in. klarowne określe-

Nadzwyczajne sytuacje wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków, także prawnych.

gin-Jafnaðarmannaflokkur Íslands), pierwszego na świecie premiera jawnie przyznającego się do orientacji homoseksualnej. Geir Haarde został postawiony przez Althing w stan oskarżenia przed islandzkim trybunałem stanu (*Landsdómur*) i w 2012 r. skazany za zaniedbania, których dopuścił się przed kryzysem (również pierwszy taki przypadek w historii Islandii)⁶⁰. Pojawiła się także inicjatywa uchwalenia nowej konstytucji. Konstytucja z 1944 r., ze względu na wojnę, była w zasadzie kopią duńskiej ustawy zasadniczej z 1874 r., przystosowaną do warunków republiki⁶¹. Pomimo zapowiedzi nigdy nie została gruntownie znowelizowana. W czerwcu 2010 r. Althing przegłosował ustawę o zgromadzeniu konstytucyjnym⁶², któremu powierzono zadanie sporządzenia projektu nowej konstytucji. Zgromadzenie składało się z 25 członków wybranych w wyborach powszechnych. Frekwencja wyniosła jednak tylko 36% (dla porównania – przy wyborach do Althingu sięga 80%)⁶³. Ze względu na nieprawidłowości w procedurze wyborczej wybory zostały unieważnione przez sąd najwyższy (*Hæstiréttur Íslands*), jednak Althing, pomimo

nie pozycji rządu i relacji prawa międzynarodowego do krajowego. Wypada wskazać, że tekst był niedopracowany pod względem legislacyjnym – ze względu na brak udziału prawników w pracach komisji⁶⁴. Prace utknęły w parlamencie, a cały proces zmian konstytucji zakończył się fiaskiem, co w kontekście jego egalitarnego i antysystemowego charakteru jest bardzo znaczące. Jak więc widać, kryzys doprowadził do prawdziwych wstrząsów w spokojnym dotąd życiu społecznym Islandii.

Przedstawione wyżej zmiany w islandzkim prawie bankowym zostały wywołane upadkiem islandzkich banków. Czy stanowiły one skuteczną odpowiedź na kryzys? Większość przepisów głównego aktu prawnego będącego przedmiotem analizy – *Emergency Act* – wzbudziła kontrowersje⁶⁵. Przejęcie niemal całkowitej kontroli nad sektorem finansowym przez państwo było posunięciem niezwykle drastycznym. Dowodzi tego odwołanie szeregu zapisów EA w późniejszych nowelizacjach. Również bezwzględna ochrona własnej gospodarki i interesów obywateli przez przyznanie pierwszeństwa depozytom wywołuje wątpliwości natury prawnej, nawet jeżeli ostatecznie organa EOG nie dopatrzyły się naruszeń prawa.

Jednakże nadzwyczajne sytuacje wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków, także prawnych. Nadzór, zarówno ten *stricte* finansowy, jak i ogólny nadzór państwa nad działalnością banków niewątpliwie zawiodły. Naturalne więc wydaje się, że państwo po latach zaniedbań było zmuszone do głębokiej interwencji w system, do którego powstania samo się

59 Nawiązanie do niezwykle popularnego na Islandii zwrotu *Minn tími mun koma!* (Mój czas dopiero nadejdzie!) autorstwa Jóhanny Sigurðardóttir właśnie, który wygłosiła, gdy bezskutecznie ubiegała się o fotel lidera partii na początku lat 90. Zob. G. Karlsson, *A Brief History of Iceland*, Reykjavik 2013, s. 69.

60 B. Thorarensen, *The Impact...*, dz. cyt., s. 264.

61 Tamże, s. 274–275.

62 *Lög um stjórnlagagæping nr. 90 25. júní 2010*, dostępny w tłumaczeniu angielskim: *Act 90/2010 on the Constitutional Assembly*, <http://www.kosning.is/althingiskosningar>.

63 B. Thorarensen, *The Impact...*, dz. cyt., s. 277.

64 Tamże, s. 280.

65 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 38.

przyczyniło. Równie oczywista wydaje się ochrona własnych interesów kosztem innych państw. Trudno podejrzewać, by inni ustawodawcy, każdy będący pod presją własnych obywateli, zdecydowali się postąpić inaczej. Niewątpliwie z islandzkiego doświadczenia można wynieść pewne nauzki o możliwych zagrożeniach płynących z tzw. kapitalizmu kasynowego⁶⁶ i potrzebie szybkiego przeciwdziałania patologicznemu korzystaniu z wolności gospodarczej.

Zastosowane środki uznane zostały z perspektywy czasu za proporcjonalne i zasadne⁶⁷. Świadczy o tym

66 Zob. S. Strange, *Casino Capitalism*, Manchester–New York 1997.

67 E.G. Gunnarsson, *The Icelandic Regulatory...*, dz. cyt., s. 38.

także rzut oka na Islandię w 2013 r. Obecny rząd współtworzy Partia Niepodległości, która sprawowała władzę przed kryzysem i na jego początku. Islandzka gospodarka szybko wyszła z głębokiej recesji, w jaką wpędził ją kryzys bankowy, a jej dzisiejszy stan może wzbudzić zazdrość wielu krajów europejskich⁶⁸. Sami zaś Islandczycy uważają się (ponownie) za jeden z najszczęśliwszych narodów świata⁶⁹.

68 Zobacz dane *Statistics Iceland*, <http://www.statice.is>. Przykładowo obecny (w listopadzie 2013 r.) poziom bezrobocia wynosi 4,4%, a wzrost gospodarczy za 2012 r. 1,4%.

69 *World Happiness Report 2013* autorstwa United Nations Sustainable Development Solutions Network, <http://unsdsn.org/happiness>.