

Tillaga til þingsályktunar

um rannsókn á erlendri þátttöku í kaupum á 45,8% eignarhlut
í Búnaðarbanka Íslands hf. o.fl.

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Alþingi ályktar í samræmi við ákvæði laga um rannsóknarnefndir að fram fari rannsókn á þátttöku þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupum á 45,8% eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf.

Rannsóknin verði falin einum manni sem forseti Alþingis skipar skv. 1. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir. Hann dragi saman og búi til birtingar upplýsingar um málsatvik og aðkomu einstakra aðila að þátttöku þýska bankans í kaupunum með tilliti til þeirra upplýsinga sem kaupendur veittu íslenska ríkinu sem seljanda og stofnunum þess.

Rannsókninni ljúki svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 31. desember 2016.

Samhliða rannsókninni fari stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd yfir fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar um umfjöllun og ályktanir eftirlitsaðila um söluna á Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., sbr. ályktun Alþingis frá 7. nóvember 2012.

Á grundvelli niðurstöðu rannsóknarinnar, sbr. 1. mgr., og að lokinni yfirferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. 4. mgr., leggi nefndin mat á hvort hún geri tillögu um frekari rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., sbr. fyrrgreinda ályktun frá 7. nóvember 2012 þar um.

Greinargerð.

Tilgangur tillögunnar er að leiða í ljós hver hafi í raun verið þátttaka þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupum á 45,8% eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. og jafnframt að skapa grundvöll fyrir nánari afmörkun á ályktun Alþingis frá 7. nóvember 2012, um rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., sbr. ákvæði laga um rannsóknarnefndir með síðari breytingum.

1.

Hinn 16. janúar 2003 var gengið frá kaupsamningi um sölu á 45,8% hlut ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. Að kaupunum stóð hópur aðila, svonefndur S-hópur, sem við kaupin samanstóð af Eglu hf. (71,19%), Samvinnulífeyrissjóðnum (7,63%), Vátryggingafélagi Íslands hf. (8,47%) og Eignarhaldsfélagi Samvinnutrygginga (12,71%). Í aðdraganda söluferlisins var gengið út frá því að erlend fjármálastofnun kæmi að kaupum S-hópsins. Í kaupsamningnum kom fram að þýski bankinn Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA ætti 50% hlutafjár í Eglu hf.

Um aðkomu þýska bankans að kaupum á umræddum hlut í Búnaðarbankanum, síðari breytingar á eignarhaldi Eglu hf. og efnir kaupsamnings um kaupin hefur verið fjallað í

skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, einkum bls. 250–261 og bls. 281–284 í 1. bindi. Um ályktanir þingmannanefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað í skýrslu nefndarinnar í september 2010. Þá hefur einnig verið fjallað um kaup Eglu hf. á Búnaðarbankanum á Alþingi, sbr. svar viðskiparáðherra á þskj. 1273 á 132. löggjafarþingi. Enn fremur hefur Ríkisendurskoðun gert athuganir á málinu, sjá t.d. í skýrslu stofnunarinnar í desember 2003 um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja 1998–2003, bls. 65–74, og í minnisblaði hennar, dags. 7. júní 2005, „[Nánar] um nokkur atriði er tengjast sölu á hlut ríkisins í Landsbanka og Búnaðarbanka til kjölfestufjórfa á árinu 2002.“ Svo og enn fremur samantekt stofnunarinnar, dags. 7. júní 2005, til formanns fjárlaganefndar þar sem svarðað er „... spurningum sem beint var að Ríkisendurskoðun á fundi fjárlaganefndar hinn 28. apríl 2005 um sölu á hlutum í Landsbankanum og Búnaðarbankanum til kjölfestufjórfa á árinu 2002 o.fl.“ og í samantekt Ríkisendurskoðunar í mars 2006 „...vegna „nýrra“ gagna og upplýsinga um sölu á 45,8% hlut ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. til hins svokallaða S-hóps“. Ljóst er af þessum athugunum að óskir hafa verið um að aðild hins þýska banka verði skýrð nánar þar sem efasemdir hafa verið um að þáttur bankans hafi í raun verið með þeim hætti sem kynnt var af hálfu kaupenda eignarhlutarins.

1.1.

Með bréfi, dags. 19. maí 2016, greindi umboðsmaður Alþingis stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd frá því að honum hefðu borist upplýsingar og ábendingar um hvernig leiða mætti í ljós hver hefði í raun verið þátttaka þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupum á eignarhluta íslenska ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. á árinu 2003, með aðild hans að Eglu hf. Bréf umboðsmanns er svohljóðandi:

„Í ljósi þess eftirlits sem umboðsmaður Alþingis hefur með starfi stjórnvalda berast mér reglulega ýmsar ábendingar um athafnir þeirra og starfsemi sem í sumum tilvikum gefa tilfni til nánari skoðunar. Nýverið bárust mér upplýsingar og ábendingar um hvernig leiða mætti í ljós hver hafi í raun verið þátttaka þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupum á eignarhluta íslenska ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. á árinu 2003 með aðild hans að Eglu hf. Þessum upplýsingum var komið til mín undir þeim formerkjum að ég gætti trúnaðar um uppruna þeirra. Eðli máls samkvæmt kunna upplýsingar af þessu tagi að hafa þýðingu um réttmæti þeirra upplýsinga sem íslensk stjórnvöld byggðu á við sölu á umræddum eignarhluta, þ. á m. við val á viðsejanda um kaupin. Þá kann einnig að skipta máli hvort þau skilyrði sem fram komu í kaupsamningi um þessi viðskipti hafi að öllu leyti verið uppfyllt sem og þegar tekin var afstaða til beiðna kaupandans á síðari stigum um breytingar á samningsbundnum skyldum aðila. Í ljósi þess tíma sem liðinn er frá þessum atburðum tel ég ekki líkur á að þessar upplýsingar gefi, nema annað komi fram við frekari athugun á grundvelli þeirra, tilfni til rannsóknar þar til bærra yfirvalda vegna meintra refsiverðrar háttsemi. Ég hef því ekki talið skilyrði til þess að koma ábendingu um þetta mál á framfæri við þau yfirvöld.“

Eftir að hafa starfað í rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, sem fjallaði m.a. um einkavæðingu bankanna, er mér hins vegar ljóst að lengi hafa verið uppi óskir um að aðild hins þýska banka að kaupunum verði skýrð nánar. Tilfnið eru efasemdir um að þáttur bankans hafi í raun verið með þeim hætti sem kynnt var af hálfu kaupenda eignarhlutans. Á Alþingi hafa komið fram fyrirspurnir um málið, sjá t.d. þskj. 1273 á 132. löggjafarþingi 2005–2006, Ríkisendurskoðun hefur gert athuganir á málinu og aflað tiltekinna gagna auk þess sem áðurnefnd rannsóknarnefnd Alþingis fjallaði um málið. Ég þekki það úr starfi mínu í rannsóknarnefndinni að þar var reynt að

fá fram gleggri upplýsingar en áður hafði tekist um tilefni og aðild þýska bankans að kaupum á hlutnum í Búnaðarbanka Íslands hf. Þetta var liður í því að fá fram eins miklar upplýsingar og kostur var um einkavæðingu bankanna en athugun nefndarinnar beindist m.a. að því hvaða þýðingu erlend þátttaka í kaupum á hlut í Búnaðarbankanum hefði haft við ákvarðanir um val á kaupendum, sjá einkum bls. 250–261 í 1. bindi skýrslu RNA. Eftir þá vinnu, og með hliðsjón af því sem fram kemur í skýrslu nefndarinnar um þau atriði, tel ég að í reynd verði ekki bætt við upplýsingum sem hafa þýðingu um hvernig staðið var að einkavæðingu bankanna nema annars vegar komi til nýjar upplýsingar af hálfu þeirra sem unnu að sölu bankanna til viðbótar því sem þeir hafa áður greint frá og hins vegar að upplýst verði hver hafi í raun verið þátttaka þýska bankans í kaupum á hlutnum í Búnaðarbanka Íslands hf.

Með vísan til þess sem að framan er rakið taldi ég ástæðu til að kanna þessar upplýsingar nánar með tilliti til fyrri vitneskju minnar um þessi mál og rannsókn þeirra og þess hvort á grundvelli þeirra væru líkur á að leiða mætti fram nýjar staðreyndir um hver hafi í raun verið þátttaka hins þýska banka. Niðurstaða mín er sú að frekari úrvinnsla þessara upplýsinga og tilteknar athuganir og gagnaöflun sé líkleg til þess. Ég tel hins vegar ljóst að hvorki lögbundnar starfsheimildir og úrræði umboðsmanns Alþingis né Ríkisendurskoðunar dugi til þess að afla þeirra gagna sem þær upplýsingar sem ég hef fengið vísa til og jafnframt, eftir því sem þörf krefur, til þess að afla upplýsinga og skýringa hjá fyrirsvarsmönnum þeirra lögaðila sem koma við sögu í málinu. Markmið upplýsingaöflunar af þessu tilefni væri fyrst og fremst að draga saman og búa til birtingar samandregnar upplýsingar um hver voru í raun atvik og aðkoma einstakra aðila að þátttöku þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupunum, og þá með tilliti til þess að bera megi það saman við þær upplýsingar sem kaupendurnir veittu íslenska ríkinu sem seljanda. Þar skiptir m.a. máli að geta aflað þeirra gagna sem kunna að vera tiltæk um tilflutning fjármuna í tengslum við kaupin.

Í ljósi þeirrar reynslu sem ég hef af því að hafa unnið að slíku verkefni undir áþekktum lagareglum og nú er að finna í lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, hef ég í samræmi við það hlutverk sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis er fengið í 1. gr. þessara laga að því er varðar tillögu um skipun rannsóknarnefndar, ákveðið að senda nefndinni bréf þetta. Tilgangur þess er að kynna nefndinni að mér hafi borist ofangreindar upplýsingar og koma þeirri ábendingu á framfæri við nefndina að ég telji eðlilegast, ef Alþingi telur rétt að freista þess að fá fram og birta nýjar upplýsingar um þátttöku þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í kaupunum á hlut í Búnaðarbankanum, að unnið verði að því verkefni á grundvelli laga nr. 68/2011. Þá kann jafnframt að vera tilefni til þess að bera nýjar upplýsingar sem kunna að koma fram saman við þær upplýsingar sem stjórnvöldum voru látnar í té á sínum tíma og þau skilyrði sem sett voru af hálfu ríkisins við kaupin. Með tilliti til efnis laga nr. 68/2011 tek ég fram að í þeim upplýsingum sem ég hef kynnt mér kemur ekkert fram sem gefur ástæðu til að ætla að þeir sem af hálfu ríkisins tóku ákvörðun um og unnu að sölu á umræddum eignarhluta þess hafi haft vitneskju um þau atriði sem koma fram í þeim upplýsingum sem ég hef vísað til hér að framan.

Eins og kunnugt er samþykkti Alþingi 7. nóvember 2012 ályktun um rannsókn á einkavæðingu þriggja banka sem áður voru í eigu ríkisins, þ.m.t. Búnaðarbanka Íslands hf. Ég tel af því tilefni rétt í ljósi fyrri vinnu minnar í umboði Alþingis við rannsókn þeirra mála og eftir þá athugun sem ég hef gert á hinum nýju upplýsingum, að upplýsa nefndina um það mat mitt að rannsókn og skýrslugerð um þann afmarkaða þátt í einkavæðingu bankanna sem lýtur að þátttöku hins þýska banka í kaupum á Búnaðarbankanum geti farið fram sjálfsætt og óháð því hver kunni að verða endanleg niðurstaða um rannsókn annarra atriða vegna einkavæðingarinnar. Verði ráðist í rannsókn á grundvelli umræddrar ályktunar ætti einnig að vera

unnt að taka þá vinnu sem unnin hefur verið og eftir atvikum skýrslu um rannsókn þessa afmarkaða þáttar inn í viðtækari rannsókn málsins ef vilji stæði til þess. Það er jafnframt mat mitt að ljúka megi vinnu við rannsókn og skýrslugerð um þetta afmarkaða atriði á tiltölulega stuttum tíma, miðað við þær upplýsingar sem ég hef átt kost á að kynna mér. Sérstaklega á þetta við ef kostur er á því að nýta þekkingu og reynslu þeirra sem þegar hafa unnið að athugunum á þessum þætti í einkavæðingu bankanna. Ég tek það fram að ef nefndin óskar eftir þá er ég reiðubúinn til að aðstoða við gerð áætlunar um verkefnið og þann kostnað sem ætla má að fylgi því.

Á síðustu dögum hefur bæði hér á landi og erlendis verið mikil umræða um hlut félaga sem skráð eru í löndum sem veita kost á því að leynd hvíli um skráningu þeirra, fjárhagsleg atriði og starfsemi þeirra, bæði í viðskiptum og vörslu fjármuna. Þau mál og það sem fjallað er um hér að ofan vekja m.a. upp spurningar sem lúta að möguleikum opinberra aðila sem fjalla um ráðstöfun á opinberum eignum til þess að ganga úr skugga um hvaða aðilar standi í raun að baki þeim sem lýsa áhuga sínum á að eignast slíkar eignir eða fjármagna kaupin. Með tilliti til aukinna krafna um gegnsæi og jafnræði í stjórnvöldum sem og við ráðstöfun opinberra eigna, kann að vera ástæða til að huga að því hvort gera verði meiri kröfur til að fyrir liggja upplýsingar um aðild félaga af umræddu tagi að kaupum á opinberum eignum. “

Eins og bréf umboðsmanns ber með sér liggur á þessu stigi ekki fyrir í hverju þær upplýsingarnar sem um ræðir eru fólgnar, hver sé uppruni þeirra eða með hvaða hætti þær eru til þess fallnar að upplýsa málið. Leggja ber hins vegar áherslu á að ónafngreindur einstaklingur hefur snúið sér til umboðsmanns Alþingis með upplýsingar sem að mati umboðsmanns eru til þess fallnar að leiða í ljós hvar og hvernig megi afla gagna og upplýsinga um það hver hafi í raun verið þátttaka hins þýska banka í sölu á umræddum hlut í Búnaðarbanka Íslands hf. Í ljósi stöðu umboðsmanns sem trúnaðarmanns Alþingis og fyrri aðkomu hans að málinu, sem nefndarmaður í rannsóknarnefnd Alþingis á falli bankanna 2008, þykir ekki óvarlagt að leggja til grundvallar mat hans á að umræddar upplýsingar muni leiða í ljós hver var í raun aðkoma hins þýska banka að kaupum á eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf.

1.2.

Lög um rannsóknarnefndir gera ráð fyrir því að Alþingi geti látið fara fram rannsókn á mikilvægu máli sem varðar almenning. Mikilvægi máls þessa felst í því að eyða þeim efasemdum sem uppi hafa verið um raunverulega aðkomu hins þýska banka í kaupum á 45,8% eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. Jafnframt verður að telja mikilvægt að upplýsingarnar verði bornar saman við þær upplýsingar sem stjórnvöldum voru láttnar í té á sínum tíma og þá skilmála sem á var byggt af hálfu ríkisins við kaupin, þ.m.t. um þær breytingar sem leyfðar voru á síðari stigum. Hér þarf líka að hafa í huga að mikilvægi rannsóknarinnar felst ekki síst í því að leiða í ljós úrræði stjórnvalda, sem annast sölu á eignum ríkisins, til þess að ganga úr skugga um hvaða aðilar standi í raun að baki þeim sem lýst hafa áhuga sínum á að eignast slíkar eignir eða fjármagna kaupin. Nú liggur fyrir að á næstunni munu ýmsar verðmætar og samfélagslega mikilvægar eignir sem ríkið fer með verða boðnar til sölu. Það kann því að vera tilefni til þess að huga sérstaklega að framangreindu.

Í ljósi þess að þegar liggja fyrir upplýsingar og athuganir á sölu á umræddum eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. og enn fremur að nokkur tími er liðinn og líklegt er að möguleg refsíabyrgð sé fyrnd er lagt til að skipaður verði einn sérfróður einstaklingur með þekkingu á málinu til þess að draga saman og búa til birtingar upplýsingar um atvik málsins. Jafnframt er í þessu ljósi lagt til að rannsókninni verði lokið eins fljótt og verða má fyrir lok árs 2016.

1.3.

Leggja ber áherslu á að rannsóknin leiði í ljós hina raunverulegu atburðarás við sölu á umræddum eignarhluta ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf., efndir samnings um kaupin og sameiningu Búnaðarbankans og Kaupþings í maí 2003. Mikilvægt er að upplýst verði hvernig þátttaka hins þýska banka kom til og hver þáttur hans var í kaupunum, hvernig mati Fjármálaeftirlitsins var háttáð á hæfi S-hópsins til að fara með virkan eignarhlut í Búnaðarbankanum hf. og hvernig upplýsingagjöf Eglu hf. var til ráðherra, framkvæmdanefndar um einkavæðingu, Fjármálaeftirlitsins og enn fremur Ríkisendurskoðunar um aðkomu hins þýska banka að kaupunum. Þá þarf að huga að því hvort skilyrði kaupsamnings um fjármögnun og meðferð á hinum keypta hlut hafi verið uppfyllt af hálfu Eglu hf. og um lok þátttöku hins þýska banka í kaupunum. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að þýski bankinn var enn meðal hluthafa í Eglu hf. þegar Búnaðarbankinn sameinaðist Kaupþingi vorið 2003 en í mars 2004 féllst viðskiptaráðuneytið á að hluthafar Eglu hf. fengu að eiga viðskipti sín í milli með hluti í félaginu þrátt fyrir sérákvæði í kaupsamningi sem takmarkaði ráðstöfun eigenda Eglu hf. á hlutum í félaginu. Loks er mikilvægt að rannsóknin leiði í ljós hverjir voru í raun möguleikar stjórnvalda eða Ríkisendurskoðunar til þess að átta sig á raunverulegum þætti þýska bankans í kaupunum á grundvelli þeirra upplýsinga sem þessum aðilum voru veittar og þeir öfluðu. Á grundvelli þessara atriða og í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir mun forseti Alþingis afmarka nánar umboð rannsóknarnefndar í samráði við forsætisnefnd.

2.

Þegar nýtt bráðabirgðaákvæði við lög um rannsóknarnefndir, sbr. 14. gr. frumvarps þess sem nú liggur fyrir Alþingi um breytingu á lögum um rannsóknarnefndir hefur öðlast gildi er gert ráð fyrir að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjalli um ályktun Alþingis frá 7. nóvember 2012, um rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Tilgangur þeirrar umfjöllunar í nefndinni er að tryggja að afmörkun og umfang rannsóknarinnar verði í samræmi við ákvæði laga um rannsóknarnefndir með síðari breytingum. Meðal þess sem nauðsynlegt er að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fari yfir er umfjöllun Alþingis og eftirlitsaðila um sölu bankanna, þ.m.t. eftirlitsstofnana Alþingis, sbr. lið 1 hér að framan, og enn fremur löggjöf sem Alþingi hefur sett um meðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum svo bera megi saman þau atriði sem þegar hafa hlotið umfjöllun og þau sem ástæða er til að kanna frekar.

Gert er ráð fyrir því að samhliða rannsókn á þátttöku þýska bankans í kaupum á eignarhlutanum í Búnaðarbanka Íslands hf. fari framangreind athugun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fram, sbr. 4. og 5. mgr. tillögunnar. Að henni lokinni og að fenginni niðurstöðu rannsóknarinnar, sem ætti að liggja tiltölulega skjótt fyrir, verði markvisst unnt að afmarka nánar mögulega rannsókn á grundvelli ályktunar Alþingis frá 7. nóvember 2012, um rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf.