

Álit minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka hf. 22. mars 2022.

Ríkisendurskoðandi tilkynnti um þá ákvörðun að verða við beiðni fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarna Benediktssonar, um að hefja úttekt á framkvæmd sölu ríkisins á 22,5% hlut í Íslandsbanka 8. apríl 2022. Með bréfi 7. apríl 2022 fór ráðherra þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún kannaði og legði mat á hvort framangreind sala hefði samrýmst lögum og góðum stjórnsýsluháttum. Ósk ráðherra var borin upp í kjölfar mikillar gagnrýni almennings og stjórnarandstöðu á framkvæmd sölunnar sem fram fór 22. mars 2022.

Með bréfi 13. nóvember 2022 sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Afmörkun úttektar Ríkisendurskoðunar.

Við úttekt sína á sölu eignarhluta ríkisins í Íslandsbanka lagði Ríkisendurskoðun mat á framkvæmdina og leitaðist einkum við að svara eftirfarandi spurningum:

1. Hvernig samræmdist framkvæmd sölu á 22,5% hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022 ákvæðum laga nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, og laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins?
2. Var framkvæmd sölunnar í samræmi við tillögu og minnisblað Bankasýslu ríkisins um sölumeðferð á eftirstæðum eignarhlut í Íslandsbanka og greinargerð fjármála- og efnahagsráðherra vegna framhalds á sölu á hlutum ríkisins í bankanum?
3. Hvernig var endanlegt söluverð og stærð eignarhlutarins sem var seldur ákveðin?
4. Hvernig var staðið að úthlutun hlutabréfa til fjárfesta í söluférlinu?

Tekið er fram í inngangi skýrslu Ríkisendurskoðunar að úttektin hafi verið unnin á grundvelli laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, en með þeim sé embættinu falið að hafa eftirlit með fjárhagslegum hagsmunum ríkisins í umboði Alþingis. Enn fremur er tekið fram á sama stað að það falli utan hlutverks Ríkisendurskoðunar að taka afstöðu til ágreiningsefna um lagatúlkun og að embættinu beri að gæta varúðar við að álykta almennt um túlkun og skýringu laga, enda sé öðrum aðilum falið það hlutverk að lögum.

Þrátt fyrir að ætlunin hafi verið að leita svara við því hvort framkvæmdin samræmdist lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og lögum um Bankasýslu ríkisins geta niðurstöður Ríkisendurskoðunar, samkvæmt framangreindu, ekki talist fela í sér mat eða álit á því hvort lögum hafi verið fylgt eða þau brotin. Í skýrslunni er enda enga afgerandi afstöðu að finna um hvort framkvæmd sölunnar hafi samrýmst lögum um sölu á eignarhlutum ríkisins eða lögum um Bankasýslu ríkisins. Þá er ekkert fjallað um það hvort salan sé í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar eins og sjá má af afmörkun Ríkisendurskoðunar í upphafi skýrslunnar.

Ríkisendurskoðandi hefur sjálfur ekki kveðið upp úr um umfang athugunarinnar í kjölfar birtingar skýrslunnar. Í frétt á miðlinum mbl.is sagði um afstöðu ríkisendurskoðanda til innihalds skýrslunnar: „Margir hafa velt því fyrir sér hvort að Ríkisendurskoðun hafi í skýrslunni

ýjað að því að lög hafi verið brotin. Guðmundur Björgvin segir þó svo ekki vera enda hafi það ekki verið í verkahring stofnunarinnar að skera úr um það.“ Þá er vitnað beint í ríkisendurskoðanda með eftirfarandi hætti: „Í skýrslunni erum við að benda á fjölmarga annmarka í söluferlinu. Við erum engu að síður ekki að beina athygli að neinum lögbrotum. Ef við hefðum borið kennsl á lögbrot í þessu ferli þá værum við að benda á það. Við tökum hins vegar fram í inngangskafla skýrslunnar að það er ekki á valdsviði Ríkisendurskoðunar að bera kennsl á ágreiningsmál hvað varðar lagatúlkun. Þess háttar mál eru ekkert endilega fyrir augunum á okkur en það sem við bendum á í skýrslunni er hvað lögin sjálf eru matskennd.“¹

Fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, hefur í kjölfarið þrásinnis lýst því yfir að skýrslan sýni fram á að engin lög hafi verið brotin við undirbúning og framkvæmd útboðsins. Í umræðum um skýrsluna á Alþingi sagði hann: „[H]vergi er minnst á að brotið hafi verið gegn lögum sem um efnið gilda eða góðum stjórnsýsluháttum.“ Þessi afstaða hefur einnig komið fram í máli forsætisráðherra, Katrínar Jakobsdóttur. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um skýrsluna segir enn fremur: „Ekki verður annað séð af umfjöllun skýrslunnar en að sá þáttur sölu meðferðarinnar sem var á ábyrgð ráðherra hafi samræmst lögum og meginreglum stjórnsýsluréttar.“²

Þá hefur ráðherra æ ofan í æ haldið því fram að Ríkisendurskoðun hafi farið ofan í saumana á því hvort söluferlið hafi verið framkvæmt í samræmi við lög. Sem dæmi má nefna að á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar með ráðherra sagði hann eftirfarandi: „Hér hefur farið fram athugun ríkisendurskoðanda á því hvernig lögum og stjórnsýslureglum var fylgt við útboðið.“³

Tryggvi Gunnarsson, fyrrverandi umboðsmaður Alþingis, bendir hins vegar á í talpunktum sem hann lagði fram á fundi sínum með nefndinni að ekki sé fjallað um það í skýrslu Ríkisendurskoðunar hvort framkvæmdaraðilar útboðsins hafi gætt meginreglna stjórnsýsluréttar, svo sem rannsóknarreglu eða hæfisreglum, þrátt fyrir að þau lög eigi við um söluferlið. Þá sé heldur ekki fjallað um það hvort skilyrði upplýsingalaga um skráningu gagna vegna stjórnvaldsákvæðana hafi verið uppfyllt, þrátt fyrir að í skýrslunni sé að finna margar ábendingar um skort á skráningu og skjalfestingu viðmiða og beitingu þeirra. Loks sé það ekki greint í skýrslunni hvort framkvæmd sölnunnar hafi verið í samræmi við EES-reglur, til að mynda reglur um ríkisaðstoð.⁴

Ríkisendurskoðandi brást við athugasemdum Tryggva Gunnarssonar í viðtali við RÚV þar sem hann sagðist líta svo á að með talpunktunum velti Tryggvi upp spurningum um lögfræðileg úrlausnarefni sem vert væri að veita gaum en væru ekki í verkahring Ríkisendurskoðunar.⁵

¹ „Stofnunin ekki orðið áskynja um lögbrot“, viðtal við Guðmund Björgvin Helgason ríkisendurskoðanda 15. nóvember 2022: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/11/15/stofnunin_ekki_ordid_askynja_um_log_brot/.

² Skýrsla Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022. Stjórnsýsluúttekt, nóvember 2022. [„Skýrsla Ríkisendurskoðunar“, bls. 20.

³ Opinn fundur í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd um skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka, 23. nóvember 2022: <https://www.althingi.is/altext/upptokur/nefndafundur/?faerslunr=102>. Tilvitnunina má finna á upptöku af fundinum milli 01:15:07 og 01:15:13.

⁴ Talpunktar Tryggva Gunnarssonar á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka 14. desember 2022. Skrá dagsett 15. desember 2022: <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-3784.pdf>.

⁵ „Lögfræðileg úrlausnarefni ekki í verkahring Ríkisendurskoðunar“, viðtal við Guðmund Björgvin Helgason ríkisendurskoðanda, RÚV, 25. janúar 2023: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-01-25-logfraedileg-urloausnarefni-ekki-i-verkahring-rikisendurskodunar>.

Minni hlutinn telur mikilvægt að ítreka að úttekt ríkisendurskoðanda fól ekki í sér athugun á því hvort farið hefði verið að stjórnslulögum líkt og fjármálaráðherra hefur haldið fram, enda var það ekki hluti af þeim spurningum sem lagt var upp með. Spurningunni um það hvort undirbúningur og framkvæmd sölumæðferðarinnar hafi verið í samræmi við lög er því enn ósvarað.

Helstu ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Meðal þess sem athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós var að standa hefði þurft betur að undirbúningi og framkvæmd sölunnar. Meginmarkmið sölunnar og viðmið varðandi framkvæmd hefðu verið á reiki og hugtakanotkun og upplýsingagjöf í þeim gögnum sem Bankasýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti lögðu fyrir Alþingi hefði ekki verið til þess fallin að draga upp skýra mynd af tilhögun söluférlisins. Þá hefði hvorki verið tekið nægjanlegt tillit til mögulegrar orðsporsáhættu né gætt, eins vel og mögulegt var, meginreglna um gagnsæi og hlutlægni. Eins og tilboðsfyrirkomulagið var afmarkað og útfært hefði það ekki getað tryggt fullt jafnræði þeirra fjárfesta sem því var beint að.

Jafnframt hefði Bankasýsla ríkisins ekki búið yfir reynslu af tilboðsfyrirkomulagi í aðdraganda sölunnar og í söluférlinu öllu verið afar háð utanaðkomandi ráðgjöf og þekkingu. Ekki hefðu verið gerðar tilhlýðilegar kröfur til umsjónaraðila, söluráðgjafa og söluaðila um umgjörð og framkvæmd sölunnar.

Enn fremur hefði þurft að upplýsa með afdráttarlausum hætti um það hvað fólst í settum skilyrðum um hæfa fjárfesta, þ.e. hvers eðlis væntanlegur kaupendahópur yrði. Með því að notast við hugtökin „hæfir fjárfestar“ eða „hæfir fagfjárfestar“ hefði verið hætta á að nefndarmenn sem fjölluðu um málið, og aðrir sem vildu kynna sér áform um söluférlid, stæðu í þeirri trú að þar væri eingöngu um að ræða fjárfesta sem hefðu aðalstarfi að fjárfesta í fjármálageringum. Það er því niðurstaða Ríkisendurskoðunar að Bankasýsla ríkisins hafi í aðdraganda söluférlisins ekki sinnt með fullnægjandi hætti því hlutverki sínu skv. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009, sem gilda um stofnunina, að tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings. Stofnuninni, og eftir atvikum fjármála- og efnahagsráðuneyti, hafi ekki tekist að miðla upplýsingum um fyrirhugaða sölu með skýrum og árangursríkum hætti.

Þá er það niðurstaða Ríkisendurskoðunar að skipulögð upplýsingagjöf hefði verið sérstaklega nauðsynleg í ljósi þess að tilboðsfyrirkomulagi hafði aldrei áður verið beitt sem söluaðferð á eignarhlut ríkisins í fjármálafyrirtæki. Þeirri upplýsingagjöf var að mati Ríkisendurskoðunar ábótavant, sérstaklega með tilliti til þess að ráðuneytinu hefði mátt vera ljóst að hjá Bankasýslu ríkisins störfuðu einungis þrír starfsmenn sem höfðu enga reynslu af sölu ríkiseigna með tilboðsfyrirkomulagi og takmarkað svigrúm til almennrar upplýsingagjafar. Þá kom fram á opnum fundi með nefndinni að það hefði verið mat ríkisendurskoðanda að þau markmið sem fjallað hefði verið um í greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytis⁶ til þingsins 10. febrúar 2022 hefðu verið um margt óskýr og unnið í mismunandi áttir.

Ríkisendurskoðun vikur í skýrslu sinni aðeins nánar að flokkun fjárfesta í söluférlinu af hálfu söluaðila. Fram kemur að samkvæmt Íslandsbanka, einum af þremur umsjónaraðilum sölunnar, hafi fjárfestum sem voru ekki í viðskiptum við bankann fram að söludeginum gefist kostur á að sækja um og eftir atvikum fá flokkun hjá honum sem hæfir fjárfestar meðan á söl-

⁶ „Greinargerð um áformaða sölumæðferð á eignarhlutum Íslandsbanka hf.“, fjármála- og efnahagsráðuneyti, 10. febrúar 2022: https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Bref_til_%c3%being_nefnda.pdf.

unni stóð. Þá hafi verið horft til fullyrðinga frá þeim sjálfum um að þeir teldust hæfir fjárfestar, en bankinn hafi þurft að meta upplýsingar þess efnis sjálfstætt. Tekið er fram að ekki hafi verið kannað hvernig þessu var háttáð hjá öðrum umsjónaraðilum, söluráðgjöfum eða söluaðilum við mat þeirra á hæfum fjárfestum, en sá hluti söluferlisins sæti eftirliti Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Bankasýslan hafi vísað til þess að fjármálafyrirtækjum beri lögum samkvæmt að setja sér innri reglur um ráðstafanir gegn hagsmunaárekstrum og metið það svo að regluverk fjármálamarkaðarins væri þannig að slíkar innri reglur umsjónaraðila, söluráðgjafa og söluaðila kæmu í veg fyrir hagsmunaárekstra í sölunni. Engu að síður telur Ríkisendurskoðun ljóst að innri reglur Íslandsbanka hafi ekki komið í veg fyrir slíkt.

Einnig er í skýrslu Ríkisendurskoðunar fjallað talsvert um ákvarðanatöku um leiðbeinandi verð og magn eignarhluta í söluferlinu. Þrátt fyrir að ekki hafi verið gert ráð fyrir því að gefa út leiðbeinandi lokaverð og magn í drögum að tímalínu sem unnin var fyrir söludaginn ákvað Bankasýslan í samráði við ráðgjafa sína að gefa það út á lokaspretti útboðsins til þess „að fá fjárfesta, aðallega erlenda, til að hækka verð tilboða án þess þó að orsaka atburðarás sem gæti leitt til þess að þeir myndu falla frá kaupunum“, sbr. umfjöllun á bls. 12 í skýrslunni.

Að mati Ríkisendurskoðunar var eftirspurn eftir hlutunum vanmetin við ákvörðun um leiðbeinandi lokaverð vegna margvíslegra annmarka á framkvæmdinni. Að sama skapi hefðu upplýsingar í rökstuddu mati með tillögu til ráðherra verið ónákvæmar varðandi fjölda fjárfesta sem skráðu sig fyrir hlutum og heildarfjárhæð tilboða. Ákvörðun ráðherra hefði því byggst á ónákvæmum upplýsingum. Ríkisendurskoðun telur að finna megi skýr merki um að endanlegt söluverð hlutanna hafi fyrst og fremst ráðist af eftirspurn erlendra fjárfesta. Ráðgjafar Bankasýslunnar töldu óráðlegt að leiðbeinandi lokaverð, sem gefið var út skömmu áður en sölu lauk, yrði hærra en 117 kr. á hlut af ótta við að erlendir fjárfestar féllu frá þátttöku, sbr. umfjöllun á bls. 8 í skýrslunni. Þó var ekkert í kynningargögnum Bankasýslunnar eða fjármála- og efnahagsráðuneytis í aðdraganda sölunnar sem gaf til kynna að aðkoma erlendra fjárfesta að kaupunum myndi hafa það vægi við ákvörðun um endanlegt söluverð sem hún reyndist hafa.

Í úttektarvinnu Ríkisendurskoðunar kom oft fram af hálfu fulltrúa Bankasýslu ríkisins og fjármálaráðgjafa stofnunarinnar að úrvinnsla söluferlis eftir tilboðsfyrirkomulagi væri frekar í ætt við list en vísindi. Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkt söluferli um margt óformlegt, og háð, undir miklu tímaálagi, huglægu mati margra aðila sem að sölunni koma, m.a. aðila sem starfa á markaði. Eins og því hafi verið beitt gefi tilboðsfyrirkomulagið sig ekki vel að endurskoðun og prófun líkt og ákvarðanir stjórnvalda þurfa jafnan að gera.

Að endingu má nefna að Bankasýslan tók þá ákvörðun, að ráði ráðgjafa sinna, að leggja til við ráðherra að eignarhluturinn skyldi seldur á lægra verði en dagslokagengi, að því er virðist til að ná fram öðrum markmiðum en forgangsmarkmiði sínu og meginreglu laga um sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum um hagkvæmni eða hæsta verð. Viðmiðin sem Bankasýslan leit til við úthlutun á hlutunum voru sex:

- Dreift eignarhald og fjölbreytileiki í eigendahópi.
- Efling innlendra fjármálamarkaða.
- Aukin virk samkeppni á fjármálamarkaði.
- Að fjárfestar sem horfi til lengri tíma fjárfestinga verði fyrir minni skerðingu en skammtímafjárfestar.
- Langtímahagsmunir ríkissjóðs með tilliti til áhættu.
- Áhrif á eftirmarkað.

Hlutfallslegt vægi hvers og eins viðmiðs lá ekki fyrir þegar ákvörðun um skerðingu tilboða var tekin. Hvorki hafa fengist fullnægjandi svör frá Bankasýslunni um það né hvernig viðmiðunum var beitt við úthlutunina. Ríkisendurskoðun gagnrýndi að ekki hefði verið búið að ákveða eða skjalfesta með hvaða hætti skyldi leggja mat á tilboð ef önnur atriði en hæsta verð áttu að ráða eða hvernig ætti að beita þeim fjölbreyttu viðmiðum sem taka þurfti tillit til. Slikur undirbúningur hefði þó verið í samræmi við góða stjórnarsýsluhætti og til þess fallinn að skapa traust á framkvæmd sölunnar.

Þar af leiðandi liggur ekki fyrir með skýrum hætti hvernig tilboðin voru metin eða hvað réð flokkun fjárfesta í langtíma- og skammtímafjárfesta, en langtímafjárfestar voru almennt minna skertir en skammtímafjárfestar, að undanskildum einkafjárfestum.

Loks er það samandregin niðurstaða úttektar Ríkisendurskoðunar að fjölþættir annmarkar hafi verið á söluférlinu sem lúta bæði að undirbúningi og framkvæmd sölunnar og því að orðsporsáhætta við sölu opinberra eigna hafi verið vanmetin fyrir söluférlid.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Nefndin fékk á sinn fund Guðmund Björgvin Helgason ríkisendurskoðanda, Jarþrúði Hönnu Jóhannsdóttur, Elísabetu Stefánsdóttur og Harald Guðmundsson frá Ríkisendurskoðun, Jón Gunnar Jónsson forstjóra og Lárus L. Blöndal stjórnarformann frá Bankasýslu ríkisins, og með þeim komu Óttar Pálsson og Maren Albertsdóttir, lögmennt hjá LOGOS, Atla Þór Fanndal frá Transparency International, Hersi Sigurgeirsson, Ásgeir Brynjar Torfason, Guðrúnu Johnsen, Bjarna Benediktsson fjármála- og efnahagsráðherra og Harald Steinþórsson og Sigurð H. Helgason frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Jónu Björk Guðnadóttur og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Þórð Pálsson, Marinó Örn Tryggvason, Erlend Magnússon, Simon North og Bruce Hilland frá STJ Advisors Group Limited, Hafstein Dan Kristjánsson, Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur, Katrínu Jakobsdóttur forsætisráðherra, Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóra í forsætisráðuneytinu, Henny Hinz og Sigurð Örn Guðleifsson frá forsætisráðuneyti, Lilju Dögg Alfreðsdóttur menningar- og viðskiptaráðherra, Jón Þorvarð Sigurgeirsson og Hafþór Eide Hafþórsson frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, Vilhjálmm Árnason prófessor, Ólaf Sigurðsson, framkvæmdastjóra hjá Birtu lífeyrissjóði, Elínu Jónsdóttur, deildarforseta lagadeildar Háskólans á Bifröst, og Tryggva Gunnarsson, lögfræðing og fyrrverandi umbodsmann Alþingis. Nefndinni bárust erindi og umsagnir frá Ríkisendurskoðun, Bankasýslu ríkisins, STJ Advisors, Ásgeiri Brynjari Torfasyni og Tryggva Gunnarssyni.

Umfjöllun nefndarinnar um skýrslu ríkisendurskoðanda hefur verið ítarleg og umfangsmikil en er þó þeim annmörkum háð að nokkrir aðilar úr fræðasamfélaginu þáðu ekki boð nefndarinnar um að deila sérfræðipækkingu sinni um efnisatriði skýrslunnar með nefndinni. Sömuleiðis gagnrýnir minni hlutinn að meiri hlutinn hafi fellt tillögu minni hlutans þess efnis að óska eftir sjálfstæðu lögfræðialiti sem fæli í sér mat á stjórnarsýslulegum þætti sölunnar á hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022 með tilliti til meðferðar valds og ákvarðanatöku við söluna. Enn er mörgum spurningum ósvarað varðandi söluférlid, ekki sist vegna ófullnægjandi umfjöllunar um hvort salan hafi samræmst ákvæðum stjórnarsýslulaga. Það verður því að teljast andstætt faglegru málsmeðferð að hafna þessari sjálfsögðu beiðni um upplýsingar sem hafði þann eina tilgang að undirbyggja faglegra afgreiðslu nefndarinnar á skýrslu Ríkisendurskoðunar. Minni hlutinn gerir alvarlega athugasemd við þau vinnubrögð meiri hlutans að koma í veg fyrir að nefndin hafi getað aflað nauðsynlegra gagna við meðferð málsins.

Stjórnsýsla Bankasýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðherra.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem fjármála- og efnahagsráðherra fer með yfirstjórn yfir, og Bankasýsla ríkisins eru ríkisstofnanir og hluti af stjórnsýslu ríkisins. Engin ákvæði er að finna í lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, eða lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, um undanþágur frá reglum stjórnsýslulaga.⁷

Í dómi Hæstaréttar 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 var því slegið föstu að þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gildi um þá ákvörðun reglur stjórnsýsluréttar. Af framangreindu er því ljóst að ákvæði stjórnsýslulaga gilda um starfsemi Bankasýslunnar sem og ákvarðanir ráðherra sem hann tekur skv. 2. mgr. 2. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er ekkert fjallað um það hvort undirbúningur og framkvæmd sölumeðferðarinnar hafi samrýmst stjórnsýslulögum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar. Þó er rík ástæða til að kanna hvort svo hafi verið, m.a. vegna þeirra athugasemda sem fram koma í skýrslunni sjálfri um skort á jafnræði milli kaupenda, um mikla vankanta á upplýsingaöflun og upplýsingagiöf með tilliti til rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, um huglægt mat Bankasýslunnar við úthlutun hlutabréfanna með tilliti til skilyrða um að málefnaleg sjónarmið liggja að baki stjórnvaldsákvörðunum og um mögulegt valdframsal ráðherra til Bankasýslunnar þegar hann gaf stofnuninni umboð til að undirrita samninga fyrir hönd ríkisins og um það hvers eðlis það hafi verið og hvort ráðherra hafi yfirleitt verið heimilt að veita slíkt umboð.

Hæfisreglur stjórnsýslulaga.

Sérstakar hæfisreglur stjórnsýslulagalúta m.a. að tengslum og hagsmunum sem sá, er tekur ákvörðun, má ekki hafa af úrlausn málsins. Eigi einhver þeirra vanhæfisástæðna við sem getið er í 1.–6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, telst sá sem tekur stjórnvaldsákvörðun vanhæfur til meðferðar málsins og má ekki koma að undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Vert er að nefna að skv. 3. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga gilda hæfisskilyrðin einnig um samninga einkaréttarlegs eðlis.⁸

Af ákvæði 1. mgr. 4. gr. stjórnsýslulaga leiðir að vanhæfur aðili má ekki taka þátt í meðferð stjórnsýslumáls á neinu stigi þess. Ágreiningur um sölu á hlutabréfum í eigu ríkisins hefur áður komið til kasta dómstóla og reyndi þá á hæfi ráðherra varðandi aðkomu hans að sölu.⁹ Þá koma nokkur sjónarmið til skoðunar sem viðurkennd eru innan stjórnsýsluréttarins. Í fyrsta lagi öryggissjónarmið; þeim sem tekur ákvörðun ber að víkja sæti ef telja verður að hann sé hlutdrægur eða að hætta sé á því. Í öðru lagi traustssjónarmið; þ.e. að ekki sé nægilegt að tryggja að komist hafi verið að rétttri niðurstöðu í máli heldur verði almenningur að geta treyst því að svo hafi verið. Af þeim sökum er yfirleitt rétt að víkja sæti þegar vafi leikur á um hæfi.¹⁰

Í ljósi framangreinds, þeirra hagsmuna sem voru undir og þess að málið varðar traust almenningu gagnvart Alþingi og stjórnvöldum er nauðsynlegt að fá úr því skorið hvort sam-

⁷ „Reglur um meðferð valds og ákvarðanatöku við sölu á eignum ríkisins“, talpunktar Tryggva Gunnarssonar lögfræðings á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 14. desember 2022, [„Talpunktar Tryggva Gunnarssonar“], bls. 1.

⁸ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur: málsmeðferð, bls. 247–248.

⁹ Sjá t.d. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júní 1994 um sölu á hlutabréfum í SR-mjöli og dóm Hæstaréttar 8. maí 2008 í máli nr. 379/2007 vegna sölu hlutabréfa í Íslenskum aðalverktökum hf.

¹⁰ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur: málsmeðferð, bls. 335.

þykkt ráðherra á kauptilboði föður síns í hlut í Íslandsbanka hafi samrýmst reglum stjórn-sýsluréttar um sérstakt hæfi.

Hæfi ráðherra.

Faðir fjármála- og efnahagsráðherra, Benedikt Sveinsson, var meðal kaupenda í útboðinu, en hann keypti hluti að andvirði 54.873.585 kr. í gegnum fjárfestingarfélag sitt Hafsilfur ehf.¹¹ Fjármála- og efnahagsráðherra hefur andmælt því að reglur stjórn-sýslulaga um sérstakt hæfi eigi við um sölumeðferðina. Hins vegar er alveg skýrt skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga að opinber starfsmaður er vanhæfur til meðferðar máls ef hann er skyldur aðila máls í beinan legg. Þá er vert að nefna að í ljósi umfangsmikilla viðskipta föður fjármála- og efnahagsráðherra um áratugaskeið í íslensku viðskiptalífi hvíldi enn ríkari skylda á ráðherra að tryggja að slíkur hagsmunaárekstur yrði ekki. Ráðherra tók fram í viðtali að hann sjálfur hefði ekki tekið þátt í útboðinu og að hann hefði sérstaklega mælt fyrir um það við sitt fólk að gera það ekki.¹²

Þessi ummæli benda til þess að hann hafi verið meðvitaður um stöðuna áður en salan fór fram en samt sem áður látið farast fyrir að koma í veg fyrir að hún raungerðist. Honum var í lófa lagið að beina þeim tilmælum til undirstofnunar sinnar, Bankasýslu ríkisins, að tryggja sérstaklega að slíkur hagsmunaárekstur ætti sér ekki stað, en það gerði hann ekki. Ástæða er til að áréttta að í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 155/2012 segir: „Þegar tilboð í eignarhlut liggja fyrir skal Bankasýsla ríkisins skila ráðherra rökstuddu mati á þeim. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað og undirritar samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhlutarins.“ Ákvörðunin er í höndum og á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra, hefur haldið því fram að honum hafi ekki borið skylda til að kanna sérstakt hæfi sitt gagnvart kaupendum í útboðinu vegna þess að Bankasýslunni hafi verið falið að framkvæma söluna og að honum hafi ekki verið kunnugt um aðkomu föður síns að kaupunum.

Ríkisendurskoðandi tók undir þessa túlkun ráðherra á opnum fundi með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þegar hann svaraði því til, aðspurður um hvort ráðherra bæri ekki að gæta að hæfi sínu, að hann fengi ekki séð að „kviknað hefði á“ skyldu ráðherrans til að gæta að hæfi sínu. Þó er rétt að ítreka að úttekt Ríkisendurskoðunar fjallar ekki að neinu leyti um hæfisreglur stjórn-sýslulaga.

Hæfi fulltrúa Bankasýslunnar.

Í 3. mgr. 6. gr. laga um Bankasýslu ríkisins kemur fram að stjórnarmenn og forstjóri skuli hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála sem varða aðila sem eru tengdir þeim persónulega eða fjárhagslega. Fulltrúar Bankasýslunnar hafa haldið því fram að þeir hafi ekki vitað að eigandi Hafsilfurs ehf. væri faðir fjármála- og efnahagsráðherra og því ekki séð ástæðu til að upplýsa ráðherra um mögulegt vanhæfi sitt.

Þá hefur á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar verið fullyrt af fulltrúum Bankasýslunnar og lögmönnum þeirra að reglur stjórn-sýslulaga um sérstakt hæfi eigi ekki við ef stjórnvaldið sem tekur ákvörðun veit ekki gagnvart hverjum hún tekur umrædda ákvörðun. Þannig hafi vanþekking Bankasýslunnar á mótaðilum sínum í útboðinu, sú stað-

¹¹ „Áskrifendur í útboði með tilboðsfyrirkomulagi“. Stjórnarráðið: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Fagfjarfestar_utbod.pdf.

¹² „Segir föður sinn hafa keypt í trássi við sína ósk“, viðtal á Vísi, 8. apríl 2022: <https://www.visir.is/g/20222246297d>.

reynd að þeir könnuðu ekki hverjir stæðu raunverulega að baki tilboðum í eignarhlutinn, orðið þess valdandi að ekki væri þörf á að þeir könnuðu sérstakt hæfi sitt gagnvart kaupendum í útboðinu eins og stjórnarsýslulög gera kröfu um að stjórnvald geri að eigin frumkvæði.

Hvorki fjármála- og efnahagsráðherra né Bankasýsla ríkisins töldu því nokkurt tilefni til þess að hafa frumkvæði að því að gæta að sérstöku hæfi sínu við undirbúning og ákvarðanatöku um söluna í samræmi við hæfisreglur stjórnarsýsluréttar.

Minni hlutinn lýsir furðu sinni á því að sú vanræksla Bankasýslunnar, og eftir atvikum fjármála- og efnahagsráðherra, að uppfylla rannsóknarskyldu sína samkvæmt stjórnarsýslulögum, og hafa þannig að minnsta kosti vitneskju um gagnvart hverjum hún tekur ákvörðun, geti talist grundvöllur fyrir því að vanrækja frumkvæðisskyldu sama stjórnvalds um að kanna sérstakt hæfi sitt til að taka ákvörðun.

Þá getur minni hlutinn ekki tekið undir þá túlkun Ríkisendurskoðunar að lagaáskilnaður um mat á sérstöku hæfi kvikni eða slokkni eins og um ljósrofa sé að ræða. Skylda til að kanna hæfi sitt er svo gott sem algild í stjórnarsýslurétti, og hvílir á stjórnvaldi að sjá til þess að eigin frumkvæði að málsatvik stjórnarsýslumáls séu nægilega upplýst áður en það tekur ákvörðun í því.

Minni hlutinn telur gagnrýnisvert að ríkisendurskoðandi hafi að engu leyti fjallað um hæfisreglur stjórnarsýslulaga í skýrslu sinni en engu að síður oft sagt það opinberlega í kjölfarið að ekki hafi verið ástæða fyrir málsaðila til að gæta að hæfi sínu. Að mati minni hlutans hafa þessi mótsagnakenndu skilaboð frá ríkisendurskoðanda ekki verið til þess fallin að upplýsa um málsatvik heldur hafi þau þvert á móti rýrt getu almennings og þingsins til að mynda sér upplýsta afstöðu til álitaefnisins. Minni hlutinn harmar að ekki hafi verið vilji til þess af hálfu meiri hlutans að fá úr þessu álitaefni skorið með sjálfstæðu lögfræðialiti, en sú tillaga minni hlutans var felld á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 23. janúar 2023.

Að mati minni hlutans getur rannsókn á sölumeðferðinni ekki talist lokið enda hefur ekki verið fjallað um grundvallarþætti málsins og síst þá sem varða hæfi ráðherra.

Framsal á valdheimildum ráðherra.

Ríkisendurskoðun tók ekki afstöðu til framsals ráðherra á ákvörðunarvaldi sínu til Bankasýslunnar í skýrslu sinni. Með valdframsali er átt við það þegar valdbært stjórnvald tekur ákvörðun um að framselja öðrum aðila að fara með stjórnarsýsluvald sitt á ákveðnu sviði. Framsalið sem hér um ræðir felst annars vegar í ákvörðun um mat á tilboðum og hins vegar í ákvörðun um hina endanlegu sölu hlutanna.

Varðandi hið fyrrgreinda kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar að ekki liggi fyrir hvernig viðmiðum, sem Bankasýslan lagði til við ráðherra að skyldu höfð að leiðarljósi við úthlutun, hafi verið beitt. Ríkisendurskoðun tók ekki til sérstakrar skoðunar hvort fullnægjandi lagastoð hefði verið fyrir viðmiðunum eða hvort á grundvelli þeirra hefði verið heimilt að víkja frá ákvæði 3. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármála- og efnahagsmálum, nr. 155/2012, varðandi það að leita skuli að meginreglu til hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti.

Varðandi hið síðarnefnda er ytra valdframsal, þegar valdbært stjórnvald framselur vald sitt til annars stjórnvalds, óheimilt nema skýr lagaheimild standi til þess og innra valdframsal, þegar vald er framselt til starfsmanns eða nefndar innan sama stjórnvalds, heimilt á grundvelli venju nema þegar lög banna það sérstaklega eða þau taka skýra afstöðu til verkaskiptingar innan embættis.¹³ Í 2. mgr. 4. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármála-

¹³ Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“, *Tímarit lögfræðinga*, 4. tbl. 2005, bls. 463.

fyrirtækjum er kveðið skýrt á um það að ráðherra taki ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað og undirriti samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhluta. Lögin heimila því ekki valdframsal ráðherra til undirstofnunar, í þessu tilviki Bankasýslu ríkisins. Um þetta atriði var heldur enga umfjöllun að finna í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Form- og efnisreglur um málsmeðferð og ákvarðanatöku fela í sér fyrirmæli löggjafans, í umboði almennings, um hvernig handhafar opinbers valds eigi og megi haga meðferð þessa valds, og að almenningur eigi að geta gengið út frá því að þessum fyrirmælum sé fylgt. Í ljósi þessa er mikilvægt að stjórnvöld fylgi reglum um undirbúning, málsmeðferð og ákvarðanatöku.¹⁴ Að mati minni hlutans er því gagnrýnisvert að Ríkisendurskoðun hafi ekki gert meðferð opinbers valds að umfjöllunarefni í skýrslu sinni og upplýst um það hvort framsal opinbers valds hafi samræmst form- og efnisreglum þar að lútandi.

Rannsóknarregla stjórnsluréttar.

Með rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, er kveðið á um þá almennu reglu að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í rannsóknarreglunni felst m.a. sú skylda stjórnvalds að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að rannsaka málsatvik stjórnslumáls með það að markmiði að þau liggi fyrir með nægjanlega skýrum hætti áður en ákvörðun er tekin í því. Mál telst nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem eru nauðsynlegar til að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verður almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem búa að baki ákvörðun séu sannar og réttar.

Að mati minni hlutans er nauðsynlegt að fá úr því skorið hvort ráðherra hafi uppfyllt rannsóknarskyldu sína. Gekk hann til að mynda úr skugga um að hið rökstudda mat frá Bankasýslunni uppfyllti lagalegar kröfur miðað við reglur stjórnsluréttar og laga um sölumeðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum?

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur eftirfarandi fram á bls. 60: „[R]ökstutt mat Bankasýslunnar til ráðherra innihélt engan rökstuðning fyrir ákvörðun lokaverðs eða hvernig ákvörðun um það hafði áhrif á samsetningu kaupendahópsins. Ráðuneytið hafði hvorki nákvæmar upplýsingar um endanlega stöðu tilboðabókarinnar né hvernig átti að beita viðmiðum Bankasýslunnar við úthlutun hlutabréfanna sem kynnt voru í rökstudda matinu.“

Þá er eftirfarandi sérstaklega áréttað í skýrslunni á bls. 26: „[P]ótt ekki sé gert ráð fyrir aðkomu ráðherra að framkvæmd sölunnar ber hann engu að síður ábyrgð á því að sölufarlið sé í samræmi við þær forsendur og þau skilyrði sem lögð voru til grundvallar í greinargerð hans. Honum ber því að hafa eftirlit með söluferlinu og ganga úr skugga um að það hafi verið í samræmi við greinargerðina áður en hann tekur ákvörðun um sölu.“

Rannsóknarregla stjórnsluréttar er sérstaklega áréttað í greinargerð með frumvarpi til laga um Bankasýslu ríkisins, en þar kemur fram að mikilvægt sé að vandað verði til verka við sölu á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum og að vel og faglega verði unnið að undirbúningi á sölu eignarhluta þegar þar kemur. Í því samhengi vakna áleitnar spurningar um það hvort Bankasýsla ríkisins hafi uppfyllt rannsóknarskyldu sína við undirbúning og framkvæmd sölumeðferðarinnar.

Eins og fram hefur komið samþykkti Bankasýslan tilboð frá eignastýringardeildum fjármálafyrirtækja án þess að nöfn þeirra aðila sem raunverulega voru að baki kaupunum hefðu verið gefin upp til söluaðila Bankasýslunnar. Fulltrúar Bankasýslunnar sögðu einnig að þeir

¹⁴ Talpunktar Tryggva Gunnarssonar, bls. 5.

hefðu ekki haft vitneskju um að faðir fjármála- og efnahagsráðherra stæði að baki einu tilboðanna sem samþykkt var af þeirra hálfu.

Á opnum fundi nefndarinnar með fulltrúum Bankasýslunnar kom raunar fram með afgerandi hætti að Bankasýslan hefði ekki kannað hverjir stæðu raunverulega að baki þeim tilboðum sem bárust í hlut ríkisins í Íslandsbanka.

Að mati minni hlutans var því ómögulegt fyrir Bankasýsluna að meta hvort úthlutun til aðila sem Bankasýslan vissi ekki nokkur deili á uppfyllti þau markmið sem Bankasýslan hélt fram í rökstuddu mati sínu til ráðherra.

Jafnræðisreglan.

Mikilvægt er að fá úr því skorið hvort og í hvaða mæli gætt var jafnræðisreglu stjórnsluréttar, en skv. 11. gr. stjórnslulaga skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála. Þá þarf einnig að kanna áskilnað um jafnræði, sbr. ákvæði laga nr. 155/2012, eins og reifað hefur verið að framan, og viðeigandi EES-reglur um að tilboðsgjafar njóti jafnræðis. Færa má rök fyrir því að eftir að ákvörðun um tilboðsleið var tekin hefði þurft að grípa til ráðstafana til að gefa öllum þeim, sem kynnu að hafa áhuga á að taka þátt í kaupunum og uppfylltu nánari skilyrði þar um, tækifæri til að sækja um og fá skráningu áður en tilboðssöfnun fór fram.

Í skýrslunni kemur fram að flokkun fjárfesta í hæfa fjárfesta hafi verið framkvæmd hjá hverju fjármálafyrirtæki um sig. Fram hefur komið að framkvæmd fyrirtækjanna var ekki samræmd og Ríkisendurskoðun kannaði ekki hvort ólík viðmið milli söluaðila hafi haft áhrif á jafnræði meðal þeirra sem leituðust eftir því að kaupa hluti í söluferlinu. Þá fjallaði Ríkisendurskoðun í skýrslu sinni ekki um það hvort ráðherra hefði borið að auglýsa sölnu og fyrirhugaða tilboðssöfnun opinberlega í aðdraganda hennar.

Skráningarskylda.

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun ekki mat á það hvort söluferlið hefði samræmst ákvæðum upplýsingalaga, nr. 140/2012. Í ljósi tildraga skýrslunnar og þeirra hagsmuna sem um ræðir er það mat minni hlutans að tilefni hafi verið fyrir Ríkisendurskoðun annars vegar að taka til umfjöllunar birtingu upplýsinga í tengslum við sölnu og hins vegar að taka afstöðu til þess hvort ákvarðanir Bankasýslunnar hafi verið skráningarskyldar á grundvelli laganna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir á bls. 16: „Bankasýslan hefði þurft að ákveða áður en söluferlið hófst með hvaða hætti skyldi leggja mat á tilboð ef önnur atriði en hæsta verð áttu að ráða. Æskilegt hefði verið að slík viðmið væru skráð og að fyrir lægi hvernig ætti að beita þeim. Undirbúningur af því tagi var nauðsynlegur í ljósi fjölbreytileika þeirra viðmiða sem stofnuninni var falið að taka tillit til, fjölda tilboðsgjafa í söluferlinu og þess skamma tíma sem gafst við úthlutun hlutabréfanna eftir að söfnun tilboða lauk. Slíkur undirbúningur hefði verið í samræmi við góða stjórnsluhætti og til þess fallinn að skapa traust á framkvæmd sölnunnar.“

Tryggvi Gunnarsson gerði athugasemd við þessa nálgun Ríkisendurskoðunar á skráningu upplýsinga af hálfu Bankasýslunnar: „Í skýrslu ríkisendurskoðanda er fundið að því að skort hafi á skráningu og skjalfestingu viðmiða og hvernig ætti að beita þeim sem og á hverju niðurstaða um úthlutun var reist til að tryggja sönnur. Það er talið að slíkt hefði verið í samræmi við góða stjórnsluhætti. Ekki er vikið að því í skýrslunni hvort þarna hafi í einhverjum tilvikum verið um að ræða stjórnvaldsákvarðanir og þar með hvort skráningarskylda skv.

1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, hafi átt við eða eftir atvikum regla 2. mgr. sömu lagagreinar.¹⁵

Minni hlutinn tekur undir þessa athugasemd Tryggva Gunnarssonar og telur mikilvægt að fá úr því skorið hvort sú ákvörðun Bankasýslunnar að skrá ekki með hvaða hætti úthlutun fór fram standist upplýsingalög.

Var farið að lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum?

Þó að afmörkun ríkisendurskoðanda á efni skýrslunnar geri ráð fyrir að mat sé lagt á hvort framkvæmd sölu á 22,5% hlut ríkisins í Íslandsbanka hafi samræmst ákvæðum laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, og laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, hefur ríkisendurskoðandi staðhæft að hann telji það ekki í verkahring Ríkisendurskoðunar að leiða til lykta lögfræðileg úrlausnarefni um sölu.¹⁶ Þrátt fyrir það er að finna allmargar athugasemdir í skýrslunni þar sem ýjað er að því að ekki hafi verið farið að lögum við sölumeðferðina þótt ekki sé það sagt berum orðum.

Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á 1. mgr. 3. gr. laga nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, í skýrslunni og segir þar: „[...] skal leggja áherslu á hagkvæmni, opið sölufarli, gagnsæi og hlutlægni þegar ákvörðun er tekin um undirbúning og framkvæmd sölumeðferðar og kappkosta að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármálamarkaði. Með hagkvæmni er átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti. Þess skal jafnframt gætt að skilyrði sem tilboðsgjöfum eru sett séu sanngjörn og að þeir njóti jafnræðis.“

Athygli vekur að Ríkisendurskoðun bendir á að flest umrædd skilyrði hafi ýmist ekki verið uppfyllt eða aðeins uppfyllt að hluta við undirbúning og framkvæmd sölunnar, líkt og umrætt lagaákvæði segir fyrir um.

Krafan um gagnsæi.

Ríkisendurskoðun bendir margsinnis á að Bankasýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi ekki uppfyllt lagakröfu um gagnsæi við undirbúning og framkvæmd sölumeðferðarinnar.

Á bls. 10 í skýrslunni segir: „Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að Bankasýslan hafi í aðdraganda sölufarlisins ekki sinnt með fullnægjandi hætti hlutverki sínu skv. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009 um stofnunina að tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings. Stofnuninni tókst ekki að miðla upplýsingum um fyrirhugaða sölu með skýrum og árangursríkum hætti. Sama má segja um upplýsingagjöf fjármála- og efnahagsráðuneytis við birtingu greinargerðar ráðherra vegna framhalds á sölu á hlutum ríkisins í Íslandsbanka.“

Þá segir á bls. 30 í skýrslunni: „Ríkisendurskoðun telur að gagnsæi um sölufarlið í aðdraganda sölunnar sem fram fór 22. mars 2022 hafi verið ábótavant.“

Loks segir á bls. 68 í skýrslunni: „Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að skort hafi á gagnsæi og fyrirsjáanleika í ákvarðanatöku tengdri flokkun fjárfesta.“

Minni hlutinn tekur undir það mat ríkisendurskoðanda að skort hafi á gagnsæi við undirbúning og framkvæmd sölumeðferðarinnar. Að mati minni hlutans er mikilvægt að fá úr því

¹⁵ Talpunktar Tryggva Gunnarssonar, bls. 4.

¹⁶ „Lögfræðileg úrlausnarefni ekki í verkahring Ríkisendurskoðunar“, viðtal við Guðmund Björgvin Helgason ríkisendurskoðanda, RÚV, 25. janúar 2023: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-01-25-logfraedileg-urloausnarefni-ekki-i-verkahring-rikisendurskodunar>.

skorið frá hlutlausum aðila hvort hinir alvarlegu annmarkar sem að framan greinir teljist brot gegn 1. mgr. 3. gr. laga nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins.

Krafa um jafnræði.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar má finna þá afstöðu að lagakrafa um jafnræði hafi ekki verið uppfyllt. Á bls. 8 segir: „Eins og tilboðsfyrirkomulagið var afmarkað og útfært gat það ekki tryggt fullt jafnræði þeirra fjárfesta sem því var beint að.“ Þessi staðhæfing Ríkisendurskoðunar er ekki útskýrð nánar í skýrslunni en í lokakafli hennar, á bls. 71, er gerð athugasemd við skort á jafnræði milli erlendra og innlendra fjárfesta: „Athygli vekur að hlutfallsleg úthlutun til innlendra og erlendra aðila var ákveðin í fyrsta skrefi úthlutunarferlisins og virðist því lítið sem ekkert hugað að jafnræði milli sambærilegra fjárfesta með mismunandi ríkisfang.“

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við skýrslunni er tekið fram að ráðuneytið hafi lagt mikla áherslu á jafnræði milli aðila við Bankasýsluna. Þessi afstaða ráðuneytisins og ráðherra kom einnig fram í samskiptum ráðuneytisins við ríkisendurskoðanda við undirbúning skýrslunnar.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar inniheldur enga greiningu á því með hvaða hætti ráðherra og ráðuneyti hans fylgdu eftir þessum áherslum sínum. Minni hlutinn telur mikilvægt að fram fari nákvæmari greining á því hvort jafnræðis hafi verið gætt við undirbúning og framkvæmd á sölumeðferðinni og þar með hvort farið hafi verið að lögum við framkvæmdina.

Krafa um hlutlægni.

Ítrekaðar staðhæfingar fulltrúa Bankasýslunnar um að úrvinnsla söluférlis eftir tilboðsfyrirkomulagi væri meira í ætt við list en vísindi vöktu verðskuldaða athygli Ríkisendurskoðunar. Í þessu samhengi benti Ríkisendurskoðun á eftirfarandi á bls. 10 í skýrslunni: „Tilboðsfyrirkomulagið ber, eðli málsins samkvæmt, rík einkenni starfshátta sem tíðkast á fjármála-markaði en samrýmist að mati Ríkisendurskoðunar illa starfsháttum opinberrar stjórn-sýslu. Söluférli eftir tilboðsfyrirkomulagi er um margt óformlegt og háð, undir miklu tímaálagi, huglægu mati margra aðila sem að sölunni koma, m.a. aðila sem starfa á markaði. Eins og því var beitt 22. mars 2022, gefur tilboðsfyrirkomulagið sig ekki vel að endurskoðun og prófun líkt og ákvarðanir stjórnvalda þurfa jafnan að gera.“

Þó að Ríkisendurskoðun taki fram í inngangi skýrslunnar að með henni sé ekki tekin afstaða til þess hvort rétt hefði verið að notast við aðrar söluaðferðir en tilboðsfyrirkomulag má draga þá ályktun af þessari málsgrein að framkvæmdin á tilboðsfyrirkomulaginu hafi verið háð huglægu mati fremur en byggð á hlutlægum forsendum líkt og lög um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum kveða á um.

Ríkisendurskoðun ritar á nokkuð afgerandi hátt á bls. 68 um þá niðurstöðu sína í skýrslunni að skilyrði um hlutlægni hafi ekki verið uppfyllt við sölumeðferðina: „Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að skort hafi á gagnsæi og fyrirsjáanleika í ákvarðanatöku tengdri flokkun fjárfesta. Ákvarðanir Bankasýslunnar um niðurskurð á tilboðum hafi að miklu leyti byggt á huglægum forsendum og hlutlægni ekki verið tryggð.“

Á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar með fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarna Benediktssyni, kom fram sú afstaða ráðherra að orðalagið „hlutlægni ekki verið tryggt“ mætti ekki túlka á þann hátt að „hlutlægni hafi ekki verið gætt“ við sölumeðferðina. Minni hlutinn telur orðhengilshátt ráðherra ekki trúverðugan og lítur svo á að hlutlægnisskil-

yrði 1. mgr. 3. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum hafi ekki verið uppfyllt.

Meginregla um hagkvæmni eða hæsta verð.

Ríkisendurskoðun lagði mikla vinnu í að greina hvort eignarhlutur ríkisins í Íslandsbanka hefði verið seldur á hæsta mögulega verði í samræmi við kröfu 3. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum varðandi hagkvæmni eða hæsta verð. Á bls. 65 í skýrslunni segir: „Fyrir liggur að eignarhluturinn var ekki seldur á hæsta mögulega verði þótt Bankasýslan hafi í minnisblaði til ráðherra 20. janúar og kynningum fyrir þingnefndum Alþingis í aðdraganda sölnnar lagt mikla áherslu á meginreglu laga nr. 155/2012 um hagkvæmni. Því er ljóst að önnur sjónarmið voru látin ráða við ákvörðun um leiðbeinandi loka-verð og tillögu til ráðherra um endanlegt söluverð.“

Þá er tekið fram á bls. 28 í skýrslunni að til að víkja megi frá meginreglu laganna um hagkvæmni þurfi að færa sérstök rök fyrir því: „Í athugasemdum með frumvarpi laganna kemur fram að almennt skuli ganga út frá því að hæsta söluverð sé það sem ráði sölu og að sérstaklega þurfi að rökstyðja ef önnur sjónarmið en hagkvæmni eigi að gilda. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að teljast eðlileg krafa að hagkvæmni sé höfð í forgrunni við sölu ríkiseigna enda sé slíkt í samræmi við ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.“

Ríkisendurskoðun virðist líta svo á að mikið hafi vantað upp á rökstuðning framkvæmdar- aðila gagnvart þeirri ákvörðun sinni að láta önnur sjónarmið en hæsta verð ráða för við söluferlið, sbr. bls. 16: „Bankasýslan hefði þurft að ákveða áður en söluferlið hófst með hvaða hætti skyldi leggja mat á tilboð ef önnur atriði en hæsta verð áttu að ráða. Æskilegt hefði verið að slík viðmið væru skráð og að fyrir lægi hvernig ætti að beita þeim.“ Enn fremur segir á bls. 60: „Rökstutt mat Bankasýslunnar til ráðherra innihélt engan rökstuðning fyrir ákvörðun um lokaverðs eða hvernig ákvörðun um það hafði áhrif á samsetningu kaupendahópsins.“

Þá bendir Ríkisendurskoðun á að í einhverjum tilfellum hafi ekki legið fyrir hverjir stóðu raunverulega að baki kaupunum og því hafi verið ómögulegt að líta til annarra sjónarmiða en meginreglunnar um hagkvæmni eða hæsta verð, sbr. bls. 16: „Þegar fjármálaráðuneyti birti 6. apríl 2022 yfirlit yfir kaupendur eignarhlutarins mátti sjá að samþykkt voru tilboð frá eignastýringardeildum fjármálafyrirtækja án þess að nöfn þeirra aðila sem raunverulega voru að baki kaupunum hafi verið gefin upp til söluaðila Bankasýslunnar. Af þeim sökum gat Bankasýslan vart metið áhrif af sölnunni með tilliti til annarra markmiða hennar en forgangsmeginreglunnar um hagkvæmni eða hæsta verð.“

Minni hlutinn telur ófullnægjandi að skýrsla Ríkisendurskoðunar gefi jafnstærklega í skyn að brotin hafi verið meginregla laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og laga um opinber fjármál án þess að skera úr um það með afgerandi hætti.

Samræmdist salan framangreindum kröfum laganna?

Eins og áður segir gerir 1. mgr. 3. gr. laga nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, kröfu um að leggja skuli áherslu á „hagkvæmni, opið söluferli, gagnsæi og hlutlægni þegar ákvörðun er tekin um undirbúning og framkvæmd sölumeðferðar“ og að með hagkvæmni sé átt við að „leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti“. Þá segir: „Þess skal jafnframt gætt að skilyrði sem tilboðsgjöfum eru sett séu sanngjörn og að þeir njóti jafnræðis.“

Ljóst er af framangreindu að margt bendir til þess að lögum hafi ekki verið fylgt án þess þó að ríkisendurskoðandi sjálfur lýsi því yfir. Minni hlutinn telur liggja í augum uppi að

rannsókn á sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka geti ekki talist lokið á meðan afgerandi niðurstaða liggur ekki fyrir um það hvort framangreindum kröfum laganna hafi verið fylgt.

Önnur mikilvæg álitafni.

Samkvæmt lista yfir kaupendur í útboði á hlutum í Íslandsbanka með tilboðsfyrirkomulagi 22. mars 2022 mátti finna bæði starfsmenn Íslandsbanka og eigendur verðbréfafyrirtækisins Íslenskra verðbréfa sem veittu ráðgjöf við sölu og fóru fyrir sölumeðferðinni.¹⁷ Þar má m.a. nefna Ómar Özcan og Geir Odd Ólafsson, starfsmenn verðbréfamiðlunar Íslandsbanka, sem keyptu hluti fyrir 26.986.986 kr. annars vegar og 1.124.955 kr. hins vegar. Þá keypti eignarhaldsfélag Þorbjargar Stefánsdóttur, Björg Finance, eigandi helmingshlutar í verðbréfafyrirtækinu Íslenskum verðbréfum, hluti fyrir 22.489.038 kr. Kunna þessi kaup að stangast á við ákvæði um hagsmunaárekstra, meginreglur um viðskiptahætti og óháða fjárfestingarráðgjöf laga nr. 115/2021, um markaði fyrir fjármálagerninga, sem og ákvæðum um hagsmunaárekstur og háttarnisreglur vörsluaðila laga nr. 116/2021, um verðbréfasjóði, og eftir atvikum 3. gr. laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, um jafnræði bjóðenda.

Þá hefur vakið athygli að margir þeirra kaupenda sem fengu úthlutað hlutum í sölunni voru úr eigenda- eða viðskiptamannahópi gömlu bankanna fyrir hrun. Jakob Valgeir Flosason var á sínum tíma stjórnarformaður og hluthafi Stíms ehf., sem var félag sem búið var til svo að það gæti keypt hluti í Glitni banka og FL Group. Þegar félagið var gert upp fengust aðeins 15 millj. kr. upp í kröfur sem námu 24 milljörðum kr. Félag Jakobs Valgeirs, Jakob Valgeir, fékk úthlutað hlutum við sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka fyrir 936.000.234 kr. Þorsteinn Már Baldvinsson, forstjóri Samherja, fékk úthlutað hlutum við sölu fyrir 296.294.427 kr. í gegnum Eignarhaldsfélagið Stein ehf., en hann var stjórnarformaður fyrrnefnds Glitnis banka þegar bankinn fór í þrot haustið 2008. Í Eignarhaldsfélaginu Steini ehf. er 43,48% eign Þorsteins Más og fyrrverandi konu hans, Helgu S. Guðmundsdóttur, í Samherja Holding ehf. Síðarnefnda félagið er nú til rannsóknar vegna meintra mútugreiðslna, peningaþvættis og skattasniðgöngu. Þorsteinn Már Baldvinsson hefur stöðu sakbornings í því máli.

Fyrrnefndur faðir fjármála- og efnahagsráðherra, Benedikt Sveinsson, var einnig einn leikenda í hruninu. Benedikt átti umtalsvert af hlutabréfum í Glitni en var leystur undan sjálfskuldarábyrgð Glitnis á lánum til félags síns Hafsilfurs nokkrum dögum áður en Glitnir varð gjaldþrota. Sama félag, Hafsilfur, fékk úthlutað við sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022, eins og að framan greinir, hlutum fyrir tæplega 55 millj. kr.

Fleiri kaupendur tengdust félögum í eigu fjárfesta sem komu að bankarekstri á árunum fyrir hrun, þegar bankarnir urðu gjaldþrota og voru þjóðnýttir. Þeirra á meðal er Jón Ásgeir Jóhannesson, stjórnarformaður SKEL fjárfestingarfélags hf., en hann var áður meðal stærstu hluthafa Glitnis banka fyrir hrun, þ.m.t. FL Group. Jón Ásgeir hefur m.a. verið dæmdur fyrir skattalagabrot hérlendis. SKEL fékk úthlutað hlutum að andvirði 449.782.866 kr. Fyrrverandi varaformaður stjórnar Glitnis og fyrrverandi forstjóri FL Group, Jón Sigurðsson, stýrir félaginu Stoðum sem fékk úthlutað hlutum fyrir 175.499.883 kr. Þá má nefna félag Pálma Haraldssonar, sem fyrrum var stór hluthafi í FL Group fyrir bankahrun og stór lántaki hjá Glitni, Sólvöll, sem fékk úthlutað hlutum fyrir 224.981.289 kr.

Einn stærsti eigandi Glitnis í gegnum fjárfestingarfélagið Milestone, Karl Wernersson, seldi félagið Lyf og heilsu hf. til sonar síns áður en hann varð gjaldþrota, en hann hefur setið í fangelsi fyrir alvarleg efnahagsbrot sem tengjast hruninu. Í kjölfar gjaldþrotsins voru höfð-

¹⁷ Áskrifendur í útboði með tilboðsfyrirkomulagi.

uð nokkur mál þar sem talið var að eignum hefði verið komið undan með þessum gerningi. Lyf og heilsa hf. keypti í lokaða útboðinu fyrir 225.035.460 kr.

Félög eigenda Kaupþings banka þegar hann hrundi 2008, Lýðs og Ágústssona, Frigus fjárfestingar og Frigus II ehf., fengu úthlutað hlutum fyrir tæplega hálfan milljarð króna við sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022. Lýður var dæmdur til fangelsis-vistar í kjölfar bankahrunsins.¹⁸

Framangreind umfjöllun er um þá aðila sem fengu úthlutað hlutum við lokaða útboðið fyrir marga milljarða króna án þess að nokkurt tillit hefði verið tekið til sögu þeirra í íslensku viðskiptalífi. Það vekur spurningar um hvers konar aðilar kunni að vera að baki kaupum eignastýringardeilda banka og verðbréfafyrirtækja, innlendra sem erlendra, sem ekki hefur verið hægt að upplýsa um hingað til, og hvort salan teljist með sanni uppfylla kröfur laga nr. 115/2021 um meginreglur um viðskiptahætti, hæfi viðskiptavina, áhættuþol íslenska ríkisins sem seljanda og stærsta hluthafa Íslandsbanka eftir viðskiptin og upplýsingagjöf til þess. Þá er enn óljóst hvort þessi viðskipti samræmist ákvæði 3. gr. laga nr. 155/2012 um jafnræði bjóðenda, markmiðum fjármála- og efnahagsráðuneytis með sölnunni, eða þeim markmiðum eigendastefnu íslenska ríkisins fyrir fjármálaframtækni frá árinu 2020 að ásættanleg skilyrði skuli vera fyrir hendi áður en eignarhlutur er seldur, að gæta skuli að langtímahagsmunum ríkissjóðs að teknu tilliti til áhættu og að stuðlað skuli að heilbrigðu eignarhaldi til lengri tíma.

Rannsókn raunverulegra eigenda og leppa.

Í útboðinu tók þátt nokkur fjöldi erlendra fjárfesta. Eins og nefnt var að framan skortir greiningu á því hvaða erlendu aðilar hafi verið meðal kaupenda og hvaða tengsl þeir kunni að hafa við innlenda fjárfesta eða fjármálastofnanir. Fram kom í máli fulltrúa Ríkisendurskoðunar á opnum fundi stjórnskipunar-og eftirlitsnefndar 5. desember 2022 að ekki hefði farið fram rannsókn á því hverjir stóðu raunverulega að baki fjölda þeirra tilboða sem fengu úthlutað hlutabréfum í Íslandsbanka við sölu meðferðina. Þá er heldur ekki vitað hvort einhverjir aðilar hafi í raun keypt hluti fyrir hönd annarra aðila og þannig „leppað“ kaupin til að raunverulegur kaupandi gæti haldið nafnleynd gagnvart seljanda og almenningi.

Vegna þessara annmarka var ekki unnt að tryggja að kaupin uppfylltu þau markmið sem stefnt var að í greinargerð fjármála- og efnahagsráðuneytis eða rökstuddu mati Bankasýslunnar, né heldur með þeim lagaákvæðum sem gilda um sölu meðferð ríkiseigna varðandi jafnræði aðila. Nauðsynlegt er að fá skýr svör við því hvort einhverjir aðilar hafi annaðhvort keypt eða keypt umfram það sem þeim bar samkvæmt úthlutunarreglum sölnunnar.

Að mati minni hlutans er mikilvægt að ganga úr skugga um að aðilar nátengdir sölnunni hafi ekki farið á svig við vanhæfisreglur með því að nota milliliði til að kaupa fyrir sig hlut í bankanum. Í öðru lagi skiptir máli að alveg öruggt sé að erlendir aðilar eða innlendir hafi keypt hlutinn fyrir eigið fé en hafi ekki verið fjármagnaðir af Íslandsbanka sjálfum eða öðrum bönkum á Íslandi. Ef svo væri gæti það orðið til þess að veikja eigið fé banka á Íslandi eins og gerðist í fyrra einkavæðingarferli. Loks skiptir það máli vegna þess að þeir erlendu aðilar

¹⁸ „Kaupendalistinn sem gerði allt vitlaust í íslensku samfélagi“, Kjarninn, 9. apríl 2022: <https://kjarninn.is/skyring/kaupendalistinn-sem-gerdi-allt-vitlaust-i-islensku-samfelagi/>. Sbr. lista yfir kaupendur í sölu á eignarhlutum ríkisins með tilboðsfyrirkomulagi: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Fagfjartestar_utbod.pdf.

sem tóku þátt í útboðinu höfðu úrslitavald um ákvörðun á verði hlutanna í útboðinu, sem var 117 kr. á hlut.

Ljóst er að ef kannan á slík tengsl til hlítar er skipun rannsóknarnefndar Alþingis eina úrræðið sem komið getur því til leiðar. Það kom bersýnilega í ljós við rannsókn á aðkomu bankans Hauck & Aufhäuser að kaupum S-hópsins á Búnaðarbankanum árið 2003. Það var ekki fyrr en fjórtán árum eftir einkavæðingu bankans að rannsóknarnefnd Alþingis tókst að upplýsa að Hauck & Aufhäuser hefði raunar verið leppur fyrir aðra aðila og að endanlegur ábyrgðaraðili kaupanna hefði verið Kaupþing. Þrátt fyrir alla þá vinnu sem fór í að rannsaka hrúnið var það að endingu aðeins rannsóknarnefnd Alþingis sem gat upplýst um það hver bjó að baki hinum erlenda lepp. Ef upplýsa á um raunverulega kaupendur að hlut ríkisins í Íslandsbanka í mars 2022 er nauðsynlegt að skipa rannsóknarnefnd sem hefur nauðsynleg úrræði og verkfæri til að framkvæma rannsóknina.

Forsendur fyrir skipan rannsóknarnefndar.

Fjallað hefur verið um það í nokkru máli hvort skýrslan geti talist fullnægjandi rannsókn á sölu ríkisins á 22,5% eignarhlut í Íslandsbanka með tilboðsfyrirkomulagi í mars 2022. Fyrir liggur að afmörkun Ríkisendurskoðunar á úttekt sinni fól ekki í sér mat á því hvort framkvæmdaraðilar útboðsins hefðu gætt meginreglna stjórnsluréttar, svo sem rannsóknarreglu eða hæfisreglum, þrátt fyrir að þau lög eigi við um söluferlið. Þá er heldur ekki fjallað um það hvort skilyrði upplýsingalaga um skráningu gagna vegna stjórnvaldsákvæðana hafi verið uppfyllt, þrátt fyrir að í skýrslunni sé að finna margar ábendingar um skort á skráningu og skjalfestingu viðmiða og beitingu þeirra. Þá er það ekki greint í skýrslunni hvort framkvæmd sölnunnar hafi verið í samræmi við EES-reglur, til að mynda reglur um ríkisaðstoð. Loks liggur ekki fyrir hvort ákvæðum laga nr. 155/2012, um sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, og laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, hafi verið fylgt þar sem ríkisendurskoðandi telur ekki í verkahring sínum að leiða til lykta lögfræðileg úrlausnarefni um söluna.

Af framangreindu má sjá að fjölmargir þættir við söluna hafa enn ekki verið upplýstir. Fyrir liggur að þeim verður að svara. Mikið hefur verið fjallað um kosti og galla þess að skipa rannsóknarnefnd Alþingis til að rannsaka söluna betur. Rétt er að gera grein fyrir forsendum þess að rannsóknarnefnd Alþingis verði skipuð.

Með vísan til 1. mgr. 1. gr. og 5. gr. laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, er það meginhlutverk rannsóknarnefnda að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli sem varðar almenning og vera þannig grundvöllur frekari ákvæðana Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda.¹⁹ Skipun rannsóknarnefndar er þáttur í eftirlitshlutverki Alþingis með framkvæmdarvaldinu en verður þó að teljast sérstakt úrræði, sem beita skal þegar hefðbundin eftirlitsúrræði duga ekki til, svo sem fyrirspurn, skýrslubeiðnir, rannsóknarheimildir þingnefnda eða skýrslubeiðnir til ríkisendurskoðanda.

Við setningu laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, var fjallað ítarlega um gildissvið laganna og grundvöll þess að rannsóknarnefnd teldist hið rétta og viðeigandi úrræði. Í greinargerð með frumvarpinu (þskj. 426, 348. mál á 139. löggjafarþingi) og í framhaldsnefndaráliti allsherjarnefndar (þskj. 1497, 348. mál á 139. löggjafarþingi) er fjallað í nokkru máli um hvenær réttlætning sé að skipa rannsóknarnefnd. Taka má niðurstöðuna saman svo:

¹⁹ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir (þskj. 1081, 653. mál á 145. löggjafarþingi).

- a. Almennt mikilvægi málsins. Mál þurfa að hafa almennt mikilvægi, en það felur í sér að það mál sem á að rannsaka hafi tiltekna þyngd sem kann að birtast í því að það hafi verið lengi í opinberri umræðu án þess að öldur hafi lægt.
- b. Meðferð opinbers valds eða mál sem varða almannahagsmuni. Það er almenn forsenda fyrir skipan rannsóknarnefndar að málið tengist meðferð opinbers valds og nær það bæði til starfsemi ríkisins sem og annarra þeirra sem fara með ríkisvald eða opinbert vald að einhverju leyti þegar um er að ræða mikilvæg mál sem varða almenning.
- c. Umfang brots er ekki þekkt og óljóst að hverjum grunur beinist. Rannsóknir geta beinst bæði að tilteknum brotum en einnig að því að kanna hvort kerfislæg vandamál séu til staðar í stjórnkerfinu. Einnig kann að koma upp sú staða að umfang brots sé ekki þekkt og ekki vitað hver beri ábyrgð á því sem kann að hafa gerst.
- d. Krafa um óhlutdrægni og sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum. Þá getur einnig verið grundvöllur að skipan rannsóknarnefndar ef uppi er krafa um sjálfstæði og óhlutdrægni gagnvart ríkisstjórninni eða öðrum stjórnvöldum.
- e. Mál varðar upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu eða aðrar embættisfærslur hans. Þetta getur átt við þegar grunur leikur á um að ráðherra hafi gefið Alþingi rangar upplýsingar um mál, vanrækt upplýsingaskyldu sína eða að öðru leyti ekki rækt embættisskyldur sínar.

Framangreind sjónarmið geta öll komið til skoðunar við ákvörðun um það hvort rétt sé að skipa rannsóknarnefnd, en ekki er um að ræða tæmandi talningu heldur er hún almenns eðlis og til leiðbeiningar um það hvaða atriði mæla almennt með skipun opinberrar rannsóknarnefndar. Þá er að auki fjallað um nokkur neikvæð viðbótarskilyrði í framhaldsnefndaráliiti allsherjarnefndar um málið (þskj. 1497, 348. mál á 139. löggjafarþingi).

- a. Ekki skal setja á fót rannsóknarnefnd ef fyrir liggur að málið verði rannsakað á fullnægjandi hátt af þar til bærum aðila. Það sama gildir um málsatvik þegar fyrir liggur skýr grundvöllur til saksóknar eða að beita megi opinberan starfsmann viðurlögum vegna brota í starfi.
- b. Ekki skal setja á fót rannsóknarnefnd nema það þjóni þeim tilgangi sem stefnt er að með skipan rannsóknarnefnda, þ.e. að skipanin sé þáttur í eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þannig skal t.d. ekki skipa rannsóknarnefnd þegar um er að ræða deilur milli einstaklinga eða fyrirtækja eða þegar um er að ræða réttarágreining milli stjórnvalda og einkaaðila.

Mat á forsendum með hliðsjón af atvikum við sölu ríkisins á 22,5% eignarhlut í Íslandsbanka.

Framangreindar forsendur fyrir skipan rannsóknarnefndar verður að máta við málsatvik í því máli sem rannsókn Ríkisendurskoðunar snýr að til að komast að því hvort forsendur séu fyrir því að rannsóknarnefnd verði skipuð. Því fleiri sem framangreind skilyrði teljast uppfyllt, þeim mun meira knýjandi verður að telja röksemdir fyrir því að skipuð verði rannsóknarnefnd.

Í fyrsta lagi má skoða skilyrði um hvort málið teljist almennt mikilvægt. Málið hefur verið stöðugt í almennri umræðu og fjölmiðlaumfjöllun frá því að salan átti sér stað í mars 2022 og var skýrslu Ríkisendurskoðunar um hana lengi beðið. Þá snýr málið að sölu ríkiseigna sem varðar meðferð á almannafé. Skilyrðið verður því að teljast uppfyllt.

Í öðru lagi varðar málið augljóslega meðferð opinbers valds þar sem það fól í sér sölu á ríkiseignum af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra. Það skilyrði telst uppfyllt.

Í þriðja lagi er umfang brots ekki þekkt. Þó að fyrir liggi talsverðar upplýsingar um sölu eru enn fjölmargar spurningar sem ekki hefur verið svarað. Er það vegna þess að afmörkun rannsóknarinnar var ákveðin af fjármála- og efnahagsráðherra, sem óskaði sjálfur eftir úttekt við ríkisendurskoðanda, en einnig vegna þess að spurningum úttektarinnar var ekki svarað með fullnægjandi hætti. Þá verður til viðbótar að benda á að tilteknir þættir eru í því máli sem einungis rannsóknarnefnd Alþingis getur svarað, sbr. framangreinda umfjöllun um erlenda kaupendur. Það skilyrði telst þannig uppfyllt.

Í fjórða lagi hefur verið uppi hávært ákall um óháða og sjálfstæða rannsókn á sölu á eignarhlut ríkisins. Er það ekki síst vegna þess hve áleitinna spurninga hefur verið spurt um hæfi og mögulegt vanhæfi þeirra sem framkvæmdu sölu á skilningi stjórnarsýslulaga. Þá verður ekki litið hjá því að úttekt ríkisendurskoðanda hófst að frumkvæði sjálfs fjármála- og efnahagsráðherra, sem hefði þó eðlilega átt að teljast andlag úttektarinnar. Sjálfstæð og óháð rannsókn er algjör forsenda þess að skapað verði traust um meðferð ríkisstjórnarinnar og fjármála- og efnahagsráðherra á ríkiseignum. Verður því að telja það skilyrði uppfyllt.

Í fimmta lagi varðar málið augljóslega embættisfærslur ráðherra, sem staðfesti sölu sjálfur með undirritun og ber ábyrgð á sölu lögum samkvæmt. Það skilyrði er bersýnilega uppfyllt.

Í sjötta lagi skal ekki hefja rannsókn þegar fyrir liggur að málið verði rannsakað á fullnægjandi hátt af þar til bærum aðila. Nú þegar úttekt ríkisendurskoðanda er lokið og mörgum spurningum enn ósvarað verður ekki talið að þetta skilyrði standi í vegi fyrir skipan rannsóknarnefndar heldur þvert á móti. Í úttekt Ríkisendurskoðunar voru ekki tekin til skoðunar fjölmörg álitaefni sem mikilvægt er að fá svör við. Eins og sjá má af afmörkun úttektarinnar og líkt og Tryggvi Gunnarsson benti á fól úttekt Ríkisendurskoðunar ekki í sér mat á því hvort framkvæmdaraðilar útboðsins hefðu gætt meginreglna stjórnarsýsluréttar, svo sem rannsóknarreglu, jafnræðisreglu eða hæfisreglna. Þá er ekki fjallað um það hvort skilyrði upplýsingalaga um skráningu gagna vegna stjórnvaldsákvæðana hafi verið uppfyllt. Þá er það ekki greint í skýrslunni hvort framkvæmd sölu hafi verið í samræmi við EES-reglur, til að mynda reglur um ríkisaðstoð. Þá er vert að ítreka að meiri hlutinn stóð beinlínis í vegi fyrir því að upplýst yrði nánar um málsatvik þegar hann felldi tillögu minni hlutans um að afla lögfræðiálits um álitaefni er varða stjórnarsýslulög.

Í sjöunda lagi er slík rannsókn augljós þáttur í eftirlitshlutverki Alþingis með framkvæmdarvaldinu, enda salan á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

Af framangreindu má sjá að allar forsendur þess að skipa rannsóknarnefnd Alþingis varðandi frekari rannsókn á sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022 eru uppfylltar.

Niðurstöður.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar er áfelliðómur yfir framkvæmd söluférlisins af hálfu Bankasýslu ríkisins, framkvæmdaraðila sölu og fjármála- og efnahagsráðherra. Fjölmargir vankantar voru á sölu og verður ekki annað séð en að ráðherra beri á þeim stjórnarsýslulega ábyrgð sem hann verði að axla. Þá má einnig telja ljóst að enn er margt óupplýst varðandi sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Þó að skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi verið góð um margt, og þó að þar hafi verið bent á margt sem miður fór í söluférlinu, hefur umfjöllun nefndarinnar engu að síður sýnt fram á þörf fyrir frekari rannsókn á málinu. Eins og að framman var getið er það hlutverk rannsóknarnefnda að gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli sem varðar almenning og vera þannig grundvöllur frekari ákvæðana Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda. Það liggur ljóst fyrir að þrátt fyrir fjölþætta ágalla á sölumæðferð 22,5% eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka í lokuðu útboði með tilboðsfyrirkomulagi í mars 2022

hefur ríkisstjórnin ekki útilokað að ráðist verði í frekari sölu á hlutum ríkisins í Íslandsbanka. Samkvæmt því sem fram kom í svari fjármála- og efnahagsráðherra við skriflegri fyrirspurn frá Þorbjörgu Sigríði Gunnlaugsdóttur um frekari sölu á eignarhluta í Íslandsbanka (þskj. 661, 225. mál á yfirstandandi löggjafarþingi) er fyrirhugað að leggja fram frumvarp til laga um meðferð eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum sem kveði á um breytt fyrirkomulag, sem tekur m.a. mið af niðurstöðu skýrslu Ríkisendurskoðunar. Fram hefur komið í viðtölum við ráðherra í fjölmiðlum að ætlun ríkisstjórnarinnar sé að leggja niður Bankasýslu ríkisins. Augljóst er að fram undan eru fjölmargar ákvarðanir af hálfu Alþingis og stjórnvalda um fyrirkomulag við sölu ríkiseigna. Þar sem skilgreint hlutverk rannsóknarnefnda er að vera grundvöllur frekari ákvarðana Alþingis og stjórnvalda verða það að teljast frekari rök með skipan rannsóknarnefndar.

Minni hlutinn leggur til að skipuð verði rannsóknarnefnd Alþingis til að rannsaka hvort undirbúningur og framkvæmd sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022 hafi verið í samræmi við lög.

Alþingi, 27. febrúar 2023.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,
frsm.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,
form.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Sigmar Guðmundsson.