

**Áslaug Árnadóttir**  
settur ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins  
og formaður stjórnar TIF

- 11.1. Bréf frá rannsóknarnefnd Alþingis – sent 9. febrúar 2010
- 11.2. Bréf vegna framlengingar á fresti til andmæla – sent 17. febrúar 2010
- 11.3. Svarbréf frá Áslaugu Árnadóttur til rannsóknarnefndar Alþingis –  
móttekið 24. febrúar 2010
  - 11.3.1. Fylgiskjöl með svarbréfi frá Áslaugu Árnadóttur

Mótt. <sup>9/2/10</sup> Áslaug Arnadóttir  
Reykjavík, 9. febrúar 2010.

Fr. Áslaug Arnadóttir

## I.

Með lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, var komið á fót sérstakri rannsóknarnefnd til þess að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Nefndinni var einnig falið að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og loks hverjir kynnu að bera ábyrgð á því, sbr. 1. mgr. 1. gr. fyrrnefndra laga.

Samkvæmt 13. gr. sömu laga skal nefndin gera þeim, sem ætla má að orðið hafi á mistök eða orðið hafi uppvísir að vanrækslu í starfi, skriflega grein fyrir afstöðu sinni og eftir atvikum lagatúlkun á þeim atriðum sem varða þátt þeirra í málinu og nefndin íhugar að fjalla um í skýrslu sinni til Alþingis.

Af ofangreindu tilefni og með vísan til 1. mgr. 1. gr. og 13. gr. laga nr. 142/2008 er yður hér með veittur kostur á að koma að viðhorfum yðar til þeirra atriða sem tilgreind eru í III. kafla bréfsins.

## II.

Eins og áður segir skal rannsóknarnefnd Alþingis leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 142/2008 er tekið fram að hér sé athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa á þessum sviðum.<sup>1</sup> Þá er tekið fram að með mistökum og vanrækslu sé ekki aðeins vísað til þess þegar tilteknar athafnir fullnægi ekki lagakröfum eða þegar vanrækt sé að fylgja lagaboði. Fleira geti fallið þar undir svo sem að fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá geti það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.<sup>2</sup>

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 skal rannsóknarnefnd Alþingis einnig leggja mat á hverjir beri að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kunni að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og

<sup>1</sup> Alpt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

<sup>2</sup> Alpt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

eftirlit með honum og þá innan þess ramma sem starfi rannsóknarnefndarinnar er markaður í lögum. Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 142/2008 er tekið fram að með þessu færast sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana. Spurt sé hver tók tilteknar ákvarðanir eða hver átti að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. Þessum spurningum þurfi bæði að svara út frá því hvað gerðist í raun svo og út frá reglum um valdbærni.<sup>1</sup> Eins og áður sagði skal rannsóknarnefndin samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 gefa þeim einstaklingum sem ætla má að orðið hafi á mistök eða hafi orðið uppvísir að vanrækslu í starfi, í framangreindum skilningi, skriflega grein fyrir afstöðu sinni og skal nefndin veita viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði. Þetta ákvæði á einvörðungu við um þá einstaklinga sem nefndin telur að kunni að bera ábyrgð á svo alvarlegum athöfnum eða athafnaleysi að hún telur rétt að heimfæra það undir „mistök eða vanrækslu“ í skilningi 1. gr. laganna eins og skýra ber hana með hliðsjón af framangreindum lögskýringarsjónarmiðum. Í skýrslu nefndarinnar kann því að verða fjallað um fleiri atriði vegna starfa yðar sem ráðuneytisstjóra sem nefndin telur aðfinnsluverð þótt nefndin telji þau ekki falla undir hugtökin „mistök eða vanrækslu“ í framangreindri merkingu laganna. Nefndin vísar jafnframt til þess að við skýrslutöku fyrir nefndinni var rétt við yður um mörg af þessum atriðum. Nefndin tekur fram að við mat á því hvaða atriði í störfum yðar, athafnir eða athafnaleysi, kunni að falla undir „mistök eða vanrækslu“ í framangreindum skilningi, og yður er hér gefinn kostur á að senda nefndinni athugasemdir um, hefur nefndin sérstaklega horft til hvað telja megi að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar.

Þau atriði sem yður er hér með veitt tækifæri til að koma að skriflegum athugasemdum um í samræmi við 13. gr. laga nr. 142/2008 lúta í fyrsta lagi að störfum yðar sem settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008 og setu yðar í samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað á sama tíma, þ.e kaflar III.1 og III.2. Í öðru lagi er í kafla III.3 fjallað um atriði sem lúta að störfum yðar sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá lokum febrúar 2008.

Til áðurnefnds samráðshóps var stofnað með samkomulagi framangreindra aðila 21. febrúar 2006. Í því var kveðið á um að á fundum hópsins yrði m.a. fjallað um stöðu og horfur á fjármálamörkuðum, meiriháttar breytingar á lögum, reglum og starfsháttum er varða fjármálamarkaðinn og álitamál í alþjóðlegu samstarfi, sérstaklega innan EES. Undir liðnum viðbúnaður og verklag í samkomulaginu sagði: „Samráðshópurinn er vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta. Hann er ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir.“ Í upphafi samkomulagsins sagði: „Samkomulagið takmarkar ekki svigrúm hvers um sig til sjálfstæðra ákvarðana um aðgerðir út frá hlutverki og ábyrgð sinni.“

Í 10. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands er tekið fram að ráðuneytisstjórar stýri ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra. Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, bæði áðurgildandi reglugerð nr. 3/2004 og núgildandi nr. 177/2007, fór viðskiptaráðuneytið á

<sup>1</sup> Alþt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

þeim tíma sem hér um ræðir með mál sem vörðuðu fjármálamarkað. Meðal laga á málefnasviði viðskiptaráðuneytisins voru lög nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

### III.

#### 1.

Samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað var komið á fót með samkomulagi sömu aðila 21. febrúar 2006. Þar er hlutverk samráðshópsins eins og áður sagði tilgreint sem „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“. Samráðshópurinn er sagður „ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir“. Athygli vekur að í samkomulaginu er ekki sérstaklega tekið fram að það sé hlutverk samráðshópsins að semja tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Skilningur margra þeirra sem skýrslu gáfu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis virðist hafa verið sá að hlutverk samráðshópsins hafi verið, sem ráðgefandi aðila, að gera tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda, væntanlega til að tryggja tímabær, samhæfð og undirbúin viðbrögð við fjármálaáfalli og koma í veg fyrir misskilning um verkaskiptingu stjórnvalda.

Þegar farið er yfir drög að fundargerðum samráðshópsins og skýrslur meðlima hópsins fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ekki séð að áhersla hafi verið lögð á gerð viðbúnaðaráætlunar af hálfu hópsins fyrr en á 8. fundi hans 18. mars 2008. Eftir það urðu fundir hópsins mun tíðari. Dagana 18. mars til 21. apríl 2008 hélt hópurinn sjö fundi. Á þeim var m.a. fjallað um gerð viðbúnaðaráætlunar. Með hliðsjón af því sem fram kemur í drögum að fundargerðum samráðshóps stjórnvalda á þessu tímabili virðist sem dregið hafi úr þeirri áherslu sem ríkti frá 18. mars 2008 varðandi gerð viðbúnaðaráætlunar. Á næstu fjórum fundum, dagana 28. apríl til 29. maí, er ýmist lítið eða ekkert fjallað um gerð hennar.

Í skýrslu Tryggva Pálssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að bæði Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hefðu reynt að kalla eftir því að mótuð yrði stefna um ákveðin atriði. Sagði hann að minnisblaðið sem hann lagði fram 7. júlí 2008 um aðkallandi ákvarðanatöku stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli hefði t.a.m. hlotið litla umræðu.

Í skýrslu Bolla Þórs Bollasonar kom fram að hann og Baldur Guðlaugsson hefðu ekki viljað stilla ríkisstjórninni upp við vegg því þeir hefðu talið að ekki þyrfti að taka ákvarðanir fyrr en síðar. Viðhorfsmunur innan hópsins hefði falist í því hvað þyrfti að „konkretísera“ þetta mikið á pappír. Bolli Þór hefði hins vegar talið þurfa að vinna mun hraðar að samningu lagafrumvarps sem hægt yrði að grípa til ef áföll yrðu í rekstri bankanna.

Allir þeir sem sæti áttu í samráðshópnum voru störfum hlaðnir. Það var því ekki við því að búast að þeir hefðu mikinn tíma aflögu til þess að semja viðbúnaðaráætlun. Samráðshópurinn varð því að treysta á Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um slíka aðstoð. Til þess að vinna þá vinnu töldu bæði Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið nauðsynlegt að fá pólitíska stefnumótun um ákveðin atriði. Af hálfu Seðlabankans var jafnframt lagt til að fenginn yrði einstaklingur eða einstaklingar til að stýra undirbúningi að viðbúnaðarstarfi stjórnvalda. Miðlun upplýsinga frá samráðshópnum til ráðherra virðist ekki

hafa verið í föstum skorðum. Hlutaðeigandi ráðherrar héldu ekki reglulega fundi til þess að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu samráðshópsins og sinna yfirstjórn á verkefninu að því leyti sem það heyrði undir þá, en hér var um afar mikilvægt verkefni að ræða fyrir íslensku þjóðina. Tillögur og skjöl um nauðsyn viðbúnaðar sem lögð voru fram í samráðshópnum af hálfu einstakra stofnana fengu ekki formlega afgreiðslu hjá þeim ráðherrum sem áttu fulltrúa í hópnum.

Þér áttuð sæti í umræddum samráðshópi stjórnvalda fyrir hönd viðskiptaráðuneytisins á þeim tíma sem áður greinir. Hópnum var eins og áður sagði ætlað að vera vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta en ekki sem slíkum ætlað að taka ákvarðanir. Ljóst er af gögnum og skýrslum hjá rannsóknarnefnd að á þeim tíma sem þér áttuð sæti í samráðshópnum komu ítrekað fram á fundum hans upplýsingar um slæma stöðu og horfur um rekstur íslensku bankanna og sparisjóða með tilheyrandi áhrifum á fjármálastöðugleika hér á landi og efnahagshorfur. Á fundum samráðshópsins var eins og áður greinir rætt um og lagðar fram tillögur frá fulltrúum einstakra stofnana sem áttu aðild að hópnum um nauðsyn þess að gerð yrði viðbúnaðar- og aðgerðaráætlun af hálfu stjórnvalda. Í tengslum við þetta voru lögð fram á fundum hópsins gögn og samantektir, sérstaklega af hálfu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, til undirbúnings því að ráðist yrði í gerð slíkrar áætlunar. Af hálfu fulltrúa þessara stofnana var kallað eftir pólitískri stefnumörkun um ákveðin atriði. Af því tilefni hefur rannsóknarnefnd tekið það til athugunar hvernig staðið var að því í tilviki yðar sem fulltrúa viðskiptaráðuneytisins að fá fram og svara til um afstöðu viðskiptaráðherra til umræddra atriða um gerð viðbúnaðar- og aðgerðaáætlunar stjórnvalda.

Í skýrslu yðar fyrir rannsóknarnefndinni kom fram að þér hefðuð eftir hvern fund í samráðshópnum rætt við ráðherra og eftir atvikum aðstoðarmann hans. Í skýrslu Björgvins G. Sigurðssonar fyrir nefndinni kom fram að hann hefði ekki séð skjöl sem voru lögð fram á fundum samráðshópsins en hins vegar hefði hann rætt við ráðuneytisstjóra um fundina. Aðspurður kannaðist hann ekki við að ráðuneytisstjóri hefði vegna setu í samráðshópnum komið til hans og óskað eftir afstöðu ráðherra til þess hvort ráðast ætti í gerð viðbúnaðar- og aðgerðaáætlunar í tilefni af framkomnum tillögum innan samráðshópsins og um pólitíska stefnumörkun af því tilefni. Þau tilteknu gögn sem lögð voru fram á fundum samráðshópsins og Björgvin var af hálfu nefndarinnar spurður um hvort honum hefðu verið kynnt eða séð áður voru: Skjal sem lagt var fram á fundi samráðshópsins 10. janúar 2008 („Mat á kerfislægu mikilvægi banka“), glærur frá Andrew Gracie lagðar fram á fundi 18. mars 2008, skjal með fyrirsögninni „Úrræði stjórnvalda gegn óróleika á fjármálamörkuðum“ lagt fram 1. apríl 2008 (áður lagt fram 25. mars 2008) og, frá þeim sama fundi, „Mat á kostnaði vegna breyttra skilyrða á fjármálamarkaði“; skjal unnið af starfsmönnum Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands, „Sviðsmynd fjármálaáfalls“, lagt fram 21. apríl 2008; skjal frá forstjóra Fjármálaeftirlitsins, nefnt óformlega innan samráðshópsins „Ólystugi matseðillinn“, lagt fram 25. apríl 2008; og að síðustu drög að vinnuskjali frá Seðlabankanum, „Aðkallandi ákvarðanataka stjórnvalda vegna hættu á fjármálaáfalli“, lagt fram 7. júlí 2008.

Í ljósi þess sem rakið hefur verið hér að framan hefur rannsóknarnefndin það til athugunar hvort þér hafið sem fulltrúi viðskiptaráðuneytisins í samráðshópnum sinnt því með fullnægjandi hætti að kynna ráðherra og leita með fullnægjandi hætti eftir afstöðu hans til þess sem fram kom á fundum samráðshópsins, og þá sérstaklega þegar kallað var eftir pólitískri stefnumörkun af hálfu fulltrúa annarra stofnana sem áttu fulltrúa í samráðshópnum. Nefndin tekur það fram að hún ræður það af fyrirleggjandi gögnum og því sem komið hefur fram við skýrslutökur að í starfi samráðshópsins hafi verið uppi viðhorfsmunur, sérstaklega milli fulltrúa Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands annars vegar og hins vegar fulltrúa fjármálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins, um vinnu að viðbúnaðar- og aðgerðaráætlun og nauðsyn þess að kalla eftir pólitískri stefnumörkun af hálfu ráðherra um hvað ætti að leggja til grundvallar þeirri vinnu. Nefndin tekur fram að hvað sem líður lagareglum og starfsvenjum innan Stjórnarráðs Íslands um heimild starfsmanna þar, og þá sérstaklega ráðuneytisstjóra, til að ráða stjórnsýslumálum sem fjallað er um innan ráðuneyta til lykta, ýmist að höfðu samráði við ráðherra eða ekki, þá hefur nefndin það til athugunar hvort nauðsynlegt hefði verið af yðar hálfu við framangreindar aðstæður að leita eftir afstöðu viðskiptaráðherra til þess hvort og þá hvernig stjórnvöld skyldu móta sér viðbúnaðar- og aðgerðaáætlun vegna hættu á fjármálaáfalli og hvernig hann vildi bregðast við framkomnum tillögum innan samráðshópsins um það. Þá afstöðu ráðherra hefði síðan þurft að kynna innan samráðshópsins. Nefndin telur að í þessu sambandi verði einnig að líta til þess hvernig til samráðshópsins var stofnað, þeirra verkefna sem samkomulag um stofnun hans afmarkaði sérstaklega og þess að þarna var um ræða viðfangsefni þar sem pólitísk stefnumörkun og val um leiðir með tilliti til almannahagsmuna og fjármála ríkisins hlaut að skipta verulegu máli. Að mati rannsóknarnefndar varð að ætla að slíkum atriðum yrði ekki ráðið til lykta nema viðskiptaráðherra tæki afstöðu til þess hvort og hvernig hann vildi beita frumkvæðisrétti sínum til að leggja fram eða taka þátt í að leggja fram lagafrumvörp á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis.

## 2.

Í samræmi við 10. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands stýrðuð þér viðskiptaráðuneytinu undir yfirstjórn ráðherra á þeim tíma sem tilgreindur var hér að framan. Fyrr í þessu bréfi hefur verið vísað til þess hvaða málefni féllu undir það ráðuneyti samkvæmt verkaskiptingu innan Stjórnarráðs Íslands. Þá liggur fyrir að vegna starfa yðar sem fulltrúi viðskiptaráðuneytisins í samráðshópi stjórnvalda fenguð þér margvíslegar upplýsingar um þróun í starfsemi íslensku bankanna, þ.m.t. um lausafjárvanda þeirra, og þá hættu á fjármálaáfalli hér á landi sem þar var rætt um. Á fundum samráðshópsins komu einnig fram upplýsingar um mjög auknar skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta samhliða aukinni söfnun íslensku bankanna á innlánnum í útibúum þeirra erlendis. Samráðshópurinn ræddi einnig um hugsanlega möguleika á því að íslenska ríkið lýsti yfir ábyrgð á innlánnum að ákveðinni fjárhæð og þá meðal annars að tillögu yðar sem fulltrúa viðskiptaráðuneytisins.

Samkvæmt svari viðskiptaráðuneytisins, dags. 4. mars 2009, við fyrirspurn rannsóknarnefndar Alþingis kannaðist það ekki við að hafa gert úttekt á fjárhagslegri áhættu fjármálakerfisins á árunum 2007 og 2008 og fram að falli bankanna eða metið með öðrum formlegum hætti hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra. Ráðuneytið vísaði hins vegar til þess að fulltrúi þess hefði tekið þátt í starfi samráðshóps stjórnvalda og þannig tekið þátt í gerð slíks mats og lagt þar til gögn, sérstaklega að því er varðaði innlán íslenskra banka erlendis og tryggingakerfi fyrir innstæðueigendur og fjárfesta. Þá hefði gögnum verið safnað í ráðuneytinu um innlán íslenskra banka innanlands og erlendis haustið 2007 í tengslum við starfsemi nefndar um endurskoðun laga um tryggingarkerfi fyrir innstæðueigendur og fjárfesta.

Rannsóknarnefndin hefur vegna framangreinds staðnæmst við að í þessu sambandi hefði þurft að hafa í huga annars vegar umfang þeirrar starfsemi í hlutfalli við stærð íslensks efnahagslífs og hins vegar hugsanlegar eða þegar orðnar breytingar á rekstrarumhverfi og starfsháttum fjármálafyrirtækjanna, svo sem stofnun innlánsreikninga í erlendum útibúum íslenskra fjármálastofnana og söfnun innlána gegnum þá. Verður þannig ekki séð að yfirlýsingar af hálfu ráðherra í ríkisstjórn um að staðið yrði við bakið á bönkunum hafi verið byggðar á útreikningum sem hefðu getað stutt við mat á því hvort ríkið hefði bolmagn til slíks stuðnings og þá í hvaða mæli.

Þegar tekið er tillit til þeirra upplýsinga sem þér höfðuð fengið um afstöðu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins til stöðunnar í rekstri íslensku bankanna, og þar með um hættuna á fjármálaáfalli hér á landi, hefur rannsóknarnefndin það til athugunar hvort það teljist vanræksla í þeirri merkingu sem lýst er í II. kafla hér að framan að þér hafið ekki gætt þess með hliðsjón af starfsskyldum yðar sem ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, og þá með því að leggja tillögu þar um fyrir ráðherra, að lagt yrði faglegt mat á það af hálfu ráðuneytisins hvort og eftir atvikum hver væri geta íslenska ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, einu eða fleiri, og þá ekki síst í ljósi yfirlýsinga sem gefnar voru af hálfu einstakra ráðherra um það efni. Í þessu sambandi hefur nefndin í huga að mál er vörðuðu fjármálamarkaðinn almennt og þá starfsemi þeirra fyrirtækja sem þar störfuðu heyrðu undir viðskiptaráðuneytið innan Stjórnarráðsins. Það gerðu einnig Fjármálaeftirlitið og Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta. Um innlán kemur það einnig til að óháð lagalegum álitafnum um hugsanlega aðkomu íslenska ríkisins að skuldbindingum sjálfeignarstofnunarinnar, Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, sýnir reynslan að umræddar skuldbindingar innlánsstofnana hafa ákveðna sérstöðu þegar kemur að vali stjórnvalda á leiðum til að bregðast við og greiða úr áföllum vegna greiðsluþrots innlánsstofnunar. Þar var því sjálfsætt um að ræða atriði sem gat skipt máli við mat á fjárhagslegri áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna.

## 3.

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta er samkvæmt lögum nr. 98/1999 sjálfseignarstofnun. Til starfs sjóðsins er stofnað af hálfu Alþingis til að innleiða í íslenskan rétt þær reglur sem leiddu af tilskipun nr. 94/19/EB. Það var upplýst fyrir nefndinni að á árinu 2007 var innan viðskiptaráðuneytisins unnið að endurskoðun og athugun á lögum um innstæðutryggingar með það í huga að undirbúa breytingar á gildandi lögum þar um. Undir lok árs var í tengslum við þá vinnu safnað upplýsingum af hálfu viðskiptaráðuneytisins um upphæðir og skiptingu innlána í bönkum og sparisjóðum, bæði hér á landi og í útibúum erlendis. Viðskiptaráðherra ákvað í janúar 2008 að frumvarp það til breytinga á lögum um innstæðutryggingar sem nefnd undir forystu yðar hafði unnið yrði ekki lagt fram á Alþingi. Þar með komu þau mál ekki til umræðu á Alþingi, m.a. í ljósi þess hvaða möguleika Tryggingarsjóðurinn hefði til að mæta hinum lögbundnu og hækkandi greiðsluskuldbindingum ef til áfalla kæmi í rekstri íslenskra fjármálafyrirtækja.

Í febrúar 2008 skipaði viðskiptaráðherra yður formann stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á grundvelli 4. gr. laga nr. 98/1999. Þér tókuð við starfinu á aðalfundi sjóðsins sem haldinn var í lok mánaðarins. Nefndin tekur fram að hún lítur svo á að starf yðar sem formanns stjórnarinnar sé sjálfstætt og sé ekki hluti af þeim embættisskyldum sem hvíldu á yður sem settum ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu. Þegar kemur að mati rannsóknarnefndarinnar á því hvað teljist mistök eða vanræksla í starfi samkvæmt þeim skilningi sem lýst er í II kafla hér að framan telur nefndin að líta verði annars vegar til þeirrar starfsvenju sem fylgt hafði verið um að formaður stjórnar sjóðsins kæmi úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins, og þannig væri þessum verkefnum fylgt eftir af hálfu ráðuneytisins, og hins vegar að þrátt fyrir að sjóðurinn væri sjálfseignarstofnun var til hans stofnað til að rækja skyldur sem íslenska ríkið hafði skuldbundið sig til að innleiða í íslenskan rétt. Í þessu sambandi bendir nefndin á að samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 skal stjórn sjóðsins á tveggja ára fresti, eða oftár ef ástæða þykir til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins skv. 6. og 7. gr. laganna. Þarna er því gert ráð fyrir formlegri upplýsingagjöf stjórnar sjóðsins til ráðherra.

Þegar þér tókuð við sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðsins lá fyrir að ekki væri ætlunin af hálfu ráðherra að bregðast við því breytta umhverfi innlána og skuldbindinga sem Tryggingarsjóðurinn stóð þá frammi fyrir með því að flytja frumvarp um breytingar á lögum um sjóðinn á Alþingi. Samkvæmt lögum um sjóðinn var skuldbinding hans til að greiða hverjum innstæðueigenda ákveðna lágmarksfjárhæð skýr. Það var jafnframt vitað að eignir sjóðsins dygðu ekki til mæta áföllum í rekstri minni fjármálafyrirtækja á Íslandi. Þar var t.d. Sparisjóður Mýrasýslu tekinn sem dæmi. Lögin gerðu hins vegar ráð fyrir að ef eignir sjóðsins dygðu ekki til að greiða áfallnar kröfur væri stjórn sjóðsins heimilt, ef hún teldi til þess brýna ástæðu, að taka lán til að greiða kröfuhöfum. Hér einnig til þess að líta að yður mátti vegna starfa yðar í samráðshópi stjórnvalda vera ljóst að á þeim tíma sem þér komuð að starfi sjóðsins sem formaður voru uppi þau viðhorf af hálfu eftirlitsstofnana með innlánsstofnunum, þ.e. Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, að veruleg hætta væri á

## Rannsóknarnefnd Alþingis

áföllum í rekstri þeirra. Þá verður heldur ekki séð að innan stjórnar sjóðsins eða með því að beita heimild 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999 til að boða aðildarfyrirtæki sjóðsins til fundar, hafi verið efnt til umræðna af hálfu sjóðsins um hvernig innlánsstofnanir vildu eða gætu brugðist við þeim vanda sem var að byggjast upp í starfi Tryggingarsjóðsins um hlutfall eigna og hugsanlega greiðsluskyldu.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið hefur rannsóknarnefndin það til athugunar hvort það teljist hafa verið vanræksla í þeim skilningi sem lýst er í kafla II hér að framan af yður sem formanni stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá lokum febrúar 2008 að hafa ekki haft frumkvæði að því, sérstaklega í ljósi áðurgreindrar vitneskju yðar um stöðu í málefnum sjóðsins og innlánsstofnana, að stjórn sjóðsins sendi viðskiptaráðherra formlega greinargerð í samræmi við áður nefnt ákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999. Á sama hátt hefur nefndin það til athugunar hvort það teljist hafa verið vanræksla af yðar hálfu sem formanns stjórnarinnar að hafa ekki haft frumkvæði að því að fulltrúar innlánsstofnana sem áttu aðild að sjálfseignarstofnuninni lögum samkvæmt og greiddu í sjóðinn, bæði í samræmi við íslensku lögina og samkvæmt þeirri meginreglu sem tilskipun nr. 94/19/EB byggði á, væru kallaðar sérstaklega til umræðu um leiðir til að mæta vanda Tryggingarsjóðsins, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999.

#### IV.

Með vísan til 2. másl. 13. gr. laga nr. 142/2008 er yður hér með veittur kostur á að koma að viðhorfum yðar til framangreindra atriða. Þess er óskað að svör yðar berist fyrir kl. 16.00 hinn 19. febrúar 2010 til skrifstofu nefndarinnar að Skeifunni 19 í Reykjavík. Að öðrum kosti verður ekki hægt að taka tillit til þeirra við vinnslu á skýrslu nefndarinnar. Þess er óskað að svörin berist einnig á tölvutæku formi, t.d. USB lykli eða á geisladiski. Ef þér teljið yður þurfa að fá aðgang að skjalasafni viðskiptaráðuneytisins til þess að koma að viðhorfum yðar er þess óskað að þér látið rannsóknarnefndina vita sem fyrst svo greiða megi götu yðar í því efni.

Virðingarfyllt,

fyrir hönd rannsóknarnefndar Alþingis,



Páll Hreinsson


Reykjavík, 17. febrúar 2010.

Fr. Áslaug Árnadóttir

Vísað er til bréfs rannsóknarnefndar Alþingis til yðar frá 9. febrúar 2010 þar sem yður var veitt tækifæri til að koma athugasemdum yðar á framfæri við nefndina á grundvelli 13. gr. laga nr. 142/2008 um afmörkuð atriði.

Þar sem hluti þeirra, sem veitt var færi á að koma að slíkum athugasemdum, hefur óskað eftir lengri fresti til þess að koma þeim á framfæri, hefur rannsóknarnefndin ákveðið að framlengja umræddan frest til miðvikudagins 24. febrúar nk..

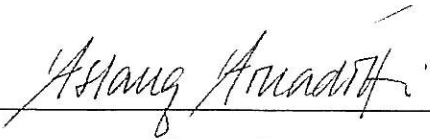
Með vísan til 2. másl. 13. gr. laga nr. 142/2008 er yður hér með veittur frestur til þess að koma viðhorfum yðar á framfæri við nefndina og er óskað að svör yðar berist fyrir kl. 17.00 hinn 24. febrúar 2010 til skrifstofu nefndarinnar að Skeifunni 19 í Reykjavík. Að öðrum kosti verður ekki hægt að taka tillit til þeirra við vinnslu á skýrslu nefndarinnar. Þess er óskað sem fyrr að svörin berist einnig á tölvutæku formi, t.d. USB lykli eða á geisladiski.

Virðingarfyllst,  
fyrir hönd rannsóknarnefndar Alþingis,  
  
Páll Hreinsson.


## UMBOÐ

Undirrituð, Áslaug Árnadóttir, kt. 050670-4499, veitir hér með Kristjáni B. Thorlacius hrl., heimild til að afla gagna og undirrita skjöl og koma fram fyrir mína hönd vegna samskipta við rannsóknarnefnd Alþingis.

Reykjavík, 15. febrúar 2010.

  
Áslaug Árnadóttir

Vottur að rétttri undirskrif:



Daníel Isebarn Ágústsson, hdl.  
Kt. 071180-3609  
LANDSLÖG - lögfræðistofa

Reykjavík, 24. febrúar 2010

Rannsóknarnefnd Alþingis  
Skeifunni 19  
108 Reykjavík

**Andmæli og athugasemdir samkvæmt 2. málslið 13. greinar laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.**

Til skrifstofu undirritaðs hefur leitað Áslaug Árnadóttir fyrrverandi skrifstofustjóri í efnahags- og viðskiptaráðuneytinu og falið undirrituðum að koma á framfæri andmælum sínum, viðhorfum og athugasemdum vegna bréfs nefndarinnar, dags. 9. febrúar síðastliðinn, sem henni barst sama dag.

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar kemur fram að rannsóknarnefndin hafi það til athugunar hvort umbjóðandi minn hafi gerst sekur um mistök eða vanrækslu í starfi sínu sem settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008 og sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda frá lokum febrúar 2008.

Því er alfarið hafnað að umbjóðandi minn hafi gerst sekur um vanrækslu eða mistök í starfi, hvað þá að athafnir hans eða meint athafnaleysi hafi haft nokkur áhrif á framgang þeirra mála sem rannsóknarnefndinni er ætlað að fjalla um samkvæmt lögum nr. 142/2008. Þá er því mótmælt að nokkuð það sem talið er upp í bréfi nefndarinnar geti talist hafa, öðru fremur, haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar.

Þannig er sýnt fram á það í bréfi þessu að umbjóðandi minn hafi alltaf með fullnægjandi hætti gert viðskiptaráðherra grein fyrir því starfi og þeim umræðum sem fram fóru innan samráðshóps forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits um fjármálastöðugleika og viðbúnað og að ráðherra hafi verið upplýstur um þau mál sem þar voru til umræðu.

Þá er sýnt fram á að það er ekki hlutverk ráðuneytisstjóra í ráðuneyti, hvorki samkvæmt lögum né venju, að knýja ráðherra til að taka pólitíska afstöðu í málum sem heyra undir ráðuneytið. Ábyrgð á því hvort slík afstaða er tekin eða slíkt látið ógert hvílir jafnan á ráðherra en ekki embættismönnum ráðuneytis.

Þá er í bréfinu sýnt fram á að umbjóðanda mínum hafi ekki verið skylt að leggja fyrir ráðherra tillögu um að unnið yrði í viðskiptaráðuneytinu faglegt mat á því hvort og eftir atvikum hver væri geta íslenska ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, þar sem um er að ræða verkefni sem falið hefur verið öðrum ráðuneytum og stofnunum með lögum og reglugerð.

Loks er sýnt fram á að umbjóðandi minn hafi ekki sýnt af sér mistök eða vanrækslu með því að beita sér ekki fyrir því sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta að stjórn sjóðsins gerði viðskiptaráðherra grein fyrir afstöðu stjórnar til lágmarkseignar sjóðsins og að stjórnin kallaði saman fund aðildarfélaga Tryggingarsjóðsins. Ljóst er að slík skýrslugjöf af hálfu stjórnar sjóðsins og fundarhöld með aðildarfélögum hans höfðu engan

sjálfstæðan tilgang og gátu með engu móti haft áhrif á framgang og þróun mála í aðdraganda að falli bankanna.

Þess er því krafist að nefndin falli frá öllum ásökunum á hendur umbjóðanda mínum í málinu og breyti þeim ályktunum sem hugsanlega hafa verið dregnar í væntanlegri skýrslu nefndarinnar á þann veg að fjarlægðar verði allar tilvísanir til meintrar vanrækslu eða mistaka í starfi af hálfu umbjóðanda míns.

### **Hugtökin vanræksla og mistök.**

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar frá 9. febrúar sl. kemur fram að það sé hlutverk nefndarinnar að leggja mat á það hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008. Segir í bréfinu að í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins sem varð að lögum nr. 142/2008 sé tekið fram að með mistökum og vanrækslu sé ekki aðeins vísað til þess þegar tiltekna athafnir fullnægi ekki lagakröfum eða þegar vanrækt sé að fylgja lagaboði. Fleira geti fallið þarna undir svo sem að fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá geti það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt. Er það hlutverk rannsóknarnefndarinnar að leggja mat á hverjir beri að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kunni að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum.

Af þessu má ráða að rannsóknarnefnd Alþingis telur að sér beri á grundvelli laga nr. 142/2008 að leggja mun víðtækari skilning í hugtökin vanræksla og mistök en almennt er gert, en hugtökin hafa fasta lagalega merkingu innan stjórnvísunnar. Þessi túlkun nefndarinnar á sér ekki stoð í lagatextanum eða hefðbundinni skýringu á þeim lögum sem gilda um opinber starfsmenn.

Í IV. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er fjallað um skyldur ríkisstarfsmanna. Í 14. gr. laganna er kveðið á um það að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna og að hann eigi að gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Þá skuli starfsmaður forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Þá er í greininni kveðið á um skyldu starfsmanns til að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar. Í 15. gr. laganna er kveðið á um skyldu starfsmanns til að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt. Í 16. gr. er lögð sú skylda á starfsmenn að koma stundvíslega til starfa. Í 17. gr. kemur fram að forstöðumaður ákveði vinnutíma starfsmanna og að starfsmönnum sé skylt að vinna yfirvinnu sem forstöðumaður telur nauðsynlega. Í greininni kemur einnig fram að engum starfsmanni, öðrum en þeim sem gegna lögreglustörfum eða annarri öryggisþjónustu, sé skylt að vinna meiri yfirvinnu í viku hverri en nemur fimmtungi af lögmæltum vikulegum vinnutíma. Í 18. gr. er kveðið á um skyldu starfsmanns til að gæta þagmælsku og í 19. gr. segir að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Þá er í 20. gr. fjallað um skyldu starfsmanns til að veita stjórnvaldi sem hann starfar hjá upplýsingar um aukastörf sem starfsmaður hyggst sinna samhliða starfi sínu. Loks segir í 21. gr. að forstöðumaður skuli veita starfsmanni áminningu ef hann hefur í starfi sínu sýnt óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu. Ef brotið er gegn einhverju þessara ákvæða telst

starfsmaður hafa brotið af sér í opinberu starfi. Dómstólar hafa í úrlausnum sínum oftsinnis beitt ofangreindum hugtökum og lagaákvæðum og er ljóst að þau hafa tiltekna fastmótaða merkingu. Þau giltu um störf umbjóðanda míns á þeim tíma sem rannsóknar er og verður ekki breytt eftir.

Af þessum sökum verður af hálfu umbjóðanda míns ekki hjá því komist að gera alvarlega athugasemd við að rannsóknarnefndin virðist í störfum sínum á grundvelli ummæla í greinargerð, sem ekki hafa lagastoð, beita mun víðtækari skilgreiningum en lög gera ráð fyrir, bæði með því að beita nýjum og áður óskilgreindum hugtökum og með því að víkka út hugtök, sem þegar eru til staðar í löggjöf, um atburði sem áttu sér stað fyrir setningu laga nr. 142/2008 í desember 2008. Ennfremur er á það bent að beiting rannsóknarnefndarinnar á þessum hugtökum með framangreindum hætti felur í sér brot gegn þeirri meginreglu íslensks réttar sem bannar afturvirkni laga. Má um bæði þessi atriði vísa til þess sem fram kemur í Almennri lögfræði eftir Ármann Snævarr.<sup>1</sup>

Verður í þessu sambandi að benda á þá grundvallarreglu sem fram kemur í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár að engum verði refsað nema háttsemi hafi verið refsiverð samkvæmt lögum þegar hún átti sér stað og að refsing má ekki vera þyngri en lög kváðu á um á þeim tíma sem hin meinta refsiverða háttsemi átti sér stað, samanber einnig 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þó hér sé ekki um refsímál að ræða verður engu að síður að telja að reglan eigi við þar sem um er að ræða viðurhlutamiklar ásakanir sem geta haft veruleg áhrif fyrir umbjóðanda minn. Í þessu sambandi er bent á ákvæði 14. gr. laga nr. 142/2008 þar sem raktar eru heimildir rannsóknarnefndarinnar til að vísa máli til ríkissaksóknara, forstöðumanns stofnunar eða ráðuneytis. Má í því sambandi benda á það að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur komist að þeirri niðurstöðu að þegar stjórnsluviðurlög eru lögð á menn gildi ákvæði Mannréttindasáttmálans um réttláta og opinbera málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans.<sup>2</sup> Telja verður að markmið reglunnar eigi við í þessu tilviki, en það er að vernda menn fyrir því að ákvarðanir um refsingar eða refsikernd viðurlög séu teknar af geðþóttu. Þær þurfa að vera fyrirsjáanlegar, reistar á almennum og hlutlægum reglum sem settar eru fyrirfram og gilda jafnt um alla. Reglan byggir á þeim grunni að mikilvægt sé að borgararnir geti hagað sér í samræmi við þær reglur sem gilda á hverjum tíma. Til að það sé unnt, er nauðsynlegt að lög séu nægilega skýr og ótvíræð og í þessu tilviki að ljóst sé hvaða háttsemi það er sem á hverjum tíma er talin fela í sér mistök og vanrækslu.

Af þessu leiðir að sú aðferð rannsóknarnefndarinnar að beita hugtökunum mistök og vanræksla, á grundvelli ummæla í greinargerð með lögum nr. 142/2008, með víðtækari hætti en hingað til hefur verið gert fær ekki staðist samkvæmt íslenskum rétti. Ræðst þetta af því að slík beiting hugtakanna felur í sér brot gegn grundvallarreglum laga, hefðbundnum lögskýringarsjónarmiðum og brýtur auk þess gegn ákvæðum stjórnarskrár um bann við afturvirkni laga.

---

<sup>1</sup> Ármann Snævarr, Almenn lögfræði, 1989, bls. 384 – 385.

<sup>2</sup> Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum, Reykjavík 12. október 2006 unnin fyrir forsætisráðuneytið.

<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>, bls. 43.

### **Almennt um starfssvið og ábyrgð ráðherra og ráðuneytisstjóra.**

Ekki eru til nein heildarlög um skipan íslensku stjórnarsýslunnar. Kveðið er á um þau mál í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969 og í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007.

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. gr. stjórnarskrárinnar segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Stjórnarskráin geymir engin bein fyrimæli um skyldur embættismanna, nema um heitvinningu, enda eru skyldur misjafnar eftir embættum.

Í skýrslu forsætisráðherra til Alþingis um starfsskilyrði stjórnvalda og eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnarsýslu, sem lögð var fram á 125. löggjafarþingi<sup>3</sup> og síðar gefin út af forsætisráðuneytinu, kemur fram að í íslenskri stjórnskipan sé á því byggt að ráðherra hver á sínu sviði fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar.<sup>4</sup> Í skýrslunni kemur einnig fram að ráðherra sé talinn hafa heimild og skyldu til þess að hafa eftirlit með störfum undirmanna sinna í því ráðuneyti sem hann fer með.<sup>5</sup> Í ritinu Stjórnarráð Íslands 1964-2004 segir að í samræmi við yfirstjórnarhlutverk ráðherra hafi verið gengið út frá því að skipulag stjórnkerfisins, sem undir ráðherra heyrir, einkennist af stigskiptingu, þar sem eitt stig taki við af öðru þannig að ráðherra fari að lokum með æðstu völd, enda sé gert ráð fyrir því að ráðherra geti ávallt átt síðasta orðið í hverju máli sem kemur til afgreiðslu innan þess sviðs sem undir hann heyrir.<sup>6</sup> Í riti Gunnars G. Schram Stjórnskipunarréttur segir að ráðherrar fari almennt með yfirstjórn hvers konar opinberrar sýslu, hver á sínu sviði, nema hún sé sérstaklega undanskilin. Þá segir að þeir hafi eftirlit og umsjón með embættismönnum og starfsmönnum ríkisins.<sup>7</sup> Þá segir í sama riti að ákvörðunarvald í þeim málefnum sem heyra undir hvert ráðuneyti sé yfirleitt í höndum ráðherra og að áður en ráðherra taki ákvörðun fái hann að jafnaði tillögu ráðuneytisstjóra eða fulltrúa hans um afgreiðslu máls, en auðvitað sé hann ekki við þeirra tillögur bundinn. Einnig segir í ritinu að atbeina ráðuneytisstjóra eða annars starfsmanns sé ekki þörf við stjórnarathafnir ráðherra. Þær séu gildar án tillits til þess, enda sé meðundirskrift þeirra undir ráðherraerindi ekki nauðsynleg þó að hún sé venjuleg. Áfram segir: „Hitt er annað mál að ráðuneytisstjórar eða fulltrúar annast afgreiðslu ýmissa minni háttar mála án beins atbeina ráðherra fyrir hönd þeirra, samkvæmt svokölluðu valdframsali, sbr. skammstöfunina „f.h.r.“ eða eftir umboði „e.u.““ Helgast slíkt af venju.“<sup>8</sup>

Í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, segir í 1. gr. að ráðherrar fari með stjórnarmálefni í Stjórnarráði Íslands. Í 10. gr. laganna segir að ráðuneytisstjórar stýri ráðuneytunum undir yfirstjórn ráðherra. Í 11. gr. segir svo að skrifstofu ráðuneytis stýri skrifstofustjóri og starfsdeild deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra. Í 2. mgr. 51. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir að ráðuneytisstjórar séu í fyrirsvari gagnvart starfsmönnum ráðuneyta og taki ákvarðanir um réttindi þeirra og skyldur á sama hátt og forstöðumenn stofnana.

<sup>3</sup> Þingskjal 376, 275. mál á 125. löggjafarþingi, 1999-2000.

<sup>4</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 85.

<sup>5</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 88.

<sup>6</sup> Stjórnarráð Íslands 1964-2004, I. bindi, Skipulag og starfshættir, Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson, bls. 72-73.

<sup>7</sup> Stjórnskipunarréttur, Gunnar G. Schram, 1997, bls. 142.

<sup>8</sup> Stjórnskipunarréttur, Gunnar G. Schram, 1997, bls. 161.

Af þessu er ljóst að það er ráðherra sem fer með yfirstjórn ráðuneytis og ber ábyrgð á málefnum þess, en að það er hlutverk ráðuneytisstjóra að hafa yfirumsjón með daglegum rekstri ráðuneytisins.<sup>9</sup> Það liggur því fyrir að það getur aldrei verið í verkahring ráðuneytisstjóra að gefa ráðherra fyrirmæli eða krefja hann um svör og pólitíska afstöðu. Ráðuneytisstjórar eru embættismenn og er það ekki þeirra hlutverk að vinna með ráðherra að mótun stjórnmalastefnu heldur fyrst og fremst að veita ráðherra faglega ráðgjöf og aðstoð. Þá er það ekki hlutverk ráðuneytisstjóra að gera grein fyrir pólitískum skoðunum ráðherra út á við. Á grundvelli 15. gr. laga um Stjórnarráð Íslands hafa ráðherrar heimild til kveðja sér til aðstoðarmann utan ráðuneytis, sem starfar þar sem skrifstofustjóri á meðan ráðherra gegnir embætti og hafa slíkir aðstoðarmenn sinnt pólitískum verkefnum fyrir ráðherra. Ráðherra sér sjálfur um að gera grein fyrir sínum pólitísku skoðunum á vettvangi ríkisstjórnar og á Alþingi og eftir atvikum með hjálp pólitísku aðstoðarmanns síns á opinberum vettvangi.

### **Um störf umbjóðanda míns hjá viðskiptaráðuneytinu.**

Haustið 2002 var umbjóðandi minn ráðinn til tímabundinna starfa í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og vann þá að samningu frumvarps til laga um neytendakaup. Í apríl 2004 var hann aftur ráðinn til starfa í ráðuneytinu og starfaði þar sem lögfræðingur á sviði samkeppnisréttar, félagaréttar og neytendamála þar til hann var skipaður skrifstofustjóri í júní 2007. Þess ber að geta að umbjóðandi minn bjó í Svíþjóð frá mars 2001 til sumarsins 2007 og sinnti verkefnum fyrir ráðuneytið að mestu í fjarvinnu.

Þann 27. maí 2007 var starfsemi viðskiptaráðuneytisins skilin frá starfsemi iðnaðarráðuneytisins, Björgvin G. Sigurðsson tók við embætti viðskiptaráðherra og þann 1. ágúst 2007 var Jónína S. Lárusdóttir skipuð ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu. Við aðskilnaðinn var embætti umbjóðanda míns talið tilheyrja viðskiptaráðuneytinu. Frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008 var umbjóðandi minn settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu á meðan á fæðingarorlofi skipaðs ráðuneytisstjóra stóð. Skipaður ráðuneytisstjóri tók þá ákvörðun við setningu umbjóðanda míns í embætti ráðuneytisstjóra að setja ekki annan starfsmann í skrifstofustjórstöðu umbjóðanda míns og var honum því falið að sinna starfsskyldum sem fylgdu báðum embættunum á tímabilinu frá miðjum desember 2007 til loka júlí 2008.

Þegar starfsemi viðskiptaráðuneytisins var skilin frá starfsemi iðnaðarráðuneytisins var starfsfólki sameinaðs iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis skipt á milli ráðuneyta. Varð það niðurstaðan að í viðskiptaráðuneytinu voru starfandi fimm skrifstofustjórar auk þess sem ráðuneytið skyldi hafa yfir að ráða starfskröftum sérfræðings ráðuneyta iðnaðar- og viðskiptamála í Brussel að hluta. Einn sérfræðingur var starfandi í ráðuneytinu, en hann hafði þegar sagt upp störfum og hætti í júlí 2007. Rétt er að leggja áherslu á að á þessum tíma hafði verið mikil starfsmannavelta meðal sérfræðinga ráðuneytisins, en starfsmenn ráðuneytisins voru eftirsóttir af fjármálafyrirtækjum.

Þegar umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri um miðjan desember 2007 voru starfsmenn ráðuneytisins 9, auk ráðherra, aðstoðarmanns hans og bílstjóra. Naut ráðuneytið stoðþjónustu með iðnaðarráðuneyti. Þegar ráðuneytið flutti að Sölvhólsgötu 7 í febrúar 2008 voru starfsmenn orðnir 14 auk hálfv stöðugildis í sendiráðinu í Brussel. Þessir starfsmenn voru settur ráðuneytisstjóri, þrjú skrifstofustjórar, þrjú lögfræðingar, einn stjórnmalafraeðingur með masterpróf í hagfræði, fjármálastjóri, bókarari, ritari ráðherra og tveir ritarar auk lögfræðings í

<sup>9</sup> Stjórnarráð Íslands 1964-2004, I. bindi, Skipulag og starfshættir, Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson, bls.73

hálfu stöðugildi í sendiráðinu í Brussel. Þá var á tímabilinu janúar til júlí 2008 tímabundið ráðinn inn starfsmaður með BA-gráðu í viðskiptalögfræði. Í maí 2008 bættist einn lögfræðingur í hóp starfsmanna ráðuneytisins. Sérfræðingar þeir sem störfuðu fyrir ráðuneytið á Íslandi, höfðu allir litla starfsreynslu innan ráðuneytisins og í desember 2007 hafði sá þeirra sem hafði lengsta starfsreynslu starfað þar innan við sex mánuði. Er óhætt að segja að starfsemi ráðuneytisins hafi verið í mikilli mótun á þessum tíma og var vinnuálag gríðarlegt. Á því tímabili sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar var vinnuálag í viðskiptaráðuneytinu gríðarlegt. Meginreglan var sú að umbjóðandi minn vann alla daga vikunnar, kvöld og helgar þar með talin, og var stöðugt að sinna verkefnum og erindum vegna ráðuneytisins utan hefðbundins vinnutíma, bæði með viðveru á skrifstofu sinni, á fundum og þess utan bæði með símtölum og tölvupósti. Ljóst má vera að umbjóðandi minn sinnti starfi sínu langt umfram allar skyldur sem á hann eru lagðar samkvæmt starfsmannalögum og umfram allar almennar kröfur sem hægt er að gera á þessu sviði.

Þá ber að líta til þess að undir málefna svið ráðuneytisins heyrðu margir aðrir málaflokkar en málefni er tengdust fjármálamarkaði, en samkvæmt 13. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007, sem tók gildi 31. desember 2007 fór viðskiptaráðuneytið með mál er vörðuðu verslun og viðskipti með vöru og þjónustu, aðra en útflutningsverslun, fjármálamarkað, váttryggingar og váttryggingastarfsemi, vexti og verðtryggingu, fjárfestingar erlendra aðila, gjaldeyri, samkeppnismál og óréttmæta viðskiptahætti, neytendavernd, þ. á m. alferðir, vog, mál og faggildingu, vöruöryggi, hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög og önnur félög og sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur, þó ekki skráningu þeirra, firmu, Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD), fasteignakaup og sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa og hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, m.a. einkaleyfi, vörumerki og hönnun. Þá heyrðu undir ráðuneytið fimm stofnanir; Samkeppniseftirlitið, Fjármálaeftirlitið, Einkaleyfastofa, talsmaður neytenda og Neytendastofa.

Heildar fjárheimildir almennrar skrifstofu viðskiptaráðuneytisins á árinu 2008 urðu 192,9 milljónir. Var launakostnaður áætlaður 70% af þeirri fjárhæð, en raunlaunakostnaður reyndist 77%. Rekstur ráðuneytisins var því í járnnum og ekki var til fjármagn til að fjölga starfsmönnum eða til kaupa á utanaðkomandi sérfræðiþjónustu, nema í mjög takmörkuðu magni. Er í þessu sambandi rétt að benda á ákvæði 49. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, þar sem fjallað er um ábyrgð á fjárreiðum, en þar segir í 1. mgr. að forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Í 2. mgr. greinarinnar segir að brot á ákvæðum laganna varði skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það er því ljóst að verkefnasvið þessa minnsta ráðuneytis Stjórnarráðsins var mjög víðtækt og var ráðuneytinu ætlað að sinna verkefnum sínum með fáum starfsmönnum og innan þröngra fjárheimilda.

Eins og fram kemur í skýrslu nefndar þeirrar sem forsætisráðherra skipaði til að fjalla um starfsskilyrði stjórnvalda frá árinu 1999 er íslensk stjórnvíssla mjög lítil og fámenn í samanburði við stjórnvísslu hins opinbera annars staðar á Norðurlöndum.<sup>10</sup> Þær kröfur sem gerðar eru til afkasta og umfangs verkefna stjórnvísslunnar verða að vera í samræmi við stærð stjórnvísslunnar. Þyki ástæða til að gera auknar kröfur um formbindingu samskipta og fleira í stjórnvísslunni verður jafnframt að gera kröfur um að starfsemi Stjórnarráðsins verði endurskipulögð og styrkt.

<sup>10</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 102.

**Meint ábyrgð umbjóðanda míns á þeim þáttum sem rannsóknarnefndinni er ætlað að rannsaka samkvæmt ákvæðum laga nr. 142/2008.**

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar segir á bls. 2 að nefndin taki fram að við mat á því hvaða atriði í störfum umbjóðanda míns, athöfnum hans eða athafnaleysi, kunni að falla undir mistök eða vanrækslu hafi nefndin sérstaklega horft til hvað telja megi að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar.

Því er alfarið hafnað að umbjóðandi minn hafi gerst sekur um vanrækslu eða mistök í starfi, hvað þá að athafnir hans eða meint athafnaleysi hafi haft nokkur áhrif á framgang þeirra mála sem rannsóknarnefndinni er ætlað að fjalla um samkvæmt lögum nr. 142/2008. Því er þessu þá heldur mótmælt að nokkuð það sem talið er upp í bréfi nefndarinnar geti talist hafa, öðru fremur, haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar.

Hér á eftir verður einstökum athugasemdum nefndarinnar svarað og sýnt fram á með ótvíræðum hætti að alls ekki er hægt að líta svo á að umbjóðandi minn hafi gerst sekur um vanrækslu eða mistök í starfi. Þá verður enn fremur sýnt fram á að ómögulegt er að komast að þeirri niðurstöðu að þau atriði sem til eru talin af hálfu nefndarinnar hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir og afleiðingar af falli bankanna.

Verður í því sambandi að ítreka að umbjóðandi minn var aðeins ráðuneytisstjóri í stuttan tíma, rúmlega sjö mánuði. Telja verður ljóst að ef orsaka bankahrunsins sé að einhverju leyti að leita í stjórnáslunni sé þeirra að leita í atburðum sem urðu bæði fyrir og eftir að umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri og þá vegna flókins samspils atburða sem áttu sér stað á löngu tímabili.

Nú verður vikið að svörum umbjóðanda míns við einstökum atriðum í bréfi rannsóknarnefndar frá 9. febrúar 2010.

**Þátttaka í störfum samráðshóps forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað og upplýsingamiðlun til ráðherra.**

Í 1. kafla III. hluta bréfs rannsóknarnefndarinnar er fjallað um setu umbjóðanda míns í samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Gera verður athugasemdir við framsetningu kaflans, en erfitt er að átta sig á hinu meinta sakarefni sem þar er verið að lýsa. Í textanum er vaðið úr einu í annað og frásögn svo samhengislaus að erfitt er að halda þræði. Þá er vandkvæðum bundið að átta sig á því hver niðurstaða nefndarinnar er um það hvað umbjóðanda mínum er gefið að sök. Þetta gerir umbjóðanda mínum erfitt fyrir að neyta andmælaréttar síns

Af bréfinu virðist þó mega ráða að nefndin hafi haft það til athugunar hvort umbjóðandi minn hafi sem fulltrúi viðskiptaráðuneytisins í samráðshópnum sinnt því með fullnægjandi hætti að kynna ráðherra það sem fram kom á fundum samráðshópsins og leita með fullnægjandi hætti eftir afstöðu hans til þess sem þar kom fram og „þá sérstaklega þegar kallað var eftir pólitískri stefnumörkun af hálfu fulltrúa annarra stofnana sem áttu fulltrúa í samráðshópnum” eins og segir í bréfi nefndarinnar.

*Lög, reglur og starfsvenjur í Stjórnarráðinu.*

Hvað varðar kynningu fyrir ráðherra á því sem fram fór á fundum samráðsnefndarinnar er því vísað á bug að kynning umbjóðanda míns fyrir ráðherra hafi ekki verið nægjanleg. Þvert á móti fullnægði hún öllum vinnureglum og venjum sem starfað hefur verið eftir innan Stjórnarráðsins í áratugi. Þá er mótmælt þeirri fullyrðingu sem fram kemur í bréfi rannsóknarnefndarinnar að miðlun upplýsinga frá samráðshópnum til ráðherra hafi ekki verið í föstum skorðum. Umbjóðandi minn getur ekki svarað fyrir það hvaða starfshættir voru viðhafðir í forsætis- og fjármálaráðuneytinu en í viðskiptaráðuneytinu var það í föstum skorðum hvernig ráðuneytisstjóri kynnti ráðherra efni funda samráðshópsins. Eins og fram kemur í bréfi nefndarinnar báru bæði umbjóðandi minn og fyrrverandi viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, að ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins hefði eftir hvern fund með samráðshópnum rætt við ráðherra og eftir atvikum einnig aðstoðarmann hans um það hvað hefði farið fram á fundunum. Á umræddum fundum gerði umbjóðandi minn ráðherra grein fyrir því um hvað var rætt á fundum samráðsnefndarinnar og hver þróun mála væri. Á fundunum með ráðherra var umbjóðandi minn oft með þau gögn sem dreift hafði verið á fundum samráðsnefndarinnar og greindi ráðherra frá innihaldi þeirra. Sum gagnanna voru afhent ráðherra, en það var ekki vinnuregla í þessu máli, fremur en öðrum í ráðuneytinu að ljósrita öll fundargögn fyrir ráðherra. Umrædd skjöl voru geymd í ráðuneytinu á skrifstofu ráðuneytisstjóra og hafði ráðherra fullan aðgang að skjölunum og gat fengið afhent öll skjöl sem hann óskaði eftir. Viðskiptaráðherra var þannig að fullu upplýstur um störf samráðshópsins.

Það er ljóst öllum sem starfað hafa í stjórnsýslunni að starfshættir eru með því móti að upplýsingum er miðlað til æðstu manna í formi samandreginna upplýsinga á fundum eða með stuttum minnisblöðum. Hverjum manni ætti að vera ljóst að ráðherra sem æðsti stjórnandi ráðuneytis hefur ekki möguleika á að fara í gegnum öll þau skjöl sem til falla við meðferð mála í ráðuneyti. Vinnubrögð umbjóðanda míns við að kynna ráðherra efni funda samráðshópsins voru því í fullu samræmi við áratugalangar starfsvenjur innan Stjórnarráðsins og því ekki hægt að segja að honum hafi orðið á mistök eða hann sýnt vanrækslu í starfi með því að ljósrita ekki öll gögn sem dreift var á fundunum og afhenda þau ráðherra sérstaklega. Af hálfu umbjóðanda míns er fullyrt að ráðherra hafi fengið allar þær upplýsingar úr nefndinni sem máli gátu skipt til að hann gæti tekið upplýsta afstöðu til þeirra mála sem þar voru til umfjöllunar. Á fundum með ráðherra kom umbjóðandi minn efnislega til skila öllum þeim upplýsingum sem fram koma á fundum hans í samráðshópnum. Bent er á að þetta er í fullu samræmi við framburð fyrrverandi viðskiptaráðherra, sem vísað er til í bréfi nefndarinnar, þar sem ráðherran staðfestir að hann hafi rætt við umbjóðanda minn um það sem fram fór á fundum samráðshópsins. Eins og fram kom í framburði umbjóðanda míns fyrir rannsóknarnefndinni þann 17. mars sl. lagði viðskiptaráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn þann 12. ágúst 2008 þar sem hann lagði til að skipuð yrði nefnd um fjármálastöðugleika sem átti að skila tillögum sem ætlað var að ná þeim markmiðum að auka stöðugleika fjármálakerfisins, draga úr líkum á því að fjármálafyrirtæki lentu í erfiðleikum og draga úr áhrifum þess, ef fjármálafyrirtæki lenda í erfiðleikum. Lagt var til að viðskiptaráðherra skipaði formann, en að í nefndinni ættu einnig sæti fulltrúar forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, Fjármálaeftirltisins og Seðlabanka Íslands. Minnisblaðið lagði hann fram í ríkisstjórn til að knýja fram breytt fyrirkomulag og vinnubrögð á þessu sviði. Af þessu er ljóst að viðskiptaráðherra var full upplýstur um það sem fram fór í samráðshópnum á meðan umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri. Það voru hins vegar pólitískar ástæður fyrir því að vinnu samráðshópsins var hagað með þeim hætti sem var. Þar var ekki við umbjóðanda minn að sakast.

*Meint skylda til að leita eftir pólitískri afstöðu ráðherra*

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar segir jafnframt að nefndin hafi það til athugunar hvort nauðsynlegt hafi verið af hálfu umbjóðanda míns að leita eftir afstöðu viðskiptaráðherra til þess hvort og þá hvernig stjórnvöld skyldu móta viðbúnaðar og aðgerðaráætlun vegna hættu á fjármálaáfalli og hvernig hann vildi bregðast við framkomnum tillögum innan samráðshópsins um það. Þá afstöðu ráðherra hefði síðan þurft að kynna innan samráðshópsins.

Ávirðingar nefndarinnar í garð umbjóðanda míns um þetta atriði virðast allar ganga út á það að honum hafi borið að knýja ráðherra til svara um pólitíska stefnumótun hans og miðla svo pólitískum skoðunum ráðherrans áfram til nefndarmanna í samráðshópnum. Má lesa það út úr bréfinu að nefndin telji að skortur á þessu hafi leitt til þess að samráðshópurinn hafi ekki getað unnið viðbragðsáætlun. Er ávirðingum þessum mótmælt enda eru þær algjörlega óskiljanlegar og virðast byggðar á miklum misskilningi rannsóknarnefndarinnar bæði um hlutverk samráðshópsins og ábyrgð og verklag innan ráðuneyta.

Þá er því mótmælt að það sé hluti af starfsskyldum ráðuneytisstjóra að kalla eftir pólitískri stefnumótun ráðherra. Reyndar er það beinlínis fráleitt með tilliti til stjórnskipunar landsins. Eins og fjallað var um hér að framan er það ráðherra sem fer með yfirstjórn ráðuneytis og ber ábyrgð á málefnum þess, en það er hlutverk ráðuneytisstjóra að hafa yfirumsjón með daglegum rekstri ráðuneytisins.<sup>11</sup> Það liggur því fyrir að það getur aldrei verið í verkahring ráðuneytisstjóra að gefa ráðherra fyrirmæli eða krefja hann um svör og pólitíska afstöðu. Ráðuneytisstjórar eru embættismenn og er það ekki þeirra hlutverk að vinna með ráðherra að mótun stjórnsmálafestnu. Þá er það ekki hlutverk ráðuneytisstjóra að gera grein fyrir pólitískum skoðunum ráðherra út á við, það gerir ráðherra sjálfur á vettvangi ríkisstjórnar, á Alþingi og eftir atvikum á opinberum vettvangi.

#### *Jafnræði málsaðila*

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að skipaður ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu viðhafði nákvæmlega sömu vinnubrögð og umbjóðandi minn varðandi samskipti við ráðherra vegna samráðshópsins bæði fyrir og eftir fjarveru hennar vegna fæðingarorlofs frá desember 2007 til 1. ágúst 2008. Vekur það athygli að rannsóknarnefndin telji umrædd vinnubrögð ekki ámælisverð af hennar hálfu, ef nefndin telur þau ámælisverð af hálfu umbjóðanda míns. Hlýtur slíkt að brjóta gegn meginreglunni um að allir eigi að fá sömu málsmeðferð og felur þetta í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár sérstaklega 65. gr. og reglum um réttláta málsmeðferð. Þá verður ekki talið að slíkt standist grundvallarreglu íslensks réttar um jafnræði, enda beri að leysa úr sambærilegum málum á grundvelli sömu sjónarmiða þegar slík mál koma til úrlausnar á grundvelli sömu réttarheimilda.<sup>12</sup> Jafnræðisreglan er lögfest í 11. gr. stjórnarsýslulaganna, en telja verður að þó að stjórnarsýslulög gildi ekki um störf rannsóknarnefndar Alþingis beri nefndinni að fara eftir grundvallarreglunni um jafnræði.

#### *Hlutverk og verkefni samráðshóps*

Samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað var komið á fót með samkomulagi aðila sem aðild áttu að honum, dags. 21. febrúar 2006. Í samkomulaginu segir að tilgangur með stofnun samráðshópsins sé að formbinda samráð aðila að hópnum um viðfangsefni sem varða fjármálastöðugleika, þ.m.t. um viðbúnað við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu. Segir í samkomulaginu að með því sé leitast við að skerpa hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknað og auka gegnsæi. Þá er skýrt tekið fram að samkomulagið takmarki ekki svigrúm hvers um sig til

<sup>11</sup> Stjórnarráð Íslands 1964-2004, I. bindi, Skipulag og starfshættir, Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson, bls.73

<sup>12</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 36.

sjálfstæðra ákvarðana um aðgerðir út frá hlutverki og ábyrgð sinni. Síðar í samkomulaginu segir að aðilar samkomulagsins leitist við að samhæfa viðbrögð sín við hugsanlegu fjármálaáfalli. Í samkomulaginu segir að hópurinn skuli hittast eigi sjaldnar en tvisvar á ári, en að hann skuli kallaður saman um leið og forstjóri Fjármálaeftirlitsins og/eða bankastjórn Seðlabankans leggi til að svo verði gert vegna atvika sem varða stöðu fjármálafyrirtækja og markaða. Þá kemur fram í samkomulaginu að fulltrúi forsætisráðuneytisins stýri starfi hópsins. Einnig er skýrt tekið fram að við undirbúning kynninga og í umræðum sé gætt þeirrar þagnarskyldu sem hver er bundinn.

Í samkomulaginu segir að á fundum sínum skuli samráðshópurinn fjalla m.a. um stöðu og horfur á fjármálamörkuðum, meiriháttar breytingar á lögum, reglum og starfsháttum er varða fjármálamarkaðinn og álitamál í alþjóðlegu samstarfi, sérstaklega innan ESS.

Í kafla samkomulagsins sem ber yfirskriftina viðbúnaður og verklag segir: „Samráðshópurinn er **vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta**. Hann er **ráðgefandi** og **tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir**. Samráðshópurinn útbýr og heldur lista yfir helstu tengiliði. Hann getur staðið að og tekið þátt í viðlagaæfingum eins og þeim sem hafa farið fram í samvinnu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Skapist þær aðstæður að fjármálakerfinu sé talin hætta búin vegna áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði skal efnt til umfjöllunar í samráðshópnum án tafar. Viðbrögð við slíkum vanda eru háð aðstæðum hverju sinni en **grundvallaratriði er að eigendur og stjórnendur fjármálafyrirtækja sem og markaðsaðilar leysi vanda sinn sjálfir**.” (áherslubreytingar undirritaðs).

Umbjóðandi minn tók sæti í samráðshópnum þegar boðað var til fyrsta fundar hans eftir að hann hafði verið settur tímabundið í embætti ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu.

Eins og sjá má af tilvitnun hér að framan í samkomulag um stofnun samráðshópsins kemur þar hvergi fram að honum sé ætlað að gera tillögu að sameiginlegri viðbúnaðaráætlun stjórnvalda. Þvert á móti er ljóst af samkomulaginu að hópnum var ætlað að vera vettvangur upplýsinga og skoðanaskipta. Þá er ljóst að hópnum voru ekki falin nein völd til ákvarðanatöku. Umrætt samkomulag er grundvöllur fyrir starf hópsins og skiptir því ekki máli hver „skilningur margra” sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var á því hvert hlutverk samráðshópsins hefði verið. Þá skiptir heldur ekki máli hver skoðun rannsóknarnefndarinnar er á því hvert hlutverk hópsins hefði átt að vera. Þar af leiðandi er því eindregið mótmælt að það hafi verið hlutverk samráðshópsins að vinna viðbragðsáætlun og er í því sambandi vísað í samkomulagið frá 21. febrúar 2006. Því er ennfremur mótmælt að háttsemi umbjóðanda míns hafi á einhvern hátt komið í veg fyrir að samráðshópurinn hafi unnið slíka viðbragðsáætlun. Ef það hefði verið vilji allra þeirra aðila sem stóðu að samráðshópnum hefði þeim verið í lófa lagið að breyta hlutverki hópsins með því að breyta samkomulagi um störf hans. Slíkar breytingar voru ekki gerðar.

Einnig er rétt að benda á að ef fulltrúar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits lögðu jafn mikið uppúr því og rannsóknarnefndin vill vera láta að gerð yrði viðbragðsáætlun var fyrirvarsmönnum þessara stofnana í lófa lagið að ræða við þann ráðherra sem viðkomandi stofnun heyrði undir. Í tilviki Fjármálaeftirlitsins viðskiptaráðherra og í tilviki Seðlabanka forsætisráðherra. Enda þótt um sé að ræða mjög sjálfstæðar stofnanir þá hafa stofnanirnar engu að síður tengsl við ráðuneytin og er eðlilegt að gera ráð fyrir nokkrum samskiptum þar á milli.

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar er því haldið fram að af hálfu fulltrúa Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins hafi verið kallað eftir pólitískri stefnumörkun um ákveðin atriði. Ekki verður séð að þessar fullyrðingar fái stöð í fundargerðum samráðshópsins.

Af fundargerð fundar sem haldinn var 29. maí má sjá að rætt er um að taka þurfi afstöðu til ákveðinna spurninga. Ekki er þar rætt um að það þurfi pólitíska afstöðu. Fulltrúi fjármálaráðuneytisins taldi það hins vegar ekki tímabært að taka afstöðu til þessara atriða og eftir umræður varð það tillaga formanns samráðshópsins að frekari gagna skyldi aflað áður en hægt væri að taka afstöðu í málinu. Ekki verður séð af öðrum fundargerðum, á þeim fundum samráðshópsins sem umbjóðandi minn sat, að rætt hafi verið um nauðsyn þess að afla pólitískrar afstöðu.

#### *Vantraust í garð viðskiptaráðherra*

Í þessu sambandi verður ekki heldur komist hjá því að gera grein fyrir því vantrausti sem ríkti í garð viðskiptaráðherra innan samráðshópsins, en það hafði veruleg áhrif á stöðu umbjóðanda míns innan samráðshópsins. Fulltrúar fjármálaráðuneytisins og Seðlabankans í nefndinni gerðu ítrekað athugasemdir við ummæli viðskiptaráðherra í fjölmiðlum og framgöngu hans almennt og létu að því liggja að umbjóðandi minn ætti ekki að upplýsa viðskiptaráðherra um það sem fram fór á fundunum þar sem honum væri ekki treystandi fyrir þeim upplýsingum. Má til dæmis um þetta nefna fundargerð samráðshópsins frá 4. apríl 2008. Af fundargerð frá 25. mars 2008 má einnig ráða að vantraust ríkti innan nefndarinnar þar sem gerð var krafa um að gögnum sem kynnt voru á fundinum væri skilað aftur til þess sem lét þau í té. Lögð er áhersla á að umbjóðandi minn fór ekki að tilmælum þeirra sem í samráðshópnum voru, um að upplýsa ekki viðskiptaráðherra og hélt hann ráðherra upplýstum um allt sem fram fór á fundum samráðshópsins. Af fundargerðum samráðshópsins á þeim tíma sem umbjóðandi minn sat fundi hans má sjá að fulltrúi viðskiptaráðuneytisins var oft eini fulltrúinn í samráðshópnum sem ekki var hafður með í ráðum eða upplýstur um gang mála milli funda. Sem dæmi um þetta má nefna fundargerð samráðshóps frá 28. apríl 2008, en þar kemur fram að þar höfðu allir nema fulltrúi viðskiptaráðuneytisins verið upplýstir um alvarlegt mál er varðaði Seðlabanka Evrópu. Af fundargerð hópsins frá 15. maí 2008 er ljóst að þar hafði fulltrúi viðskiptaráðuneytis ekki verið upplýstur um gang mála milli funda. Var fulltrúi viðskiptaráðuneytisins í samráðshópnum, og þar með viðskiptaráðuneytið, því sniðgengið vegna vantrausts í garð viðskiptaráðherra og verður að skoða atvik málsins með þetta í huga. Náði þetta hámarki þegar ríkið tók ákvörðun, í samráði við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið, um að yfirtaka 75% hlut í Glitni í lok september 2008 án þess að viðskiptaráðherra eða ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins hefðu verið upplýst um málið eða gefinn kostur á að hafa nokkra aðkomu að því.

#### *Andstaða ráðandi afla innan samráðshóps við undirbúning viðbragðsáætlunar*

Þá er rétt að benda á að ráðandi öfl innan samráðshópsins, þar á meðal formaðurinn voru, eins og fram kemur í bréfi rannsóknarnefndarinnar, andvíg því að samráðshópurinn setti á blað viðbragðsáætlun. Ljóst er að engu hefði skipt þar um þó að umbjóðandi minn hefði gert grein fyrir pólitískri afstöðu viðskiptaráðherra í samráðshópnum. Þá má vísa til þess að í ljósi þeirra ummæla sem starfsmaður Seðlabanka Íslands, sem ritaði fundargerðir hópsins, lét falla um viðskiptaráðherra á fundum samráðshópsins verður ekki talið líklegt að hann hafi óskað eftir því að viðskiptaráðherra tæki ákvörðun um eitt né neitt. Á þetta einnig við um ýmsa aðra sem í samráðshópnum sátu og því verður ekki talið að það hefði breytt neinu þó að umbjóðandi minn hefði knúið fram pólitíska afstöðu viðskiptaráðherra til gerðar viðbragðsáætlunar og kynnt hana í samráðshópnum. Því er ljóst að allur málflutningur um að

umbjóðandi minn hafi gerst sekur um vanrækslu eða mistök í starfi í tengslum við störf sín í samráðshópnum byggir á röngum forsendum.

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar kemur fram að allir þeir sem setið hafi í samráðshópnum hafi verið störfum hlaðnir og því hafi ekki verið hægt að búast við því að þeir hefðu mikinn tíma aflögu til þess að semja viðbúnaðaráætlun. Þarna er vægt til orða tekið og verður að miða þær kröfur sem gerðar eru til stjórnsýslunnar við stærð ráðuneyta, þá málaflokka sem undir þau heyra og fjölda starfsmanna sem þau hafa yfir að ráða. Þá verður einnig að taka tillit til þess að fjölmargar aðrar skyldur en þær sem tengdust samráðshópnum hvíldu á ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins og var vinnuálag mjög mikið.

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar segir ennfremur að hlutaðeigandi ráðherrar hafi ekki reglulega haldið fundi til þess að fara yfir verkefni og afrakstur af vinnu samráðshópsins og sinna yfirstjórn á verkefninu að því leyti sem það heyrði undir þá. Ekki verður við ráðuneytisstjóra viðskiptaráðuneytisins sakast vegna þessa, en bent er á að vettvangur ríkisstjórnar, sem hittist að jafnaði á reglulegum fundum tvisvar sinnum í viku, eða fundir minni hóps ráðherra hefði verið rétti vettvangurinn til að taka afstöðu til viðbragða við þeim vanda sem steðjaði að fjármálakerfi landsins og vísast um það sem fyrr er sagt um ábyrgð ráðherra á málaflökkum þeim sem heyra undir hvert ráðuneyti.

*Rannsóknarnefnd víkur til hliðar gildandi lagareglum og starfsvenjum innan Stjórnarráðsins og býr til nýjar reglur eftir á*

Loks verður ekki komist hjá því að benda á þau ummæli í bréfi nefndarinnar frá 9. febrúar 2010 þar sem segir: „Nefndin tekur fram að **hvað sem líður lagareglum eða starfsvenjum innan Stjórnarráðs Íslands** (leturbreyting undirritaðs) um heimild starfsmanna þar, og þá sérstaklega ráðuneytisstjóra, til að ráða stjórnsýslumálum sem fjallað er um innan ráðuneyta til lykta, ýmist að höfðu samráði við ráðherra eða ekki, þá hefur nefndin það til athugunar hvort nauðsynlegt hafi verið af yðar hálfu við framangreindar aðstæður að leita eftir afstöðu viðskiptaráðherra til þess hvort og þá hvernig stjórnvöld skyldu móta sér viðbúnaðar- eða aðgerðaráætlun vegna hættu á fjármálaáfalli og hvernig hann vildi bregðast við framkomnum tillögum innan samráðshópsins um það.“

Við þessa framsetningu á ásökunum um meinta vanrækslu í starfi verður að gera alvarlegar athugasemdir. Það er með ólíkindum að rannsóknarnefnd Alþingis telji sig geta vikið til hliðar lagareglum og starfsvenjum innan Stjórnarráðsins og ákveðið að starfshættir sem eru í fullu samræmi við lög og starfsvenjur, skuli teljast vanræksla eða mistök í starfi. Það er augljóst að það er enginn fótur fyrir slíkum ásökunum og ekki hægt að halda slíkum lagatúlkunum fram í nútíma réttarríki. Verður ekki fallist á að það sé innan valdsviðs eða hlutverks rannsóknarnefndar Alþingis að víkja til hliðar gildandi réttarreglum og búa til nýjar, allra síst reglur sem gilda eiga um atburði sem þegar hafa átt sér stað.

Af öllu framangreindu er ljóst að það var ekki hlutverk samráðshópsins að vinna viðbragðsáætlun. Þá er ljóst að sú staðreynd að umbjóðandi minn krafði ekki viðskiptaráðherra um pólitíska afstöðu var ekki orsök þess að samráðshópurinn vann ekki viðbragðsáætlun, heldur lágu allt aðrar ástæður þar að baki. Þá verður ekki heldur séð að það að samráðshópurinn vann ekki viðbragðsáætlun hafi á nokkurn hátt leitt til þess að kerfishrun varð í fjármálakerfi landsins. Ekki eru færð fram nein rök til stuðnings þessari fullyrðingu rannsóknarnefndarinnar.

Umbjóðandi minn verður því ekki talinn hafa á nokkurn hátt gerst sekur um vanrækslu eða mistök í starfi sínu í tengslum við setu í samráðshópi forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Með hliðsjón af öllu framangreindu er þess krafist að rannsóknarnefndin falli frá þessum ásökunum á hendur umbjóðanda mínum.

### **Faglegt mat á fjárhagslegri getu íslenska ríkisins til að styðja við fjármálafyrirtæki.**

Í 2. kafla III. hluta bréfs rannsóknarnefndar Alþingis segir að rannsóknarnefndin hafi það til athugunar hvort það teljist vanræksla af hálfu umbjóðanda míns að hann hafi ekki gætt þess með hliðsjón af starfsskyldum sínum sem ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, og þá með því að leggja tillögu þar um fyrir ráðherra, að lagt yrði faglegt mat á það af hálfu ráðuneytisins hvort og eftir atvikum hver væri geta íslenska ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, eins eða fleiri, og þá ekki síst í ljósi yfirlýsinga sem gefnar voru af hálfu einstakra ráðherra um það efni.

#### *Um verkaskiptingu milli ráðuneyta innan Stjórnarráðs Íslands*

Í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, er kveðið á um það að Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti og er talið upp í 4. gr. hver ráðuneytin skuli vera. Í 8. gr. laganna segir að stjórnarmálefni beri undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar sem forseti Íslands setji samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt að undir ráðuneyti lúti málefni sem eðli sínu samkvæmt eigi þar heima.

Á stærstum hluta þess tíma sem umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis tekur til var í gildi reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007.<sup>13</sup> Í 13. gr. reglugerðarinnar, eins og hún var fram til 1. október 2009<sup>14</sup>, sagði að viðskiptaráðuneytið skyldi fara með mál er vörðuðu verslun og viðskipti með vöru og þjónustu, aðra en útflutningsverslun, fjármálamarkað, váttryggingar og váttryggingastarfsemi, vexti og verðtryggingu, fjárfestingar erlendra aðila, gjaldeyri, samkeppnismál og óréttmæta viðskiptahætti, neytendavernd, þ. á m. alferðir, vog, mál og faggildingu, vöruöryggi, hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög og önnur félög og sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur, þó ekki skráningu þeirra, firmu, endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD), fasteignakaup og sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa og hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, m.a. einkaleyfi, vörumerki og hönnun.

#### *Hlutverk fjármálaráðuneytis*

Í 5. gr. reglugerðarinnar er fjallað um þau mál sem fjármálaráðuneytið fer með. Segir þar að fjármálaráðuneytið fari með mál er varða fjármál ríkisins, að því leyti sem þau eru ekki fengin öðrum aðilum, eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirsvar þeirra vegna, meðal annars að því er tekur til stjórnar fyrirtækja í eigu ríkisins að öllu leyti eða nokkru, nema lagt sé til annars ráðuneytis, skatta, tolla og aðrar ríkistekjur, tollgæslu, bókhald ríkisins, almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga, lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana og ríkisábyrgðir, áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur, lífeyrissjóði, endurskoðendur og framkvæmd bókhalds- og ársreikningalaga, skráningu fyrirtækja, Norræna fjárfestingarbankann, undirbúning og samning frumvarps til fjárlaga, mat á þróun og horfum í efnahagsmálum, fasteignaskráningu og fasteignamat, húsnæðis- og bifreiðamál ríkisins, opinberar framkvæmdir ríkisins, opinber innkaup og almennar umbætur í ríkisrekstri.

<sup>13</sup> Reglugerðin tók gildi 1. janúar 2008.

<sup>14</sup> Reglugerð nr. 177/2007 var breytt með reglugerð nr. 101/2009 sem tók gildi 1. október 2009.

*Hlutverk viðskiptaráðuneytis*

Af framangreindu má skýrlega sjá að það var ekki hlutverk viðskiptaráðuneytisins og ekki á verkefnasviði þess að leggja faglegt mat á það hvort og eftir atvikum hver geta íslenska ríkisins væri til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins, eins eða fleiri. Umrætt mat sem rannsóknarnefndin telur að hafi átt að framkvæma snýr að því að meta fjárhagslega getu íslenska ríkisins. Af 5. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007, er augljóst að málefni er varða fjármál ríkisins, þar með talið getu ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja, heyra undir fjármálaráðuneytið, sem fer m.a. með mál er varða fjármál ríkisins, lánsfjármál ríkissjóðs, ríkisábyrgðir og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Viðskiptaráðuneytinu voru ekki í reglugerð um Stjórnarráð Íslands falin nein þau verkefni sem heimiluðu því að fara inn á svið sem er skýrlega falið öðru ráðuneyti. Þó að málefni fjármálamarkaðar heyrir undir viðskiptaráðuneytið snýr mat það sem rannsóknarnefndin telur að hafi átt að fara fram á engan hátt að regluverki á fjármálamarkaði, sem viðskiptaráðuneytið ber ábyrgð á, heldur einungis að fjárhagslegu bolmagni ríkisins. Þess má til fróðleiks geta að í fjármálaráðuneytinu störfuðu á þessu tímabili hátt í 80 starfsmenn og voru þar m.a. starfræktar fjárreiðu- og eignaskrifstofa, fjárlagaskrifstofa og efnahagsskrifstofa.

*Hlutverk Seðlabanka Íslands*

Þá ber að líta til þess að samkvæmt 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands heyrði Seðlabanki Íslands undir forsætisráðuneytið á þeim tíma sem umbjóðandi minn var ráðuneytisstjóri. Í lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, segir m.a. í 4. gr. að Seðlabanki Íslands skuli stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Þá segir í 1. mgr. 7. gr. laganna að Seðlabanki Íslands geti veitt lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Í 2. mgr. 7. gr. segir að þegar sérstaklega standi á og Seðlabankinn telji þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins geti hann veitt lánastofnunum í lausafjáranda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur. Loks er rétt að benda á ákvæði 12. gr. laga um Seðlabanka Íslands, þar sem segir að Seðlabankanum sé heimilt að setja reglur um lágmark eða meðaltal lauss fjár lánastofnana sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða í þeim tilgangi að mæta fyrirsjáanlegum og hugsanlegum greiðsluskuldbindingum á tilteknu tímabili. Af framangreindu má vera ljóst að samkvæmt löggjöf sem gildi um fjármálakerfi á Íslandi var það hlutverk Seðlabanka Íslands að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins og vera það sem kallað hefur verið lánveitandi til þrautavara. Mátti því gera ráð fyrir því að Seðlabankinn mundi sinna því lögbundna hlutverki sínu og þá hugsanlega með því að hlutast til um að ráðist yrði í úttekt eða mat af því tagi sem nefndin nefnir í bréfi sínu. Jafnframt má gera ráð fyrir því að ef Seðlabankinn hefði á einhverjum tíma ekki talið sig geta sinnt lögbundnu hlutverki sínu hefði stjórnendum hans borið að hafa samband við forsætisráðuneytið, sem fór með málefni stofnunarinnar, upplýsa um þá stöðu og hefði það þá verið hlutverk forsætisráðuneytisins að bregðast við með einhverjum hætti.

Af því sem rakið hefur verið er ljóst að því fer fjarri að það hafi á nokkurn hátt verið á verksviði viðskiptaráðuneytisins að leggja faglegt mat á það hver geta íslenska ríkisins væri til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins. Má í raun segja að ef viðskiptaráðuneytið hefði framkvæmt slíkt mat hefði það gengið gegn ákvæðum reglugerðar um Stjórnarráð Íslands um verkaskiptingu ráðuneyta með því að fara inn á verksvið annarra ráðuneyta eða undirstofnanna þeirra, sbr. það sem áður hefur verið rakið. Slíkt er óheimilt og

ólöglegt og má um það m.a. vísa til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 24/2009 frá 24. september 2009.<sup>15</sup>

#### *Aðstæður viðskiptaráðuneytis til aðgerða*

Þá er ljóst að jafnvel þó að einhver teldi að viðskiptaráðuneytinu hefði, þrátt fyrir ákvæði laga og reglugerða, borið að framkvæma slíkt mat, var ráðuneytið á engan hátt í stakk búð til þess. Í viðskiptaráðuneytinu liggja ekki fyrir neinar upplýsingar um fjármál ríkisins eða fjárhagslega getu ríkisins til að styðja við bak fjármálafyrirtækja í landinu. Slíkar upplýsingar fer fjármálaráðuneytið með. Þá lágu ekki fyrir í ráðuneytinu neinar upplýsingar um þörf fjármálafyrirtækja á stuðningi, nema þær upplýsingar sem fulltrúi ráðuneytisins á hverjum tíma hafði fengið frá Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu í samráðshóp forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Í viðskiptaráðuneytinu voru, á því tímabili sem umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri, auk ráðuneytisstjóra, níu og hálf stöðugildi sérfræðinga, þ.m.t. skrifstofustjórar, sem var ætlað að sinna öllum þeim verkefnum sem voru á málefnasviði ráðuneytisins og voru þeir störfum hlaðnir.

Fjárheimildir viðskiptaráðuneytisins á fjárlögum 2008 voru mjög þröngar eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan og nam launakostnaður rúmlega 77% af heildarráðstöfunarfé aðalskrifstofu ráðuneytisins. Það var því ekki svigrúm til að ráða inn fleiri starfsmenn eða kaupa sérfræðiálit utanaðkomandi aðila fyrir ráðuneytið nema í mjög litlum mæli.

#### *Hlutverk Fjármálaeftirlitsins*

Í bréfi rannsóknarnefndar Alþingis segir að í svari við fyrirspurn nefndarinnar kannist viðskiptaráðuneytið ekki við að hafa gert úttekt á fjárhagslegri áhættu fjármálakerfisins á árunum 2007 og 2008 fram að falli bankanna eða metið með öðrum formlegum hætti hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins eða ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna hér á landi og erlendis eða einstakra þátta í starfsemi þeirra.

Eins og að framan greinir er það ekki hlutverk viðskiptaráðuneytisins að meta hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins. Það er ekki heldur hlutverk þess að gera úttekt á fjárhagslegri áhættu fjármálakerfisins. Slíkt er falið Fjármálaeftirlitinu í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð stofnun sem lýtur sjálfstæðri stjórn. Viðskiptaráðuneytinu er óheimilt að fara inn á verksvið þess og sinna verkefnum sem Fjármálaeftirlitinu hafa verið falin með lögum. Liggur fyrir að Fjármálaeftirlitið framkvæmdi reglulega svokölluð álagspróf á fjármálafyrirtækjum þann tíma sem umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri og stóðust öll fjármálafyrirtæki prófin, samkvæmt niðurstöðum sem kynntar voru í samráðshóp um fjármálastöðugleika og viðbúnað.

#### *Jafnræði málsaðila*

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar til viðskiptaráðuneytisins frá febrúar 2009 var spurt um hvort ráðuneytið hefði gert úttekt á fjárhagslegri áhættu fjármálakerfisins á árunum 2007 og 2008 og fram að falli bankanna, eða metið með öðrum formlegum hætti hugsanlega fjárhagslega áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku fjármálafyrirtækjanna, hér á landi eða erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra. Athygli vekur að þrátt fyrir að vísað sé í bréfi nefndarinnar til tímabils sem spannar rúmlega 21 mánuð og að þau svör hafi borist frá ráðuneytinu að ekki hafi verið gerð úttekt á umræddum atriðum á fyrrgreindu tímabili, skuli það af hálfu rannsóknarnefndarinnar bara vera talin vanræksla af hálfu umbjóðanda

<sup>15</sup> <http://www.haestirettur.is/domar?nr=6096>

míns, sem var settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu í rúma 7 mánuði, að hafa ekki lagt til við ráðherra að matið væri framkvæmt, en að aðrir sem sinntu sama embætti á öðrum hlutum þessa tímabils sem um var spurt séu ekki taldir hafa sýnt af sér vanrækslu fyrir sama háttarlag. Hlýtur slíkt að brjóta gegn meginreglunni um að allir eigi að fá sömu málsmeðferð og felur þetta í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár um jafnræði, sérstaklega 65. gr. og reglum um réttláta málsmeðferð. Verður ekki talið að slíkt standist grundvallarreglu íslensks réttar um jafnræði, enda beri að leysa úr sambærilegum málum á grundvelli sömu sjónarmiða þegar slík mál koma til úrlausnar á grundvelli sömu réttarheimilda.<sup>16</sup> Jafnræðisreglan er lögfest í 11. gr. stjórnisýslulaganna, en telja verður að þó að stjórnisýslulög gildi ekki um störf rannsóknarnefndar Alþingis beri nefndinni að fara eftir grundvallarreglunni um jafnræði sem talin hefur verið gilda.

#### *Yfirlýsingar ráðherra*

Loks er rétt að benda á að í bréfi rannsóknarnefndarinnar er vísað til þess að skylda umbjóðanda míns til að leggja til við ráðherra að umrætt mat yrði framkvæmt hafi m.a. orðið til vegna „yfirlýsinga(r) af hálfu ráðherra í ríkisstjórn um að staðið yrði við bakið á bönkunum“ og „yfirlýsinga sem gefnar voru af hálfu einstakra ráðherra“. Athygli vekur að ekki er í bréfi rannsóknarnefndarinnar tilgreint við hvaða yfirlýsingar sé átt, hvenær þær voru gefnar eða hvaða ráðherrar gáfu þær. Umbjóðanda mínum er algjörlega ómögulegt að verjast slíkum ásökunum þegar engar upplýsingar eru gefnar um þessi atriði og verður þessi framsetning rannsóknarnefndarinnar á ásökunum í garð umbjóðanda míns að teljast fela í sér brot gegn reglum um góða og vandaða starfshætti.

Af hálfu umbjóðanda míns er lögð áhersla á að ekki verður séð hvernig hægt sé að komast að þeirri niðurstöðu að ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu geti borið ábyrgð á því að yfirlýsingar sem viðskiptaráðherra gefur í ríkisstjórn og á opinberum vettvangi séu ekki studdar nægilegum gögnum. Slíkt getur aldrei verið á ábyrgð ráðuneytisstjóra, samanber það sem að framan er rakið um ábyrgð og starfsskyldur ráðuneytisstjóra. Þá er enn langsóttara að draga ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu til ábyrgðar fyrir yfirlýsingar sem aðrir ráðherrar kunna að hafa gefið. Þá liggja heldur ekki fyrir í bréfi nefndarinnar upplýsingar um að umræddar yfirlýsingar hafi verið gefnar á því tímabili sem umbjóðandi minn var settur ráðuneytisstjóri.

Af öllu þessu er ljóst að umbjóðandi minn hvorki mátti né gat látið framkvæma þá úttekt sem rannsóknarnefndin telur að honum hafi borið að láta gera. Ásakanir um að í þessu hafi falist vanræksla eða mistök í starfi eru staðlausir stafir og eiga sér enga stoð hvorki í gögnum málsins né lögum. Því er þess krafist að rannsóknarnefndin falli frá þessum ásökunum á hendur umbjóðanda mínum.

#### **Starfsskyldur umbjóðanda míns sem formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.**

Í 3. kafla III. hluta bréfs rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um störf umbjóðanda míns sem formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Í bréfinu kemur fram að rannsóknarnefnd Alþingis hafi það til athugunar hvort það teljist hafa verið vanræksla í þeim skilningi sem lýst er í II. hluta bréfs nefndarinnar af umbjóðanda mínum sem formanni stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá lokum febrúar 2008 að hafa ekki

<sup>16</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 36.

haft frumkvæði að því, sérstaklega í ljósi vitneskju hans um stöðu í málefnum sjóðsins og innlánsstofnana, að stjórn sjóðsins sendi viðskiptaráðherra formlega greinargerð í samræmi við 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999. Þá kemur fram í bréfinu að nefndin hafi það til athugunar hvort það teljist hafa verið vanræksla af hálfu umbjóðanda míns sem formanns stjórnar sjóðsins að hafa ekki haft frumkvæði að því að fulltrúar innlánsstofnana sem áttu aðild að sjóðnum væru kallaðir sérstaklega til umræðu um leiðir til að mæta vanda Tryggingarsjóðs á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999.

*Um tengsl Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta við viðskiptaráðuneytið – Tryggingarsjóðurinn er ekki opinber aðili.*

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar segir að nefndin líti svo á að starf umbjóðanda míns sem formanns stjórnar sjóðsins hafi verið sjálfstætt og ekki hluti af þeim embættisskyldum sem hvíldu á honum sem settum ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu. Síðan segir að þegar komi að mati nefndarinnar á því hvað teljist mistök og vanræksla í starfi samkvæmt þeim skilningi sem lýst er í II. hluta bréfs nefndarinnar telji nefndin að líta verði annars vegar til þeirrar starfsvenju sem fylgt hafi verið um að formaður stjórnar sjóðsins kæmi úr röðum starfsmanna viðskiptaráðuneytisins, og þannig væri þessum verkefnum fylgt eftir af hálfu ráðuneytisins, og hins vegar að þrátt fyrir að sjóðurinn væri sjálfseignarstofnun var til hans stofnað til að rækja skyldur sem íslenska ríkið hafði skuldbundið sig til að innleiða í íslenskan rétt.

Mótmæla verður þeirri túlkun rannsóknarnefndarinnar að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta teljist til stofnana ríkisins og ráðuneyta sem sinni framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi.

Í lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, segir í 2. gr. að með tryggingar samkvæmt lögnum fari sérstök stofnun er nefnist Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, sem skuli vera sjálfseignarstofnun. Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um það hverjir eigi aðild að sjóðnum. Þar segir að viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfabjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf í samræmi við lög um verðbréfavíðskipti, sem hafa staðfestu hér á landi, skuli eiga aðild að sjóðnum og að hið sama gildi um útibú þessara aðila á Evrópska efnahagssvæðinu, í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og í Færeyjum. Í 1. mgr. 4. gr. laganna er kveðið á um skipun stjórnar sjóðsins. Þar segir að stjórnin skuli skipuð sex mönnum til tveggja ára í senn. Viðskiptabankar skuli tilnefna tvo menn í stjórn sjóðsins, sparisjóðir einn mann, fyrirtæki í verðbréfabjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf sameiginlega einn mann og viðskiptaráðherra<sup>17</sup> tvo menn. Viðskiptaráðherra skal jafnframt tilnefna fulltrúa innstæðueigenda og fjárfesta sem áheyrnaraðila með málfrelsi og tillögurétt í stjórn sjóðsins og skal hann uppfylla sömu kröfur og stjórnarmenn. Viðskiptaráðherra skipar formann stjórnar. Þá segir að varamenn skuli tilnefndir á sama hátt. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta er eftirlitsskyldur aðili, en í 15. gr. laga nr. 98/1999 segir að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með starfsemi sjóðsins í samræmi við lög, reglugerð og samþykktir um sjóðinn og að öðru leyti gildi um hann lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í 6. og 7. gr. laganna er fjallað um inngreiðslur í sjóðinn. Þar er fjallað um skyldu aðildarfélaga til inngreiðslna í innstæðudeild og verðbréfadeild. Af ákvæðum laganna er skýrt

<sup>17</sup> Nú efnahags- og viðskiptaráðherra.

að ekki er gert ráð fyrir neinum greiðslum úr ríkissjóði til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Af fræðimönnum hefur það verið talið skipta miklu um það, hvort aðili sem rekinn er í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags, teljist ríkisstofnun, hver áhrif ríkisins á stjórn viðkomandi aðila eru og hvort ríkið leggi til stóran hluta af fjármagni til reksturs viðkomandi aðila.<sup>18</sup> Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta er sjálfseignarstofnun, sem er fjármagnaður af aðildarfélögum sínum. Ríkið er ekki aðili að sjóðnum og kemur ekki á neinn hátt að fjármögnun hans. Í stjórn sjóðsins sitja sex menn og tilnefnir viðskiptaráðherra minnihluta þeirra, eða tvo stjórnarmenn. Þeir tveir stjórnarmenn sem ráðherra skipar hafa þannig ekki meirihluta í stjórn og skiptir þar engu að viðskiptaráðherra skipi formann stjórnar sjóðsins. Því er ljóst að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta getur ekki á neinn hátt talist ríkisstofnun. Verður ekki séð að það breyti neinu þar um að það hafi verið starfsvenja innan viðskiptaráðuneytisins að formaður stjórnar sjóðsins væri starfsmaður í ráðuneytinu eða að stofnað hafi verið til sjóðsins til að rækja skyldur sem íslenska ríkið hafði skuldbundið sig til að innleiða í íslenskan rétt. Ekki er kveðið á um það í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB um innlánatryggingakerfi að innlánatryggingakerfi sé tengt rekstri eða stofnunum ríkisins á nokkurn hátt, en um það segir í 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar að sérhvert aðildarríki skuli tryggja að á yfirráðasvæði þess sé komið á einu eða fleiri innlánatryggingakerfum sem eru viðurkennd af stjórnvöldum. Það er þekkt að öðrum en ríkisstofnunum séu falin hlutverk við innleiðingu tilskipana Evrópusambandsins, án þess að það teljist hafa það sjálfkrafa í för með sér að viðkomandi aðili teljist til stofnana ríkisins. Sem dæmi má nefna að íslenska lífeyrissjóðakerfið telst hluti af almannatryggingakerfi Evrópusambandsins, sbr. 29. gr. EES-samningsins og reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1408/71, án þess að íslenskir lífeyrissjóðir teljist almennt til ríkisstofnana. Um þetta má m.a. vísa til dóms Hæstaréttar frá 26. nóvember 2009 í máli nr. 95/2009.<sup>19</sup>

Til frekari rökstuðnings fyrir því að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta sé ekki ríkisstofnun má benda á að aðalfundur sjóðsins hefur ákvörðunarvald í málefnum sjóðsins. Kveðið er á um það í 1. mgr. 5 gr. laga nr. 98/1999 að á aðalfundi skuli leggja fram endurskoðaðan ársreikning og ársskýrslu stjórnar. Þá segir í 1. mgr. 5. gr. að aðalfundur setji sjóðnum samþykktir og að nánar skuli kveðið á um verkefni aðalfundar í samþykktunum en þær eru háðar samþykki ráðherra að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Í 2. mgr. 5. gr. segir að sérhvert aðildarfyrirtæki eigi rétt til setu á aðalfundi og er í ákvæðinu kveðið á um atkvæðavægi aðildarfyrirtækja á aðalfundi, en viðskiptabankar fara samtals með sex atkvæði, sparissjóðir með þrjú atkvæði og fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf með þrjú atkvæði. Vægi hvers aðildarfyrirtækis er jafnt innan hvers hóps. Tillaga til breytinga á samþykktum sjóðsins þarf fulltingi  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða á aðalfundi og samþykki ráðherra. Ekki er gert ráð fyrir að ríkið hafi atkvæðisrétt á fundum.

Þá má benda á að það hefur verið grundvallarafstaða ríkisins í samningaviðræðum við aðrar þjóðir vegna ábyrgða á innlánum erlendra útibúa íslensku bankanna að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta væri ekki ríkisstofnun og þar af leiðandi væru skuldbindingar hans ekki beinlínis á ábyrgð ríkisins. Að auki má benda á að Tryggingarsjóðurinn hefur af einhverjum orsökum verið talinn hluti D-hluta ríkisreiknings. Hefur Ríkisendurskoðun ítrekað lagt til að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar hvort fella beri Tryggingarsjóði

<sup>18</sup> Administration og borger, Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard, 3. útgáfa, Kaupmannahöfn 1988, bls. 79-80.

<sup>19</sup> <http://www.haestirettur.is/domar?nr=6238>

innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings. Síðast var þetta lagt til í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2007, sem birt var 13. nóvember 2008, en þar segir: „Að mati stofnunarinnar eru ekki lagalegar forsendur fyrir birtingu sjóðsins í ríkisreikningi enda getur hann með engu móti talist eign ríkisins og það ber heldur ekki ábyrgð á skuldbindingum hans.”<sup>20</sup>

Af þessu er ljóst að umfjöllun um meinta vanrækslu eða mistök umbjóðanda míns í opinberu starfi á ekki heima í skýrslu nefndarinnar um störf embættismanna eða starfsmanna ráðuneyta og opinberra stofnana. Því er mótmælt að nefndin taki störf umbjóðanda míns sem formanns stjórnar Tryggingasjóðsins til umfjöllunar í þessum hluta skýrslunnar enda fer nefndin með því út fyrir hlutverk sitt og starfsvið samkvæmt lögum nr. 142/2008.

#### *Um þagnarskyldu embættismanna.*

Á embættismönnum hvílir þagnarskylda um ýmis efni sem þeir fá vitneskju um í embætti sínu. Í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem taka til allra sem eru skipaðir, settir eða ráðnir í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, segir í 18. gr. að hverjum starfsmanni sé skylt að gæta þagnarskyldu um atriði sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Helst þagnarskyldan þó að látið sé af starfi. Ef starfsmaður rýfur þá þagnarskyldu sem mælt er fyrir um í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins getur það varðað hann refsingu á grundvelli 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en þar segir að opinber starfsmaður, sem segir frá nokkru, sem leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan, skal sæta fangelsi allt að einu ári. Sama refsing liggur við broti þó að viðkomandi aðili hafi látið af störfum.<sup>21</sup>

Í bréfi rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nefndin líti svo á að starf umbjóðanda míns sem formanns stjórnar sjóðsins hafi verið sjálfstætt og ekki hluti af þeim embættisskyldum sem hvíldu á honum sem settum ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu. Taka verður undir það álit nefndarinnar að starf umbjóðanda míns sem formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hafi verið sjálfstætt og að þar hafi hann ekki verið að sinna embættisskyldum sínum sem settur ráðuneytisstjóri eða skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu. Þar af leiðandi var umbjóðanda mínum, að viðlagðri refsíábyrgð, ekki heimilt í störfum sínum sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta að greina frá vitneskju sem hann hafði fengið í embætti sínu sem settur ráðuneytisstjóri og skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu og í samráðshópnum. Ljóst er að þær upplýsingar sem hann hafði fengið á fundum samráðshóps forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað og, eftir að setu hans í þeim hópi lauk, upplýsingar sem hann hafði fengið í ráðuneytinu, voru upplýsingar sem honum var skylt að gæta þagnarskyldu um enda um að ræða mjög viðkvæmar upplýsingar sem leynt áttu að fara samkvæmt eðli máls og fyrirmælum yfirmanna.

Af þessu er ljóst að umbjóðanda mínum var beinlínis óheimilt að greina þeim sem sátu með honum í stjórn Tryggingasjóðs eða framkvæmdastjóra sjóðsins frá stöðu einstakra fjármálafyrirtækja eða áhyggjum eftirlitsstjórnvalda af störfum þeirra.

<sup>20</sup> Skýrslan er birt á heimasíðu Ríkisendurskoðunar:

[http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Endurskodun\\_ríkisreiknings\\_2007.pdf](http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Endurskodun_ríkisreiknings_2007.pdf)

<sup>21</sup> Stjórnskipunarréttur, Gunnar G. Schram, Reykjavík, 1997, bls. 363.

*Upplýsingagjöf til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.*

Í lögum nr. 98/1999 er kveðið á um lágmarksstærð innstæðueildar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Til að kanna hvort sjóðurinn fullnægir ákvæðum laga um lágmarksstærð aflar sjóðurinn upplýsinga frá aðildarfyrirtækjum sínum eftir hver áramót um meðaltal tryggðra innstæðna á næstliðnu ári. Sjóðurinn hefur ekki aðra möguleika en þessa til að afla upplýsinga um fjárhæðir innlána eða stöðu fjármálafyrirtækja. Í því sambandi má benda á bréfaskriftir milli Tryggingarsjóðs og Fjármálaeftirlitsins í desember 2009, en þann 16. desember 2009 óskaði Tryggingarsjóður með bréfi til Fjármálaeftirlitsins eftir því að fá upplýsingar um fjárhagslega erfiðleika aðildarfyrirtækja að sjóðnum í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar um að eitt aðildarfyrirtæki sjóðsins væri í alvarlegum fjárhagsvanda. Í bréfi sjóðsins kemur fram að það skipti sjóðinn verulegu máli að fá upplýsingar um mögulega stofnun greiðsluskyldu á grundvelli laga nr. 98/1999 eins fljótt og unnt sé til að sjóðurinn geti hafið undirbúning sem nauðsynlegur sé til að sjóðurinn geti sinnt lagaskyldum sínum. Í svarbréfi frá Fjármálaeftirlitinu, dags. 23. desember 2009, kemur fram að ekki sé í lögum nr. 98/1999 heimild fyrir sjóðinn til að fá slíkar upplýsingar. Þá séu ekki í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, heimildir fyrir Fjármálaeftirlitið til að afhenda sjóðnum slíkar upplýsingar og var beiðninni því hafnað.

Stjórn Tryggingarsjóðs hefur gagnrýnt það að sjóðurinn skuli ekki fá neinar upplýsingar um aðsteðjandi vanda fjármálafyrirtækja áður en til fjármálaáfalls kemur og má í því sambandi vísa til samskipta framkvæmdastjóra og lögmanns sjóðsins við efnahags- og viðskiptaráðuneytið sumarið og haustið 2009 vegna vinnu við drög að frumvarpi til breytinga á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Í frumvarpinu, sem efnahags- og viðskiptaráðherra hefur nú lagt fram á Alþingi,<sup>22</sup> er lagt til að lögfest verði ákvæði um skyldu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits til að tilkynna sjóðnum ef fjármálafyrirtæki sem er skylt að greiða iðgjöld til sjóðsins sé í slíkri stöðu að gæti leitt til þess að greiðsluskylda sjóðsins verði virk.

Í lok september 2008 hafði stjórn Tryggingarsjóðs því ekki aðrar upplýsingar en þær sem fram komu í fjölmiðlum um stöðu einstakra fjármálafyrirtækja og voru upplýsingar stjórnarinnar um fjárhæðir innlána þær sem safnað hafði verið í byrjun árs 2008 og komu fram í ársreikningi sjóðsins.

Stjórn Tryggingarsjóðs hafði því ekki upplýsingar sem gáfu tilefni til sérstakra viðbragða vegna þess hvað staða fjármálafyrirtækja á Íslandi væri slæm fyrir en fréttir birtust á opinberum vettvangi mánudaginn 29. september 2008 af samkomulagi ríkisstjórnarinnar og helstu eigenda Glitnis um að ríkissjóður legði bankanum til nýtt hlutafé og yrði með því eigandi að 75% hlut í bankanum. Í fundargerð stjórnarfundar sjóðsins þann 1. október 2008 kemur fram að formaður hafi óskað eftir afstöðu fjármálaráðuneytisins til þess að ekki væri í lögum kveðið á um ríkisábyrgð á láni því sem sjóðnum væri heimilt að taka til að standa undir skuldbindingum sínum, en ekkert svar hefði borist. Var samþykkt að óska eftir því við forsætisráðuneytið að skýrt yrði hvernig Tryggingarsjóður ætti að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum ef eignir hans hrökkva ekki til. Var bréf sent til forsætisráðherra og samrit til viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra, dags. 1. október 2008, þar sem fram kemur að stjórn sjóðsins hafi ákveðið að beina því til forsætisráðherra að skýrt verði með hvaða hætti Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta yrði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999 ef eignir sjóðsins hrykkju ekki til að inna af hendi þær greiðslur sem lög kvæðu á um. Þann 9. október 2008 var annað bréf sent til forsætisráðherra

<sup>22</sup> Frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, þskj. 297, 255. mál, <http://www.althingi.is/altext/138/s/0291.html>

og samrit til fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra þar sem ítrekuð var fyrirspurn um afstöðu til þess með hvaða hætti Tryggingarsjóði yrði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999, enda hafði ekki borist neitt svar við erindi sjóðsins frá 1. október.<sup>23</sup> Enginn svör bárust við bréfum sjóðsins.

Varðandi upplýsingar stjórnar Tryggingarsjóðs um heildarfjárhæð innlána aðildarfyrirtækja sjóðsins aflaði sú stjórn, sem starfandi var fram að aðalfundi sjóðsins þann 29. febrúar 2008, upplýsinga um meðalstöðu innlána aðildarfyrirtækjanna á árinu 2007 í samræmi við ákvæði laga nr. 98/1999. Stjórn sjóðsins hafði ekki lagaheimild til að afla frekari upplýsinga um stöðu innlána allra aðildarfélaganna fyrr en í byrjun árs 2009, eins og þegar hefur verið bent á.

Í ljósi framangreinds verður ekki séð að stjórn Tryggingarsjóðs hafi haft neinar upplýsingar eða haft tækifæri til að afla upplýsinga um stöðu einstakra aðildarfyrirtækja eða fjárhæðir innlána eftir að umbjóðandi minn tók við formennsku í stjórn sjóðsins 29. febrúar 2008 og þar til að bankarnir féllu í október 2008.

*Heimild til skýrslugjafar af hálfu stjórnar Tryggingarsjóðs fjárfesta og innstæðu eiganda skv. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999.*

Í bréfi rannsóknarnefndarinnar á bls. 2 kemur fram að nefndin hafi við mat á því hvað teljist mistök eða vanræksla sérstaklega horft til þess hvað telja megi að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar. Því virðist nefndin ganga út frá því að það að stjórn Tryggingarsjóðs hafi ekki sent ráðherra skýrslu á grundvelli 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 eða nýtt heimildarákvæði 3. mgr. 5. gr. laganna til að boða aðildarfélög sjóðsins til fundar feli í sér mistök eða vanrækslu við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni sem hafi haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar.

Í 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 segir að stjórn Tryggingarsjóðs skuli á tveggja ára fresti, eða oftast ef ástæða þykir til, gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins skv. 6. og 7. gr. laganna. Umbjóðandi minn tók við stöðu formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á aðalfundi sjóðsins þann 29. febrúar 2008. Var sjóðnum þá skipuð stjórn til tveggja ára í samræmi við ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999. Umbjóðandi minn sagði af sér sem formaður stjórnar sjóðsins þann 5. janúar 2010. Voru á þeim tíma ekki liðin tvö ár frá því að stjórn sú sem skipuð var á aðalfundi í lok febrúar 2008 hafði tekið við störfum og hafði því ekki orðið virk sú skylda sem kveðið er á um í 5. mgr. 4. gr. um skýrslugjöf til ráðherra um afstöðu stjórnar til lágmarkseignar sjóðsins skv. 6. og 7. gr. laganna.

Þá verður að benda á að það hefði ekki breytt neinu fyrir fall bankana eða afleiðingar af því þó að stjórn Tryggingarsjóðs hefði nýtt heimildir laga nr. 98/1999 til að gefa ráðherra skýrslu áður en tvö ár voru liðin frá skipun stjórnarinnar. Í fyrsta lagi er ljóst að stjórn Tryggingarsjóðsins hafði ekki í fórum sínum neinar upplýsingar sem þeir gátu miðlað til ráðherra og vísast um það til þess sem þegar er rakið um heimildir sjóðsins til upplýsingaöflunar frá aðildarfélögum. Þá er í öðru lagi ljóst að viðskiptaráðherra hafði mun meiri upplýsingar bæði um stöðu einstakra fjármálafyrirtækja og um söfnun innlána hjá aðildarfélögum sjóðsins en stjórn Tryggingarsjóðsins. Því er ljóst að upplýsingagjöf frá Tryggingarsjóði til ráðherra hefði ekki breytt neinu í málinu. Á það er bent að viðskiptaráðherra voru kynntar niðurstöður úttektar viðskiptaráðuneytisins sem unnin var frá

<sup>23</sup> Fylgja afrit af bréfum þessum.

september til desember 2007 á fjárhæðum innlána hjá aðildarfélagum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, vegna vinnu við drög að frumvarpi til breytinga á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Þegar sú ákvörðun var tekin í janúar 2008 að leggja ekki fyrir Alþingi frumvarp um breytingar á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta var það m.a. gert á grundvelli þessara upplýsinga. Ekki verður séð að upplýsingagjöf frá stjórn sjóðsins hefði á nokkrum tímum getað haft nokkur áhrif á þær ákvarðanir sem teknar voru af hálfu ráðherra í málinu. Þá er vísað til þess að viðskiptaráðherra skrifaði undir ársreikning Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta fyrir aðalfund sjóðsins, sem haldinn var 29. febrúar 2008. Þar kemur fram að í innstæðudeild sjóðsins þyrfti að innheimta rúmlega 2,5 ma.kr. hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum til að ná lágmarksstærð sjóðsins og að sömu aðilar yrðu að gefa út ábyrgðaryfirlýsingu samtals að fjárhæð rúmlega 6 ma.kr., sem er nær sama fjárhæð og heildareignir sjóðsins námu, en meðaltal tryggðra innstæðna á árinu 2007 var 1.692 ma.kr. og hafði hækkað um 93% milli ára. Ársreikningurinn var kynntur á aðalfundi sjóðsins og birtur á heimasíðu sjóðsins í kjölfar aðalfundar.

Frá janúar og þar til í júlí 2008 voru unnar skýrslur og minnisblöð í viðskiptaráðuneytinu um innstæðutryggingar, greiðslur úr Tryggingarsjóði og útreikningar á greiðslum úr sjóðnum vegna greiðsluþrots banka. Á fundi samráðshópsins, þar sem umbjóðandi minn var viðstaddur, þann 25. mars 2008 dreifði forstjóri Fjármálaeftirlitsins greiningu á innlánnum viðskiptabanka og sparisjóða og yfirliti yfir stærðardreifingu innstæðna hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum. Áður en fundinum lauk var fundarmönnum gert að skila umræddum gögnum. Því gat umbjóðandi minn ekki kynnt sér þau til hlítar og hafði mjög takmarkaða möguleika á að nýta sér upplýsingar úr þeim í störfum sínum í viðskiptaráðuneytinu. Það var svo ekki fyrr en á fundi samráðshópsins þann 22. júlí 2008 að umbjóðandi minn fékk næst upplýsingar um innlánssöfnun íslenskra fjármálafyrirtækja, en forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafði dreift yfirliti um innstæður íslenskra banka og sparisjóða á fundi samráðshópsins þann 14. júlí, en umbjóðandi minn var fjarverandi á þeim fundi og fundi samráðshópsins sem haldinn var 15. júlí. Miðaðist yfirlitið við stöðu innlána 31. maí 2008 og voru þær ekki greindar niður eftir fjármálafyrirtækjum. Í þessu yfirliti kom í ljós að innstæður höfðu vaxið nokkuð mikið, en þegar upplýsingarnar voru teknar saman voru þó aðeins örfáir dagar frá því að Landsbankinn hafði opnað útibú sitt í Hollandi og voru þau innlán sem þar söfnuðust því ekki komin inn í upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu. Voru ráðherra kynntar þessar upplýsingar að loknum fundinum þann 22. júlí 2008.

Eftir að skipaður ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu kom úr fæðingarorlofi þann 1. ágúst 2008 var upplýsingagjöf til ráðherra um það sem fram fór á fundum samráðshópsins háttáð með sama hætti og áður og var ráðherra fram að falli bankanna að fullu upplýstur um stöðu einstakra fjármálafyrirtækja og innlánssöfnun íslenskra fjármálafyrirtækja.

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan hafði ráðherra því fullnægjandi upplýsingar um málefni er vörðuðu innstæður og stöðu Tryggingarsjóðs og verður ekki fallist á að það hafi verið mistök eða vanræksla af hálfu umbjóðanda míns að nýta ekki heimild laganna til að gera ráðherra grein fyrir afstöðu stjórnar sjóðsins oftar en lög kveða á um.

Lögð er áhersla á að það var ákvörðun sem tekin var af sitjandi ráðherrum að þrátt fyrir fyrirbyggjandi upplýsingar um stöðu fjármálafyrirtækja, eignir Tryggingarsjóðs og innlánssöfnun aðildarféлага hans að ekki skyldi lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Því verður ekki séð að upplýsingagjöf af hálfu stjórnar Tryggingarsjóðs eða fundahöld aðildarféлага hefðu neinu breytt um þróun mála.

Því er hafnað að það að greinargerð skv. 5. mgr. 4. gr. laga 98/1999 var ekki send ráðherra hafi átt nokkurn þátt í aðdraganda og orsökum falls bankanna.

*Um 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999 - Heimild til að kalla saman aðildarfélög sjóðsins.*

Í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999 segir að stjórn sjóðsins geti, þegar hún telur tilefni til, boðað öll aðildarfyrirtæki til fundar. Þá segir í ákvæðinu að stjórn sé skylt að boða til fundar ef aðildarfyrirtæki með samtals fjórðung atkvæða æskja þess.

Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 er kveðið á um tilnefningar í stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þar segir að viðskiptabankar skuli tilnefna tvo menn í stjórn sjóðsins, sparisjóðir einn mann, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf sameiginlega einn mann og viðskiptaráðherra tvo menn. Hefð hefur skapast fyrir því að í stjórn sitji einn fulltrúi frá hverjum stóru bankanna þriggja. Þá hefur Samband íslenskra sparisjóða tilnefnt einn stjórnarmann fyrir hönd allra sparisjóðanna. Var þessu einnig svo farið á því tímabili sem umbjóðandi minn var formaður stjórnar sjóðsins. Því áttu viðskiptabankarnir þeir og sparisjóðirnir allir fulltrúa í stjórn sem sátu alla stjórnarfundir sjóðsins.

Í ljósi þessa verður ekki séð að boðun fundar á grundvelli 3. mgr. 5. gr. hafi verið nauðsynleg, enda kom ekki fram krafa um slíkan fund frá neinu aðildarfélaga sjóðsins. Jafnvel þó til slíks fundar hefði verið boðað verður ekki séð hverju það hefði breytt og hvað aðildarfélög sjóðsins hefðu átt að gera. Framlög til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta eru ákveðin með lögum og stjórninni eða fulltrúafundi aðildarfélaga stóðu því ekki til boða nein úrræði sem hægt var að grípa til. Ítrekað er að þegar umbjóðandi minn tók við sem formaður stjórnar sjóðsins í lok febrúar 2008 hafði þegar verið tekin ákvörðun um að leggja ekki fram frumvarp um breytingar á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Ekki verður séð að fundur aðildarfélaga Tryggingarsjóðs hefði haft nokkurn tilgang eða að hann hefði nokkru breytt um framvindu mála.

Þá verður að líta til þess að aðildarfélög innstæðueildar Tryggingarsjóðs eru viðskiptabankar og sparisjóðir og eru þessir aðilar í innbyrðis samkeppni. Fjárhæðir innstæðna hjá hverju fjármálafyrirtæki og staða viðkomandi fyrirtækja eru viðkvæmar viðskiptaupplýsingar, sem fulltrúar aðildarfyrirtækjanna eru bundnir trúnaði um hver hjá sínu fyrirtæki. Fundir á vettvangi Tryggingarsjóðsins hefðu því augljóslega ekki þjónað neinum tilgangi. Þá er ljóst að fyrirsvarsmenn bankanna höfðu ítrekað verið kallaðir til forsætisráðherra til að ræða stöðu mála og var ríkisstjórnin á þann hátt upplýst um viðhorf og stöðu bankanna.

Því er þar af leiðandi hafnað að nauðsynlegt hafi verið að nýta heimildarákvæði laganna um boðun aðildarfyrirtækja til fundar, enda ljóst af staðreyndum málsins að það hefði ekki haft neinn tilgang. Af hálfu umbjóðanda míns er því mótmælt að það geti talist vanræksla eða mistök að nýta ekki slíkt heimildarákvæði laganna.

Allt frá setningu laga nr. 98/1999 hefur legið fyrir að eign Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ætti að vera 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Hefur það verið ljóst í meira en 10 ár að Tryggingarsjóður mundi ekki geta staðið undir því að greiða innstæðueigendum lágmarksgreiðslu að fjárhæð 20.887 evrur ef einn af stóru viðskiptabönkunum félli, hvað þá ef um yrði að ræða algjört kerfishrun. Það voru því ekki nýjar upplýsingar á árinu 2008 að sjóðurinn þyrfti á aðstoð að halda kæmi til þess að stórum banka tækist ekki að standa við skuldbindingar sínar. Í viðskiptaráðuneytinu var unninn fjöldi minnisblaða um innstæðutryggingar, greiðslur úr sjóðnum og innlánsöfnun

aðildarfyrirtækja. Á vettvangi samráðshóps forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað var ítrekað fjallað um stöðu Tryggingarsjóðsins og hvaða fjárhæðir kynnu að falla á hann kæmi til fjármálaáfalls. Voru viðskiptaráðherra og væntanlega aðrir ráðherrar þeirra ráðuneyta sem fulltrúa áttu í hópnum full upplýstir um þetta.

Stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hafði yfir mjög takmörkuðum upplýsingum að ráða og hafði lögum samkvæmt ekki möguleika á að afla sér frekari upplýsinga eins og þegar hefur verið rakið. Stjórninni bar, á þeim tíma sem umbjóðandi minn var formaður hennar, ekki skylda til að gefa ráðherra skýrslu á grundvelli 5. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999, enda hefði slík skýrslugjöf ekki haft neina sjálfstæða þýðingu þar sem upplýsingar stjórnar sjóðsins til ráðherra hefðu verið mun eldri en þær upplýsingar sem ráðherra hafði þegar tiltækar. Þá bar stjórn sjóðsins ekki skylda til að boða aðildarfyrirtæki sjóðsins til fundar á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laga nr. 98/1999, enda hafði ekkert aðildarfyrirtæki óskað eftir slíkum fundi. Í því sambandi verður að hafa í huga að fulltrúar viðskiptabankanna þriggja og fulltrúi sparissjóðanna áttu sæti í stjórn sjóðsins.

Í ljósi alls þessa verður ekki talið að umbjóðandi minn hafi sýnt af sér mistök eða vanrækslu í starfi sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá því að hann tók við því starfi í lok febrúar 2008.

Þess er því krafist að rannsóknarnefndin falli frá þessum ásökunum á hendur umbjóðanda mínum.

### **Málsmeðferð rannsóknarnefndar Alþingis**

Að lokum er nauðsynlegt að áréttta nokkur atriði varðandi málsmeðferð rannsóknarnefndar Alþingis.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 142/2008 er rannsóknarnefnd Alþingis ekki ætlað neitt dómsvald eða henni veitt heimild til að beita menn viðurlögum. Nefndinni er ætlað að skila álitinu í skýrsluformi til Alþingis þar sem tekið er á þeim atriðum sem rannsóknin beinist að. Þrátt fyrir þetta hafa fræðimenn talið að niðurstöður slíkra rannsóknarnefnda geti haft verulega íþyngjandi áhrif fyrir þá sem til rannsóknar eru og megi líkja því við áhrif af almennri sakamálarannsókn auk þess sem hætta er á að opinber birting á niðurstöðum rannsóknarnefndar hafi í för með sér tiltekin dómsáhrif.<sup>24</sup> Sérstaklega hefur verið talin hætta á því að litid sé á niðurstöður rannsóknarnefnda sem starfa undir forystu dómara sem ígildi dóms.<sup>25</sup> Einkum hefur verið talað um verulega íþyngjandi áhrif rannsókna þegar rannsókninni er beint að því hvort að tilteknir einstaklingar hafi framið lögbrot eða gerst sekir um aðra ámælisverða háttsemi, en í slíkum tilvikum hafa verið taldar vakna upp spurningar um réttaröryggi þeirra sem eru til athugunar.<sup>26</sup> Er í ljósi þessa sérstaklega mikilvægt að við meðferð málsins sé farið að öllum reglum sem um málsmeðferðina eiga að gilda.

Með hliðsjón af framansögðu verður að teljast verulega óheppilegt að nefndarmenn þeir sem sæti eiga í rannsóknarnefndinni tjái sig opinberlega um störf nefndarinnar og þau mál sem hún hefur til umfjöllunar áður en niðurstöður nefndarinnar liggja fyrir og þeim sem bornir eru

<sup>24</sup> Sérskipaðar rannsóknarnefndir, Bryndís Hlöðversdóttir, Tímarit lögfræðinga 3. hefti 2009, bls. 298.

<sup>25</sup> Sérskipaðar rannsóknarnefndir, Bryndís Hlöðversdóttir, Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2009, bls. 284.

<sup>26</sup> Sérskipaðar rannsóknarnefndir, Bryndís Hlöðversdóttir, Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2009, bls. 298-299.

sökum hefur gefist kostur á að andmæla. Nefndarmenn rannsóknarnefndar Alþingis hafa allir tjáð sig í fjölmiðlum um mál þau sem nefndin hefur til meðferðar og áskilur umbjóðandi minn sér allan rétt til að gera athugasemdir við það á síðari stigum.

Þá er lögð áhersla á það að rannsóknarnefndin hafi í störfum sínum til hliðsjónar grundvallarreglur þær sem gilda um málsmeðferð og gæti að ákvæðum stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð, reglunni um meðalhóf og ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu varðandi rétt þeirra sem bornir eru sökum og gefa þeim tækifæri til að að verja sig. Þá er sérstaklega vísað til andmæla­reglunnar, sem hefur lengi gilt sem óskráð regla íslensks réttar. Löngu áður en reglan var lögfest í 13. gr. stjórnsýslulaga, var hún talin gilda þegar til meðferðar voru mál er vörðuðu mikilsverða persónulega eða fjárhagslega hagsmuni aðila máls. Í reglunni felst m.a. samkvæmt því sem fram kemur í skýringarriti Páls Hreinssonar með stjórnsýslulögunum að „málsaðili á að eiga kost á því að gæta réttar sins og hagsmuna sinna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um efni máls og framkomnar upplýsingar í því og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans.”<sup>27</sup> Þá segir í sama riti: „það gefur því auga leið að við úrlausn máls er yfirleitt ótækt að leggja þýðingarmiklar upplýsingar til grundvallar sem eru aðila í óhag, án þess að honum hafi gefist færi á að tjá sig um þær og eftir atvikum leiðrétt þær og koma með fyllri upplýsingar.”<sup>28</sup> Af þessu er ljóst að réttur til andmæla er ein af grunnreglum íslensks réttar. Reglan einskorðast því ekki við stjórnsýslulög og þá aðila sem þau lög taka til, enda var reglunni beitt sem almennri meginreglu áður en stjórnsýslulögin voru sett.

Í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, segir að ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, gildi ekki um störf rannsóknarnefndarinnar. Hins vegar kemur fram í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 142/2008 að tryggja verði „...að málsmeðferðin verði réttlát í garð þeirra sem sæta rannsókn. Það er gert með því að tryggja þeim ákveðin réttindi við rannsóknina.” Af þessu má vera ljóst að ætlunin var að almennar reglur um andmælarétt giltu um störf nefndarinnar. Því verður að telja að nefndinni sé skylt að fara að óskráðum meginreglum laga um andmælarétt og virða þær venjur og aðferðir sem gilda samkvæmt íslenskum rétti á því sviði. Regla stjórnsýslulaganna er byggð á þessum sjónarmiðum eins og áður greinir og því verður að telja að unnt sé að hafa til hliðsjónar dóma og úrskurði er varða reglu 13. gr. stjórnsýslulaganna um andmælarétt í málinu.

*Upplýsingagjöf til þeirra sem gefinn er kostur á andmælum.*

Ekki verður séð að andmælaréttur nái tilgangi sínum að fullu þegar þeim sem gefinn er möguleiki á að koma að athugasemdum eru veittar svo takmarkaðar upplýsingar sem gert hefur verið í þessu tilfelli, en umbjóðanda mínum hefur ekki verið gefinn kostur á að sjá skýrslu rannsóknarnefndarinnar í heild, eða þá kafla sem að honum snúa. Þá hefur hann ekki fengið að kynna sér framburð annarra sem skýrslu gáfu hjá nefndinni og vitnað er til í bréfi rannsóknarnefndarinnar. Slíkt gefur ekki heildarmynd af efni skýrslunnar og kemur í veg fyrir að umbjóðanda mínum sé kleift að byggja andmæli sín á heildstæðu mati. Veikir það mjög stöðu umbjóðanda míns og þeirra sem koma vilja andmælum á framfæri og dregur ennfremur úr jafnræði með aðilum.

Áhersla er lögð á að ekki eiga við í þessu máli hugsanlegar undantekningar frá skyldu til að veita andmælarétt, s.s. að afstaða aðila liggja fyrir í gögnum málsins, eða að augljóslega sé óþarft að gefa aðila færi á að tjá sig. Í því sambandi er rétt að taka fram að það verður ekki

<sup>27</sup> Páll Hreinsson, Stjórnsýslulögin – Skýringarrit, bls. 165

<sup>28</sup> Páll Hreinsson, Stjórnsýslulögin – Skýringarrit, bls. 165.

talið jafngilda andmælarétti að umbjóðandi minn hafi fengið að tjá sig um atvik máls við yfirheyrslur hjá rannsóknarnefndinni. Þar var um að ræða skýrslutöku á grundvelli 8. gr. laga nr. 142/2008 þar sem nefndarmenn rannsóknarnefndarinnar beindu spurningum um ýmis atriði til umbjóðanda míns, en ekki var um það að ræða að viðmælendum væri gefinn kostur á að tjá sig um afstöðu til hinna meintu brota, enda var umbjóðanda mínum við skýrslutökuna ekki kynnt að rannsóknarnefndin hefði til skoðunar ákveðin atriði sem vörðuðu hugsanleg mistök eða vanrækslu umbjóðanda míns í starfi.

*Strangar kröfur um málsmeðferð.*

Af hálfu umbjóðanda míns eru gerðar alvarlegar athugasemdir við framangreind vinnubrögð rannsóknarnefndarinnar enda fer þetta fyrirkomulag í bága við áður tilvísaðar reglur andmælaréttar sem í málinu gilda svo og reglur íslenskra laga og stjórnarskrár og ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu. Sérstök áhersla er lögð á það að í málinu eru bornar á umbjóðanda minn alvarlegar sakir og því verður að gera mjög strangar kröfur til málsmeðferðar. Um þetta má vísa til þess sem fram kemur í riti Páls Hreinssonar um stjórnarsýslulögin, þar sem segir m.a. „Þegar til greina kemur að beita refsikenndum viðurlögum verður að gera strangar kröfur til málsmeðferðar. Ber þá almennt að greina aðila frá því hvaða sakir eru á hann bornar og hvaða gögn liggja fyrir í málinu. Jafnframt ber að veita honum aðgang að gögnum máls og hæfilegan tíma til að kynna sér þau og koma að andmælum”.<sup>29</sup> Það mál sem hér er til meðferðar fellur augljóslega í flokk þeirra mála sem þarna er vísað til.

*Ákvæði 13. gr. laga 142/2008.*

Rétt er að leggja þunga áherslu á að grunntilgangur andmælaréttarins er að veita aðila möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þannig að sá sem fer með málið geti tekið tillit til athugasemda hans áður en lokaákvörðun er tekin í máli hans. Í því sambandi er vakin sérstök athygli á síðasta málslið athugasemda við 13. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 142/2008, en þar segir að svör þeirra sem veittur er möguleiki á að skila inn skriflegum athugasemdum geti gefið nefndinni tilefni til frekari upplýsingaöflunar eða leitt til þess að hún falli frá því að gagnrýna framgöngu hans.

Miðað við lögskýringargögn virðist því ætlunin hafa verið að „andmælaskjöl” væru send út frá nefndinni strax að gagnaöflun lokinni. Augljóslega hefur verið gert ráð fyrir að nefndin gæfi sér síðan góðan tíma til að fara yfir svör manna, rannsaka það sem þar kemur fram og taka afstöðu til þess hvort að gera eigi breytingar á skýrslunni vegna þeirra, enda er það í samræmi við andmælaeðgluna. Ekki liggur fyrir hvert verklag rannsóknarnefndin ætlar að viðhafa eftir að andmæli hafa borist, en lögð er áhersla á af hálfu umbjóðanda míns að til að uppfylla skilyrði um vandaða málsmeðferð verður rannsóknarnefndin að fara vandlega yfir þau gögn sem henni berast, taka afstöðu til fram kominna sjónarmiða og rannsaka mál frekar þegar það á við. Má í þessu sambandi hafa til hliðsjónar ákvörðun umboðsmanns Alþingis UA 2475/1998 (SUA 1999:138) þar sem umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að skólameistara hafi borið að fresta afgreiðslu máls þangað til honum hefði gefist tími til að kynna sér skriflegar athugasemdir aðila málsins áður en endanleg ákvörðun var tekin.

Verður að telja að sé ekki gætt grundvallarreglna um réttláta málsmeðferð rýri það mjög trúverðugleika og gildi skýrslunnar og leiði til þess að niðurstaða hennar um ávirðingar í garð einstakra manna séu að engu hafandi.

<sup>29</sup> Páll Hreinsson, Stjórnarsýslulög – Skýringarit, bls. 167

## Niðurlag

Í bréfi rannsóknarnefndar Alþingis frá 9. febrúar sl. er umbjóðandi minn borin alvarlegum sökum. Í bréfi þessu hafa af hálfu umbjóðanda míns verið tekin saman þau atriði og athugasemdir sem hann hefur við bréf rannsóknarnefndar.

Sýnt hefur verið fram á að beiting rannsóknarnefndarinnar á hugtökunum mistök og vanræksla í starfi á sér ekki stoð í lögum. Þannig hefur nefndin gefið þessum hugtökum mun víðtækari merkingu en viðurkennd hefur verið í réttarframkvæmd og heimilt er samkvæmt gildandi lögum. Ennfremur hefur nefndin í störfum sínum beitt þessari víðtæku merkingu hugtakanna með afturvirkum hætti, en slíkt fer gegn grundvallarreglum íslenskra laga og brýtur gegn ákvæðum stjórnarskrár. Það er með engu móti hægt að fallast á að rannsóknarnefndinni sé heimilt að fara í störfum sínum gegn þessum meginreglum íslensks réttar og gefa út yfirlýsingu um meint mistök eða vanrækslu umbjóðanda míns þegar enginn lagagrundvöllur er fyrir slíkum ásökunum.

Ítarleg grein hefur verið gerð fyrir því að hugmyndir og afstaða rannsóknarnefndarinnar til þess hvaða ábyrgð felst í embætti ráðuneytisstjóra er ekki í samræmi við gildandi lög og venjur sem mótast hafa í starfsemi Stjórnarráðsins um áratugaskeið.

Þá hafa í bréfi þessu verið hraktar ásakanir um að umbjóðandi minn hafi ekki með fullnægjandi hætti gert viðskiptaráðherra grein fyrir því starfi og þeim umræðum sem fram fóru innan samráðshóps forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Þannig liggur fyrir að ráðherra var upplýstur um þau mál sem þar voru til umræðu og honum var kunnugt um ríkjandi viðhorf í samráðshópnum. Það liggur fyrir í gögnum málsins að það var ekki formlegt hlutverk samráðshópsins að útbúa eða vinna viðbragðsáætlun eins og haldið virðist fram af hálfu rannsóknarnefndarinnar. Þá hefur verið sýnt fram á að það er ekki hlutverk ráðuneytisstjóra í ráðuneyti, hvorki samkvæmt lögum né venju, að knýja ráðherra til að taka pólitíska afstöðu í málum sem heyra undir ráðuneytið. Ábyrgð á því hvort slík afstaða er tekin eða ekki hvílir jafnan á ráðherra en ekki embættismönnum ráðuneytis. Það er síðan annað mál að aðstaða viðskiptaráðherra til að knýja í gegn slíkar ákvarðanir var einfaldlega ekki til staðar í málinu vegna andstöðu fulltrúa annarra ráðuneyta. Sérstakar athugasemdir eru gerðar við að nefndin taki sér það vald, sem hún gerir í bréfi sínu frá 9. febrúar sl., að víkja til hliðar gildandi lagareglum og starfsvenjum í Stjórnarráðinu, og leggja á umbjóðanda minn starfsskyldur langt umfram lög og venjur. Slíkt fær aldrei staðist og er í hróplegri mótsögn við íslenskar réttarreglur og þau ummæli í greinargerð með lögum 142/2008 að tryggja verði að málsmeðferðin verði réttlát í garð þeirra sem sæta rannsókn.

Einnig hefur umbjóðandi minn hrakið þær fullyrðingar rannsóknarnefndar að honum hafi borið að leggja tillögu fyrir ráðherra um að unnið yrði faglegt mat á því hvort og eftir atvikum hver væri geta íslenska ríkisins til að styðja fjárhagslega við bak fjármálafyrirtækja landsins. Eins og fram kemur í bréfinu þá var umbjóðanda mínum hvorki skylt, né heimilt að leggja fyrir ráðherra slíka tillögu, enda hefði umbjóðandi minn með slíkri tillögu farið út fyrir starfssvið sitt og inn á starfssvið annarra stofnana eða ráðuneyta. Að leggja fram slíka tillögu hefði því ekki aðeins verið óeðlilegt heldur beinlínis ólöglegt af hálfu umbjóðanda míns.


Að síðustu hefur fyrir hönd umbjóðanda míns verið sýnt fram á að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta geti ekki talist til stofnana ríkisins. Þá hafa verið hraktar þær fullyrðingar að honum hafi borið sem formanni stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta að gera ráðherra grein fyrir afstöðu stjórnar til lágmarkseignar sjóðsins og að kalla

saman fund aðildarféлага Tryggingarsjóðsins. Gerð er ítarlega grein fyrir réttarstöðu umbjóðanda míns og starfsskyldum hans auk þess sem bent er á að fyrrgreind skýrslugjöf af hálfu stjórnar sjóðsins og fundarhöld með aðildarfélögum hans höfðu engan sjálfstæðan tilgang og gátu með engu móti hafa haft áhrif á framgang og þróun mála í aðdraganda að falli bankanna.

Í bréfi þessu hefur þannig verið ítarlega rökstutt að umbjóðandi minn gerðist ekki sekur um vanrækslu eða mistök í starfi sínu, hvorki sem settur ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneytinu, né sem formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Þess er því krafist að nefndin falli frá öllum ásökunum á hendur umbjóðanda mínum í málinu og breyti þeim ályktunum sem hugsanlega hafa verið dregnar í væntanlegri skýrslu nefndarinnar á þann veg að fjarlægðar verði allra tilvísanir til meintrar vanrækslu eða mistaka í starfi af hálfu umbjóðanda míns.

Virðingarfyllst,  
f.h. Áslaugar Árnadóttur



Kristján B. Thorlacius hrl.

Meðfylgjandi gögn:

1. Bréf formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til forsætisráðherra, dags. 1. október 2008, samrit til viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra.
2. Bréf formanns stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til forsætisráðherra, dags 9. október 2008, samrit til viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra.
3. Bréf framkvæmdastjóra Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til Fjármálaeftirlitsins, dags 16. desember 2009.
4. Bréf Fjármálaeftirlitsins til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, dags. 23. desember 2009.



TRYGGINGARSJÓÐUR  
INNSTÆÐUEIGENDA OG FJÁRFESTA

Fylgiskjal 1

Forsætisráðherra  
Hr. Geir H. Haarde  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. október 2008.

Stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta samþykkti á fundi sínum í dag að beina því til forsætisráðherra að skýrt verði með hvaða hætti Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta verði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til að inna af hendi þær greiðslur sem lög kveða á um.

Virðingarfyllst,

Áslaug Árnadóttir,

formaður stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta

Samrit sent viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra



TRYGGINGARSJÓÐUR  
INNSTÆÐUEIGENDA OG FJÁRFESTA

Fylgiskjal 2

Forsætisráðherra  
Hr. Geir H. Haarde  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. október 2008.

### Efni: Hlutverk og skylda Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta

Stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) samþykkti á fundi sínum í dag að leita afstöðu yðar á því með hvaða hætti TIF verði gert kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Stjórn TIF óskaði einnig eftir afstöðu yðar til áþekkra álitamála í erindi sent yður þann 1. október sl., en því miður hafa engin viðbrögð enn borist við því erindi.

TIF er sjálfseignarstofnun sem hefur lögbundnu hlutverki að gegna samkvæmt lögum nr. 98/1999. Í ljósi yfirlýsinga yðar og ríkisstjórnarinnar undangengna daga, er stjórn TIF hins vegar ekki að fullu ljóst til hvers stjórnvöld ætlast af TIF og hvort TIF sé stætt á því, með hliðsjón af ákvæðum laga, að standa við þær skuldbindingar sem lagðar hafa verið á TIF í áðurgreindum yfirlýsingum.

Með hagsmuni innstæðueigenda að leiðarljósi telur stjórn TIF að frekari skýringa af yðar hálfu sé þörf. Veltir stjórn TIF því meðal annars fyrir sér á hvern hátt ríkissjóður muni styðja TIF við öflun nægjanlegs fjár<sup>1</sup>, á hvern hátt þér hafið séð fyrir yður framkvæmd þess þegar tryggðar eru að fullu innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi<sup>2</sup> og á hvern hátt sú yfirlýsing, um að innstæðueigendur erlendra útibúa íslenskra banka njóti ekki áðurgreindrar verndar, samræmist lögum nr. 98/1999 og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.

Í ljósi áðurgreinds er þess óskað að þér skýrið með ítarlegri hætti þær yfirlýsingar sem gefnar hafa verið, þannig að unnt sé að leysa þau álitamál sem uppi eru og gefa innstæðueigendum skýr svör. Aukinheldur óskar stjórn TIF þess og væntir að traustu samstarfi og samráði verði fenginn farvegur án tafar á milli TIF og forsætisráðuneytis vegna fyrirsjáanlegra útgreiðslna úr TIF.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta

  
Áslaug Árnadóttir, formaður stjórnar

Samrit sent viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra

<sup>1</sup> Yfirlýsing forsætisráðherra, dags. 8. október 2008.

<sup>2</sup> Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar, dags. 6. október 2008.



TRYGGINGARSJÓÐUR  
INNSTÆÐUEIGENDA OG FJÁRFESTA

Fylgiskip 3

Fjármálaeftirlitið  
b.t. Gunnars Þ. Andersen  
Suðurlandsbraut 32  
108 Reykjavík

Reykjavík, 16. desember 2009

**Efni: Beiðni um upplýsingar um fjárhagslega erfiðleika aðildarfyrirtækja að Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta**

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) hefur orðið þess áskynja að fjölmiðlar hafa upp á síðkastið flutt fréttir af fjárhagslegum erfiðleikum ýmissa starfandi fjármálafyrirtækja sem ekki hefur enn stofnast til greiðsluskyldu TIF vegna.

Að mati TIF benda þessar fréttir til þess að hugsanlega geti komið til greiðsluskyldu sjóðsins í náinni framtíð þar sem viðkomandi aðildarfyrirtæki kunni að vera ófær um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðna, verðbréfa eða reiðufjár sem viðskiptavinur krefst, sbr. 9. gr. laga nr. 98/1999 um innstæðuþryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

Það gefur auga leið að það skiptir TIF verulegu máli að fá upplýsingar um mögulega stofnun greiðsluskyldu á grundvelli laga nr. 98/1999 eins fljótt og unnt er, enda er það forsenda þess að sjóðurinn geti gripið til ráðstafana og hafið nauðsynlegan undirbúning til að sinna skyldum sínum.

Með vísan til ofangreinds er þess óskað að Fjármálaeftirlitið upplýsi TIF um það hvort og þá hvaða aðildarfyrirtæki, sem ekki hefur nú þegar komið til greiðsluskyldu vegna, eigi í greiðsluferfiðleikum og jafnframt hvers eðlis þeir erfiðleikar eru. Jafnframt er óskað upplýsinga um það hvort líklegt sé að Fjármálaeftirlitið muni gefa út álit um að tiltekið eða tiltekin aðildarfyrirtæki að sjóðnum séu ófær um að standa við skuldbindingar sínar á næstunni.

Áréttað er að framangreindra upplýsinga er eingöngu óskað svo að sjóðurinn geti verið eins vel undirbúinn og kostur er komi til frekari greiðsluskyldu úr sjóðnum.

Virðingarfyllst,

Sigrún Helgadóttir,  
framkvæmdastjóri

## FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

Fylgihúsið 4

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta  
Borgartún 35  
105 REYKJAVÍK

23. desember 2009  
Tilvísun: 2009120041

**Efni: Erindi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta um upplýsingar um fjárhagslega erfiðleika aðildarfélaga.**


Fjármálaeftirlitið vísar til erindis er barst frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta (Tif), dags. 16. desember sl., þar sem óskað er eftir því að Fjármálaeftirlitið veiti sjóðnum upplýsingar um þau aðildarfyrirtæki að sjóðnum sem eigi í greiðsluerfiðleikum.

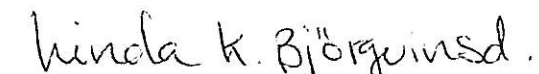
Í lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fagfjárfesta nr. 98/1999 er ekki að finna heimildir til fyrir sjóðinn að fá upplýsingar um fjárhagsstöðu einstakra fjármálafyrirtækja. Ennfremur eru engar heimildir fyrir Fjármálaeftirlitið, í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, að afhenda slíkar upplýsingar.

Fjármálaeftirlitið mun því ekki veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta upplýsingar um greiðsluerfiðleika einstakra fjármálafyrirtækja fyrr en lagaskylda þess eðlis fellur á eftirlitið skv. 1. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 98/1999.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

  
Guðmundur Jónsson

  
Linda Kolbrún Björqvinsdóttir