

Jónas Fr. Jónsson
forstjóri Fjármálaeftirlitsins

- 12.1. Bréf frá rannsóknarnefnd Alþingis – sent 10. febrúar 2010
- 12.2. Bréf frá Landslög Lögræðistofa – móttekið 11. febrúar 2010
- 12.3. Bréf frá Landslög Lögræðistofa – móttekið 16. febrúar 2010
- 12.4. Bréf vegna framlengingar á fresti til andmæla – sent 17. febrúar 2010
- 12.5. Bréf frá Landslög Lögræðistofa – móttekið 23. febrúar 2010
- 12.6. Bréf vegna framlengingar á fresti til andmæla – sent 23. febrúar 2010
- 12.7. Svarbréf frá Jónasi Fr. Jónssyni til rannsóknarnefndar Alþingis – móttekið 26. febrúar 2010

Rannsóknarnefnd Alþingis

Reykjavík, 10. febrúar 2010.

Hr. Jónas Fr. Jónsson

Mottulend
10/2/10 JH

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 uppvisir að vanrækslu í starfi, skriflega grein fyrir afstöðu sinni til atriða 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.¹ 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.²

¹ Alþt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

² Alþt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

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 fjármáلامarkaðinn og 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 hafi tekið tilteknar ákvarðanir eða hver hafi átt 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.¹ 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 forstjóra Fjármálaeftirlitsins og nefndin telur aðfinnsluverð þótt nefndin telji þau ekki falla undir hugtökin „mistök eða vanrækslu“ í framangreindri merkingu laganna. Nefndin tekur fram að við mat á því hvaða atriði, athafnir eða athafnaleysi, í störfum yðar 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.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skal forstjóri Fjármálaeftirlitsins annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Í 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 er tekið fram að forstöðumaður ríkisstofnunar beri ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf.

Þau atriði sem yður er hér með veitt tækifæri til að koma skriflegum athugasemdum eru eftirfarandi en nefndin hefur jafnframt rætt mörg af þessum atriðum við yður við skýrslutöku.

III.

1.

Þegar í ljós kemur að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Sem dæmi má nefna að þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn 1. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 varðandi stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 110. gr.

¹ Alþt. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

sömu laga. Hið sama gildir ef skuldbindingum er ekki komið í lögmeitt horf innan þeirra tímamarka sem Fjármálaeftirlitið hefur gefið viðkomandi samkvæmt 3. mgr. 30. gr. sömu laga. Ef um meiri háttar brot er að ræða gegn reglum um stórar áhættuskuldbindingar getur aðili bakað sér refsíabyrgð í formi sekta eða fangelsis allt að tveimur árum, liggi ekki þyngri refsing við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 112. gr. b. laga nr. 161/2002. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 ber Fjármálaeftirlitinu að vísa málum til lögreglu ef um meiri háttar brot er að ræða. Það eru brot er lúta að verulegum fjárhæðum, eða ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots, sbr. 2. mgr. 112. gr. d. laga nr. 161/2002.

Athygli vekur að í störfum Fjármálaeftirlitsins, þar á meðal í tíð yðar sem forstjóri, hefur á köflum komið upp ágreiningur á milli stofnunarinnar og eftirlitsskyldra aðila um túlkun reglna um stórar áhættur. Dæmi eru um að í slíkum málum hafi verið látið við það sitja að senda skriflegar athugasemdir til fjármálafyrirtækisins án þess að málinu hafi þá jafnframt verið komið í lögformlegan farveg. Ekki er útilokað að í veigaminni málum geti Fjármálaeftirlitið beitt því úrræði að gefa fjármálafyrirtækjum kost á að leiðrétta minni háttar mistök með óformlegum hætti. Rannsóknarnefnd telur þó að ganga verði almennt út frá því að samkvæmt þeim lögum er Fjármálaeftirlitið starfar eftir beri því að setja málið samhliða eða fljótlega á eftir í lögformlegan farveg til að tryggja að hægt sé að fylgja málinu eftir með þvingunarúrræðum og eftir atvikum viðurlögum sinni fjármálafyrirtækið ekki tilmælum um úrbætur. Þess eru dæmi að mál er snerta ætluð brot á reglum um stórar áhættur hafi lengi verið í óformlegum farvegi, ýmist þar sem þau eru látin liggja óhreyfð eða bréfaskipti hafa staðið yfir við fjármálafyrirtæki þar sem af hálfu Fjármálaeftirlitsins hefur verið leitast við að færa mál til betri vegar með óformlegum hætti. Viðbrögð viðkomandi fjármálafyrirtækja við slíkri nálgun Fjármálaeftirlitsins við eftirlit með fjármálastarfsemi hafa í vissum tilvikum hvorki verið skjót né snurðulaus, eftir því sem ráða má af gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndar. Finnast bæði dæmi um verulegan drátt á úrbótum og/eða mótþróa í því sambandi, þar sem fjármálafyrirtæki hafa lýst yfir ólíkum eða gagnstæðum skilningi á skyldum sínum í andstöðu við hinar óformlegu athugasemdir og eftirgang Fjármálaeftirlitsins, án þess að stofnunin hafi í þeim tilvikum talið slíka aðstöðu tilefni til að breyta um nálgun og beita þá fullum fetum þeim lögbundnu úrræðum til þvingunar og fylgni við lög og reglur um fjármálastarfsemi sem stofnunin hefur á að skipa. Þetta hefur haft í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar hafa í sumum tilvikum komist upp með það í framkvæmd að stórar áhættuskuldbindingar hafa verið færðar í bækur þeirra í andstöðu við lög að mati Fjármálaeftirlitsins, ýmist til lengri eða skemmri tíma.

Í skýrslum um athuganir Fjármálaeftirlitsins er víða bent á brot á lögum og reglum sem sum hver eru alvarleg. Þrátt fyrir þetta setti Fjármálaeftirlitið málin að því er best verður séð almennt ekki í lögformlegan farveg eftir að starfsmenn stofnunarinnar höfðu komist að niðurstöðu en þannig hefði verið lagður viðhlítandi grundvöllur að því að beita mætti framangreindum viðurlögum svo og öðrum úrræðum sem stofnuninni voru tiltæk.

Sem dæmi um slík ágreiningsmál sem ekki hafa verið sett strax í þann lögformlegan farveg sem áskilinn er í lögum og reglum sem Fjármálaeftirlitinu er að lögum falið að

framfylgja má nefna þau tilvik sem heimfærð eru undir liðum a til c í fylgiskjali með bréfi þessu.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort meta beri framangreindar athafnir eða athafnaleysi yðar sem mistök eða vanrækslu, í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan, fyrir að ekki var unnið kerfisbundið og samræmt með þeim hætti að málum væri komið í þann lögformlega farveg sem áskilinn er í lögum og reglum sem Fjármálaeftirlitinu er að lögum falið að framfylgja og fjármálafyrirtækjunum þá m.a. gefinn ákveðinn frestur til úrbóta að viðlögðum þeim þvingunarúrræðum og stjórnsluviðurlögum sem Fjármálaeftirlitinu eru tæk væri úrbótum ekki sinnt. Hið sama gildir um það athafnaleysi að leggja ekki mál Landsbanka Íslands varðandi Björgólf Thor Björgólfsson og Actavis formlega fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins til afgreiðslu. Þar með hefði sá aðili sem endanlega var til þess bær innan stjórnkerfis Fjármálaeftirlitsins getað tekið afstöðu til þess hvort telja bæri brotið meiri háttar þannig að skylt væri að senda það jafnframt til afgreiðslu hjá lögreglu.

2.

Við athugun rannsóknarnefndar Alþingis kom í ljós að viðvarandi fjárhagslegu eftirliti Fjármálaeftirlitsins er sinnt með gagnaöflun frá eftirlitsskyldum aðilum, gagnaúrvinnslu og sérfræðimati á innkomnum gögnum sem leitt geta til viðbragða ef ástæða er til. Gögn berast vegna reglubundinna skýrsluskila eftirlitsskyldra aðila eða vegna sérstakrar upplýsingasöfnunar þar sem óskað er eftir upplýsingum vegna tilfallandi verkefna eða sérstakra aðstæðna.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis má draga í efa að skýrsluskilakerfi Fjármálaeftirlitsins hafi nýst sem skyldi þar sem sjálfvirk úrvinnsla var lítil sem engin, sjálfvirk viðvörðunarkerfi (e. early warning system) sem hafði verið í undirbúningi frá árinu 2007 hafði ekki enn verið að fullu komið á og í ljós kom að starfsmenn margir hverjir vantreystu þeim upplýsingum sem kerfið skilaði þeim. Ekki varð séð að nein sjálfvirk úrvinnsla hefði átt sér stað á gögnum lánasviðs, þó að undirbúningsvinna hefði farið fram og búið væri að skilgreina þær kennitölur og vikið sem nauðsynleg væru til að hægt væri að búa til slíka úrvinnslu.

Athugun rannsóknarnefndar Alþingis hefur leitt í ljós að ýmis vandamál hafa verið á upplýsingatækni- og skjalaskráningarmálum Fjármálaeftirlitsins. Vandamál tengd skýrsluskilakerfi, sjálfvirkri gagnaúrvinnslu, þekkingu, verkstjórn og ábyrgð á einstökum verkefnum virðast hafa verið til staðar hjá stofnuninni. Þá virtust vera til staðar vandamál sem tengjast skorti á samræmdum aðferðum við skjalaskráningu. Við athugun nefndarinnar varð ekki annað séð en að upplýsingatæknistefna sem sett var hjá stofnuninni árið 2006 hefði ekki nema að hluta gengið eftir.

Þar sem töluvert hefur skort á að Fjármálaeftirlitið hafi haft yfir að ráða tæknilegri þekkingu og búnaði til þess að vinna vönduð og yfirgripsmikil yfirlit yfir stöðu og þróun einstakra fjármálafyrirtækja yfir lengri tímabil úr gagnagrunnum sínum virðist mega draga í efa að stofnunin hafi haft þá yfirsýn yfir starfsemi fjármálafyrirtækjanna sem brýn þörf var á.

Vandamál Fjármálaeftirlitsins varðandi úrvinnslu upplýsinga úr kerfum sínum virðast þannig hafa komið mjög niður á getu stofnunarinnar við að rækja starfsskyldur sínar við að hafa eftirlit með og taumhald á fjármálafyrirtækjunum sem féllu haustið 2008. Í ljósi þess hvernig staðið hefur verið að rekstri skjalaskráningarkerfis stofnunarinnar virðast ýmsir þættir þess óvirkir eða ófullkomnir. Um leið og erfitt getur verið að finna mál og upplýsingar í því, nýtist það illa stjórnendum við að hafa eftirlit með afgreiðslu mála og eftirfylgni á þeim. Þessir annmarkar á skjalastjórnun Fjármálaeftirlitsins virðast hafa verið til þess fallnir að draga mjög úr gæðum vinnu stofnunarinnar að eftirlitsverkefnum hennar.

Af ofangreindu tilefni hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi yðar sem mistök eða vanrækslu, í skilningi þeim sem vikið var að í kafla II hér að framan, að hafa ekki staðið betur að og fyrir sett uppbyggingu upplýsingakerfa Fjármálaeftirlitsins í forgang þegar lítið er til eðlis þeirrar starfsemi sem Fjármálaeftirlitið hefur með höndum.

3.

Athuganir rannsóknarnefndar Alþingis hafa leitt í ljós að Fjármálaeftirlitið hafði aukið við fjölda og fjölbreytileika álagsprófa í aðdraganda bankahrunsins. Það álagspróf sem lengst hafði verið í notkun innan eftirlitsins (nefnt hér fjölþætt álagspróf) og notað hafði verið í opinberri upplýsingagjöf um stöðu stærstu bankanna virðist hins vegar hafa verið ófullkomið. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði t.d. sett fram þá gagnrýni á fjölþætta álagsprófið að bæði væri ástæða til að gera ráð fyrir þyngri áföllum, t.d. meiri lækkun á verði hlutabréfa, og gera þyrfti ráð fyrir tveimur bylgjum áfalla. Þá virðist einnig ljóst að við mat á áhrifum lækkunar hlutabréfaverðs var eingöngu horft til eigin bréfa fjármálafyrirtækjanna, en ekki tekið tillit til þess hversu viðkvæm þau voru fyrir gengi hlutabréfa vegna lána með veði í hlutabréfum og framvirkra samninga um hlutabréf. Af skýrslutökum og viðræðum við starfsmenn Fjármálaeftirlitsins virðist þeim hafa verið ljóst að auka þyrfti við prófið. Þrátt fyrir þetta virðist sem stjórnendur Fjármálaeftirlitsins hafi með tímanum lagt of mikið traust á niðurstöður álagsprófsins í opinberri umræðu og innan stjórnkerfisins. Þá virðist rannsóknarnefnd Alþingis að í þeirri stöðu sem komin var upp á alþjóðlegum fjármálamörkuðum frá hausti 2007 hefði lausafjareftirlit þurft að vera mun ítarlegra. Ekki virðist heldur hafa verið tekið nægjanlegt tillit til þeirrar áhættu sem leiddi af innlánnum í útibúum íslensku bankanna erlendis ef til þess kæmi að áhlaup yrði gert á þessa reikninga. Þetta var enn brýnna þar sem skýrt merki um þá áhættu hafði t.d. í tilviki Landsbankans komið upp í Bretlandi á vormánuðum 2008.

Þótt ljóst þyki að lausafjareftirlit sé fyrst á fremst á ábyrgð Seðlabanka Íslands með tilliti til stöðugleika í fjármálakerfi landsins, og gæta hefði þurft að hliðstæðum atriðum og nefnd eru hér að framan í starfi þeirrar stofnunar, verður að hafa í huga að það var á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með því að rekstur einstakra fjármálafyrirtækja væri heilbrigður og traustur. Þegar þarna var komið sögu var lausafjárstýring verulega mikilvægur þáttur og gat skipt sköpum um rekstur íslensku bankanna á næstunni. Rétt er að minna á að samkvæmt 83. gr. laga nr. 161/2002 skulu fjármálafyrirtæki „kappkosta að hafa

ætið yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja“. Á Fjármálaeftirlitinu hvíldi sú skylda að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila væri í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina giltu og væri að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Nefnd ákvæði 83. gr. laga nr. 161/2002 eru því meðal þeirra reglna sem Fjármálaeftirlitið átti að hafa eftirlit með.

Opinber upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins um stöðu bankanna litaðist mjög af því að niðurstöður álagsprófa gáfu til kynna að bankarnir stæðu traustum fótum. Þannig virðast gölluð álagspróf hafa haft mikil áhrif á opinbera upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins og hafa veitt bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi.

Af ofangreindu tilefni hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi yðar sem mistök eða vanrækslu, í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan, að hafa ekki haft forgöngu um að álagspróf Fjármálaeftirlitsins væru tekin til endurskoðunar í ljósi þeirrar gagnrýni sem fram hafði komið á þau.

4.

Við athuganir nefndarinnar á útlánastarfsemi bankanna hefur komið í ljós að á síðustu árum fyrir fall þeirra gætti mjög þeirrar þróunar að lán væru veitt til eignarhaldsfélaga gegn veðum í hlutabréfum. Þess gæti líka í vaxandi mæli að bankarnir væru að taka veð í hlutabréfum í viðkomandi banka vegna lána sem þeir veittu gagnert til kaupa á þessum hlutabréfum. Til marks um þetta þá nam verðmæti veða Kaupþings í eigin bréfum tæpum 42% af öllum hlutabréfum bankans í lok september 2008. Fram hefur komið við rannsókn nefndarinnar að eigin hlutabréf sem bankarnir lánuðu til kaupa á og tóku veð í voru ekki látin koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra. Þá hefur jafnframt komið fram við rannsókn nefndarinnar að í gegnum þær deildir bankanna sem fóru með eigin viðskipti áttu bankarnir sjálfir aðild að stórum hluta þeirra viðskipta með eigin bréf sem bankarnir lánuðu út á.

Rannsóknarnefndin hefur kynnt sér hvernig háttað var hinum reglulegu skýrsluskilum bankanna til Fjármálaeftirlitsins, sérstakar athuganir sem eftirlitið gerði, m.a. stóra útlánaathugun hjá sex stærstu bönkunum haustið 2007, og það sem fyrir liggur um hvað kom fram hjá þeim viðbúnaðarhópi sem settur var á fót innanhúss hjá Fjármálaeftirlitinu síðla árs 2007. Fyrir liggur að haustið 2007 tók Fjármálaeftirlitið að afla upplýsinga um lán með veði í verðbréfum (aðallega hlutabréfum) hjá tíu stærstu fjármálafyrirtækjunum. Fylgst var með tryggingarþekju og veðköllum. Þrátt fyrir þetta verður ekki annað séð, eins og Ragnar Hafliðason, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins, lýsti við skýrslutökur hjá nefndinni, en skort hafi á að innan Fjármálaeftirlitsins færi fram sérstök upplýsingaöflun um hverjar væru skuldbindingar og áhrif þessara lána og veða í hlutabréfum fjármálafyrirtækja milli þeirra. Þá verður ekki annað ráðið af orðum aðstoðarforstjórans en að á hafi skort að fullnægjandi upplýsingar væru til staðar hjá Fjármálaeftirlitinu um umfang lána fjármálafyrirtækjanna til kaupa á hlutabréfum í þeim og

tilheyrandi veðsetningar eftir að þær jukust að mun eða eins og hann orðaði það: „... maður vissi að það var ... þetta var í einhverjum mæli ... án þess að þetta ... kannski hafi vitneskjan upphaflega ... eða meðvitundin um það verið ... á sínum tíma ... á einhverjum fyrri stigum þegar þetta var kannski ekki áhyggjuefni vegna þess að umfangið var þá svo lítið. Síðan bara kemur þetta í bakið á manni, að þetta verður miklu umfangsmeira án þess að maður kannski átti sig á því fyrr en þá bara þegar það er orðið of seint.“

Eftir að svonefndu TRS-kerfi var komið á laggirnar hjá Fjármálaeftirlitinu verður ekki annað séð en að stofnunin hafi haft aðgang að gagnagrunni sem hafði að geyma stærstan hluta þeirra upplýsinga sem rannsóknarnefndin byggði á við eigin greiningu sína á verðbréfavíðskiptum, þar með talið víðskiptum með hlutabréf í stóru bönkunum þremur, þ.e. upplýsingar um öll verðbréfavíðskipti aðgreind eftir víðskiptaaðilum í hverjum banka fyrir sig. Á grundvelli þessa verður að telja að Fjármálaeftirlitið hefði getað fylgst með stöðutöku allra þessara aðila á markaði og þróun hennar og þar af leiðandi séð að deildir eigin víðskipta bankanna þriggja stunduðu frá árinu 2007 umfangsmikil kaup á hlutabréfum hver í sínum banka og losuðu svo út þann eignarhlut í stórum skömmtum að því er virðist til þess að komast hjá því að senda út flöggunartilkynningu. Gagnagrunnurinn var þó ekkert notaður þar sem Fjármálaeftirlitið hafði ekki komið sér upp nauðsynlegum búnaði til þess að lesa og greina gögnin.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort í því kunni að hafa falist mistök og vanræksla, í þeirri merkingu sem lýst er í kafla II hér að framan, af yðar hálfu sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins að hafa ekki skipulagt starfshætti og upplýsingaöflun stofnunarinnar þannig að fyrir lægju hjá stofnuninni ítarlegri upplýsingar um lánveitingar fjármálafyrirtækja til kaupa á eigin hlutabréfum og í öðrum fjármálafyrirtækjum, og jafnframt hversu mikil veð bankarnir höfðu tekið í eigin hlutabréfum. Upplýsingaöflun um þessi atriði og greining þeirra, sérstaklega þegar ljóst var að erfiðleika tók að gæta í rekstri fjármálafyrirtækjanna frá og með árinu 2007, hefði m.a. getað haft þýðingu um mat á eigin fé þeirra og þá hvort tilefni væri til inngripa af hálfu Fjármálaeftirlitsins m.t.t. framkvæmdar og skipan reglna um slíka útreikninga. Þá hefur nefndin það jafnframt til athugunar hvort í því hafi falist vanræksla af yðar hálfu sem forstjóra Fjármálaráðuneytisins að hafa ekki hagað skipulagi í starfi stofnunarinnar þannig að komið væri upp nauðsynlegum búnaði til að lesa og greina þau gögn sem safnað var í TRS-kerfinu og fá þannig fram upplýsingar um hvernig bankarnir stóðu að miklum víðskiptum með eigin hlutabréf.

5.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Samkvæmt 66. gr. laga nr. 30/2003 hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með því að starfsemi verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða, rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja sé í samræmi við lög og reglugerðir sem um þessa aðila gilda.

a.

Athugun rannsóknarnefndar Alþingis hefur leitt í ljós að frá árinu 2005 var eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum á höndum eins til tveggja stöðugilda hjá Fjármálaeftirlitinu. Þar af var lögfræðingur í 70% starfi. Fjárhagslegt eftirlit með rekstrarfélögunum og verðbréfasjóðunum var á lánasviði. Samkvæmt skýrslum sem teknar voru af starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins og gögnum sem bárust rannsóknarnefnd var enginn starfsmaður við fjárhagslegt eftirlit með þessari starfsemi frá nóvember 2006 til nóvember 2007. Þá var ráðinn inn einn nýr starfsmaður til að sinna því eftirliti.

Samkvæmt yfirliti yfir ábyrgðarmenn sjóða frá 2008 virðast hafa verið tveir ábyrgðarmenn með fjárhagslegu eftirliti og annar þeirra sinnt eftirliti með öllum rekstrarfélögum stóru bankanna þriggja og sjóðum þeirra. Heildarfjöldi sjóða undir eftirliti viðkomandi starfsmanns var 67, þar af 12 hjá Glitni sjóðum, 22 hjá Landsvaka og 33 hjá Rekstrarfélagi Kaupþings banka. Starfsmaðurinn hafði eftirlit með öllum sjóðum óháð formi, gjaldmiðlum eða fjárfestingum. Tveir ábyrgðarmenn sinntu lögfræðilegu eftirliti. Af rafrænu yfirliti Fjármálaeftirlitsins yfir skýrsluskil verðbréfasjóða má ráða, sbr. töflu 24 hér að ofan, að hver sjóður hafi skilað um 35 skýrslum á ári, en hvert rekstrarfélag hafi skilað um 6 skýrslum. Samkvæmt því þurfti starfsmaður sem hafði eftirlit með sjóðum rekstrarfélaganna þriggja að fara yfir 35 skýrslur fyrir hvern hinna 67 sjóða árlega, eða um 2345 skýrslur. Einnig þurfti starfsmaðurinn að fara yfir 18 skýrslur um rekstrarfélögin þrjú.

Það virðist því ljóst að stöðugildum vegna eftirlits með sjóðunum var ekki fjölgað í neinu samræmi við vöxt sjóðanna en eignir sjóða undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins jukust úr 173 milljörðum króna í árslok 2003 í 627 milljarða króna í árslok 2007 eða um rúm 260%.

b.

Fjármálaeftirlitið gerði í maí 2008 úttekt á öllum rekstrarfélögunum. Markmiðið var að meta óhæði, sbr. 15. gr. laga nr. 30/2003 og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 5/2003. Einnig var athugaður aðskilnaður rekstrar og vörslu, þar sem vörsluaðilar voru gjarnan móðurfélög rekstrarfélaganna.

Í skýrslum sem gerðar voru vegna úttektarinnar árið 2007 voru gerðar athugasemdir við óhæði allra rekstrarfélaganna. Þær sneru aðallega að því að aðgreining milli móðurfélaganna, bankanna, og dótturfélaganna, rekstrarfélaganna, væri ófullnægjandi. Einnig er ljóst af skýrslu Fjármálaeftirlitsins að rekstur og starfsemi rekstrarfélaganna hafði verið í svipuðu horfi í nokkurn tíma fyrir júní 2008 og því var lýst að í ýmsum tilvikum væri hún ekki í samræmi við lög.

Athygli vekur að Fjármálaeftirlitið beitti ekki nema í takmörkuðum mæli valdheimildum sínum af ofangreindum tilefnum. Þá gerði stofnunin ekki reka að því fyrr en árið 2008 að gera úttekt á félögunum með tilliti til óhæðis. Fjármálaeftirlitið veitti einnig mjög rúman tímafrest til lagfæringa þar sem kröfur um úrbætur urðu ekki virkar fyrr en við birtingu lokaskýrslu, sem var eftir fall bankanna.

c.

Í skýrslutöku af sjóðstjóra Fyrirtækjabréfa Landsvaka kom fram að stjórnarformaður og framkvæmdastjóri Landsvaka hefðu ákveðið að kaupa skuldabréf útgefið af Björgólfi Guðmundssyni í janúar 2005 og hefði það verið skráð hjá sjóðnum á þeim tíma. Bréfið var að fjárhæð 240.000 þ.kr. og verðtryggt til fimm ára, bar 4,9% vexti og var með fimm afborgunum. Engin veðtrygging var að baki bréfinu. Að sögn sjóðstjóra Landsvaka var tilgangur skuldara að stofna minningarsjóð fyrir andvirði lánsins. Sjóðstjóri gerði athugasemdir við fjárfestinguna en framkvæmdastjóri Landsvaka og stjórnarformaður þrýstu á um að bréfinu yrði bætt í safn Fyrirtækjabréfa.

Á fyrri hluta árs 2008 eða rúmum tveimur árum eftir kaup bréfsins, en þá voruð þér orðnir forstjóri Fjármálaeftirlitsins, gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við þessa fjárfestingu með eftirfarandi orðsendingu til Landsvaka:

„Athugasemd FME í febrúar 2008, skýrsla um sundurliðun fjárfestinga m.v. 31.12.07.

Í skýrslunni kemur fram að sjóðurinn fjárfesti í skuldabréfi, að nafnvirði 240.000 þ.kr., útgefnu af Björgólfi Guðmundssyni. FME óskar eftir upplýsingum um ástæður þess að farið var í þessa fjárfestingu og hvaða tryggingar sjóðurinn hefur fyrir greiðslu bréfsins.“

Svar Landsvaka 14. mars 2008 var eftirfarandi:

„Skuldabréfið BG051 var keypt hinn 14.01 2005. Við mat á ávöxtunarkröfu var horft til grunnvaxta HFF 14 bréfa á þeim tíma sem var 3,43%, viðskipta með skuldabréf viðskiptabankanna til sambærilegrar tímalengdar og eðlilegs áhættuálags viðkomandi skuldara, sem var talinn afar traustur. Skuldabréf til sambærilegrar tímalengdar á Kaupþing voru á þessum tíma á 3,9%-4,2%. Eðlilegt þótti að hafa viðbótarálag á bréfin. Á þessum tíma voru almennt ekki teknar tryggingar fyrir einstökum útgáfum. Lítið framboð var af góðum fjárfestingarkostum fyrir sjóðinn á þessum tíma, áhætta bréfsins var metin afar lítil og kjörin ásættanleg.“

Sara Sigurðardóttir, starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, greindi frá því við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis að hún hefði greint yður, sem forstjóra Fjármálaeftirlitsins, frá þessari fjárfestingu og komið þeirri skoðun sinni á framfæri að krefjast ætti þess að Landsvaki seldi bréfið. Þér hefðuð ekki viljað aðhafast þar sem ekki hefðu verið gerðar athugasemdir við fjárfestinguna fyrr en eins og áður segir var bréfið keypt árið 2005. Var Landsvaka þess í stað sent áminningarbréf um eignina. Rannsóknarnefnd tekur fram að henni er ekki kunnugt um hvaða raunhæfu þýðingu að lögum slíkum bréfum var almennt ætlað innan þess verklags Fjármálaeftirlitsins að kjósa að senda slík bréf út til eftirlitsskyldra aðila, þar á meðal hvort og þá hvaða viðbragða krafist var eða reiknað var með af hálfu þeirra eftir viðtöku á slíku bréfi.

d.

Í tilefni af þeirri umfjöllun sem fram kemur í lið a. hér að framan hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi yðar sem mistök eða vanrækslu, í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan, að ekki var lögð meiri áhersla á

eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum hjá Fjármálaeftirlitinu og þá alveg sérstaklega frá nóvember 2006 til nóvember 2007.

Á grundvelli þeirrar umfjöllunar sem fram kemur lið b. hér að framan hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi yðar sem mistök eða vanrækslu, í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan, að hafa ekki fylgt því eftir með lögmæltum aðgerðum þegar í ljós kom árið 2007 að ákvæði um óhæði rekstrarfélaganna var ekki virt.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það loks til athugunar hvort meta beri þær athafnir eða athafnaleysi yðar sem vikið er að í lið c. sem mistök eða vanrækslu, í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan, þar sem ekki verður séð að það mál sem þar er lýst hafi verið sett í formlegan farveg og þeim tilmælum þá beint til fyrirsvarsmanna Landsvaka að selja umrætt bréf innan frests sem gefinn hefði verið til þess, að viðlögðum þeim þvingunarúrræðum og stjórnsluviðurlögum sem Fjármálaeftirlitinu voru tæk væri slíkum tilmælum ekki sinnt.

5.

Þegar Landsbanki Íslands hf. hóf að taka við innlánnum á Icesave reikninga í Amsterdam 29. maí 2008 hafði bankinn þegar reynslu af neikvæðri umfjöllun breskra fjölmiðla um íslenskan efnahag og íslenska banka. Var spjótum einkum beint að háu skuldatryggingarálagi bankanna, auk þess sem efasemdir höfðu verið uppi um getu Seðlabanka Íslands og ríkissjóðs til þess að koma íslensku bönkunum til aðstoðar lentu þeir í lausafjárerfiðleikum. Þá voru uppi efasemdir um getu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi til að mæta áföllum í rekstri bankanna. Ætla verður að áhlaup það sem varð frá febrúar 2008 fram til apríl sama ár á Icesave reikninga Landsbankans í útibúi hans í London megi rekja til þessarar umfjöllunar. Til viðbótar kom síðan áhættan af því að erfitt gæti reynst að útvega erlendan gjaldeyri til að mæta skyndilegum útgreiðslum af innlánsreikningum erlendis.

Í skýrslu yðar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom m.a. til umræðu að samkvæmt ákvæði 4. mgr. 36. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gæti Fjármálaeftirlitið ekki lagt bann við stofnun útibús nema stofnunin hefði réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða viðkomandi fjármálafyrirtækis væri ekki nægilega traust. Á þeim tíma sem Landsbankinn tilkynnti um fyrirhugaða töku innlána í útibúinu í Amsterdam hefði staða bankans verið sterk, hann hefði haft lánshæfiseinkunnina Aaa og eiginfjárhlutfall hans verið 12,5%.

Í skýrslu Guðmundar Jónssonar, sviðsstjóra hjá Fjármálaeftirlitinu, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, kom fram að af viðræðum við fyrirsvarsmenn Landsbankans hefði verið ljóst að bankinn hefði ætlað að afla evra á gjaldeyrisskiptamarkaði til að greiða úttektir af innlánsreikningum í útibúi Landsbankans í Amsterdam. Upplýsingar rannsóknarnefndar benda hins vegar til þess að gjaldeyrisskiptamarkaður með íslenskar krónur hafi á köflum verið nær óvirkur frá 19. mars 2008. Ekki er að sjá að Fjármálaeftirlitið hafi talið það gefa tilefni til sérstakra viðbragða af sinni hálfu þrátt fyrir að um verulega hættu hafi verið að ræða fyrir Landsbankann sem var kerfislega mikilvægur banki.

Þrátt fyrir að niðurstaða hálfársuppgjör Landsbankans fyrir fyrri hluta árs 2008 hefði að áliti Fjármálaeftirlitsins við fyrstu sýn ekki gefið sérstakt tilefni til að takmarka starfsleyfi Landsbankans til þess að taka við frekari innlánnum í útibúi bankans í Amsterdam hlaut það að vera ljóst að takmarkaðri aðgangur bankans að evrum eftir að gjaldeyrismarkaður tók að lokast, og sérstaklega eftir að áhrifa af falli Lehman Brothers tók að gæta, hefði áhrif á möguleika hans til að standa við innlánskuldbindingar sínar.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi að hafa ekki tekið málefni útibús Landsbankans til sérstakrar umfjöllunar, einkum þá eftir fall Lehman Brothers, sem mistök eða vanrækslu í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan. Af hálfu rannsóknarnefndarinnar er það gert m.a. með hliðsjón af þeirri lagaskyldu Fjármálaeftirlitsins að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila væri í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Ætla verður að um þessi atriði hefði sjónarhornið þurft að vera á stöðu innlánseigenda hjá þessu útibúi bankans og þá með tilliti til þess hvernig bankinn ætlaði að mæta hugsanlegu útstreymi af reikningum þar. Enn skal minnt á að á þessum tíma var ljóst að Landsbankinn hafði ekki náð að greiða úr málum sínum gagnvart breska fjármálaeftirlitinu um meðferð Icesave reikninga í útibúi bankans í London.

6.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999 skal Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Á árinu 2005 hófu stóru íslensku bankarnir söfnun svonefndra heildsöluinnlána í ákveðnum útibúum sínum erlendis. Þau urðu fljótt umtalsverð. Landsbankinn hóf síðan starfsemi Icesave reikninganna í Bretlandi í október 2006. Þar var um að ræða netinnlánsreikninga fyrir einstaklinga. Inneignir á þessum reikningum jukust hratt. Í lok maí 2007 voru þær orðnar nær 3 milljarðar sterlingspunda og urðu hæstar í desember 2007 eða 4,9 milljarðar sterlingspunda. Á árinu 2007 fór hlutdeild erlendra aðila í innlánnum bankanna yfir 50%. Eins og áður sagði voru Icesave reikningarnir ætlaðir einstaklingum. Þar sem reglur um íslenska tryggingarsjóðinn miðuðu við hvern innlánseiganda var tilkoma þessara reikninga mjög til að auka á kuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Greiðslur bankanna í sjóðinn fóru fram einu sinni á ári, og þá eftir á, samkvæmt lögum um sjóðinn. Þær voru miðaðar við meðaltal innlána á næstliðnu ári auk þess sem takmörk voru á hversu mikinn hluta árlegrar greiðslu innlánsstofnanir þurftu að greiða í peningum. Af þessum reglum leiddi að hin hraða aukning innlána hjá bönkunum á stuttum tíma skilaði sér ekki í sama mæli og samhliða í Tryggingarsjóðinn. Samkvæmt lögum um sjóðinn var kuldbinding 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. Löggin 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. Við rannsókn nefndarinnar hafa ekki komið fram nein gögn eða upplýsingar um að Fjármálaeftirlitið hafi formlega gagnvart

Rannsóknarnefnd Alþingis

stjórn Tryggingarsjóðsins, stjórnvöldum eða bönkunum haft afskipti af málefnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/1999.

Rannsóknarnefndin hefur til athugunar hvort af hálfu Fjármálaeftirlitsins og af yður sem forstjóra stofnunarinnar hafi nægjanlega verið sinnt um ofangreinda eftirlitsskyldu með starfsemi Tryggingarsjóðsins og þá í formi eftirlitsathafna og ráðstafana með tilliti til þeirra áhrifa sem söfnun bankanna á innlánnum í útibúum erlendis hafði á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og möguleika hans til að standa við þeir greiðsluskuldbindingar sem fram komu í lögum sem sett höfðu verið til að innleiða tilskipun 94/19/EB í íslenskan rétt. Hér lítur nefndin einnig til þess að eins og fram kom í skýrslu yðar fyrir nefndinni þá var það skilningur yðar á tilskipun 94/19/EB að íslenska ríkið þyrfti að standa við 20.887 evru lágmarkstryggingu tilskipunarinnar til hvers innstæðueiganda.⁴ Miðað við þennan skilning yðar á hinni lagalegu stöðu umræddra skuldbindinga verður ekki annað séð en enn frekara tilefni hefði átt að vera af yðar hálfu til að beita hinni lögbundnu eftirlitsheimild Fjármálaeftirlitsins með formlegum hætti til þess að gera hlutaðeigandi aðilum grein fyrir því misvægi sem var að myndast milli eigna sjóðsins og skuldbindinga hans. Sérstaklega var þetta brýnt gagnvart þeim stjórnvöldum sem þurftu samkvæmt skilningi yðar að takast á við þær greiðsluskuldbindingar sem leiddu af tilskipuninni ef eignir Tryggingarsjóðsins dygðu ekki til mæta þeim. Við þetta bættist einnig að þér sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins tölduð að stofnunin hefði mjög takmarkaðar lagaheimildir til afskipta af opnum innlánsreikninga bankanna í útibúum þeirra erlendis.

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 20. 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 Fjármálaeftirlitsins 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

⁴ Skýrsla Jónasar Fr. Jónssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 23. mars 2009, bls. 29.

Fylgiskjal með dæmum

10. febrúar 2010.

a.

Fjármálaeftirlitið fór í vettvangsathugun hjá Landsbanka Íslands hf. á árinu 2005. Athugunin beindist að því að skoða mat bankans á eigin áhættu, (Áhættumat á Landsbanka Íslands, mál 2005040012). Í febrúar 2006 voru drög að niðurstöðum athugunarinnar send Landsbankanum og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum. Svör bárust Fjármálaeftirlitinu í maí 2006. Bankinn gerði athugasemdir við þær niðurstöður Fjármálaeftirlitsins sem sneru að útlánaáhættu, nánar tiltekið varðandi tengingar aðila saman í stórar áhættuskuldbindingar. Lokaniðurstöðu Fjármálaeftirlitsins var síðan skilað í mars 2007. Til skýringar var þess getið í niðurstöðubréfi að tafir hefðu stafað m.a. af mikilli starfsmannaveltu og öðrum verkefnum, svo sem „viðbrögð[um] við umræðu á markaði vegna endurfjármögnunar íslensku bankanna“.

Helsti ágreiningur Fjármálaeftirlitsins og Landsbankans vegna framangreindrar vettvangsathugunar stóð um það hvort skilgreina bæri Actavis Group hf. sem aðila fjárhagslega tengdan Björgólfi Thor Björgólfssyni, í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Í meginatriðum var niðurstaða Fjármálaeftirlitsins byggð á því að beinn og óbeinn eignarhlutur Björgólfs Thors Björgólfssonar í Actavis hefði verið 38,84% og að auki teldist ólíklegt að Landsbankinn, og Burðarás sem áttu 8,5% til viðbótar í Actavis, myndu fara gegn Björgólfi Thor á hluthafafundi. Líta yrði til raunverulegra yfirráða frekar en að miða við ákveðna prósentu af eignarhlutum. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins var að heildarskuldbindingar Björgólfs Thors Björgólfssonar og félaga sem honum tengdust við Landsbankann hefðu 30. júní 2005 numið 56,199 milljörðum kr. eða 54,5% af eigin fé Landsbankans. Að teknu tilliti til frádráttarliða sem Landsbankinn tefldi fram, en Fjármálaeftirlitið lýsti efasemdum um, nam áhættuskuldbinding engu að síður að minnsta kosti 51,3 milljörðum kr. eða 49,7% af CAD eigin fé Landsbankans og var því langt yfir lögmæltu hámarki sem er 25%.

Fjármálaeftirlitið skilaði niðurstöðu sinni í mars 2007 eins og fyrr greinir. Stofnunin fór fram á að niðurstöðurnar yrðu kynntar fyrir stjórn Landsbankans og að bankinn gerði viðeigandi ráðstafanir til að bæta úr þeim athugasemdum settar voru fram. Óskað var eftir því að bankinn gerði Fjármálaeftirlitinu grein fyrir stöðu mála eigi síðar en 20. apríl 2007. Hinn 29. mars 2007 var haldinn fundur forsvarsmanna Fjármálaeftirlitsins og stjórnenda Landsbankans. Þar samþykkti Fjármálaeftirlitið að í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar, sem skila átti miðað við 31. mars 2007, þyrfti bankinn ekki að tengja Björgólf Thor Björgólfsson og Actavis saman. Af minnisblaði Fjármálaeftirlitsins um fundinn má ráða að um frest hafi verið að ræða en ekki afstöðubreytingu, tengja bæri þessa aðila saman frá og með næstu skýrsluskilum miðað við 30. júní 2007. Hinn 30. apríl 2007 barst svar Landsbankans um að niðurstöður Fjármálaeftirlitsins hefðu verið kynntar stjórn bankans. Jafnframt lýsti bankinn enn þeirri afstöðu sinni að halda bæri áhættuskuldbindingum

Björgólfs Thors Björgólfssonar og Actavis aðskildum í skýrslu um stórar áhættuskuldbindingar.

Af gögnum máls 2005040012 verður ekki séð að um frekari framvindu málsins sé að ræða fyrr en málið var fellt niður um haustið eftir að Actavis var yfirtekið að fullu af Björgólfi Thor Björgólfssyni og félagið afskráð.¹

Af fundargerðum stjórnar Fjármálaeftirlitsins er ekki að sjá að málið hafi verið lagt fyrir stjórn stofnunarinnar til formlegrar afgreiðslu. Í skýrslu Lárusar Finnbogasonar, þáverandi stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis kom fram að hann minntist þess ekki að þetta mál hefði verið tekið til afgreiðslu í stjórn stofnunarinnar.

b.

Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá nóvember 2008 kemur fram að ágreiningur hafi komið upp milli stofnunarinnar og Kaupþings banka hf. um hvort skilgreina ætti skuldbindingar gagnvart Mosaic Fashion með áhættuskuldbindingum á Baug Group, en slíkt hefði haft veruleg áhrif á áhættu bankans gagnvart Baugi Group. Ágreiningurinn kom upp vegna útlánaskýrslu Kaupþings banka hf. frá árinu 2007. Kaupþing banki hf. byggði á því að Baugur Group færi ekki með yfirráð í Mosaic Fashion og ekki væri um fjárhagsleg tengsl að ræða í skilningi 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Fjármálaeftirlitið komst hins vegar að gagnstæðri niðurstöðu og taldi að Baugur Group hf. færi með yfirráð í Mosaic Fashion í skilningi a. liðar 2. gr. reglna nr. 216/2007. Eignarhaldið í Mosaic Fashion má sjá í eftirfarandi töflu.

Eignarhald Mosaic Fashions

Hluthafi	Hluttur (%)
F-Capital ehf. (félag 100% í eigu Baugs Group hf.)	49.0
Kaupþing banki hf.	20.0
Gnúpur fjárfestingarfélag hf.	11.0
Stjórnendur Mosaic Fashion hf.	7.7
Karen Millen og The Millen Life Settlements	7.0
Glitnir banki hf.	3.0
Don M. Ltd.	2.1

Eignarhald á árinu 2007

Heimild: Minnisblað frá Fjármálaeftirlitinu, skrifað í nóvember 2008

Í ljósi þess hversu stór eignarhluti F-Capital ehf. var í Mosaic Fashion, sem var undir yfirráðum Baugs Group, framseldi það félag 9,01% atkvæðisrétt frá sér til Kevin Stanford og Don McCarthy (eigandi Don M. Ltd.) þannig að atkvæðisréttur F-Capital ehf. varð 39,9%. Don McCarthy sat á þessum tíma sem aðalmaður í stjórn Baugs Group og sat auk þess í

¹ Fjármálaeftirlitið. Minnisblað starfsmanns í máli nr. 2005040012, dags. í september 2007.

stjórnnum nokkurra annarra félaga sem Baugur Group átti hlut í. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var litið svo á að tengsl Don McCarthy og stjórnenda Mosaic Fashion, sem áttu hlut í því félagi, væru svo mikil að líta yrði á þessa aðila sem einn. Með hliðsjón af þessu taldi Fjármálaeftirlitið að um yfirráð væri að ræða og skilgreina bæri áhættu á Mosaic Fashion með áhættu á Baugur Group. Fjármálaeftirlitið hafði hins vegar ekki beitt valdheimildum sínum til að knýja fram breytingar á þessu gagnvart Kaupþingi banka þegar bankinn var tekinn yfir af ríkinu í október 2008.

c.

Í skýrslu um stórar áhættur miðað við lok september árið 2007 hætti Kaupþing banki að skilgreina áhættu á Baugur Group og Landic Property sem eina áhættu. Fram að þeim tíma hafði áhætta á þessi félög verið skilgreind sem ein áhætta á grundvelli þess að Baugur Group færi með yfirráð í Landic í skilningi a. liðar 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Taldi Kaupþing banki að vegna breytinga á eignarhaldi í Landic færi Baugur Group ekki lengur með yfirráð í félaginu og því þyrfti ekki að skilgreina áhættu á þessi tvö félög sem eina. Eignarhald í Landic Property á þessum tíma má sjá eftirfarandi töflu:

Eignarhald Landic Property	
Hluthafi	Hluttur (%)
Baugur Group	38.9
Fons	20.9
101 Capital/ISP	16.4
Landsbanki	5.4
Glitnir banki	5.0
FL Group	3.0
Máttur	2.8
Skarphéðinn Berg	1.8
SJ1 ehf.	1.4
GLB Hedge	1.0
Aðrir (ca. 380 aðilar)	3.4

Eignarhald þann 10. júlí 2008

Heimild: Minnisblað frá Fjármálaeftirlitinu, skrifað í nóvember 2008

Félagið 101 Capital sem fór á þessum tíma með 16,4% eignarhlut í Landic Property var í eigu Ingibjargar Pálmadóttur. Kaupþing banki horfði framhjá þessum tengslum við skilgreiningu á hugsanlegum yfirráðum Baugs Group í félaginu. Af bréfaskiptum Kaupþings banka frá 21. desember 2007 má hins vegar ráða að eftir að Ingibjörg gekk í hjúskap með Jóni Ásgeiri Jóhannessyni hefði Ingibjörg og félög undir hennar yfirráðum verið skilgreind sem fjárhagslega tengd Baugi Group. Það var hins vegar ekki gert fram að þeim tíma, eins og skýrsla bankans miðað við 30. september 2007 bar með sér. Hér virðist bankinn hafa látið

form ganga framar efni við skilgreiningu á fjárhagslega tengdum aðilum, því ljóst var á þessum tíma að mikil persónuleg tengsl voru milli Jóns Ásgeirs og Ingibjargar auk þess sem umtalsverð viðskiptaleg tengsl voru til staðar milli þeirra og félaga þeim tengdum.

Ekki verður séð af gögnum málsins að Fjármálaeftirlitið hafi nýtt formlegar valdheimildir sínar til að knýja fram breytingar á ofangreindri skilgreiningu Kaupþings banka á stórum áhættum. Síðar áttu sér stað umtalsverðar breytingar á eignarhaldi Landic Property.

LANDSLÖG
LÖGFRÆÐISTOFA

Rannsóknarnefnd Alþingis
b/t hr. Páls Hreinssonar, formanns
Skeifunni 19
108 Reykjavík

Garðar Garðarsson hrl.	Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl.
Jóhannes Karl Sveinsson hrl.	Viðar Lúðvíksson hrl.
Grimur Sigurðsson hrl.	Ívar Pálsson hdl.
Daníel Isebarn Ágústsson hdl.	Tómas Hrafn Sveinsson hdl.
Jóna Björk Helgadóttir hdl.	Ingunn Agnes Kro hdl.
Bjarki Þór Sveinsson hdl.	Hildur Ýr Viðarsdóttir hdl.



Reykjavík, 11. febrúar 2010.

Efni: Athugasemdir fyrir hönd Jónasar Fr. Jónssonar, Hegranesi 31, 210 Garðabæ, í tilefni af erindi Rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 2010.

I.

Jónas Fr. Jónsson hefur falið Landslögum – lögfræðistofu að gæta hagsmuna sinna í tilefni af bréfi Rannsóknarnefndar Alþingis (hér eftir vísað til sem *nefndarinnar*) til hans, dags. 10. febrúar 2010, og svara nefndu bréfi.

Umbjóðandi minn veitti framangreindu bréfi nefndarinnar viðtöku í gær kl. 17. Í bréfinu er umbjóðanda mínum veittur kostur á að koma að viðhorfum sínum til þeirra atriða, sem í bréfinu greinir, fyrir kl. 16:00 þann 20. febrúar 2010. Segir efnislega í bréfi nefndarinnar að ekki verði hægt að taka tillit til svara umbjóðanda míns ef þau berast eftir framangreindan tíma. Þá er þeim tilmælum beint til umbjóðanda míns í bréfinu, að hann láti nefndina vita sem fyrst ef hann telur þörf á að fá aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins til þess að koma að viðhorfum sínum, svo greiða megi götu hans í því efni.

Framangreint bréf nefndarinnar gefur umbjóðanda mínum tilefni til fjölmargra athugasemda, bæði hvað varðar efni, form og málsmeðferð nefndarinnar. Umbjóðandi minn hyggst koma á framfæri við nefndina efnislegum athugasemdum við þau sjónarmið og ályktanir nefndarinnar, sem getið er í

bréfinu. Að svo stöddu þykir hins vegar nauðsynlegt að koma nú þegar á framfæri eftirfarandi athugasemdum umbjóðanda míns varðandi málsmeðferð nefndarinnar.

II.

Af hálfu umbjóðanda míns eru einkum gerðar eftirfarandi athugasemdir við málsmeðferð nefndarinnar.

II. 1. Frestur til andmæla.

Í bréfi nefndarinnar er umbjóðanda mínum veittur tæplega 10 daga frestur frestur til að koma á framfæri við nefndina athugasemdum hans við þeim sjónarmiðum og ályktunum nefndarinnar, sem fram koma í bréfinu.

Að mati umbjóðanda míns er sá frestur allt of skammur, enda útilokar hann af hagrænum ástæðum möguleika umbjóðanda míns á að gæta hagsmuna sinna í málinu þegar höfð eru í huga þau efnisatriði, sem nefndin óskar umfjöllunar um, hagsmunir umbjóðanda míns sem málinu tengjast og umfang þeirra gagna sem fyrirsjáanlegt er að kanna þurfi í tengslum við svör umbjóðanda míns. Fer umbjóðandi minn því þess á leit við nefndina, að framangreindur frestur verði framlengdur til 4. mars 2010.

Með hliðsjón af eftirfarandi atriðum getur sá frestur, sem umbjóðanda mínum hefur verið veittur til andmæla, síst talist „hæfilegur“ í skilningi 13. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

- i) Lokið var við að skipa í nefndina þann 30. desember 2008. Af umfjöllun fjölmiðla, umfjöllun á heimasíðu nefndarinnar og blaðamannafundum, sem nefndin hefur haldið, má ráða að nefndin hefur starfað svo til sleitulaust frá þeim tíma.

Samkvæmt upplýsingum sem stafa frá nefndinni hefur hún tekið formlegar skýrslur af nær 150 og rætt við nær 300 manns í tengslum við vinnu við þá skýrslu, sem nefndinni ber að skila samkvæmt 15. gr. laga nr. 142/2008.

Ætla má að þau gögn, sem nefndarmenn og starfsmenn nefndarinnar hafa skoðað í tengslum við störf nefndarinnar, séu talin í þúsundum blaðsíðna.

Samkvæmt ákvæðum 15. gr. laga nr. 142/2008 bar nefndinni að skila endanlegri skýrslu um rannsókn nefndarinnar til Alþingis eigi síðar en þann 1. nóvember 2009. Nefndin hefur í tvígang frestað útgáfu skýrslunnar. Virðist nú stefnt að því að skýrsla nefndarinnar liggi fyrir þann 1. mars 2010.

Samkvæmt framangreindu má umfang rannsóknarinnar vera nefndinni fullljóst. Vissulega hafði umbjóðandi minn einungis aðkomu að tilteknum atriðum sem voru á verksviði Fjármálaeftirlitsins. Það breytir hins vegar ekki því að umfang þeirra efnisatriða, sem nefndin gefur umbjóðanda mínum kost á að tjá sig um, er gríðarlegt. Að sama skapi má nefndinni vera ljóst hið mikla umfang þeirra gagna, sem umbjóðanda mínum er nauðsynlegt að kynna sér og tjá sig um í efnislegum athugasemdum sínum til nefndarinnar (sbr. einnig lið II.2 hér að neðan).

Umbjóðandi minn telur með öllu óraunhæft að hann nái að skoða, meta og tjá sig um öll nauðsynleg gögn innan þess frests, sem nefndin hefur veitt honum. Fresturinn mun þar af leiðandi, að óbreyttu, ekki þjóna þeim tilgangi sem honum er ætlaður, þ.e. að gefa umbjóðanda mínum raunhæfan kost á að gæta hagsmuna sinna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um gögnin og efni málsins og koma á framfæri upplýsingum, sem áhrif kunna að hafa á niðurstöðu þess. Frestur, sem er bersýnilega of stuttur til þess að málsaðili geti gætt hagsmuna sinna að þessu leyti, þjónar ekki tilgangi sínum og fer gegn grundvelli 13. gr. laga nr. 142/2008, sbr. að sínu leyti ákvæði 13. gr. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Vissulega má ráða að mikill þrýstingur hvíli á nefndinni að skila skýrslu sinni sem allra fyrst. Slíkur þrýstingur má hins vegar ekki verða til þess að lögvarðir hagsmunir umbjóðanda míns og annarra einstaklinga, sem í hlut eiga, verði fyrir borð bornir. Á það ekki síst við um rétt umbjóðanda míns til sanngjarnrar og réttlátrar málsmeðferðar fyrir nefndinni. Verður ekki með nokkru móti fallist á að 10 daga frestur fullnægi þeim áskilnaði.

- ii) Nefndinni er meðal annars ætlað að 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. Svo sem fram kemur á bls. 2 í bréfi nefndarinnar hefur nefndin skilið þetta sem svo, sbr. og ákvæði 13. gr. sömu laga, að undir „mistök eða vanrækslu“ í skilningi 1. gr. laganna falli alvarlegar athafnir eða athafnaleyssi. Jafnframt kemur fram á sama stað í bréfi nefndarinnar að í skýrslu sinni kunni nefndin að fjalla um fleiri atriði vegna starfa umbjóðanda míns sem forstjóra Fjármálaeftirlitsins og nefndin telur aðfinnsluverð, þótt nefndin telji þau ekki falla undir hugtökin „mistök eða vanrækslu“ í framangreindri merkingu laganna.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um þá hagsmuni umbjóðanda mína, sem hér eru undirliggjandi. Þær ályktanir, sem nefndin hefur komið á framfæri við umbjóðanda minn með bréfinu dags. 10. febrúar 2010, og hyggst setja fram í skýrslu sinni, varða það með hvaða hætti nefndin telur umbjóðanda minn hafa sinnt starfsskyldum sínum. Ályktanir og niðurstöður nefndarinnar snerta þannig atriði sem varðað geta mannorð umbjóðanda míns. Þeir hagsmunir krefjast vandaðrar málsmeðferðar og rannsóknar á málinu. Í því felst skýr áskilnaður um að umbjóðanda mínum gefist kostur á sanngjörnum fresti til að kynna sér nauðsynleg gögn og koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Frestur sem telur 10 daga dugir þar ekki til.

II. 2. Aðgangur að gögnum.

Af hálfu umbjóðanda míns eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við aðgang hans að gögnum og upplýsingum málsins.

- i) Í 17. gr. laga nr. 142/2008 er mælt fyrir um að ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993 gildi ekki um störf nefndarinnar, nema að sérstaklega sé til þeirra vísað í lögum nr. 142/2008. Þrátt fyrir það má ljóst vera að sá andmælaréttur, sem umbjóðanda mínum er tryggður með 13. gr. laga nr. 142/2008 hefur takmarkaða þýðingu ef umbjóðandi minn á þess ekki kost að kynna sér þau gögn, sem liggja

til grundvallar ályktunum nefndarinnar, sbr. að sínu leyti undirstöðurök 15. gr. stjórnsýslulaga.

Í bréfi nefndarinnar er hvergi getið þeirra gagna, sem nefndin byggir sjónarmið sín eða ályktanir á. Umbjóðandi minn er með því sviptur möguleikanum á því að kynna sér hvernig nefndin hefur komist að niðurstöðu sinni. Umbjóðandi minn á þess því ekki kost að andmæla túlkun nefndarinnar á viðkomandi gögnum, fjalla um áreiðanleika gagnanna, uppruna þeirra eða sönnunargildi.

Í því skyni að umbjóðandi minn njóti raunverulegs réttar til andmæla og athugasemda er þess óskað að nefndin sendi umbjóðanda mínum hið fyrst afrit af öllum þeim gögnum, sem nefndin byggir sjónarmið sín og ályktanir á. Umbjóðandi minn er tæplega í aðstöðu til að meta að svo stöddu hvaða gögn er þar um að ræða, en leiða má að því líkur að þar á meðal séu endurrit skýrslna, sem nefndin tók af umbjóðanda mínum og öðrum aðilum, einkum starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins, bréfaskipti, skýrslur og annað.

- ii) Í framhaldi af athugasemdum undir lið II.2.i) hér að framan er rétt að geta þess að í bréfi nefndarinnar er með almennum hætti vísað til tiltekinna gagna, sem nefndin virðist telja að hafi að geyma upplýsingar varðandi störf umbjóðanda míns. Þau gögn eru hins vegar ekki tilgreind með þeim hætti að umbjóðandi minn geti áttað sig á hvaða gögn um ræðir, kynnt sér þau eða gert við þau athugasemdir.

Sem dæmi um slíkt má nefna umfjöllun nefndarinnar á bls. 3 í bréfinu, þar sem segir meðal annars:

„Viðbrögð viðkomandi fjármálaþyrftækja við slíkri nálgun Fjármálaeftirlitsins við eftirlit með fjármálastarfsemi hafa í vissum tilvikum hvorki verið skjót né snurðulaus, eftir því sem ráða má af gögnum og upplýsingum rannsóknarnefndar.“

Þá segir í bréfi nefndarinnar á bls. 5:

„Af skýrslutökum og viðræðum við starfsmenn Fjármálaeftirlitsins virðist þeim hafa verið ljóst að auka þyrfti við prófið.“

Ljóst má vera að umbjóðandi minn hefur engin úrræði til að kynna sér þau gögn, sem nefndin vísar með svo óljósum hætti til. Umbjóðandi minn er þannig í raun sviptur rétti sínum til að koma á framfæri efnislegum andmælum, sem nýtast kynnu við rannsókn nefndarinnar. Við slíkt getur umbjóðandi minn ekki unað. Krefst hann því þess, sem áður segir, að nefndin sendi honum afrit allra þeirra gagna, sem nefndin reisir sjónarmið sín og ályktanir á, en ella að umbjóðandi minn fái aðgang að þeim gögnum hjá nefndinni.

iii) Í niðurlagi bréf nefndarinnar segir meðal annars:

„Ef þér teljið yður þurfa að fá aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins 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.“

Umbjóðandi minn hefur litla vissu fyrir því að hann muni fá aðgang að þeim gögnum, sem nauðsynlegt er fyrir hann að kynna sér, hjá Fjármálaeftirlitinu. Í öllu falli telur umbjóðandi minn ankannalegt, og síst í anda góðra stjórnsýsluhátta, að setja hann í þá aðstöðu að þurfa að leita á náðir fyrrum vinnuveitanda við gagnaöflun vegna málsins.

Þá er nokkuð langt um liðið síðan umbjóðandi minn starfaði hjá Fjármálaeftirlitinu, sem gerir væntanlega að verkum að gagnaöflun mun taka lengri tíma en ella.

Fær umbjóðandi minn ekki séð hvaða rök hníga gegn því að nefndin sendi umbjóðanda mínum viðkomandi gögn, eða veiti umbjóðanda mínum í það minnsta aðgang að afritum þeirra í húsakynnum nefndarinnar eða eftir atvikum annars staðar að vali nefndarinnar. Þá er nauðsynlegt að umbjóðandi minn fá tækifæri til að ræða við starfsmenn Fjármálaeftirlitsins á óþvingaðan hátt sér til upprifjunar og glöggvunar, en einnig í því skyni að óska eftir því að starfsmennirnir afli upplýsinga og gagna um málið.

II. 3. Hæfi starfsmanna nefndarinnar.

Af hálfu umbjóðanda míns er nauðsynlegt að fyrir liggja hverjir hafa komið að rannsókn málsins. Af hans hálfu er óskað eftir því að nefndin sendi

undirrituðum hið fyrsta lista yfir alla starfsmenn nefndarinnar og ráðgjafa hennar, sem og hvernig þeir aðilar tengdust vinnu við þá þætti, sem umbjóðanda minn varða.

III.

Með vísan til þess sem að framan greinir eru settar fram eftirfarandi óskir af hálfu umbjóðanda míns:

1. Þess er krafist að frestur umbjóðanda míns til andmæla verði framlengdur til 4. mars 2010.
2. Þess er krafist að umbjóðanda mínum verði send afrit af öllum þeim gögnum, sem liggja til grundvallar sjónarmiðum og ályktunum nefndarinnar, sem gerð er grein fyrir í bréfi nefndarinnar dags. 10. febrúar 2010, en ella að umbjóðandi minn fái aðgang að viðkomandi gögnum hjá nefndinni. Þeirra á meðal eru endurrit af skýrslutökum af umbjóðanda mínum, starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins, svo sem Söru Sigurðardóttur, Ragnari Hafliðasyni og Guðmundi Jónssyni, og öðrum.
3. Þess er krafist að nefndin sendi undirrituðum lista yfir alla starfsmenn nefndarinnar og ráðgjafa hennar, sem og hvernig þeir aðilar tengdust vinnu við þá þætti, sem umbjóðanda minn varða.

Þess er óskað að erindi þessu verði svarað og orðið við beiðni samkvæmt liðum nr. 2. og 3. fyrir lok dags þann 12. febrúar 2010. Áskilur umbjóðandi minn sér rétt til að líta svo á, að frestur hans til andmæla hefjist ekki fyrr en umbeðin gögn hafa borist honum.

Bréf þetta er boðsent Rannsóknarnefnd Alþingis.

Virðingarfyllst,
LANDSLÖG - LÖGFRÆÐISTOFA



Viðar Lúðvíksson, hrl.



LANDSLÖG

LÖGFRÆÐISTOFA

Rannsóknarnefnd Alþingis
b/t hr. Páls Hreinssonar, formanns
Skeifunni 19
108 Reykjavík

Garðar Garðarsson hrl.	Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl.
Jóhannes Karl Sveinsson hrl.	Viðar Lúðvíksson hrl.
Grímur Sigurðsson hrl.	Ívar Pálsson hdl.
Daníel Isebarn Ágústsson hdl.	Tómas Hrafn Sveinsson hdl.
Jóna Björk Helgadóttir hdl.	Ingunn Agnes Kro hdl.
Bjarki Þór Sveinsson hdl.	Hildur Ýr Viðarsdóttir hdl.

Reykjavík, 16. febrúar 2010.

Efni: Beiðni Jónasar Fr. Jónssonar um framlengingu á fresti til að koma að athugasemdum í tilefni af erindi Rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 2010.

Vísað er til fyrri samskipta undirritaðs, fyrir hönd Jónasar Fr. Jónssonar, og Rannsóknarnefndar Alþingis (hér eftir vísað til sem *nefndarinnar*).

Með bréfi nefndarinnar til umbjóðanda míns, dags. 10. febrúar 2010, var umbjóðanda mínum veittur kostur á að koma að viðhorfum sínum til þeirra atriða, sem í bréfinu greinir, fyrir kl. 16:00 þann 20. febrúar 2010.

Með bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 11. febrúar 2010, var komið á framfæri athugasemdum fyrir hönd umbjóðanda míns við meðferð málsins fyrir nefndinni. Lutu athugasemdirnar meðal annars að því að frestur umbjóðanda míns til andmæla var allt of skammur, og að aðgangi umbjóðanda míns að gögnum málsins. Í bréfinu var meðal annars óskað eftir því að frestur umbjóðanda míns til andmæla yrði framlengdur til 4. mars 2010. Þá var óskað eftir því að umbjóðanda mínum yrðu send afrit af öllum þeim gögnum, sem lögju til grundvallar sjónarmiðum og ályktunum nefndarinnar, og gerð væri grein fyrir í bréfi nefndarinnar dags. 10. febrúar 2010, en ella að umbjóðandi minn fengi aðgang að viðkomandi gögnum hjá nefndinni.

Köllunarklettsvegi 2	Hafnargötu 31	Landslög ehf.
104 Reykjavík	Pósthólf 16	Kt.: 601169-0109
Sími: 520-2900	232 Keflavík	Vsk.: 61807
Fax: 520-2901	Sími: 520-2920	Banki: 1109-26-2900
	Fax: 421-4733	www.landslog.is

Með bréfi nefndarinnar, dags. 12. febrúar 2010, sem undirritaður veitti viðtöku sama dag, var undirrituðum tjáð efnislega að nefndin teldi ekki fram komið að réttmætar ástæður stæðu í vegi fyrir því að umbjóðandi minn gæti gætt hagsmuna sinna innan þess frests, sem honum hefði verið veittur. Þá var í bréfinu vísað til þess að nefndin hefði óskað eftir því að forstjóra Fjármálaeftirlitsins að umbjóðandi minn fengi aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins.

Til upplýsingar skal þess getið að það var fyrst í gær, þann 15. febrúar, sem umbjóðandi minn fékk aðgang að húsakynnum Fjármálaeftirlitsins. Umbjóðandi minn varði deginum, ásamt undirrituðum, í viðtöl við sex starfsmenn Fjármálaeftirlitsins.

Umbjóðandi minn fékk fyrst í morgun aðgang að tölvu í húsakynnum Fjármálaeftirlitsins og fékk þá fyrst aðgang að málaskráningarkerfi stofnunarinnar. Töluverð vinna er framundan við afmörkun þeirra gagna, sem ætla má að nefndin hafi lagt til grundvallar umfjöllun sinni og ályktunum, en þau voru ekki sérstaklega tilgreind í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar síðastliðinn. Nauðsynlegt er fyrir umbjóðanda minn að leitast við að kynna sér helstu gögn í því skyni að fá notið andmælaréttar, þó að sú yfirferð verði tæpast tæmandi.

Sumir þeirra starfsmanna Fjármálaeftirlitsins, sem umbjóðandi minn ræddi við í dag, höfðu meðferðis gögn er vörðuðu þau atriði, sem umbjóðanda mínum var gefinn kostur á að koma að athugasemdum um með bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar síðastliðinn. Um klukkan 16:15 í gær var umbjóðanda mínum hins vegar tjáð af fyrirsvarsmönnum Fjármálaeftirlitsins að forstjóri stofnunarinnar legðist gegn því að umbjóðandi minn fengið umrædd gögn, eða afrit þeirra, í hendur til afnota utan húsakynna stofnunarinnar. Var umbjóðanda mínum með öðrum orðum tjáð, að ef hann óskaði eftir því að kynna sér og nýta að öðru leyti efni viðkomandi skjala, þá yrði það eingöngu gert innan veggja Fjármálaeftirlitsins. Sú afstaða var áréttuð sem endanleg af hálfu Fjármálaeftirlitsins kl. 11:30 í dag.

Í símtali undirritaðs við formann nefndarinnar um kl. 17:25 í gær var undirrituðum tjáð að nefndin gæti ekki ætlast til þess að Fjármálaeftirlitið afhenti gögn til notkunar utan stofnunarinnar ef stofnunin legðist gegn því.

Sá frestur, sem nefndin veitti umbjóðanda mínum til að koma að athugasemdum með bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar síðastliðinn, er nú

rúmlega hálfnaður. Að óbreyttu mun umbjóðandi minn ekki fá nein gögn afhent til notkunar utan Fjármálaeftirlitsins.

Með vísan til alls framangreinds telur umbjóðandi minn að fram séu komin lögmæt rök og réttmætar ástæður fyrir því að frestur sá, sem nefndin veitti honum til að koma á framfæri athugasemdum sínum, verði framlengdur.

Með vísan til fyrirsjáanlegs umfangs málsins og þeirrar vinnu, sem framundan er af hálfu umbjóðanda míns við gagnaöflun og ritun athugasemda sinna, er þess farið á leit við nefndina að fresturinn verði framlengdur til kl. 17:00 miðvikudaginn 24. febrúar 2010.

Í ljósi brýnna hagsmuna umbjóðanda míns er þess vinsamlega óskað að undirrituðum verði kynnt afstaða nefndarinnar til erindis þessa eigi síðar en kl. 17:00 í dag. Afrit svars nefndarinnar má gjarnan senda undirrituðum með tölvupósti á póstfangið vidar@landslog.is.

Bréf þetta er sent Rannsóknarnefnd Alþingis á tölvupóstfangið pall@rannsoknarnefnd.is, en frumrit þess í pósti.

Virðingarfyllt,
LANDSLÖG - LÖGFRÆÐISTOFA



Viðar Lúðvíksson, hrl.

Rannsóknarnefnd Alþingis

Reykjavík, 17. febrúar 2010.

Hr. Jónas Fr. Jónsson

Vísað er til bréfs rannsóknarnefndar Alþingis til yðar frá 10. 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.

Rannsóknarnefnd Alþingis
b/t hr. Páls Hreinssonar, formanns
Skeifunni 19
108 Reykjavík

Garðar Garðarsson hrl.	Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl.
Jóhannes Karl Sveinsson hrl.	Viðar Lúðvíksson hrl.
Grimur Sigurðsson hrl.	Ívar Pálsson hdl.
Daniel Isebarn Ágústsson hdl.	Tómas Hrafn Sveinsson hdl.
Jóna Björk Helgadóttir hdl.	Ingunn Agnes Kro hdl.
Bjarki Þór Sveinsson hdl.	Hildur Ýr Viðarsdóttir hdl.

Reykjavík, 23. febrúar 2010.

Efni: Beiðni Jónasar Fr. Jónssonar um framlengingu á fresti til að koma að athugasemdum í tilefni af erindi Rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 2010.

Vísað er til fyrri samskipta undirritaðs, fyrir hönd Jónasar Fr. Jónssonar, og Rannsóknarnefndar Alþingis (hér eftir vísað til sem *nefndarinnar*).

Með bréfi nefndarinnar, dags. 17. febrúar 2010, var frestur umbjóðanda míns til að koma að viðhorfum sínum til þeirra atriða, sem greinir í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, framlengdur til kl. 17:00 þann 24. febrúar 2010.

Fyrir hönd umbjóðanda míns er hér með óskað eftir því að framangreindur frestur verði framlengdur til kl. 10:00 föstudaginn 26. febrúar 2010.

Til stuðnings kröfu umbjóðanda míns vísast til sömu sjónarmiða og fram komu í bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 16. febrúar 2010, en þau eiga að sínu leyti enn við.

Umbjóðandi minn hefur allt frá því að honum barst bréf nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, unnið ötullega að lestri gagna, öflun upplýsinga og að öðrum undirbúningi í tilefni af bréfi nefndarinnar. Þrátt fyrir það hefur umbjóðanda mínum ekki reynst unnt að kanna til hlítar þau atriði, sem hann telur nauðsyn á að kanna eigi hann að geta gætt andmælaréttar síns. Þá hefur vinna við andmælin sjálf tekið mikinn tíma, umfangsins vegna og sökum þess að umbjóðandi minn hefur hvorki fengið afrit af gögnum málsins né upplýsingar um hvaða gögn nefndin byggir umfjöllun sína á, eins og áður er komið fram.

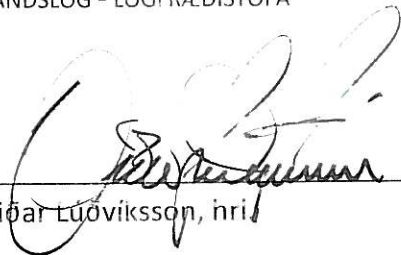
Þessu til viðbótar bendir umbjóðandi minn á að honum barst bréf nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, allt að tveimur sólarhringum síðar en sambærilegt bréf barst öðrum einstaklingum, sem rannsókn nefndarinnar beinist að. Frestur allra viðkomandi aðila til að koma á framfæri andmælum rennur engu að síður út á sama tíma og frestur umbjóðanda míns. Samkvæmt því verður frestur umbjóðanda míns allt að tveimur sólarhringum styttri en frestur annarra. Með réttu hefði frestur umbjóðanda míns átt að vera lengri en frestur annarra sem því nemur, og raunar enn lengri með hliðsjón af umfangi þeirra ályktana, sem finna má í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010. Telur umbjóðandi minn sig ekki hafa notið jafnræðis á við aðra andmælendur við andmælaferlið að þessu leyti.

Með vísan framangreinds og þeirra röksemda, sem fram voru færð í fyrri bréfum undirritaðs til nefndarinnar, er þess farið á leit við nefndina að frestur umbjóðanda míns til að koma andmælum sínum á framfæri verði framlengdur til kl. 10:00 föstudaginn 26. febrúar 2010.

Í ljósi brýnna hagsmuna umbjóðanda míns er þess vinsamlega óskað að undirrituðum verði kynnt afstaða nefndarinnar til erindis þessa eigi síðar en kl. 18:00 í dag. Afrit svars nefndarinnar má gjarnan senda undirrituðum með tölvupósti á póstfangið vidar@landslög.is.

Bréf þetta er sent Rannsóknarnefnd Alþingis á tölvupóstfangið pall@rannsoknarnefnd.is og postur@rannsoknarnefnd.is, en frumrit þess í pósti.

Virðingarfyllt,
LANDSLÖG - LÖGFRÆÐISTOFA


Viðar Luðvíksson, hri

Rannsóknarnefnd Alþingis

Reykjavík, 23. febrúar 2010.

Landslög – lögfræðistofa
Hr. Viðar Lúðvíksson hrl.
Köllunarklettsvegi 2,
104 Reykjavík.

Vísað er til bréfs yðar frá því í dag þar sem enn er óskað eftir lengingu á fresti umbjóðanda yðar til þess að skila rannsóknarnefnd Alþingis athugaemdum í tilefni af bréfi nefndarinnar frá 10. febrúar s.l.

Í samræmi við óskir yðar var frestur til umbjóðanda yðar lengdur til kl. 17:00 hinn 24. febrúar n.k. Með bréfi yðar í dag er enn beðið um lengingu á umræddum fresti og nú til kl. 10.00 föstudagsins 26. febrúar n.k.

Í ljósi þess hvernig aðgengi að gögnum hefur verið háttáð hjá Fjármálaeftirlitinu telur rannsóknarnefnd Alþingis að fallast megi á erindi umbjóðanda yðar um lengingu á fresti til að skila athugaemdum til föstudagsins 26. febrúar 2010 kl. 10.00 f.h. Sem fyrr er mælt til þess að athugasemdum verði skilað á skrifstofu nefndarinnar að Skeifunni 19. Tekið skal fram að um lokafrest er að ræða og verður því ekki unnt að verða við óskum um lengingu á veittum fresti.

Virðingarfyllt,



fyrir hönd rannsóknarnefndar Alþingis,
Páll Hreinsson

Rannsóknarnefnd Alþingis
b/t hr. Páls Hreinssonar, formanns
Skeifunni 19
108 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2010.

Efni: **Andmæli og athugasemdir Jónasar Fr. Jónssonar í tilefni af erindi Rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 2010.**

I. ALMENNT.

Jónas Fr. Jónsson hefur falið Landslögum – lögfræðistofu að gæta hagsmuna sinna í tilefni af bréfi Rannsóknarnefndar Alþingis (hér eftir vísað til sem *nefndarinnar*) til hans, dags. 10. febrúar 2010, og að svara nefndu bréfi.

Umbjóðandi minn veitti framangreindu bréfi nefndarinnar viðtöku þann 10. febrúar kl. 17:00. Í bréfinu er umbjóðanda mínum veittur kostur á að koma að viðhorfum sínum til þeirra atriða, sem í bréfinu greinir, fyrir kl. 16:00 þann 20. febrúar 2010. Segir efnislega í bréfi nefndarinnar að ekki verði hægt að taka tillit til svara umbjóðanda míns ef þau berast eftir framangreindan tíma. Þá er þeim tilmælum beint til umbjóðanda míns í bréfinu, að hann láti nefndina vita sem fyrst ef hann telur þörf á að fá aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins til þess að koma að viðhorfum sínum, svo greiða megi götu hans í því efni.

Með bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 11. febrúar 2010, var komið á framfæri athugasemdum fyrir hönd umbjóðanda míns við meðferð málsins fyrir nefndinni. Lutu athugasemdirnar einkum að því að frestur umbjóðanda míns til andmæla var allt of skammur og að aðgangi umbjóðanda míns að gögnum málsins. Auk þess var óskað eftir upplýsingum um þá starfsmenn og ráðgjafa nefndarinnar, sem unnið höfðu við þá þætti skýrslu nefndarinnar sem umbjóðanda minn varða. Í bréfinu var meðal annars óskað eftir því að frestur umbjóðanda míns til andmæla yrði framlengdur til 4. mars 2010. Þá var óskað

eftir því að umbjóðanda mínum yrðu send afrit af öllum þeim gögnum, sem liggja til grundvallar sjónarmiðum og ályktunum nefndarinnar, sem gerð er grein fyrir í bréfi nefndarinnar dags. 10. febrúar 2010, en ella að umbjóðandi minn fengi aðgang að viðkomandi gögnum hjá nefndinni. Loks var óskað eftir því að nefndin sendi undirrituðum lista yfir alla starfsmenn og ráðgjafa nefndarinnar, sem og hvernig þeir aðilar tengdust vinnu við þá þætti, sem umbjóðanda minn varða.

Er undirritaður afhenti nefndinni bréfið þann 11. febrúar 2010 fékk undirritaður jafnframt afhent afrit af bréfi nefndarinnar til forstjóra Fjármálaeftirlitsins, þar sem nefndin óskaði eftir því, með vísan til 6. gr. laga nr. 142/2008, að umbjóðanda mínum yrði veittur aðgangur að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins, ef hann óskaði eftir því, í því skyni að undirbúa svör sín til nefndarinnar.

Með bréfi nefndarinnar, dags. 12. febrúar 2010, sem undirritaður veitti viðtöku sama dag, var undirrituðum tjáð efnislega að nefndin teldi ekki fram komið að réttmætar ástæður stæðu í vegi fyrir því að umbjóðandi minn gæti gætt hagsmuna sinna innan þess frests, sem honum hefði verið veittur. Þá var í bréfinu vísað til þess að nefndin hefði óskað eftir því við forstjóra Fjármálaeftirlitsins að umbjóðandi minn fengi aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins. Loks var í bréfinu að finna upplýsingar um þá starfsmenn, sem komið höfðu að vinnu nefndarinnar við málefni sem snerta umbjóðanda minn.

Með bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 16. febrúar 2010, var óskað eftir því af hálfu umbjóðanda míns, að frestur hans til framlagningar andmæla yrði framlengdur til kl. 17:00 miðvikudaginn 24. febrúar 2010, en það var að mati umbjóðanda míns skemmsti frestur sem hann taldi sig komast af með. Því til stuðnings var meðal annars vísað til þess að umbjóðandi minn hafði ekki fengið aðgang að skjalasafni Fjármálaeftirlitsins fyrr en þá um morguninn, þ.e. þegar andmælafrestur hans var rúmlega hálfnaður, og að Fjármálaeftirlitið hefði lagst gegn því að umbjóðandi minn fengi afrit af gögnum málsins til afnota utan húsakynna Fjármálaeftirlitsins.

Með bréfi nefndarinnar, dags. 17. febrúar 2010, var fallist á framangreinda beiðni um framlengingu andmælafrests umbjóðanda míns.

Með bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 23. febrúar 2010, var óskað eftir frekari framlengingu á frestinum til kl. 10:00 föstudaginn 26. febrúar 2010, meðal annars í ljósi þess takmarkaða aðgangs, sem umbjóðandi minn hefði haft að gögnum málsins og þess að andmælafrestur hans hefði reynst allt að tveimur sólarhringum skemmri en andmælafrestur annarra þeirra, sem nefndin hafði veitt andmælarétt vegna málsins. Með bréfi nefndarinnar, dags. 24. febrúar 2010, tilkynnti nefndin að hún féllist á þá beiðni.

Í tilefni af framangreindum erindum nefndarinnar vill umbjóðandi minn koma á framfæri við nefndina þeim athugasemdum og sjónarmiðum, sem hér fara á eftir.

II. ATHUGASEMDIR OG SJÓNARMIÐ UMBJÓÐANDA MÍNS.

Af hálfu umbjóðanda míns eru gerðar athugasemdir við bæði (A) málsmeðferð nefndarinnar og (B) þau sjónarmið og þær ályktanir nefndarinnar, sem fram koma í bréfi hennar, dags. 10. febrúar 2010. Verður fjallað um hvort tveggja í sérstökum köflum hér á eftir.

II. A. ATHUGASEMDIR VIÐ MÁLSMEÐFERÐ RANNSÓKNARNEFNDAR ALÞINGIS.

Af hálfu umbjóðanda míns eru hér með ítrekuð þau sjónarmið, sem fram koma í bréfi undirritaðs til nefndarinnar dags. 11. febrúar 2010, að því er varðar andmælafrest umbjóðanda míns og aðgang hans að gögnum málsins.

Til áréttingar og viðbótar því, sem fram kemur í framangreindu bréfi undirritaðs til nefndarinnar, vill umbjóðandi minn koma á framfæri þeim sjónarmiðum sem hér fara á eftir.

II. A. 1. ANDMÆLARÉTTUR OG FRESTUR TIL ANDMÆLA

Með bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, var umbjóðanda mínum veittur tæplega 10 daga frestur til að koma á framfæri við nefndina athugasemdum hans við þau sjónarmið og ályktanir nefndarinnar, sem fram koma í bréfinu. Ljóst var strax í upphafi að mati umbjóðanda míns að sá frestur væri til muna of skammur með hliðsjón af umfangi málsins og þeirra gagna, sem nauðsynlegt væri að hann kynnti sér vegna málsins.

Umbjóðandi minn hefur unnið eftir megni að yfirlestri gagna í skjalasafni Fjármálaeftirlitsins, eftir að sá aðgangur fékkst að morgni 16. febrúar síðastliðinn, og við að taka viðtöl við starfsfólk Fjármálaeftirlitsins. Þrátt fyrir að nefndin hafi framlengt frest umbjóðanda míns til að skila andmælum til kl. 17:00 miðvikudaginn 24. febrúar 2010 og á ný til kl. 10:00 föstudaginn 26. febrúar 2010 er ólíklegt að umbjóðandi minn hafi á þeim tíma náð að kynna sér þau gögn, sem nefndin lagði til grundvallar umfjöllun í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010, enda ekki ljóst hver þau gögn eru. Áskilur umbjóðandi minn sér allan rétt í því sambandi, meðal annars til að byggja á því á síðari stigum að honum hafi reynt ókleift að kynna sér öll gögn málsins og hann hafi þar af leiðandi ekki notið til fulls þess andmælaréttar, sem honum er tryggður með 13. gr. laga nr. 142/2008 og óskráðum reglum stjórnsluréttar þar að lútandi, sbr. t.a.m. undirstöðurök 13. gr. og 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Eins og áður hefur verið nefnt af hálfu umbjóðanda míns í bréfi til nefndarinnar, má vissulega ráða að mikill þrýstingur hvíli á nefndinni að skila skýrslu sinni sem allra fyrst. Síkur þrýstingur má ekki verða til þess að lögvarðir hagsmunir umbjóðanda míns og annarra einstaklinga, sem í hlut eiga, verði fyrir borð bornir. Á það ekki síst við um rétt umbjóðanda míns til sanngjarnrar og réttlátrar málsmeðferðar fyrir nefndinni.

Í framangreindu ljósi vill umbjóðandi minn áréttta mikilvægi þess að hann njóti efnislegs andmælaréttar, en ekki einungis að forminu til. Andmælaréttur er ekki einungis formlegur réttur, sem felst í að aðila máls sé veitt tækifæri til að koma athugasemdum sínum til stjórnvalds eða rannsóknarnefndar. Í andmælarétti umbjóðanda míns felst, að hann á skýlausa kröfu til þess að nefndin taki andmæli hans til ítarlegrar efnislegrar skoðunar, meti þau út frá fyrirleggjandi gögnum og upplýsingum í málinu og rannsaki málið eftir atvikum frekar áður en nefndin sendir frá sér ályktanir í formi skýrslu til Alþingis.

II. A. 2. FRAMSETNING Á SJÓNARMÍÐUM OG ÁLYKTUNUM Í BRÉFI NEFNDARINNAR

Af hálfu umbjóðanda míns þykir rétt að áréttta þegar í upphafi, að framsetning á sjónarmiðum og ályktunum í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er víða með svo almennum hætti að ógjörningur er fyrir umbjóðanda minn að svara þeim og neyta með því andmælaréttar síns. Á það einkum við í umfjöllun í kafla III.1. í bréfi nefndarinnar, þar sem vísað er til þess að „*dæmi séu um*“ að málum hafi ekki verið komið í lögformlegan farveg o.s.frv. án nánari tilgreiningar, og í kafla III.2., þar sem vísað er til þess að „*ýmis vandamál*“ hafi verið á upplýsingatækni- og skjalaskrárvinnslumálum Fjármálaeftirlitsins og því haldið fram að „*Vandamál tengd skýrsluskilakerfi, sjálfvirkri gagnaúrvinnslu, þekkingu, verkstjórn og ábyrgð á einstökum verkefnum virðijst hafa verið til staðar hjá stofnuninni*“ án þess að nánar sé tilgreint í hverju slík vandamál hafi falist að mati nefndarinnar eða við hvaða starfsmenn sé átt.

Eigi andmælaréttur að hafa raunhæfa og efnislega þýðingu, þá verður að gera þá kröfu að settar séu fram nákvæmlega hvaða kringumstæður eða atvik eru til skoðunar og hvaða hugsanlegar ávirðingar getur verið um að ræða. Hinar almennu tilvísanir nefndarinnar til „*dæma*“, „*ýmissa vandamála*“ o.s.frv. fullnægja ekki þeim áskilnaði, sem gera má til andmælaréttar að þessu leyti á grundvelli almennra óskráðra reglna stjórnisýsluréttarins, sbr. og 13. gr. laga nr. 142/2008.

Þeir ágallar sem eru á bréfi nefndarinnar að þessu leyti hafa gert það að verkum að umbjóðanda mínum um illmögulegt að verja hendur sínar og neyta andmælaréttar síns með efnislegum hætti. Blásir enda við að umbjóðandi minn getur ekki kynnt sér gögn, kannað sannleiksgildi heimilda og tjáð sig um málavexti þegar honum er ekki gerð grein fyrir því með skýrum hætti hvaða tilvik eru til skoðunar. Andmæli umbjóðanda míns ber að skoða í þessu ljósi.

Þá gerir umbjóðandi minn sérstaka athugasemd við þá fyrirætlun nefndarinnar að fjalla í skýrslu sinni um önnur atriði tengd starfi umbjóðanda míns en þau sem nefndin kom á framfæri í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010, án þess að veita honum andmælarétt. Þannig segir í bréfi nefndarinnar (bls. 2):

„Í skýrslu nefndarinnar kann því að verða fjallað um fleiri atriði vegna starfa yðar [umbjóðanda míns] sem forstjóra Fjármálaeftirlitsins og nefndin telur aðfinnsluverð þótt nefndin telji þau ekki falla undir hugtökin „mistök eða vanrækslu“ í framangreindri merkingu laganna.“

Umbjóðandi minn mótmælir þeirri málsmeðferð sem nefndin boðar samkvæmt framangreindu. Nefndin kann mögulega að láta í ljós skoðun sína á því hvort einhver hluti starfa umbjóðanda míns geti að hennar mati talist „aðfinnsluverður“. Þrátt fyrir það hefur nefndin ekki veitt umbjóðanda mínum upplýsingar um hvort og þá hvers konar aðfinnslur kann að vera um að ræða og ekki veitt honum færi á að koma á framfæri andmælum sínum og athugasemdum vegna þeirra þátta eða gæta hagsmuna sinna að öðru leyti. Með því er farið gegn óskráðum grundvallarreglum stjórnisýsluréttar um andmælarétt og hinni óskráðu rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar. Aukinheldur verður að telja þessa málsmeðferð nefndarinnar afar óheppilega og ekki í samræmi við það hlutverk hennar að leita „sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða“, þar sem athugasemda, sjónarmiða og skýringa umbjóðanda míns um framsetningu og ályktanir nefndarinnar á tilteknum atburðum er að honum snúa hefur ekki verið aflað.

Umbjóðandi minn telur sig hafa notið takmarkaðs andmælaréttar sökum framangreinds og áskilur hann sér allan rétt til að koma að frekari rökum og gögnum síðar eftir því sem hann telur tilefni til og unnt reynist. Þá áskilur umbjóðandi minn sér allan rétt til að setja fram kröfur og málsástæður byggðar á því að honum hafi ekki verið veittur fullnægjandi andmælaréttur í málinu.

II. A. 3. AÐGANGUR AÐ GÖGNUM.

Framangreind umfjöllun um andmælarétt umbjóðanda míns tengist einnig aðgangi hans að gögnum málsins og upplýsingum um hvaða gögn nefndin lagði til grundvallar umfjöllun sinni.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er að mjög takmörkuðu leyti vísað til tiltekinna gagna til stuðnings ályktunum nefndarinnar. Með bréfi undirritaðs til nefndarinnar, dags. 11. febrúar 2010, var óskað eftir afriti af öllum þeim gögnum, sem lágu til grundvallar sjónarmiðum og ályktunum nefndarinnar og gerð var grein fyrir í bréfi nefndarinnar dags. 10. febrúar 2010, en ella að umbjóðandi minn fengi aðgang að viðkomandi gögnum hjá nefndinni. Í svarbréfi nefndarinnar, dags. 12. febrúar 2010, var þeirri beiðni hafnað og vísað efnislega til þess að þau gögn, sem nefndin hefði byggt á, hefðu verið fengin úr skjalasafni Fjármálaeftirlitsins. Þær upplýsingar komu umbjóðanda mínum í sjálfu sér ekki á óvart, en voru harla gagnslitlar við afmörkun gagna málsins, þar eð skjalasafn Fjármálaeftirlitsins telur hundruð þúsunda blaðsíðna og upplýsingar geta verið skráðar undir mismunandi málum.

Umbjóðandi minn telur að nefndinni hefði verið í lófa lagið – og þar að auki skylt á grundvelli óskráðra meginreglna stjórnisýsluréttur – að láta umbjóðanda mínum í það minnsta í té yfirlit

yfir þau gögn, sem nefndin lagði til grundvallar umfjöllun í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, hafi nefndinni á annað borð verið ómögulegt að afhenda afrit gagnanna sjálfra. Auðvelt hefði verið fyrir nefndina að vinna slíkt yfirlit samhliða vinnu við skýrsluna, og má raunar ætla að slíkur listi hljóti að vera til reiðu innan nefndarinnar í því skyni að nefndin geti yfirfarið og endurskoðað tilvísanir í skýrslunni til þeirra gagna sem skýrslan byggir á. Verður að telja hættu á að nefndin hafi að þessu leyti, eins og með tímalengd andmælafrests, látið pólitískan þrýsting um að hraða gerð skýrslunnar bitna á vandaðri málsmeðferð.

Afleiðingar þess að nefndin afhenti umbjóðanda mínum hvorki afrit gagna málsins né yfirlit með tilgreiningu þeirra eru einkum eftirfarandi:

- Í 17. gr. laga nr. 142/2008 er mælt fyrir um að ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 gildi ekki um störf nefndarinnar, nema að sérstaklega sé til þeirra vísað í lögum nr. 142/2008. Þrátt fyrir það má ljóst vera að sá andmælaréttur, sem umbjóðanda mínum er tryggður með 13. gr. laga nr. 142/2008 og óskráðum grundvallarreglum stjórnisýsluréttar, hefur takmarkaða þýðingu ef umbjóðandi minn á þess ekki kost að kynna sér þau gögn sem liggja til grundvallar ályktunum nefndarinnar.
- Umbjóðandi minn hefur átt afar takmarkaða möguleika á að meta hvort nefndin hefur misskilið tiltekin gögn málsins, skort heildaryfirsýn eða að upplýsingar hafi verið teknar úr samhengi. Hið síðastnefnda á sérstaklega við um skýrslutökur fyrir nefndinni sem vitnað er til í bréfi nefndarinnar til hans. Þar sem nefndin veitti umbjóðanda mínum ekki aðgang að þeim hefur hann ekki átt þess kost að kanna hvort rétt er eftir haft, hvort réttur skilningur hafi verið lagður í orð manna, hvert var samhengi umræðunnar og hvernig spurningar voru orðaðar eða lagðar fyrir.
- Umbjóðandi minn hefur þurft að verja mun meiri tíma síðustu daga í að leita að og lesa gögn en ella hefði þurft. Þrátt fyrir að skjalasafn Fjármálaeftirlitsins sé vissulega flokkað að einhverju leyti eftir verkefnum þá er sú flokkun ekki alltaf fullkomlega lýsandi fyrir þau skjöl sem undirliggjandi eru. Hér við bætist að verknúmer innan Fjármálaeftirlitsins skipta þúsundum og fjöldi skjala undir hverju verknúmeri oft tugum.
- Þrátt fyrir að umbjóðandi minn hafi unnið ötullega að öflun og lestri gagna í húsakynnum Fjármálaeftirlitsins síðustu daga telur hann útilokað að honum hafi tekist að finna og kynna sér öll þau gögn, sem nefndin kann að hafa lagt til grundvallar umfjöllun í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010.
- Vegna framangreinds leggur umbjóðandi minn andmæli sín fram með sérstökum fyrirvara og áskilnaði um frekari gagnaöflun síðar, verði tilefni til. Jafnframt áskilur umbjóðandi minn sér allan rétt til að setja fram kröfur og málsástæður byggðar á því að honum hafi ekki verið veittur aðgangur að gögnum málsins.

II. A. 4. HÆFI NEFNDARMANNA, STARFSMANNA OG RÁÐGJAFARANNSÓKNARNEFNDARALÞINGIS.

Í kjölfar beiðni sem send var nefndinni með bréfi undirritaðs, dags. 11. febrúar 2010, upplýsti nefndin hvaða aðilar hefðu komið að vinnu fyrir hana við þá þætti sem umbjóðanda minn varða, með bréfi dags. 12. febrúar 2010.

Þó svo að nefndinni sé ekki ætlað að fella dóma er ljóst að umfjöllun og niðurstöður hennar geta beint og óbeint snert heiður og orðspor umbjóðanda míns og annarra einstaklinga.

Af 1. gr. laga nr. 142/2008, sem varðar markmið rannsóknarinnar, er ljóst að niðurstöður nefndarinnar verða fyrst og fremst byggðar á mati og túlkun á gögnum, atburðarás, aðstæðum, forsögu og lagaákvæðum, en erfitt er að sjá að hægt verði að byggja á lögbundnum og fyrirsjáanlegum viðmiðum.

Andrúmsloftið í þjóðfélaginu vegna falls bankanna á þeim tíma sem lögin voru sett, endurspeglast glögg í 1. gr. laganna og athugasemdum með frumvarpi því sem varð að tilvitnuðum lögum. Mikil áhersla er lögð á að leita uppi mistök, vanrækslu og ábyrgð og þá einkum innan stjórnáslunnar, en minna horft til efnahagslegra og viðskiptalegra þátta. Þessu til viðbótar hafa ýmsir stjórnáslamenn gert sér far um að úthluta ábyrgð vegna falls bankanna í því skyni að finna þægilega blóraböggla. Jafnframt virðist lítil áhersla lögð á að skoða efnahagslega þætti eða kanna ábyrgð bankanna, eigenda eða ráðgjafa þeirra, þrátt fyrir að ábyrgð á rekstri fyrirtækja hljóti ávallt að vera á herðum þeirra sem eiga þau og reka. Þetta gengur þvert á þau sjónarmið sem eru uppi í öðrum löndum, til dæmis Bretlandi og Bandaríkjunum, og viðhorfum reyndra erlendra sérfræðinga í bankaáfallum, eins og Kaarlo Jännäri og Mats Josefsson, sem hafa meðal annars lagt áherslu á að bankarnir beri ábyrgð á eigin rekstri og eigin ákvörðunum. Þá áréttaði Kaarlo Jännäri sérstaklega í skýrslu sinni „Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future“, dags. 30. mars 2009, að hann telji ekki að hlutverk eftirlitsaðila sé að tryggja að bankar verði aldrei gjaldþrota („*The supervisory authorities are not there to guarantee that a bank can never go bankrupt*“).

Í andrúmslofti líku því sem verið hefur hér á landi frá falli bankanna er veruleg hættu á því að afstaða til einstaklinga og lögaðila ráðist af fordómum, utanaðkomandi þrýstingi eða fyrirfram mótuðum skoðunum á einstökum aðilum eða málsatvikum, en ekki af hlutlægu, faglegu og sanngjörnu mati á gögnum, aðstæðum, röksemdum og réttarreglum.

Við slíkar aðstæður skiptir öllu að óhlutdrægni og málefnaleg sjónarmið séu hvívetna í heiðri höfð í starfsemi nefndarinnar, þannig að sem réttust niðurstaða fái, innan þess sérstaka ramma sem markmið laga nr. 142/2008 setja.

Í ljósi framangreinds telur umbjóðandi minn óumflýjanlegt að gera athugasemdir við hæfi nefndarmannanna Sgríðar Benediktsdóttur og Tryggva Gunnarssonar, en einnig við hæfi Guðrúnar Johnsen, sem komið hefur að vinnu við málið samkvæmt upplýsingum í bréfi

nefndarinnar, dags. 12. febrúar 2010. Telur umbjóðandi minn hæfisreglur stjórnslulaga, sbr. 3. gr. laga nr. 142/2008, og óskráðar meginreglur stjórnsluréttar hafa verið brotnar með þeim hætti að málsmeðferð nefndarinnar teljist ólögmat. Verður fjallað nánar um hvert þessara atriða hér að neðan.

II. A. 4. a. Hæfi Sigríðar Benediktsdóttur.

Með bréfi umbjóðanda míns til nefndarinnar, dags. 21. apríl 2009, vakti umbjóðandi minn athygli nefndarinnar á því að í Viðskiptablaðinu þann 8. apríl 2009 (bls. 9 auk tilvitnunar á forsiðu) er fjallað um ummæli Sigríðar Benediktsdóttur í *Yale Daily News* þann 31. mars 2009. Í ummælum Sigríðar koma fram ýmsar fullyrðingar sem lýsa huglægri afstöðu hennar til viðfangsefnis nefndarinnar. Ýmis ummæli í viðtalinu eru umhugsunarverð í því sambandi, ekki síst þýðing á svari hennar við spurningunni um persónulega afstöðu til bankafallsins. Í svari sínu lýsir Sigríður því yfir að hún telji að fall bankanna sé meðal annars afleiðing af *“...glæfralegu andvaraleysi stofnana sem áttu að hafa eftirlit með starfsemi og áttu að tryggja fjármálastöðugleika í landinu”*.^{1 2}

Framangreind ummæli eru afdráttarlaus og bera með sér að Sigríður hafi þegar í upphafi gert upp hug sinn til rannsóknarnefnisins. Hún lét þannig í ljós eindregna skoðun varðandi niðurstöður rannsóknarinnar hvað varðar tiltekna opinbera aðila. Þetta gerði hún áður en gagnasöfnun var lokið og áður en þeir, sem hagsmuna eiga að gæta, áttu þess kost að setja fram sjónarmið sín.

Í ljósi framangreinds verður að telja að áður nefndar yfirlýsingar hafi ekki byggt á staðreyndum, heldur séu skoðanir byggðar á tilfinningum, hugsanlega litaðar af ómálefnalegum fréttaflutningi fjölmiðla og viðhorfum ákveðinna stjórnámálanna.

Samkvæmt athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því sem varð að stjórnslulögum nr. 37/1993 er tilgangur ákvæða 3. gr. stjórnslulaga ekki eingöngu að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Með hæfisreglum er reynt að sporna gegn því fyrirfram að aðilar sem eru líklegir til að líta til ákveðinna ómálefnalegra sjónarmiða, fari með mál.

Eitt af þeim tilvikum, sem valdið geta vanhæfi samkvæmt áður nefndu ákvæði, er að starfsmaður eða nefndarmaður hafi, áður en hann kemst að niðurstöðu, tjáð sig um mál með þeim hætti að ljóst sé að hann hafi áður gert upp hug sinn til úrlausnarnefnisins.

¹ Samkvæmt frumheimild: „...and reckless complacency by the institutions that were in charge of regulating the industry and in charge of ensuring financial stability in the country“.

² Í Viðskiptablaðinu er enska orðið „regulating“ þýtt sem eftirlit en ekki „reglusetning“ og hefur það ekki verið borið til baka af hálfu Sigríðar eða annarra.

Með framangreindum yfirlýsingum verður að telja að nefndarmaðurinn hafi gert upp hug sinn til hluta rannsóknarefnisins og að hún hafi, til að vernda orðspor sitt og fræðimannsheiður, verulega hagsmuni af því að nefndin komist að sömu niðurstöðu og hún hefur áður látið í ljós. Varðar í því sambandi miklu, að Sgríður lét skoðanir sínar í ljós í fjölmiðli. Ummæli hennar hlutu mikla útbreiðslu á Íslandi í kjölfar þess og urðu á almennu vitorði hér á landi. Sökum þessa er hætt við því að hún hafi, sem nefndarmaður, metið gögn, röksemdir og huglæg matsatriði í ljósi fyrri afstöðu sinnar, en ekki á hlutlægan, faglegan og sanngjarnan hátt. Jafnframt verður að telja líklegt að svo afdráttarlaus afstaða eins nefndarmanns hafi haft veruleg huglæg áhrif á afstöðu starfsmanna nefndarinnar og einnig annarra nefndarmanna. Af þeim sökum er ekki tryggt að málefnaleg sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar, heldur hefur skapast veruleg hætt á að réttaröryggi þeirra, sem hagsmuni hafa af réttu niðurstöðu nefndarinnar, sé ógnað.

Af umfjöllun Viðskiptablaðsins þann 8. apríl 2009 má ráða að blaðið taldi þegar á þeim tíma að af ummælum Sgríðar væri ljóst hverjar niðurstöður nefndarinnar yrðu. Þess skal jafnframt getið að ummælum Sgríðar voru einnig gerð skil á ýmsum vefmiðlum og hlutu þannig frekari útbreiðslu.

Athygli vekur í þessu sambandi, að aðrir nefndarmenn, þeir Tryggvi Gunnarsson og Páll Hreinsson, lögðu hart að Sgríði að víkja úr nefndinni eftir að umbjóðandi minn gerði kröfu um það með bréfi til nefndarinnar, dags. 21. apríl 2009. Er það meðal annars staðfest af Sigríði í Morgunblaðinu þann 12. júní 2009. Má því ætla að Tryggvi og Páll hafi talið verulega hættu á því að Sgríður teldist hafa gert sig vanhæfa til setu í nefndinni með ummælum sínum.

Nefndin komst engu að síður að þeirri niðurstöðu í ákvörðun, sem tekin var á fundi þann 25. júní 2009, að ekki yrði talið að Sgríður „*hafi gert sig vanhæfa til að fara með afmarkaða þætti í rannsókn nefndarinnar á grundvelli reglna um sérstakt hæfi eins og mál þetta liggur fyrir nefndinni*“. Í ákvörðuninni segir meðal annars:

“Þótt hluti ummælanna feli í sér huglægt mat eru þau almenns eðlis. Þar er ekki skírskotað til nafngreindra einstaklinga eða tilgreindra stofnana eða einkafyrirtækja, eins og áskilið er samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 142/2008 og þeim almennu lagasjónarmiðum við mat á sérstöku hæfi nefndarmanns, sem að framan eru rakin.”

Umbjóðandi minn getur ekki með nokkru móti fallist á framangreindan rökstuðning nefndarinnar, enda er ekki til að dreifa mörgum stofnunum sem „*áttu að hafa eftirlit með starfsemi og áttu að tryggja fjármálastöðugleika í landinu*“. Er þar raunar væntanlega einungis um að ræða Fjármálaeftirlitið, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum 1-2 aðrar stofnanir. Þeir einstaklingar sem eru í fyrirsvari fyrir þær stofnanir eru afar fáir, en þeirra á meðal er umbjóðandi minn. Á þessu tekur nefndin ekki með nokkrum hætti í ákvörðun sinni af einhverjum ástæðum. Ummæli Sgríðar voru skýr og beinskeytt og þeim var beint að fámönnum og afmörkuðum hópi manna, þó að ekki væru þeir nafngreindir í ummælunum.

Fullyrðingar nefndarinnar um að ummælin séu „*almenns eðlis*“ og að ekki sé fullnægt áskilnaði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 142/2008 eru því rangar.

Sgríður tjáði sig á eindreginn hátt um ákveðna þætti þess skoðunarefnis sem fyrir nefndinni liggur. Þannig hefur hún þegar gert upp hug sinn og sett fram skoðanir sínar á þann hátt að ekki er hægt að treysta því að málefnaleg sjónarmið muni ráða endanlegri afstöðu hennar til skoðunarefnisins. Af þeim sökum geta þeir aðilar sem hagsmuna eiga að gæta ekki treyst því að með þátttöku hennar verði undirbúningur, meðferð og niðurstaða nefndarinnar byggð á hlutlægum, faglegum og sanngjörnum forsendum og réttaröryggi tryggt. Til frekari stuðnings vísast til þeirra megin sjónarmiða, sem fram koma í dómi Hæstaréttar þann 1. desember 2009 í málinu nr. 662/2009.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið er ljóst að með ummælum sínum hafi Sgríður Benediktsdóttir orðið vanhæf til setu í nefndinni, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 142/2008.

II. A. 4. b. Hæfi Tryggva Gunnarssonar.

Sambýliskona sonar Tryggva Gunnarssonar starfaði sem lögfræðingur á lánasviði Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma sem umbjóðandi minn var forstjóri stofnunarinnar, en kom jafnframt að verkefnum á öðrum sviðum. Umræddur starfsmaður átti einnig sæti í viðbúnaðarhópi Fjármálaeftirlitsins og gegndi jafnframt starfi upplýsingafulltrúa á árinu 2008 og kom þannig að fjölda málaflokka við störf sín hjá stofnuninni. Umræddur starfsmaður var því einn af lykilstarfsmönnum Fjármálaeftirlitsins. Af þeim sökum er ekki hægt að útiloka aðkomu umrædds starfsmanns að verkefnum Fjármálaeftirlitsins.

Við þær aðstæður má ljóst vera að hæfisreglur 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 3. gr. 142/2008, gera það að verkum að Tryggva ber að víkja sæti að því marki, sem umfjöllun nefndarinnar lýtur að Fjármálaeftirlitinu, verkefnum þess og eftirliti.

Í bréfi nefndarinnar til undirritaðs, dags. 12. febrúar 2010, er fjallað stuttlega um hvaða nefndarmenn og starfsmenn nefndarinnar hafi komið að vinnu við úttekt nefndarinnar á Fjármálaeftirlitinu. Í bréfinu segir meðal annars:

„Tekið skal fram að vegna tengsla Tryggva Gunnarssonar, nefndarmanns, við einn starfsmanna Fjármálaeftirlitsins, eins og nánar er lýst í upplýsingum um nefndarmenn á heimasíðu nefndarinnar, hefur legið fyrir frá upphafi starfs nefndarinnar að hann kæmi ekki að umfjöllun hennar ef umræddur starfsmaður Fjármálaeftirlitsins hefði komið að viðkomandi máli þannig að ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 142/2008 ættu við.“

Umbjóðandi minn gerir ráð fyrir því að hér eigi nefndin við sambýliskonu sonar Tryggva. Umbjóðandi minn fær hins vegar ekki séð hvernig nefndin getur á fullnægjandi og ótvíræðan

hátt gengið úr skugga um það hvenær umræddur starfsmaður hefur „komið að“ tilteknu máli og hvenær ekki. Í því sambandi skal þess getið að vegna setu í viðbúnaðarhópi Fjármálaeftirlitsins og sem upplýsingafulltrúi hafði starfsmaðurinn aðgang og aðkomu að ýmsum málum án þess að þess væri sérstaklega getið í upplýsingaskrá þeirra.

Í ljósi framangreinds telur umbjóðandi minn að Tryggva hafi borið að víkja við umfjöllun nefndarinnar um *öll mál, sem snerta Fjármálaeftirlitið*, og þar af leiðandi umbjóðanda minn. Má raunar halda því fram, með hliðsjón af því vægi sem Fjármálaeftirlitið virðist hafa við rannsókn nefndarinnar, að almennar neikvæðar hæfisreglur (þ.e. fyrirsjáanlegt vanhæfi í mörgum tilvikum) geri það að verkum, að draga megi í efa almennt hæfi Tryggva til setu í nefndinni vegna þeirrar augljósu hættu á hagsmunaaðrekstrum sem er fyrir hendi í störfum nefndarinnar samkvæmt framangreindu.

Samkvæmt athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því sem varð að stjórnarsýslulögum er tilgangur ákvæða 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki eingöngu að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Með hæfisreglum er reynt að sporna gegn því fyrirfram að aðilar sem eru líklegir til að líta til ákveðinna ómálefnalegra sjónarmiða, fari með mál.

Tryggvi hefur komið að umfjöllun og rannsókn nefndarinnar á málefnum Fjármálaeftirlitsins, tekið þátt í skýrslugjöf umbjóðanda míns o.fl. Með því telur umbjóðandi minn að nefndin hafi ekki fylgt hæfisreglum þeim, sem um nefndina gilda, sbr. 2. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 142/2008.

II. A. 4. c. Hæfi Guðrúnar Johnsen.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 12. febrúar 2010, kemur meðal annars fram að Guðrún Johnsen hafi aðstoðað nefndina í störfum sínum.

Eins og umbjóðandi minn upplýsti formann nefndarinnar um þegar í mars 2009 og ítrekaði síðar þá verður að telja að Guðrún Johnsen hafi verið vanhæf til að fjalla um málefni umbjóðanda míns og Fjármálaeftirlitsins.

Guðrún Johnsen leitaði eftir starfi hjá Fjármálaeftirlitinu í lok árs 2005 eða í byrjun árs 2006. Hún var þá upplýst um það að hjá stofnuninni gildi ákveðið ráðningarferli, sem byggði á jafnræði og hlutlægni, og henni væri velkomið að senda inn umsókn. Guðrún tók því illa og taldi sig hafna yfir það að þurfa að sæta slíku ferli. Í framhaldinu hefur hún látið ýmis neikvæð ummæli falla við þriðju aðila um umbjóðanda minn og Fjármálaeftirlitið, svo sem umbjóðandi minn hefur staðreynt.

Í þessu sambandi skal sérstaklega bent á að í skýrslutöku yfir umbjóðanda mínum þann 5. október 2009, blandaði Guðrún Johnsen sér með afdráttarlausum hætti inn í umræður um ráðningarmál Fjármálaeftirlitsins. Benti umbjóðandi minn á að hann teldi slíkt óviðeigandi og hana ekki hæfa til að fjalla um málefni eftirlitsins.

Telja verður að með hliðsjón af neikvæðu viðhorfi Guðrúnar til umbjóðanda míns og starfsemi Fjármálaeftirlitsins sé hún vanhæf til vinnu við, og umfjöllunar um, öll þau atriði sem lúta að Fjármálaeftirlitinu fyrir nefndinni á grundvelli 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráðra meginreglna stjórnsluréttar varðandi hæfi. Þannig er hætt við því að hún hafi metið gögn, röksemdir og huglæg matsatriði í ljósi fyrri afstöðu sinnar en ekki á hlutlægan, faglegan og sanngjarnan hátt. Jafnframt verður að telja líklegt að afstaða Guðrúnar gagnvart umbjóðanda mínum og starfsemi Fjármálaeftirlitsins hafi haft neikvæð huglæg áhrif á afstöðu nefndarmanna og starfsmanna nefndarinnar til umbjóðanda míns og starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

II. B. EFNISLEGAR ATHUGASEMDIR VIÐ SJÓNARMIÐ OG ÁLYKTANIR RANNSÓKNARNEFNDAR ALÞINGIS, SBR. BRÉF NEFNDARINNAR DAGS. 10. FEBRÚAR 2010.

II. B. 1. ALMENNAR ATHUGASEMDIR OG FYRIRVARAR.

Í þessum kafla er að finna almennar athugasemdir umbjóðanda míns við sjónarmið og ályktanir Rannsóknarnefndar Alþingis eins og þau eru fram sett í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010. Umfjöllun um einstaka kafla og ályktanir í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er að finna í undirköflum kafla II. B. 2.

II. B. 1. a. Verksvið nefndarinnar og afmörkun rannsóknar hennar.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða er tilgangur laganna „að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða“. Þá segir á sama stað: „Þá skal hún 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, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því“. Í framhaldi af því er í greininni talið í sjö liðum hvernig nefndin skuli bera sig að við rannsókn sína.

Í athugasemdum með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 142/2008, segir meðal annars í umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins:

„Í öðru lagi miðar rannsóknin að því að upplýsa og leggja mat á hvort **mistök hafi verið gerð eða vanræksla sýnd við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum.** Með lögum og reglum um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum er meðal annars vísað til þeirra laga sem gilda um starfsemi Sæðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, laga um fjármálafyrirtæki og reglugerða og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið á grundvelli þessara laga. Hér er athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa að þessum sviðum. **Við rannsókn á ástæðum falls bankanna er þó vissulega ætlunin að kanna hvort veikleikar í rekstri þeirra og stefnumörkun hafi átt þátt í falli þeirra.** Eins og áður segir er hins vegar ekki fyrirhugað að nefndin fjalli um möguleg, refsiverð brot stjórnenda bankanna í rekstri þeirra.

Mikilvægt er að skýra hvað átt er við með mistökum eða vanrækslu. Þar er ekki aðeins vísað til þess þegar tiltekna athafnir fullnægja ekki lagakröfum eða þegar vanrækt er að fylgja lagaboði. Fleira getur fallið þar undir svo sem að fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá getur það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvoðandi hættu á viðeigandi hátt.

Í þriðja lagi **er rannsóknarnefndinni falið að segja til um 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.** Með þessu færast sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana. Spurt verður hver tók tiltekna ákvarðanir eða hver átti að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. **Þessum spurningum þarf bæði að svara út frá því hvað gerðist í raun svo og út frá reglum um valdbærni.** Rétt er þó að áréttta að rannsóknarnefndin getur aðeins sagt álit sitt á ábyrgð einstaklinga. Henni er hvorki ætlað dómvald né ákvörðunarvald um beitingu stjórnisýsluviðurlaga.“

Í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010, fjallar nefndin meðal annars um verksvið sitt eins og hún telur það skilgreint með lögum nr. 142/2008. Hefur nefndin í þeim efnum hliðsjón af athugasemdum með frumvarpi til laganna. Af umfjöllun nefndarinnar má ráða, að hún leggur áherslu á orðin: „*Hér er athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa að þessum sviðum*“ í athugasemdum með frumvarpinu, og virðist nefndin raunar ganga svo langt að beina sjónum sínum einvörðungu að störfum einstaklinga innan stjórnsýslunnar og tiltekinna eftirlitsstofnana.

Má einnig ráða þá afstöðu nefndarinnar af því að ýmsir lykilmenn við stjórnun bankanna virðast ekki hafa verið kallaðir til skýrslugjafar fyrir nefndinni fyrr en í byrjun árs 2010. Þá virðist stjórnendum bankanna ekki hafa verið veittur andmælaréttur vegna fyrirhugaðrar skýrslu nefndarinnar. Bendir það til þess að við rannsókn nefndarinnar hafi ekki verið sérstaklega horft til þáttar þeirra varðandi aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008, sem þó hefði átt að vera veigamikill þáttur í rannsókn nefndarinnar samkvæmt orðalagi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og 1. og 2. tölul. 1. mgr. þeirrar greinar. Umbjóðandi minn veit heldur ekki til þess að nefndin hafi beint sjónum sínum að öðrum eftirlitsaðilum, svo sem endurskoðendum og Ársreikningaskrá (að því er varðar uppgjör og reikningsskil), Neytendastofu (að því er varðar markaðshegðun, viðskiptaskilmála o.fl.) og skattayfirvöldum (að því er varðar framkvæmd skattalaga).

Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að nefndin hafi fullnægt þeim skyldum, sem á hana voru lagðar í 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, og fólust í að „*Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja lög nr. 125/2008*“. Telur umbjóðandi minn að ekki verði annað séð en að nálgun nefndarinnar hafi verið óeðlilega þröng að þessu leyti og þar af leiðandi röng. Virðist sem nefndin horfi síður til þeirra ákvæða laga nr. 142/2008 sem mæla fyrir um að rannsókn nefndarinnar skuli jafnframt beinast að starfsemi bankanna sjálfra. Að mati umbjóðanda míns hefur nefndin ranglega talið hlutverk sitt felast í að gera nokkurs konar stjórnsýsluúttekt, en slíkt mun aldrei gefa rétta eða heildstæða mynd af orsökum falls bankanna og mun aldrei veita greiningu á þeim þáttum, sem úrslitum réðu við fallið.

Í þessu sambandi má geta þess að þegar rannsóknarnefnd („Financial Crisis Inquiry Commission“) var komið á laggirnar í Bandaríkjunum með setningu „Fraud Enforcement and Recovery Act“ var ætlunin að skoða 22 atriði í tengslum við orsakir og tildrög fjármálakreppunnar á bandarískum fjármálamarkaði. Aðeins eitt þeirra atriða snýr beint að framkvæmd eftirlitsaðila, en hin atriðin lúta að mestu leyti að háttsemi aðila á fjármálamörkuðum.

Með réttu hefði nefndin hér á landi átt að taka til sérstakrar skoðunar hvernig vera mátti að alla þrjá stóru bankana skorti styrk til að standast alþjóðlega lausafjárekreppu haustið 2008, þrátt fyrir að ársreikningar þeirra, uppgjör og skýrslur gæfu til kynna að þeir uppfylltu allar

reglur og eðlilegar kröfur um eiginfjárlutfall og lausafé. Í þeim efnunum hefði meðal annars þurft að rannsaka ítarlega eftirfarandi þætti:

- Framkvæmd á áhættustýringu bankanna.
- Framkvæmd á innri endurskoðun bankanna.
- Framkvæmd starfa endurskoðunarnefnda og ytri endurskoðenda bankanna.
- Framkvæmd regluvörslu í bönkunum.
- Framkvæmd á góðum stjórnarháttum innan stjórna og framkvæmdastjórna bankanna, auk lögakveðins eftirlitshlutverks stjórna fyrirtækja.
- Framkvæmd á lánareglum bankanna og upplýsingagiöf til opinberra aðila, einkum hvað varðar stórar áhættuskuldbindingar og lánveitingar til venslaðra aðila.
- Framkvæmd lausafjárstýringar.
- Almenna framkvæmd á upplýsingagiöf til opinberra aðila, lánveitenda og verðbréfamarkaðarins.
- Áhrif reikningskilareglna, svo sem „mark-to-market and fair value rules“, á starfsemi bankanna.
- Áhrif skattalöggjafar á starfsemi bankanna og viðskiptamanna þeirra.
- Aðkomu ýmissa innlendra og erlendra ráðgjafa bankanna og eigenda þeirra að einstökum þáttum og ákvörðunum í rekstri bankanna og ráðgjöf þeirra.
- Áhrif af lánshæfismati bankanna og það viðhorf að íslenska ríkið myndi standa að baki bönkunum ef á þyrfti að halda.
- Stöðu íslensku krónunnar sem gjaldmiðils og áhrif hennar á rekstur bankanna.
- Lagaumgjörð og undirbúning í stjórnkerfinu fyrir bankakreppu, einkum með tilliti til markmiðs stjórnvalda um að gera Ísland að alþjóðlegri fjármálamiðstöð.
- Áhrif ágalla á alþjóðlegu regluverki fjármálamarkaða, sem nú sætir verulegri endurskoðun.
- Aðstæður á alþjóðlegum fjármálamörkuðum sem leiddu í fyrstu til verulegs framboðs á fjármagni en síðar snörpustu niðursveiflu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum í 80 ár, og áhrif þess á íslensku bankanna.
- Samanburð á viðbrögðum Íslands og annarra ríkja vegna bankakreppunnar, svo sem efnahagslegum langtímakostnaði ríkja eins og Bretlands, Írlands og Bandaríkjanna við að bjarga bankakerfum landanna frá falli.

Umbjóðandi minn hefur ekki átt þess kost að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi framangreinda þætti á fullnægjandi hátt, og verður það því ekki gert að sinni.

II. B. 1. b. Orsakasamband.

Sérstök ástæða er til að nefna, að af orðalagi 1. gr. laga nr. 142/2008 og athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því sem varð að þeim lögum, má ráða að vilji löggjafans hafi staðið til þess að nefndin rannsakaði *orsakir* þess að þrjár stærstu viðskiptabankar landsins

féllu haustið 2008. Af bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, má hins vegar ráða að nefndin skýri þetta hlutverk sitt með afar rúmum hætti að því er varðar Fjármálaeftirlitið og umbjóðanda minn. Sú háttsemi sem til skoðunar er í bréfi nefndarinnar, er ekki þess eðlis – jafnvel þó að ályktanir nefndarinnar væru réttar – að hún hafi valdið falli bankanna. Ekert orsakasamband er þar á milli.

II. B. 1. c. Hugtökin „mistök“ og „vanræksla“.

Ens og vitnað er til að framan er að finna í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 142/2008, skilgreiningu á hugtökunum „mistök“ og „vanræksla“, sem koma fyrir í 2. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna. Telja má afar óheppilegt, og í raun varasamt, að endurskilgreina hugtök sem þessi, líkt og leitast er við að gera í athugasemdum með frumvarpinu. Umrædd hugtök hafa merkingu á mörgum sviðum lögfræðinnar, einkum á sviði laga um opinbera starfsmenn. Í frumvarpinu virðist hins vegar lagður nokkuð rýmri skilningur í hugtökin en hefðbundið er á þeim sviðum. Umbjóðandi minn telur það stangast verulega á við grundvallarreglur um afturvirkni laga og almennt réttaröryggi ef löggjafinn gæti breytt skilgreiningum á þessum hugtökum með afturvirkum hætti. Umbjóðandi minn telur því að hinni nýju skilgreiningu, sem fram kemur í athugasemdum frumvarps til laga nr. 142/2008 á hugtökum, skorti lagastoð og verði ekki beitt um atburði sem þegar höfðu átt sér stað er lög nr. 142/2008 gengu í gildi og töldust á þeim tíma ekki falla undir „mistök“ eða „vanrækslu“. Önnur nálgun brýtur gegn grundvallarsjónarmiðum stjórnarskrár og alþjóðlegra mannréttindasáttmála.

Með hliðsjón af framangreindu telur umbjóðandi minn að nefndin verði að meta í samræmi við þau hefðbundnu viðmið, sem tíðkuðust á þeim tíma sem um ræðir, hvað teljist „mistök“ og „vanræksla“ í skilningi laga um opinbera starfsmenn. Af hálfu umbjóðanda míns skal sérstaklega áréttað, að ekki verður talið að ummæli í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 142/2008, geti vikið til hliðar venjuhelgaðri túlkun á hugtökunum, sem nýtur stuðnings ótal dómafordæma.

Ástæða er einnig til að nefna að í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er ekki skýrt hvers vegna nefndin hefur til skoðunar að meta tiltekna háttsemi, sem kann að varða meðferð einstakra starfsmanna á málum sem til meðferðar voru, sem mistök eða vanrækslu af hálfu umbjóðanda míns. Umbjóðandi minn gegndi vissulega stöðu forstjóra Fjármálaeftirlitsins, en nefndin lætur þess ógetið á hvaða grundvelli hann beri eða geti borið hlutlæga ábyrgð að þessu leyti. Verður ekki talið að vísan nefndarinnar til 38. gr. laga nr. 70/1996 teljist fullnægjandi grundvöllur slíkrar ábyrgðar. Beina lagaheimild þarf til að hlutlæg ábyrgð verði lögð á forstöðumann stofnunar að því er varðar meðferð starfsmanna á einstökum málum, þ.e. til að slíkt verði metið honum til mistaka eða vanrækslu með þeim hætti sem nefndin virðist leggja til grundvallar. Ákvæði 38. gr. hefur ekki að geyma slíka heimild. Þá vísar nefndin ekki til sérstakra lagaákvæða máli sínu til stuðnings. Tekið skal fram að umbjóðanda mínum hefur ekki gefist kostur á koma á framfæri sjónarmiðum sínum eða

andmælum við afstöðu nefndarinnar að þessu leyti þar eð rökstuðning fyrir afstöðu nefndarinnar er ekki að finna í bréfi hennar, dags. 10. febrúar 2010.

II. B. 1. d. Almennt um stöðu og þróun Fjármálaeftirlitsins.

Bréf nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, ber ekki með sér að sanngjörn rannsókn og umfjöllun hafi farið fram innan nefndarinnar um stöðu Fjármálaeftirlitsins á þeim tímapunkti þegar umbjóðandi minn varð forstjóri stofnunarinnar síðari hluta sumars árið 2005, og þróun hennar á þeim rétt rúmu þremur árum sem liðu á milli þess og bankahrunsins.

Á árunum 2003-2005 þrefaldaðist stærð íslenska fjármálamarkaðarins. Á sama tíma jukust tekjur FME um 15% og meðalstöðugildum fjölgaði um þrjú, og voru 35. Um mitt ár 2005 var lokið stærstum hluta af stækkun viðskiptabankanna þriggja með kaupum á dótturfélögum erlendis. Í lok ársins voru eignir bankanna um sexföld þjóðarframleiðsla. Íslensku bankarnir voru stærstu fyrirtæki landsins með veruleg ítök í viðskiptalífínu og nutu velvildar ráðamanna.

Umbjóðanda mínum var ljóst fljótlega eftir að hann hóf störf hjá Fjármálaeftirlitinu að stofnunin hefði ekki þróast með markaðnum og að verulegar breytingar þyrfti að gera til að efla stöðu hennar. Þessi atriði lutu meðal annars að eftirfarandi þáttum:

- Starfsmenn voru of fáir. Laun voru ekki samkeppnishæf, mikil starfsmannavelta var hjá lykilsérfræðingum (einkum þeim sem fylgdust með banka- og verðbréfamarkaði) og ákveðin minnimáttarkennd ríkti gagnvart bönkunum.
- Fjárframlög voru ekki fullnægjandi, einkum með tilliti til þess að umfang starfseminnar og flækjustig hafði farið vaxandi.
- Upplýsingakerfi uppfylltu ekki þarfir starfseminnar.
- Skipulag var miðstýrt og óskilvirkt.
- Valdheimildir voru að mörgu leyti takmarkaðar og beiting erfiðleikum háð vegna mikilla krafna sem utanaðkomandi aðilar gerðu til málsmeðferðar.
- Húsnæði var þröngt og illa skipulagt.

Umbjóðandi minn, sem hafði ágæta reynslu af stjórnunarstörfum og umbreytingu í starfsemi stofnanna á alþjóðlegum vettvangi, gerði sér grein fyrir því að þó að unnið yrði að breytingum eins hratt og kostur væri þá tækju þær umtalsverðan tíma.

Auk umbyltingar á starfsemi stofnunarinnar á þessum tíma þurfti að sinna umfangsmiklum verkefnum við að laga starfsemina að nýrri löggjöf, svo sem vegna Basel reglna og Mifid tilskipunarinnar. Að auki voru Fjármálaeftirlitinu sífellt falin aukin verkefni á ýmsum sviðum, t.d. með lögum um aðgerðir gegn peningapvætti og innheimtulögum.

Í starfstíð umbjóðanda míns náðist verulegur árangur í að byggja upp og styrkja starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Nefna má eftirfarandi atriði án þess að listinn sé á nokkurn hátt tæmandi:

- Stéfna var mörkuð með skýrum mælikvörðum til að meta árangur.
- Skipulagi var breytt með aukna valddreifingu, skýrari verkábyrgð og skilvirkni að leiðarljósi.
- Rekstrarfé stofnunarinnar þrefaldaðist, eða úr kr. 309 milljónum í kr. 946 milljónir.
- Föstum starfsmönnum fjölgaði úr 35 í 56.
- Launakjör bötunuðu, starfsmannavelta minnkaði og viðhorf starfsmanna var jákvætt samkvæmt vinnustaðagreiningu.
- Upplýsingakerfi tóku stakkaskiptum.
- Valdheimildir voru auknar, einkum með aukinni heimild til álagningar stjórnvaldssekta með lögum nr. 55/2007.
- Húsnæði var stækkað, þarfagreining framkvæmd og virk leit stóð yfir að nýju húsnæði.
- Ýmsar nýjungar voru teknar upp, svo sem hæfismat fyrir stjórnendur eftirlitsskyldra aðila, útfærsla gegnsæisstefnu með nafnabirtingu þar sem það var heimilt (verðbréfasvið), upplýsingamiðlun var aukin bæði almennt og til eftirlitsskyldra aðila og gerð var krafa um sérstakar skýrslur endurskoðenda um lán fjármálafyrirtækja til venslaðra aðila.
- Málshraði var aukinn og unnið við að ljúka eldri málum. Sem dæmi um þær úrbætur, sem umbjóðandi stóð að varðandi verklag og málshraða hjá Fjármálaeftirlitinu má nefna eftirfarandi:
 - Meðal líftími mála / verkefna hjá Fjármálaeftirlitinu árið 2006 var 555 dagar. Í lok árs 2007 hafði meðal líftími mála hjá stofnuninni lækkað niður í 453 daga.
 - Hlutfall þeirra mála, sem voru eldri en eins árs hjá Fjármálaeftirlitinu árið 2006, var 31%. Í lok árs 2007 var þetta hlutfall komið niður í 22%.

Ýmsir gáfu uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins jákvæða umsögn, meðal annars Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn í úttekt á íslenska fjármálakerfinu sumarið 2008. Þar kom m.a. fram að uppfyllt væru skilyrði kjarnareglna Basel um öflugt bankaeftirlit (e. Basel Core Principles for effective Banking Supervision).

Að síðustu sýndu neyðarlögin og framkvæmd þeirra styrk stofnunarinnar. Það var ekki sjálfgefið að ríkisstjórn og Alþingi leituðu til Fjármálaeftirlitsins með framkvæmd björgunaraðgerða á fjármálakerfinu þegar í óefni stefndi. Ekki hefur farið mikið fyrir umræðu um þýðingu þeirrar vinnu sem átti sér stað í október og nóvember 2008 við að viðhalda óhindraðri fjármálastarfsemi. Þannig náðist að stofna nýja banka, vinna að vernd á eignum gömlu bankanna og hefja rannsóknir á meintu misferli. Er ennþá byggt á þessari vinnu hvort heldur sem horft er til rannsókna, uppgjör gömlu bankanna eða starfsemi nýju bankanna.

II. B. 2. ENSTÖK UMFJÖLLUNAREFNI Í BRÉFI NEFNDARINNAR, DAGS. 10. FEBRÚAR 2010.**II. B. 2. 1. Stórar áhættuskuldbindingar (liður III.1. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).****II. B. 2. 1. a. Almenn – Framsetning á ályktunum nefndarinnar.**

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010 (bls. 3), segir að athygli veki að í störfum Fjármálaeftirlitsins „... þar á meðal í tíð [umbjóðanda míns] sem forstjóri, hefur á köflum komið upp ágreiningur á milli stofnunarinnar og eftirlitsskyldra aðila um túlkun reglna um stórar áhættur“. Síðan er víðað í bréfinu að finna tilvísun til „dæma“ um ýmis tilvik, sem nefndin kveður hafa átt sér stað í störfum Fjármálaeftirlitsins, án nánari tilgreiningar og án þess að sérstaklega sé tekið fram hvort þau „dæmi“ hafi átt sér stað í tíð umbjóðanda míns sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins eða ekki. Framangreind framsetning nefndarinnar verður ekki talin fullnægja lágmarks áskilnaði óskráðra reglna stjórnisýsluréttar um andmælarétt, sbr. og ákvæði 13. gr. laga nr. 142/2008, eins og getið er í kafla II. A. 2. hér að framan.

Jafnframt er í bréfi nefndarinnar fjallað stuttlega um þau úrræði sem Fjármálaeftirlitið hefur til eftirfylgni ef eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki þeim lögum og reglum, sem um starfsemi hans gilda. Í bréfinu eru nefnd þau úrræði að krefjast úrbóta innan hæfilegs frests, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, og að leggja stjórnvaldssektir á þann sem brýtur gegn 1. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 varðandi stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 110. gr. sömu laga. Þá er í bréfinu fjallað um þann möguleika Fjármálaeftirlitsins að vísa málum til lögreglu ef um meiriháttar brot er að ræða. Rétt er að benda á í þessu sambandi, að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn 30. gr. laga nr. 161/2002 var fyrst sett í lög vorið 2007 með lögum nr. 55/2007.

Að því er varðar stjórnvaldssektir er rétt að benda á að Fjármálaeftirlitið hafði einungis takmarkaðar heimildir til beitingar þeirra fram að gildistöku laga nr. 55/2007. Eftir gildistöku laganna var settur upp sérstakur „viðurlagahópur“ og ákveðið var sérstakt bráðabirgðaverklag, en þróun hópsins var í mótun. Í stuttu máli var verklagið með þeim hætti að fagsviðin stýrðu frumathugun mála. Væri talið að um refsivert brot væri að ræða skyldi ritað minnisblað um málið og það sent til viðurlagahópsins, auk þess sem forstjóra var greint frá stöðu málsins. Viðurlagahópurinn tók við rannsókn málsins og gerði að henni lokinni tillögu um niðurstöðu þess.

Í bréfi nefndarinnar er látið að því liggja að Fjármálaeftirlitið hafi í nánar tilgreindum tilvikum varðandi stórar áhættuskuldbindingar ekki beitt þeim þvingunarúrræðum, sem tiltæk hafi verið ef úrbótum var ekki sinnt og í einu tilviki ekki lagt mál fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins þannig að taka mætti afstöðu til þess hvort brot teldist meiriháttar og kæra ætti það til lögreglu.

Umbjóðandi minn telur að Fjármálaeftirlitið hafi, í tíð hans sem forstjóri stofnunarinnar, sinnt lögbundnu eftirliti með stórum áhættuskuldbindingum eins vel og því framast var unnt. Verður hér á eftir fjallað almennt um hvernig meðferð mála er snúa að stórum áhættuskuldbindingum var háttað og þá vinnu sem lögð var í þann málaflokk fyrir tilstilli umbjóðanda míns. Skal í því sambandi minnt á að unnið var að verulegum breytingum til að efla starfsemi stofnunarinnar og vísast til almennrar umfjöllunar í kafla II. B. 1. d. að framan.

Meðferð einstakra mála er snéru að stórum áhættuskuldbindingum var á lánasviði Fjármálaeftirlitsins. Málum var úthlutað til ábyrgðarmanna einstakra fyrirtækja sem báru ábyrgð á meðhöndlun þeirra og eftirfylgni. Sviðsstjóri fylgdist með málshraða á viðkomandi sviði. Umbjóðandi minn var ekki, og gat ekki verið, meðvitaður um stöðu allra mála, sem Fjármálaeftirlitið hafði til meðferðar á hverjum tíma, en þau voru yfir eitt þúsund á ári hverju.

Vitaskuld hélt umbjóðandi minn reglulega fundi með öllum sviðum eftirlitsins, en á slíkum fundum var ekki unnt að fara yfir öll þau mál, sem til meðferðar voru á hverjum tíma. Lagði umbjóðandi minn mikið traust á bæði sviðsstjóra og ábyrgðarmenn mála um framgang þeirra og vandaða málsmeðferð. Hlutverki ábyrgðarmanna og sviðsstjóra er ágætlega lýst í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um viðbúnaðarhóp þess, dags. 2. júlí 2009, sem send var nefndinni. Þar segir meðal annars: „*Það var á ábyrgð sviðsstjóra að hafa yfirsýn yfir stöðu verkefna á einstökum sviðum. Að auki voru (sic) báru ábyrgðarmenn einstakra eftirlitsskyldra aðila ábyrgð á því að hafa yfirsýn yfir stöðu hvers þeirra þ. á m. að verkefnum væri sinnt og athugasemdir gerðar ef ástæða þótti.*“

Til fyllingar málavöxtum er rétt að nefna, að umbjóðandi minn tók stórar áhættuskuldbindingar til opinberrar umræðu og brýndi fyrir bönkunum mikilvægi þess að gæta að þeim reglum. Í þessu sambandi er rétt að undirstrika að bönkunum bar sjálfum skylda til að gæta að tengslum viðskiptamanna sinna í samræmi við reglur um stórar áhættuskuldbindingar. Þeim bar jafnframt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef áhættuskuldbindingar þeirra fóru yfir lögmælt mörk, sbr. 3. mgr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Umbjóðandi minn lét gera gangskör að því að kanna þessi atriði sérstaklega í útlánaskoðun haustið 2007, sem lauk með ýmsum athugasemdum sitt hvorum megin við áramótin 2007/2008. Vorið 2008 setti umbjóðandi minn af stað sérstaka skoðun Fjármálaeftirlitsins á stórum áhættuskuldbindingum og tengingum Kaupþings banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Glitnis banka hf. ásamt átta öðrum fjármálafyrirtækjum.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að tengingar aðila eru álitamál sem vandasamt gat verið að staðreyna og sanna, einkum þar sem uppbygging eignarhalds var oft flókin, ógegnisæ og sætti sífelldum breytingum. Vorið 2008 var þó talið af hálfu Fjármálaeftirlitsins, að stuðning við almenn túlkunarsjónarmið mætti sækja í leiðbeiningar frá CEBS (Committee of European Banking Supervisors) frá 7. desember 2007 (e. „*Second Consultation Paper on*

CEBS technical advice to the European Commission on the review of the Large Exposure rules“).

Með bréfum, dags. 8. júlí 2008 (mál nr. 2008050080) óskaði Fjármálaeftirlitið eftir lista frá bönkunum yfir einstaka viðskiptamenn og tengda aðila viðkomandi banka á samstæðugrundvelli sem væru með heildarskuldbindingar sem næmu 3% eða meira af eiginfjárgrunni samstæðunnar m.v. 30. júní 2008. Í beiðni Fjármálaeftirlitsins var óskað eftir sundurliðun á tegundum skuldbindinga fyrir hvern lánþega („*beina fyrirgreiðslu, ábyrgðarskuldbindingar, veittar ábyrgðir, hluta- og skuldafjáreign ... í viðkomandi félögum o.s.frv.*“) Samkvæmt beiðni Fjármálaeftirlitsins skyldi leggja saman skuldbindingarnar væru viðskiptamenn fjárhagslega tengdir. Þá skyldi sundurliða fjárhæðir og tegundir trygginga fyrir hvern lánþega og tilgreina hvort þær væru dregnar frá heildarskuldbindingunni. Einnig var óskað eftir afriti af tengslamyndum ef til væru. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var óskað eftir því að umbeðnar upplýsingar bærust Fjármálaeftirlitinu á rafrænu formi eigi síðar en 31. júlí 2008 við regluleg skil á skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar.

Í sérstöku verkefnaskjali Fjármálaeftirlitsins sem tekið var saman vegna þessa (lokaútgáfa dags. 4. september 2008) kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi ítrekað orðið vart við, bæði við regluleg skýrsluskil og við sérstakar úttektir, að reglum um stórar áhættuskuldbindingar væri ekki fylgt. Ætí það sérstaklega við um hvernig tengja skyldi saman (stórar) áhættuskuldbindingar viðskiptamanna.

Í skjali Fjármálaeftirlitsins kemur einnig fram að tilmælum Fjármálaeftirlitsins um tengingu tiltekinna áhættuskuldbindinga hafi stundum ekki verið fylgt við regluleg skýrsluskil af hálfu fjármálafyrirtækja. Samkvæmt minnisblaðinu var ætlunin að vinna meginreglur um, eða túlkun á, tengingu áhættuskuldbindinga viðskiptamanna fjármálafyrirtækja og ákvörðun sem tilkynnt yrði fjármálafyrirtækjunum.

Með þeim hætti átti að undirbyggja á traustan og faglegan hátt túlkanir Fjármálaeftirlitsins sem mætti nýta í fjölmörgum álitamálum sem komið höfðu upp og byggja á til framtíðar í samskiptum við fjármálafyrirtæki. Í framangreindu skjali er áhersla lögð á að samræma framkvæmd varðandi tengingar viðskiptamanna milli fjármálafyrirtækja. Þá segir í skjalinu: „Fjármálafyrirtækjum verður sent bréf með ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um hvernig tengja beri skuldbindingar einstakra viðskiptamanna“.

Hér verður einnig að hafa í huga að miklar kröfur voru gerðar til Fjármálaeftirlitsins um vandaða stjórnslu og málsmeðferð. Eftirlitsskyldir aðilar og aðrir sem áttu í samskiptum við Fjármálaeftirlitið þekktu vel rétt sinn og höfðu aðgang að góðri sérfræðiaðstoð, hvort heldur sem var á sviði lögfræði eða annars. Gæta þurfti að rannsóknarreglu, andmæla-reglu, meðalhöfi, jafnræði, lögmætisreglu og öðrum grundvallarreglum stjórnskipunar- og stjórnsluréttar, auk rétttrar túlkunar á íþyngjandi lagaúrræðum. Umboðsmaður Alþingis hefur alla jafna gert strangar kröfur til stjórnsýslunnar og hélt meðal annars erindi á fundi hjá Félagi lögfræðinga fjármálafyrirtækja þann 16. maí 2007, þar sem hann vakti athygli

fyrirtækjanna á þeim möguleika að kvarta til umboðsmanns teldu þau á sér brotið við málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins. Minnisblað starfsmanns Fjármálaeftirlitsins, sem sótti fundinn, liggur fyrir í skjalasafni stofnunarinnar.

Af framansögðu má ljóst vera að af hálfu Fjármálaeftirlitsins var lagður sífellt aukinn tími og vinna í öflun, rannsókn og úrvinnslu á stórum áhættuskuldbindingum.

Áætlað var að vönduð og rökstudd greining Fjármálaeftirlitsins á tengslum aðila vegna stórra áhættuskuldbindinga og ákvarðanir byggðar á þeim lægu fyrir um miðjan október 2008. Eins og kunnugt er féllu bankarnir áður en að því kom. Varð umfang vinnunnar því minna en til hafði staðið. Engu að síður var sjónarmiðum Fjármálaeftirlitsins um ýmis atriði varðandi tengingar viðskiptamanna komið á framfæri við formenn nýrra bankaráða um mánaðamótin nóvember/desember 2008.

II. B. 2. 1. b. Tilvik nefnd í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010.

Í bréfi nefndarinnar og fylgiskjali eru nefnd þrjú tilvik um ágreiningsmál varðandi stórar áhættuskuldbindingar, sem að mati nefndarinnar hafi ekki verið sett strax í lögformlegan farveg. Nánar tiltekið er þar um að ræða:

- a) „hvort skilgreina bæri Actavis Group hf. sem aðila fjárhagslega tengdan Björgólfi Thor Björgólfssyni“,
- b) „hvort skilgreina ætti skuldbindingar gagnvart Mosaic Fashion með áhættuskuldbindingum á Baug Group“ og
- c) hvort skilgreina ætti áhættu Kaupþings banka hf. á Baug Group og Landic Property sem eina áhættu.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, segir efnislega að nefndin hafi það til athugunar „hvort meta beri framangreindar athafnir eða athafnaleysi [umbjóðanda míns] sem mistök eða vanrækslu ... fyrir að ekki var unnið kerfisbundið og samræmt með þeim hætti að málum væri komið í þann lögformlega farveg sem áskilinn er í lögum og reglum sem Fjármálaeftirlitinu er að lögum falið að framfylgja og fjármálafyrirtækjunum þá m.a. gefinn ákveðinn frestur til úrbóta að viðlögðum þeim þvingunarúrræðum og stjórnsýsluviðurlögum sem Fjármálaeftirlitinu eru tæk væri úrbótum ekki sinni“. Þá segir í bréfinu: „Hið sama gildir um það athafnaleysi að leggja ekki mál Landsbanka Íslands varðandi Björgólf Thor Björgólfsson og Actavis formlega fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins til afgreiðslu.“

Eins og áður segir telur umbjóðandi minn sér ekki fært að svara hinni almennu umfjöllun nefndarinnar, sem felst í vísan til dæma um mál, sem nefndin telur að betur hefðu mátt fara varðandi stórar áhættuskuldbindingar án nánari tilgreiningar. Á það einkum við þar sem nefndin vísar heldur ekki til neinna gagna til stuðnings ályktunum sínum eða glöggvunar á málunum.

Hér að neðan verður hins vegar fjallað nánar um hvert og eitt þeirra mála, sem nefndin vísar til á fylgiskjali með bréfi nefndarinnar, og getið er hér að framan undir stafliðum a) – c).

a) Actavis Group hf. og Björgólfur Thor Björgólfsson.

Málavaxtalýsing í fylgiskjali með bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er rétt að því er varðar niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins um tengingu Actavis Group hf. og Björgólfs Thors Björgólfssonar í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar, sbr. 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Fyrir lá að Fjármálaeftirlitið hafði gert kröfu um það að tengja bæri saman Björgólf Thor Björgólfsson og Actavis vorið 2007. Á fundi Fjármálaeftirlitsins og fyrirsvarsmanna Landsbanka Íslands hf. þann 29. mars 2007 var þessi skilningur áréttaður og ætlast til að litið væri á þessa aðila sem fjárhagslega tengda. Þar sem skýrslutímabil var á enda var fallist á þá ósk Landsbankans að geta skilað skýrslu, sem miða skyldi við 31. mars 2007, með athugasemdum án þess að tengja viðkomandi aðila. Var einnig horft til þess að frestur Landsbankans til að koma að sjónarmiðum var ekki liðinn.

EKKI var um að ræða breytingu á efnislegri afstöðu Fjármálaeftirlitsins til þess hvort tengja bæri framangreinda aðila saman. Gekk Fjármálaeftirlitið út frá því að litið væri svo á að aðilarnir væru tengdir og slíkt kæmi fram við næstu skýrsluskil, sem miðuðust við 30. júní 2007. Þetta endurspeglast í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins um málið og í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um útlánaskoðun sem fram fór haustið 2007.

Umbjóðandi minn kynnti málið fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins þann 17. apríl 2007, svo sem fram kemur í fundargerð þess fundar. Þar skýrði umbjóðandi minn fyrir stjórninni að Landsbanki Íslands hf. hefði fallist á rök Fjármálaeftirlitsins fyrir tengingum aðila í öllum tilvikum „að undanskilinni tengingu milli BTB og Actavis“. Umbjóðandi minn kynnti þannig málið fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins, sem taldi ekki ástæðu til sérstakra aðgerða á því stigi málsins. Síkt hefði komið fram hefði stjórnin talið að á ferðinni væri meiriháttar brot af hálfu Landsbanka Íslands hf. sem réttlætti kæru til lögreglu. Málið var þannig talið í réttum farvegi innan Fjármálaeftirlitsins.

Samkvæmt framangreindu er því rangt, sem látið er liggja að í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, og fylgiskjali með því bréfi, að málið hafi ekki verið kynnt stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Þann 1. júní 2007 lagði Novator eignarhaldsfélag ehf. fram tilboð í allt hlutafé Actavis Group hf. í A-flokki sem ekki var þegar í eigu félaga tengdum tilboðsgjafa eða í eigu Actavis Group hf. Þar af leiðandi stóðu allar líkur til þess að Actavis yrði yfirtekið að fullu af Björgólfi Thor Björgólfssyni í gegnum Novator ehf., sem og varð raunin í júlí

2007. Umbjóðandi minn taldi því að mál þetta væri úr sögunni eftir að fréttir af yfirtökutilboðinu bárust.

Við skýrsluskil Landsbanka Íslands hf. þann 30. júní 2007 tengdi bankinn ekki Actavis Group hf. og Björgólf Thor Björgólfsson, sem var þvert á það sem ætlast var til af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Umbjóðandi minn hafði ekki sérstaka vitneskju um þetta á þeim tímapunkti enda fylgdist hann ekki með öllum skýrslum sem Fjármálaeftirlitinu bárust.

Unnið var með skýrsluna frá 30. júní 2007 í útlánaskoðun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 og gerðar athugasemdir við tengingar. Eftir að Fjármálaeftirlitið setti fram athugasemdir sínar í lokaskýrslu um útlánaskoðunina var farið fram á að ytri endurskoðendur fyrirtækjanna færu yfir úrbætur félaganna og skiluðu skýrslu um þær breytingar sem gerðar hefðu verið og á hvern hátt. Í bréfi ytri endurskoðenda Landsbankans, dags. 16. maí 2008, kom fram að Landsbankinn hefði brugðist við öllum úrbótakröfum Fjármálaeftirlitsins. Varðandi þetta tiltekna atriði sagði í skýrslu Landsbankans um úrbætur að þessir tilteknu aðilar hefðu verið tengdir saman hjá bankanum frá því að Björgólfur Thor Björgólfsson yfirtók Actavis. Jafnframt segir að athugasemdir hafi verið gerðar við stórar áhættuskuldbindingar þann 30. júní 2007 og að Landsbanki Íslands hafi leiðrétt tengingar í „S100 listanum“ þann 31. júlí 2007. Af samræðum við starfsmenn Fjármálaeftirlitsins síðustu daga verður ekki annað ráðið en að þessir aðilar hafi verið tengdir saman í skýrsluskilum til eftirlitsins frá 30. september 2007.

Málinu lauk þannig á þann hátt sem Fjármálaeftirlitið fór fram á. Vissulega hefði málshraði mátt vera meiri. Hins vegar skal á það bent að Fjármálaeftirlitið, einkum lánasvið þess, varð að þola mikla starfsmannaveltu sem bitnaði á málshraða á árinu 2006. Endurskipuleggja þurfti sviðið og þjálfu nýtt fólk, auk þess sem verkefnafjöldinn var verulegur. Góður árangur náðist þó í framhaldi af eftirlitsheimsókn í Landsbankann og það eina sem útaf stóð leystist innan fjögurra mánaða frá því að umbjóðandi minn hafði bein afskipti af málinu. Málsmeðferð var ekki frábrugðin því sem tíðkast hafði í sambærilegum málum og aldrei komu fram tillögur um harðari aðgerðir í þessu sambandi, enda álitamál hvort þær hefðu skilað betri eða skjótari árangri. Í því andrúmslofti sem nú ríkir er hins vegar auðvelt að leggja minni áherslu á efnislegan árangur en meiri á hörku og beitingu refsinga.

b) Mosaic Fashion og Baugur Group.

Af hálfu umbjóðandi míns verður ekki fallist á að um „mistök eða vanrækslu“ hafi verið að ræða við rannsókn og eftirfylgni Fjármálaeftirlitsins í tengslum við mögulega skyldu Kaupþings banka hf. á að tengja saman sem eina áhættuskuldbindingu Mosaic Fashion og Baug Group. Málið var í eðlilegum og málefnalegum farvegi innan Fjármálaeftirlitsins, einkum í ljósi þess að Kaupþing banki hafði sett fram gagnstæð

sjónarmið og rökstutt ítarlega, meðal annars með tilvísan til Evrópureglna, CEBS viðmiða og framkvæmdar breska fjármálaeftirlitsins o.fl. Sú röksemdafærsla bankans krafðist, eðli máls samkvæmt, vandaðrar skoðunar.

Í þessu sambandi er rétt að minna á það sem áður var sagt um sérstakan vinnuhóp Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar bankanna og tengingar viðskiptamanna í því sambandi.

Vegna þessa tiltekna máls hafði Fjármálaeftirlitið sett fram þau sjónarmið gagnvart Kaupþingi banka hf. að tengja ætti Mosaic Fashion og Baug Group saman í skilningi reglna um stórar áhættur. Þetta var gert í skýrslu um útlánaskoðun Fjármálaeftirlitsins sem send var Kaupþingi um áramótin 2007/2008. Óskað var eftir því að bankinn brygðist við athugasemdum eftirlitsins og að ytri endurskoðandi yfirfæri úrbætur félagsins og skilaði skýrslu um þær. Sú skýrsla barst 15. apríl 2008 en þar kom fram að bankinn væri ósammála að tengja bæri þess aðila og hefði ekki gert það. Ennig barst bréf frá Kaupþingi þann 15. maí 2008, sem svar við almennri áréttingu Fjármálaeftirlits til fjármálafyrirtækja um tengingar aðila, dags. 16 apríl 2008, þar sem ítarleg rök voru færð fyrir því að ekki bæri að tengja þessa aðila, eins og áður sagði.

Í þessu sambandi ber og að hafa sérstaklega í huga að þrátt fyrir að stuðst sé við tiltekin viðmið við skilgreiningu og tengingu áhættuskuldbindinga, þá byggir niðurstaðan oft á tíðum á mati á aðstæðum. Í tilviki Mosaic Fashion og Baugs Group hafði Kaupþing fært fram ítarleg rök fyrir því, að ekki bæri að tengja þá aðila saman í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar. Þau rök varð Fjármálaeftirlitið, eðli máls samkvæmt, að taka til vandlegrar skoðunar áður en ákvörðun var tekin í málinu um beitingu þvingunarúrræða eða viðurlaga.

Af þessari ástæðu var málið tekið til frekari skoðunar í vinnuhópnum um stórar áhættuskuldbindingar í því skyni að leggja frekari grundvöll að ákvarðanatöku á málinu. Málið var því í eðlilegum farvegi og verður ekki annað séð en að málsmeðferðin hafi verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og lögmætla framkvæmd um rannsókn mála.

c) Baugur Group og Landic Property.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, segir meðal annars að í skýrslu Kaupþings banka hf. um stórar áhættur miðað við lok september 2007 hafi Kaupþing hætt að skilgreina Baug Group og Landic Property sem eina áhættu. Fram að þeim tíma hafi áhætta á þessi félög verið skilgreind sem ein áhætta á grundvelli þess að Baugur Group færi með yfirráð í Landic í skilningi A. liðar 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 216/2007. Er réttilega vísað til þess í bréfi nefndarinnar, að vegna breytinga á eignarhaldi Landic færi Baugur ekki lengur með yfirráð í félaginu.

Í fylgiskjali með bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er birt tafla með yfirliti yfir eignarhald á Landic Property miðað við þann 10. júlí 2008. Vísar nefndin til minnisblaðs Fjármálaeftirlitsins frá nóvember 2008 því til stuðnings. Ósamræmi virðist hins vegar vera milli upplýsinga í fylgiskjali með bréfi nefndarinnar og þeirra upplýsinga, sem umbjóðandi minn aflaði í tengslum við gerð andmæla þessara. Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá nóvember 2008, sem finna má í skjalasafni Fjármálaeftirlitsins, er vísað til heimasíðu Landic Property að því er varðar eignarhald þann 10. júlí 2008. Samkvæmt þeim upplýsingum voru eigendur félagsins þá eftirfarandi:

Stoðir	39,8%
Ingibjörg Pálmadóttir 13	16,4%
Stapi	13,0%
Fons	7,5%
Landsbanki Íslands	5,4%
Glitnir banki	5,0%

Þær upplýsingar, sem nefndin tekur upp í fylgiskjalið, virðast hins vegar hafa átt við um eignarhald á Landic Property þann 29. nóvember 2007.

FL Group hf. (síðar Stoðir hf.) eignuðust 39,8% í Landic Property í desember 2007. Frá þeim tíma þótti sérfræðingum Fjármálaeftirlitsins fremur ástæða til að skoða tengingar á FL Group og Landic Property.

Þessu til viðbótar voru nokkrar hræringar í eigendahópi Landic Property frá desember 2007 og fram á mitt ár 2008, sem gerðu það að verkum að erfitt gat verið að festa hendur á eigendum þess eða tengingum með skýrum og skjótum hætti. Hvað sem því líður mun athygli sérfræðinga Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma fremur hafa beinst að tengingu FL Group og Landic Property en Baugs Group og Landic Property, sem áður segir. Fær það enda stoð í gögnum málsins og upplýsingum sem umbjóðandi minn hefur fengið frá starfsfólki Fjármálaeftirlitsins síðustu daga. Þær tímasetningar, áherslur og upplýsingar um eignarhald, sem nefndin tekur upp í fylgiskjal sitt, virðast því vera á skjön við atvik málsins.

Tengsl Landic Property og FL Group var eitt þeirra verkefna sem vinnuhópurinn um stórar áhættuskuldbindingar hafði til meðhöndlunar. Jafnframt höfðu síðari hræringar á eignarhaldi í FL Group um sumarið 2008 kallað á frekari skoðun tengsla þess félags (og þá einnig Landic Property) við Baug Group, eins og fram kemur í minnisblaðinu frá nóvember 2008.

Eins og áður hefur komið fram eru tengingar á milli viðskiptamanna íþyngjandi og matskennd ákvörðun sem undirbúa þarf vel. Þetta á enn frekar við þegar málsatvik taka breytingum. Skoðun á tengslum í þessu tiltekna máli var í eðlilegum og

vönduðum farvegi í því skyni að leggja góðan grunn að ákvarðanatöku. Verður ekki annað séð en að slíkt hafi verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og lögmætla framkvæmd um rannsókn mála.

II. B. 2. 2. Upplýsingatækni (liður III.2. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

II. B. 2. 2. a. Inngangur.

Nefndin kveðst í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010, hafa til athugunar hvort meta beri það umbjóðanda mínum til mistaka eða vanrækslu „að hafa ekki staðið betur að og fyrr sett uppbyggingu upplýsingakerfa Fjármálaeftirlitsins í forgang þegar litið er til eðlis þeirrar starfsemi sem Fjármálaeftirlitið hefur með höndum“.

Umbjóðandi minn mótmælir alfarið hugmyndum nefndarinnar að þessu leyti, enda telur umbjóðandi minn að hann hafi þvert á móti stuðlað að gríðarlegri uppbyggingu og þróun á upplýsingatækniakerfum Fjármálaeftirlitsins á þeim tíma, sem hann var þar forstjóri. Ekki hafi með nokkru móti verið unnt að standa þar betur að þeim málum miðað við ástand upplýsingatæknimála þegar hann tók við störfum, þau fjárráð sem stofnunin hafði á þeim tíma og þann eðlilega tíma sem slík umbylting kallar á.

II. B. 2. 2. b. Upplýsingatækni – almennt.

Upplýsingatæknimál Fjármálaeftirlitsins voru í slæmu horfi þegar umbjóðandi minn hóf þar störf. Honum varð strax ljóst að gera þyrfti verulegar breytingar á upplýsingakerfum stofnunarinnar, en jafnframt að innleiða þyrfti meiri notkun starfsmanna á upplýsingatækni til að auka skilvirkni í vinnubrögðum og ná betur utan um verkefnin. Síkar breytingar voru umfangsmiklar, kostnaðarsamar og kölluðu á ýmsar breytingar innan stofnunarinnar. Af þeim sökum þurfti að undirbúa þær vel og fá starfsmenn til samstarfs um breytingar, sem og leita til utanaðkomandi aðila. Umbjóðandi minn hafði komið að stjórnun á innleiðingu og breytingu á upplýsingatækniakerfum hjá ESA á árunum í kringum 2003, sem gaf honum góða reynslu varðandi nálgun á þeirri uppbyggingu sem þurfti að ráðast í hjá Fjármálaeftirlitinu.

Fyrri hluta árs 2006 var sett fram metnaðarfull upplýsingatæknistefna innan Fjármálaeftirlitsins fyrir árin 2006-2008. Fjárframlag til upplýsingatæknimála var aukið verulega eða úr tæpum 18 milljónum samkvæmt áætlun 2005 í 68 milljónir á áætlun ársins 2007. Tvöföldun varð á framlagi á milli áruna 2006 og 2007, og tæplega tvöföldun á milli áruna 2005 og 2006. Fjöldi starfsmanna sem vann við upplýsingatæknimál var aukinn úr tveimur í þrjá og kaup á utanaðkomandi þjónustu aukin. Árangurinn varð umbylting á upplýsingatæknimálum Fjármálaeftirlitsins á starfstíma umbjóðanda míns. Hér á eftir verða taldar helstu breytingar sem urðu á því sviði fram til hausts 2008.

II. B. 2. 2. c. Rafræn skýrsluskil.

Reglulegar skýrslur til Fjármálaeftirlitins hafa frá ársbyrjun 2007 borist rafrænt í sérstakt skýrsluskilakerfi (um 4000 á ári). Kerfið er einnig notað til móttöku og geymslu ýmissa gagna sem safnað er í sérstökum tilvikum, svo sem í tengslum við vettvangsatluganir. Kerfið hafði í för með sér aukna hagræðingu (sparaði meðal annars 1,5 stöðugildi), aukið öryggi gagnaflutninga, auðveldara aðgengi og yfirsýn yfir gögn frá eftirlitsskyldum aðilum og var forsenda frekari vinnslu með gögnin.

Rétt er að nefna, að fram að þeim tíma er rafræn skýrsluskil voru tekin upp, bárust skýrslur á pappírformi til Fjármálaeftirlitsins frá eftirlitsskyldum aðilum. Starfsfólk Fjármálaeftirlitsins varð þá að færa handvirkt upplýsingar úr skýrslunum yfir í gagnagrunn, ef vilji stóð til þess að hafa þær upplýsingar með einhverjum hætti aðgengilegar. Stundum var það hins vegar ekki gert, og upplýsingar úr skýrslunum voru þá ekki aðgengilegar með rafrænum hætti. Þetta breyttist vegna aðgerða umbjóðanda míns.

II. B. 2. 2. d. Rafrænir innherjalistar.

Innherjalistar höfðu áður borist á faxi eða í tölvupósti, en undir stjórn umbjóðanda míns voru tekin upp rafræn skil á þeim. Innherjalistar sem berast frá útgefendum fara nú sjálfvirkt inn á heimasíðu eftirlitsins.

II. B. 2. 2. e. Sjálfvirk skráning gagna.

Áður þurfti að handskróa öll gögn sem Fjármálaeftirlitið fékk send inn í gagnagrunna. Síkt kallaði á aukna vinnu starfsmanna og hafði í för með sér að nokkur tími gat liðið frá móttöku gagna til skráningar og hættu á villum við skráninguna. Sá árangur náðist að farið var að lesa nánast allar skýrslur sjálfvirkt í gagnagrunna hjá Fjármálaeftirlitinu. Ávinningurinn var tímasparnaður, aukinn aðgengileiki gagna og minni líkur á mannlegum mistökum við skráningu. Þessi vinnsla var ein forsendan fyrir því að sjálfvirkt úrvinnslukerfi væri tekið í notkun.

II. B. 2. 2. f. Úrvinnslukerfi.

Unnið var að þróun úrvinnslukerfis fyrir öll svið Fjármálaeftirlitsins þar sem greina mætti rafrænt gögn frá eftirlitsskyldum aðilum og meta stöðu þeirra á skjótvirkan hátt. Úrvinnslukerfið var mislangt komið eftir sviðum, lengst á váttryggingasviði og varðandi lífeyrissjóði. Kerfin sönnuðu gildi sitt og hafa eftir því sem umbjóðandi minn best veit verið töluvert notuð. Reynslukerfi var komið fyrir verðbréfasjóði, en var ekki orðið hnökralaust. Á lánasviði var búið að skilgreina ákveðnar lykiltölur til að vinna eftir en erfitt reyndist fyrir

sérfræðinga lánasviðs að gefa sér tíma til að vinna með upplýsingatæknifólki vegna verkefnaálags og starfsmannabreytinga. Reynt var að fela tilteknum starfsmönnum það sérstaka verkefni með upplýsingatæknihópi, en þeim gafst lítill tími til þess. Jafnframt uppfyllti greiningarskýrsla um lánasviðið frá utanaðkomandi þjónustuaðila í ársbyrjun 2008 ekki væntingar.

Í þessu sambandi er rétt er að nefna að sjálfvirkt úrvinnslukerfi virðist almennt lítt hafa þróast hjá Fjármálaeftirlitinu á því ári sem liðið er frá því að umbjóðandi minn lét af störfum.

II. B. 2. 2. g. Upplýsingaöryggi.

Upplýsingaöryggi var aukið, svo sem með rafrænum gagnasendingum. Á árinu 2008 var sett sérstök stefna um upplýsingaöryggi, gerð öryggishandbók, ráðinn starfsmaður til að sinna öryggismálum (sem hluta af starfi) og unnið að vottun samkvæmt ISO staðlinum ISO/IEC 27001/2005. Frumúttekt fór fram 29. október 2008, en leið fyrir það að starfsmenn gátu illa sinnt henni vegna vinnu við björgun bankakerfisins. Engu að síður kom Fjármálaeftirlitið ágætlega út úr þeirri úttekt, þrátt fyrir að bæta þyrfti úr nokkrum atriðum fyrir endanlega úttekt, einkum áætlun í húsnæðismálum vegna kerfisrýmis.

Þess skal getið að framangreind vottun hefur ekki enn náðst af hálfu Fjármálaeftirlitsins, nú ári eftir að umbjóðandi minn lét af störfum.

II. B. 2. 2. h. Alþjóðlegar skuldbindingar.

Fjármálaeftirlitið náði að standa við alþjóðlegar skuldbindingar samkvæmt tilskipunum Evrópusambandsins vegna TRStilkynningarkerfisins (Transaction Reporting System) og OAM upplýsingakerfisins (Officially Appointed Mechanism), í tíma, en þessi verkefni urðu hins vegar tímafrekari en búist hafði verið við. Til viðbótar við TRS tilkynningakerfið var unnið að því að koma upp sérstöku úrvinnslu- og greiningarkerfi á upplýsingum úr TRS kerfinu (sjá nánar kafla II. B. 2. 4. b.).

II. B. 2. 2. i. Heimasíða og Innra net.

Heimasíða Fjármálaeftirlitsins var endurgerð á síðari hluta ársins 2006 þannig að upplýsingagjöf og aðgengi að upplýsingum var bætt verulega. Vefumsjónarkerfi var valið með það fyrir augum að möguleiki væri á þróun innra nets og ytra nets til beinna samskipta við eftirlitsskylda aðila. Innra net var í þróun og var fyrsta útgáfa komin í notkun sumarið 2008.

II. B. 2. 2. j. Málaskráningarkerfi – skjalastjórnun.

Þegar umbjóðandi minn kom til starfa var unnið með málaskráningarkerfið GoPro innan Fjármálaeftirlitsins. Þetta kerfi var óhentugt og eitt af verkefnum upplýsingatæknistefnunnar fólst í að velja og innleiða nýtt skjala- og málaskráningarkerfi. Unnið var að því að skilgreina þarfir vegna þessa og ýmis kerfi voru skoðuð. Verkefninu var ekki lokið en innleiðing slíks kerfis er flókin aðgerð sem kallar á mikla vinnu og samhæfingu. Þannig þarf meðal annars að hafa í huga notendamöguleika og -kröfur, möguleika á að flytja gögn á milli slíkra kerfa, samhæfingu við önnur kerfi og kostnað.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á, að í lok febrúar 2010 hefur ekki enn verið skipt um málaskráningarkerfi hjá Fjármálaeftirlitinu.

II. B. 2. 2. k. Verulegur árangur á stuttum tíma.

Eins og að framan má sjá náðist verulegur árangur á skömmum tíma. Ekki náðust öll markmið á þeim tíma sem áætlað hafði verið, en slíkt er ekki einsdæmi í jafn viðamiklu og metnaðarfullu umbreytingarverkefni þar sem stöðugt þarf að aðlaga áætlanir. Sum verkefni voru flóknari úrlausnar en upphaflega var áætlað og önnur leiddu til hliðarverkefna, auk þess sem samhliða þurfi að sinna daglegum verkefnum og viðhaldi. Í sumum tilvikum þurftu ráðgjafar að sinna öðrum verkefnum - enda var mikil þensla í þjóðfélaginu á þessum tíma - og sérfræðingar Fjármálaeftirlitsins gátu ekki alltaf lagt jafn mikinn tíma í þróun upplýsingatæknimála vegna hefðbundinna verkefna sinna. Stefnan var miðuð við samfellu í rekstri bankakerfisins, en enginn hafði ástæðu til að ætla að ljúka þyrfti henni fyrir hrun á tilgreindum tíma. Stefnan og framgangur hennar voru reglulega kynnt fyrir stjórn Fjármálaeftirlitsins án þess að gerðar væru sérstakar athugasemdir við þær áherslur sem unnið var eftir.

Að síðustu má nefna að einn af mælikvörðum Fjármálaeftirlitsins var staða upplýsingakerfa, en starfsmenn sem unnu að upplýsingatæknimálum gáfu kerfunum jafnan einkunn með hliðsjón af leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2005. Í lok árs 2006 gáfu þeir upplýsingakerfunum einkunnina 5. Í lok árs 2007, að loknum endurbótum sem umbjóðandi minn stóð fyrir, gáfu þeir kerfunum einkunnina 8.

II. B. 2. 2. l. Niðurlag.

Umbjóðandi minn telur gagnrýni nefndarinnar í hans garð vegna framkvæmdar upplýsingatæknimála hjá Fjármálaeftirlitinu ranga og verulega ósanngjarna. Virðist nefndin líta alfarið framhjá þeirri stöðu sem var uppi hjá eftirlitinu þegar umbjóðandi minn hóf þar störf, þeim tíma sem þarf til að koma á breytingum innan stofnunar eins og Fjármálaeftirlitsins, þeim forgangi sem hann veitti málaflokknum og þá umskiptingu sem

varð í upplýsingatæknimálum eftirlitsins á stuttum tíma. Í því sambandi vísar umbjóðandi minn til hjálagðrar yfirlýsingar Höllu Enarsdóttur, sem var umsjónarmaður upplýsingatæknimála hjá Fjármálaeftirlitinu á starfstíma hans, en þar segir:

„Þegar Jónas Fr. Jónsson tók til starfa sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins var í fyrsta skipti sem stjórnendur þess sýndu áhuga á upplýsingatækni og mikilvægi hennar fyrir starfsemina. Sett var fram heildstæð sýn og metnaðarfull stefnumörkun varðandi upplýsingatæknimál stofnunarinnar og horft til framtíðar. Af ýmsum skiljanlegum ástæðum tókst ekki að ná öllum markmiðum stefnunnar í tíma, enda komu upp frekari verkefni og meiri tíma þurfti til að ljúka öðrum. Hins vegar náðist verulegur árangur og umbylting varð í upplýsingatæknimálum á árunum 2006-2008.“

II. B. 2. 3. Álagspróf og lausafjäreftirlit (liður III.3. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

II. B. 2. 3. a. Álagspróf.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, bls. 5, er því meðal annars haldið fram, að hið fjölþætta álagspróf sem Fjármálaeftirlitið notaði, hafi verið “ófullkomið”. Ennig er því haldið fram í bréfinu, að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafi sett fram þá “gagnrýni” á álagsprófið að gera þyrfti ráð fyrir þyngri áföllum og tveimur bylgjum áfalla. Þá segir í bréfinu að af skýrslutökum og viðræðum við ótilgreinda starfsmenn Fjármálaeftirlitsins „virðist þeim hafa verið ljóst að auka þyrfti við prófið“. Loks segir á bls. 6 í bréfinu, að “gölluð” álagspróf virðist hafa haft mikil áhrif á opinbera upplýsingagjöf Fjármálaeftirlitsins og hafa veitt bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi.

Af hálfu umbjóðanda míns verður ekki fallist á framangreint viðhorf nefndarinnar. Þau álagspróf sem Fjármálaeftirlitið notaði voru almennt viðurkennd og höfðu hlotið jákvæða umsögn frá sendinefndum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, matsfyrirtækjum og öðrum. Því til nánari stuðnings skal bent á eftirfarandi af hálfu umbjóðanda míns:

- i) Almennar fullyrðingar nefndarinnar þess efnis að álagsprófið hafi verið „gallað“ og veitt „falskt öryggi“ eru ekki rökstuddar með nokkrum hætti. Vitaskuld má ávallt bæta þau mælitæki, sem eftirlitsstofnanir nota. Af því verður þó ekki dregin sú ályktun að þau mælitæki, sem til staðar eru á hverjum tíma, séu gölluð eða illa nothæf. Álagspróf eru í sífelldri þróun, þar sem hliðsjón er höfð af þróun fjármálamarkaða. Það hefði því komið verulega á óvart ef starfsmenn hefðu látið hafa eftir sér að álagspróf Fjármálaeftirlitsins væru fullkomin og að á þeim væri engra úrbóta þörf.

Álagsprófum er ætlað að gefa mynd af fjárhagslegum afleiðingum neikvæðra atburða á rekstur fjármálafyrirtækja. Niðurstöður prófanna taka vitaskuld mið af þeim forsendum, sem liggja prófinu til grundvallar, og þeim gögnum sem byggt er á.

Mikilvægt er að álagspróf taki til erfiðra og alvarlegra aðstæðna. Vitaskuld má hafa álagspróf svo þungt að ekkert fjármálafyrirtæki standist það. Sem mælitæki væri slíkt próf hins vegar harla gagnslítið. Þær forsendur sem Fjármálaeftirlitið lagði til grundvallar í álagsprófum sínum þóttu taka mið af möguleikanum á alvarlegum skakkaföllum á fjármálamörkuðum. Engin hefðbundin álagspróf hefðu hins vegar getað greint eða spáð fyrir um afleiðingar þeirra atburða, sem urðu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum á árinu 2008.

- ii) Ýmsir aðilar sem fjölluðu um íslenskan fjármálamarkað töldu álagspróf Fjármálaeftirlitsins ágætis próf á styrk eiginfjár bankanna og fjölluðu um það á jákvæðan hátt. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur fjallað um álagsprófin í árlegum skýrslum sínum um eftirlitið og talið það strangt, en einnig komið með ábendingar um breytingar eins og vikið verður að síðar. Árið 2006 hvatti sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til að Fjármálaeftirlitið birti niðurstöður hins opinbera álagsprófs sem eftirlitið gerði á íslenskum fjármálafyrirtækjum. Slíkt hefði vart verið gert ef álagsprófið hefði verið talið “gallað” eða “ófullkomið”. Fjármálaeftirlitið varð við því, enda var talið að aukið gegnsæi væri til bóta fyrir íslenskt fjármálakerfi.

Fjármálaeftirlitið birti ávallt forsendur álagsprófanna í því skyni að auka gegnsæi prófanna og auðvelda endurmat annarra aðila á niðurstöðum þeirra. Markaðurinn hafði þar af leiðandi allar upplýsingar um dýpt álagsprófanna og allar forsendur til að meta gildi þeirra. Hefði markaðurinn í raun talið álagspróf eftirlitsins gölluð og ófullnægjandi, þá hafði hann allar forsendur til að taka prófunum með fyrirvara þar að lútandi. Jafnframt má ætla að sú gagnrýni hefði komið fram á fyrri stigum og í opinberri umræðu, til dæmis hjá háskólamönnum. Með hliðsjón af framangreindu virðist umfjöllun nefndarinnar um hið almenna álagspróf Fjármálaeftirlitins eftir bankahrun byggja á þeirri ályktun að álagsprófunum hljóti að hafa verið ábótavant, úr því að bankarnir féllu. Sú ályktun er hins vegar alröng og á ekki neina stoð í gæðum prófanna eða umfjöllun sérfræðinga um þau.

Í ljósi þessa er erfitt að finna nokkra stoð fyrir þeim ályktunum nefndarinnar, að álagspróf Fjármálaeftirlitsins hafi veitt markaðnum falskt öryggi. Þvert á móti veitti birting þess bönkunum aðhald og þeir gættu þess að eigið fé þeirra stæðist álagsprófið.

- iii) Áréttað skal að álagspróf Fjármálaeftirlitsins var „punktpróf“, þ.e. prófið lagði til grundvallar stöðu viðkomandi fjármálafyrirtækis á því tímamarki sem prófið var gert, byggt á gögnum frá bönkunum. Þau áföll, sem álagsprófið gerði ráð fyrir, komu því til viðbótar öllum fyrri áföllum og neikvæðri afkomu, svo sem óhagstæðum gengisbreytingum eða verðfalli hlutabréfa fram að þeim tíma er prófið var framkvæmt.

Þá er rétt að benda á að álagspróf Fjármálaeftirlitsins var sérstaklega þyngt og dýpkað árið 2006 með reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 177/2006. Þær breytingar fólust meðal annars í því að byrjað var að greina á milli innlendra og erlendra hlutabréfa í eigu fjármálafyrirtækis og ímynduð verðlækkun íslenskra hlutabréfa var aukin úr 25% í 35%. Jafnframt var genísáhættu bætt við prófið.

- iv) Þessu til viðbótar er rétt að halda því til haga, eins og kemur fram í bréfi nefndarinnar, að Fjármálaeftirlitið framkvæmdi fjölmörg önnur álagspróf. Í sumum tilvikum var þeim bætt við hið hefðbundna fjölbætta álagspróf, svo sem aukið álag á útlán fjármálafyrirtækja, eða gerð ein sér. Hér var t.d. um að ræða:
- Viðbótarálag á heildarútlán (bætt við reglulega álagsprófið)
 - Mæling á fastvaxtaáhættu
 - Álag á lausafjáreignir/skuldir (frádrag)
 - Áhrif lækkandi hlutabréfaverðs á tryggingaþekju lána
 - Áhrif lækkunar íbúðarverðs á tryggingahlutfall (LTV)
 - Áhrif á eiginfjárlutfall ef stærsta af svokölluðum „stórum áhættum“ tapaðist alveg
- v) Á það skal einnig minnt að fleiri aðilar framkvæmdu álagspróf á fjárhagsstöðu íslensku bankanna. Þannig framkvæmdi Seðlabanki Íslands álagspróf á útlánaáhættu í fjármálastöðugleikaskýrslu sinni árið 2008 og jafnframt reglulega álagspróf á lausafé þeirra. Lánshæfismatsfyrirtækin gerðu einnig álagspróf á útlánagæðum og lausafé bankanna. Niðurstaðan hjá einu þeirra í byrjun ágúst 2008 eftir hálfársuppgjör var að lausafjárstaða Landsbankans stæðist álagspróf þess um engan aðgang að fjármálamörkuðum í 12 mánuði.
- vi) Eins og áður segir eru álagspróf í stöðugri endurskoðun. Vissulega var ávallt til skoðunar innan Fjármálaeftirlitsins hvort og með hvaða hætti rétt væri að þróa prófin og bæta við þau.

Í heimsóknnum sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til Fjármálaeftirlitsins var reglulega fjallað um álagspróf. Ekkert í skýrslum sjóðsins bendir til harðrar eða neikvæðrar gagnrýni á álagspróf Fjármálaeftirlitsins og þarf sérstakt hugarfar til að halda slíku fram. Þvert á móti voru álagsprófin talin ströng en ábendingar komu fram um frekari þróun. Skal nú nánar vikið að því.

Í svokallaðri Article IV skýrslu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir árið 2006 var fjallað um fjölbætta álagsprófið og sagt að hönnun þess og umfang áfalla fæli í sér viðunandi álag á bankakerfið, að undanskildu vaxtaáfalli. Var talið æskilegt að byggja á væntum breytingum vaxta. Eftir að hafa skoðað málið var ekki talið hentugt að gera slíkar breytingar auk þess sem reglulegt fastvaxtaálagspróf væri viðunandi mæling. Var þessu komið á framfæri í næstu úttekt sendinefndar

Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á árinu 2007 og ekki gerðar athugasemdir við það, eins og sjá má af skýrslu ársins 2007.

Í svokallaðri Article IV skýrslu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir árið 2007 sagði að álagspróf Fjármálaeftirlitins fælu í sér áföll sem væru verulega stórfelld og áhrif þess á hvern banka væru birt opinberlega. Bæði sjóðurinn og eftirlitið voru sammála um að aðferðafræðin fæli í sér þann veikleika að taka ekki tillit til mögulegrar seinni bylgju áfalla, en það væri hins vegar almennt vandamál með öll álagspróf í heiminum.

Í skýrslu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um fjármálastöðugleika á árinu 2008 var ítarlega fjallað um álagsprófin. Í almennum inngangi segir að yfirvöld (þ.e. Seðlabanki og Fjármálaeftirlitið) hafi þróað yfirgripsmikil (e. comprehensive) álagspróf. Í kafla um álagspróf Fjármálaeftirlitsins er í fyrsta lagi fjallað um opinbera álagsprófið og sagt að prófið sé strangt (e. severe) miðað við söguleg gögn. Jafnframt kemur fram að Fjármálaeftirlitið sé að þróa frekari álagspróf í tengslum við Stoð 2 í Basel reglunum. Í öðru lagi segir að Fjármálaeftirlitið hafi frá árinu 2007 bætt ýmsum viðbótarálagprófum við opinbera álagsprófið sem auki breidd áfalla og er þessu lýst nánar. Í þriðja lagi segir að álagsprófin séu hörð (e. rigorous) en ætti að víkka út í því skyni að meta stórvægilega eftir á viðburði (e. significant tail events), og er fjallað um ýmis atriði í því sambandi.

Innan Fjármálaeftirlitsins var snemma á árinu 2008 búið að setja niður það verkefni að þróa frekar álagsprófin í því skyni að prófa áhrif annarrar bylgju áfalla (e. second wave). Ragnar Hafliðasyni, aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, var falið að sjá um þá vinnu, eins og sjá má af dagskrárpunktum viðbúnaðarhóps Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt var ætlunin að í þessari vinnu yrði tekið tillit til ábendinga sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá síðari hluta júní 2008. Þá má ekki gleyma að frekari þróun álagsprófa tengdist væntanlegri yfirferð á ICAAP skýrslum sem verið var að innheimta frá fjármálafyrirtækjum sumarið 2008.

- vii) Með hliðsjón af framangreindu verður ekki fallist á réttmæti þeirra fullyrðinga, sem fram koma í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar síðastliðinn, bls. 5-6. Telur umbjóðandi minn ekki hafa komið fram nein rök til stuðnings því að álagspróf Fjármálaeftirlitsins hafi verið gölluð eða ekki þjónað hlutverki sínu. Allra síst verður talið réttlætjanlegt af hálfu nefndarinnar að tefla álagsprófum eftirlitsins fram í tengslum við rannsókn sína sem mögulegri meðorsök við hrun bankanna.

Umbjóðandi minn gerði gangskör að því að þyngra fjölpætta álagsprófið á árinu 2006 og jafnframt að birta niðurstöður og forsendur þess. Hann beitti sér fyrir því að ýmis viðbótaráföll eða álagspróf voru tekin upp á árinu 2007. Á árinu 2008, setti hann af stað verkefni um viðbótarþróun á álagsprófi er átti að prófa seinni bylgju áfalla (e. second wave). Vegna verkefnaálags hjá þeim sem að því áttu að koma var sú vinna

komin skammt áleiðis þegar íslensku bankarnir féllu haustið 2008. Er ekki hægt að áfella umbjóðanda minn fyrir það að verkefninu var ekki lokið áður en ófyrirséðir atburðir gerðust.

Að síðustu skal áréttað sem áður er komið fram að hið hefðbundna álagspróf Fjármálaeftirlitsins þótti strangt og hin ýmsu viðbótarálagspróf sem gerð voru breikkuðu verulega prófun á mögulegum áföllum. Fleiri aðilar en Fjármálaeftirlitið álagsprófuðu einnig íslensku bankanna. Skortur á álagsprófum varð ekki íslensku bönkunum að falli og álagspróf eftirlitsaðila í ýmsum öðrum löndum, svo sem Bretlandi og Bandaríkjunum, voru þess heldur ekki umkomin að koma í veg fyrir verstu fjármálakreppu í tæpa öld.

II. B. 2. 3. b. Lausafjáreftilit.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, bls. 5-6, er því meðal annars haldið fram, að lausafjáreftilit hafi að hluta til verið á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins, án þess að sérstaklega sé vísað til „mistaka“ eða „vanrækslu“ í því sambandi. Í bréfinu segir meðal annars að það hafi verið á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með því að rekstur einstakra fjármálafyrirtækja væri „heilbrigður og traustur“. Vísar nefndin til 83. gr. laga nr. 161/2002 að þessu leyti, en þar er kveðið á um að fjármálafyrirtæki skuli „kappkosta að hafa ætíð yfir að ráða nægilegu lausu fé til að geta innt af hendi úttektir á innlánsfé og aðrar greiðslur sem starfsemi hlutaðeigandi fyrirtækis fylgja“. Nefndin vísar til þess að á Fjármálaeftirlitinu hafi hvílt sú skylda að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila væri í samræmi við lög og reglur sem um starfsemi giltu og væri að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Því hafi nefnd ákvæði 83. gr. laga nr. 161/2002 verið meðal þeirra reglna sem Fjármálaeftirlitið hafi átt að hafa eftirlit með.

Umbjóðandi minn getur ekki fallist á framangreindar ályktanir nefndarinnar. Því til stuðnings skal bent á eftirfarandi af hans hálfu:

- i) Ens og nefndin bendir raunar á í bréfi sínu, dags. 10. febrúar 2010, bls. 5, er lausafjáreftilit á ábyrgð Seðlabanka Íslands. Er það og áréttað í athugasemdum greinargerðar með þeim lögum sem um Seðlabankann gilda og athugasemdum greinargerðar um 83. gr. laga nr. 161/2002. Fjármálaeftirlitinu er ætlað að eiga samvinnu við Seðlabanka Íslands og á milli þeirra ríkti gagnkvæm tilkynningaskylda, sbr. meðal annars ákvæði IV. kafla laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Lausafjáreftilit sem slíkt féll hins vegar utan valdsviðs Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið verður vitaskuld að virða valdmörk sín og gæta þess að fara í störfum sínum ekki yfir á valdsvið annarra stjórnvalda.

Að mati umbjóðanda míns er langsótt að fella beint eftirlit með lausu fé fjármálastofnana undir hinar almennu eftirlitsskyldur Fjármálaeftirlitsins sem felast í 8. gr. laga nr. 87/1998.

Rétt er að nefna í þessu sambandi, að í bréfi nefndarinnar (meðal annars bls. 5) er vísað til þess að það hafi verið á ábyrgð Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með því að rekstur einstakra fjármálafyrirtækja væri „heilbrigður og traustur“. Umbjóðandi minn telur þessa hugtakanotkun villandi, þar sem í ákvæðum 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 er vísað til „heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta“. Á þessu tvennu er eðlilega nokkur munur.

- ii) Þrátt fyrir framangreint er rétt að geta þess, að af hálfu Fjármálaeftirlitsins var eftirlit með stöðu lausafjár aukið verulega umfram skyldu haustið 2007 að frumkvæði umbjóðanda míns. Laut það eftirlit fyrst og fremst að söfnun upplýsinga um lausafjárstöðu einstakra fjármálastofnana. Þannig var safnað saman upplýsingum um laust fé til næstu 18 mánaða bæði í öllum myntum og öllum erlendum myntum (þ.e. um laust fé annað en í íslenskum krónum) fyrir fjármálafyrirtæki. Jafnframt var safnað upplýsingum frá stærstu bönkunum um laust fé í 0-8 daga. Uppgefið laust fé var látið sæta frádragi (e. haircut) í samræmi við erlend viðmið, sem voru mismunandi eftir flokkum (t.d. 25% frádrag á erlendar innistæður). Til viðbótar þessu voru sett leiðbeinandi tilmæli um bestu framkvæmd við stýringu lauss fjár í júní 2008 en umræðuskjal þessa efnis var kynnt í mars 2008.
- iii) Að frumkvæði umbjóðanda míns kallaði Fjármálaeftirlitið, í samvinnu við Seðlabanka Íslands, eftir viðbúnaðaráætlunum frá Kaupþingi banka hf., Landsbanka Íslands hf. og Glitni banka hf. vegna lausafjárerfiðleika í heiminum. Áætlað var að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið færu í heimsókn í bankana þrjá til að fara sérstaklega yfir lausafjárstöðu og viðbúnaðaráætlunina, en ekki tókst að skipuleggja slíkar heimsóknir fyrr en í byrjun október 2008. Ekkert varð úr þeim vegna þeirra atburða sem urðu á þeim tíma í bankakerfinu.

Lausafjárskýrslur bankanna í ágúst og september 2008 sýndu að bankarnir hefðu nægt aðgengi að lausafé til næstu mánaða, og það þrátt fyrir að miðað væri við verulegt frádrag vegna úttekta innlána (25% vegna erlendra innlána) og annarra liða. Þannig kemur fram í lausafjárskýrslu Kaupþings banka hf., dags. 31. ágúst 2008, að bankinn hafi nægan aðgang að lausafé í krónum og erlendum myntum til næstu 14-15 mánaða þar á eftir. Í lausafjárskýrslu Glitnis banka hf., dags. 31. ágúst 2008, kemur fram að bankinn hefði aðgang að nægu lausafé í það minnsta í næstu 18 mánuði þar á eftir, hvort sem litið var til íslenskra króna eða annarra mynta. Í lausafjárskýrslu Landsbanka Íslands hf., um mánaðamótin ágúst / september 2008, kemur sömuleiðis fram að bankinn hafi aðgang að nægu lausafé í öllum myntum eða erlendum myntum næstu 18 mánuði þar á eftir.

Skýrslur allra framangreindra banka um lausafjárstreymi (nettó lausafjárstöðu) næstu 0-8 daga, sem dagsettar eru 18. og 19. september 2008, sýna jákvætt lausafjárstreymi þrátt fyrir frádrag. Lausafjárstreymi Kaupþings banka hf. er þar áætlað rúmlega kr. 612 milljarðar, lausafjárstreymi Glitnis banka hf. rúmlega kr. 172 milljarðar og lausafjárstreymi Landsbanka Íslands hf. rúmlega kr. 583 milljarðar.

Þær lausafjárskýrslur, sem Fjármálaeftirlitinu bárust, voru sendar til ábyrgðarmanna viðkomandi fjármálafyrirtækja innan eftirlitsins og til Seðlabanka Íslands. Þá átti Fjármálaeftirlitið samvinnu við breska fjármálaeftirlitið um lausafjárskýrslurnar, en breska eftirlitið fékk sömu skýrslur um Landsbankann og Fjármálaeftirlitið.

Engar tilkynningar eða upplýsingar bárust Fjármálaeftirlitinu um að skýrslur þessar væru rangar eða uppi væru sérstakir lausafjárerfiðleikar vegna Kaupþings banka hf., Landsbanka Íslands hf. eða Glitnis banka hf. fyrr en upplýsingar bárust um erfiðleika Glitnis þann 26. september 2008.

Fjármálaeftirlitið hafði samkvæmt framangreindu enga ástæðu til að telja í september 2008 að bankarnir þrír væru í bráðri hættu hvað varðar aðgengi að lausafé á næstu mánuðum, hvort heldur sem var í íslenskum krónum eða erlendri mynt.

- iv) Að síðustu má vísa til minnisblaðs Sveriges Riksbank „An assessment of Icelandic banks: Update September 2008 – revisited“, dags. 25. september 2008, en það bendir ekki til bráðrar lausafjárþurrðar íslensku bankanna:

„2. Banks' liquidity and funding. Assuming business as usual – i.e., that loans keep being renewed, deposits are intact, and no securitization of assets – Kaupþing and Landsbanki have at current about 10-12 months of positive cash flow, and Glitnir about 5 months. [Fótnóta: “In a liquidity analysis carried out by Seðlabanki, Glitnir would have a positive liquidity position for 15 months. The main difference between the Riksbank's and Seðlabanki's analysis is that Seðlabanki assume that Glitnir is selling off or decreasing assets, which Glitnir stated they are doing. The Riksbank assume that all inflow from the loan portfolio is renewed.”] The deterioration (sic) in Glitnir's case since April (then 9 months' positive cash flow) is mainly due to larger redemptions now being closer in time. Redemptions in October are about 635 mln euros since Glitnir has actively bought back 30% of it's (sic) outstanding bond in USD for the period.

In May Glitnir Norway closed a substantial covered bond issue of corresponding EUR 900 Million. Except for this however, neither of the three banks have issued public debt since April. Instead, funding raised for the three banks since spring have been either bilateral loans or private placements, e.g., with private equity firms.

Seðlabanki confirmed that that (sic) the yields required in these placements are generally in line with the CDS-premia on the banks' bonds, although not at the peak levels. The CDS-premia of the three Icelandic banks have been very volatile during 2008. The premia peaked

in April at 800-1100 bp and bottomed out at the end of May, at levels around 200bp. Since then, the CDS-premia have rebounded and are currently back almost at the April levels."

Fulltrúar Sveriges Riksbank og sænska fjármálaeftirlitsins höfðu heimsótt Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið þann 18. september 2008, en drög að framangreindri skýrslu höfðu borist umbjóðanda mínum þann 22. september 2008.

Umbjóðandi minn telur óeðlilegt og ekki rétt af hálfu nefndarinnar að varpa þeirri spurningu fram gagnvart umbjóðanda mínum hvers vegna Fjármálaeftirlitið hafi ekki gert meira á sviði lausafjárstýringar, enda verður ekki séð að skylda til þess hafi hvílt á eftirlitinu. Telur umbjóðandi minn þvert á móti ljóst að Fjármálaeftirlitið hafi, undir hans stjórn, sinnt virku eftirliti með söfnun og úrvinnslu upplýsinga. Sú vinna var hins vegar umfram þær skyldur, sem á stofnuninni hvíldu lögum samkvæmt. Ekki verður því fallist á þær ályktanir nefndarinnar, að Fjármálaeftirlitið hafi ekki að þessu leyti fullnægt þeim almennu skyldum sínum, sem á eftirlitinu hvíldu samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/1998. Ályktanir nefndarinnar fela í sér oftúlkun á skyldum Fjármálaeftirlitsins og fá ekki stoð í þeim lögum sem um fjármálamarkaðinn giltu á þeim tíma.

II. B. 2. 4. Lán til eignarhaldsfélaga með veði í hlutabréfum (liður III.4. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

II. B. 2. 4. a. Lán með veði í hlutabréfum.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, bls. 6-7, er fjallað um veitingu lána til eignarhaldsfélaga gegn veði í hlutabréfum. Í bréfinu segir að þess hafi gætt í vaxandi mæli, að bankarnir tækju veð í hlutabréfum í viðkomandi banka vegna lána, sem þeir veittu gagnert til kaupa á þeim hlutabréfum. Þannig hafi verðmæti veða Kaupþings banka hf. í eigin bréfum t.a.m. numið tæpum 42% af öllum hlutabréfum bankans í lok september 2008.

Þá segir í bréfi nefndarinnar, að við rannsókn hennar hafi komið í ljós að eigin hlutabréf, sem bankarnir lánuðu til kaupa á og tóku veð í voru ekki látin koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra. Þá hafi einnig komið í ljós við rannsóknina, að í gegnum þær deildir bankanna, sem fóru með eigin viðskipti, hafi bankarnir sjálfir átt aðild að stórum hluta þeirra viðskipta með eigin bréf sem bankarnir lánuðu út á.

Í bréfi nefndarinnar er því haldið fram, með hliðsjón af lýsingum Ragnars Hafliðasonar við skýrslutökur hjá nefndinni, að ekki verði annað séð en að skort hafi á innan Fjármálaeftirlitsins að fram færi sérstök upplýsingaöflun um hverjar væru skuldbindingar og áhrif lána, eins og þeirra sem að framan er getið, og veða í hlutabréfum fjármálafyrirtækja milli þeirra. Ennig kveðst nefndin skilja orð Ragnars svo, að skort hafi á að fullnægjandi

upplýsingar væru til staðar hjá Fjármálaeftirlitinu um umfang lána fjármálafyrirtækjanna til kaupa á hlutabréfum í þeim og tilheyrandi veðsetningar eftir að þær jukust að mun.

Umbjóðandi minn getur ekki fallist á framangreindar ályktanir nefndarinnar. Því til stuðnings og til andsvara framangreindu skal bent á eftirfarandi.

- i) Samkvæmt 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 er fjármálafyrirtækjum óheimilt án samþykkis Fjármálaeftirlitsins að eiga eða taka að veði eigin hlutabréf sem nemur hærri fjárhæð að nafnverði en 10% innborgaðs hlutfjár í fyrirtækinu. Egnist fyrirtækið meira ber því að selja umframhlut sinn innan þriggja mánaða. Eigin hluti skal jafnframt draga frá eigin fé samkvæmt 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Upplýsingar um eigið fé eiga að koma fram í eiginfjárskýrslum sem sendar eru Fjármálaeftirlitinu. Hafi eigin bréf tiltekinna fjármálafyrirtækja verið sett að veði umfram heimildir laga er slíkt lögbrot og ekki er hægt að ætlast til þess að safnað sé sérstaklega skýrslum um athæfi sem teljast lögbrot. Slíkt verður að koma fram í hefðbundnum eftirlitsheimsóknum ef ytri eða innri endurskoðendur hafa ekki vakið athygli á slíku að fyrra bragði. Telja verður að ekki sé hægt af nokkurri sanngirni að kenna umbjóðanda mínum um það ef bankarnir hafi vísitandi leitast við að brjóta reglur um eigin bréf og búið svo um hnútana að Fjármálaeftirlitið ætti erfitt um vik við að uppgötva og greina viðskiptin.
- ii) Hvorki umbjóðandi minn né Fjármálaeftirlitið geta borið ábyrgð á röngum upplýsingum sem stafa frá bönkunum. Af vísan nefndarinnar til Kaupþingsbanka hf., sem samkvæmt fullyrðingu nefndarinnar virðist hafa átt veð í eigin bréfum sem nam tæpum 42% af öllum hlutabréfum bankans í lok september 2008, má ráða að bankinn hafi ekki gefið réttar upplýsingar í eiginfjárskýrslum sínum til Fjármálaeftirlitsins. Hefði ella komið í ljós við skýrsluskil að bankinn var kominn upp fyrir lögmætt hámark á eignarhaldi og veðum í eigin bréfum. Jafnframt er rétt að vekja athygli nefndarinnar á að sérstakar skyldur hvíla á endurskoðendum fjármálafyrirtækja skv. 92. gr. laga nr. 161/2002, að upplýsa Fjármálaeftirlitið um það ef þeir verða varir við atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu fyrirtækjanna.
- iii) Eigi fjármálafyrirtæki meira en 10% eignarhlut í öðru fjármálafyrirtæki ber að draga slíkt frá eiginfjárgrunni, sbr. 85. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Til viðbótar er rétt að benda á að sé lánað með veði í hlutabréfum annars fjármálafyrirtækis hlýtur jafnframt að koma til skoðunar við uppgjör lánveitandans að meta gæði lántakans og veðsins að baki því. Verður að ætla að ef eina eign slíkra félaga eru hlutabréf sé ástæða til að beita varúðarfærslu á afskriftarreikning og þar með á óbeinan hátt að taka tillit til slíkra lánveitinga við útreikning á eigin fé fjármálafyrirtækis. Má í þessu sambandi vísa aftur til sérstakra skyldna endurskoðenda fjármálafyrirtækja, sbr. 92. gr. laga nr. 161/2002.

- iv) Hjá Fjármálaeftirlitinu var framkvæmd sérstök upplýsingasöfnun um lánveitingar með veði í hlutabréfum. Að tilstuðlan umbjóðanda míns var frá hausti 2007 reglulega leitast við að kanna tryggingaþekju slíkra lána hjá 10 stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Þar var spurt um tryggingaþekju almennt og sérstaklega um tryggingaþekju á 10 stærstu stöðunum. Almennt var það vinnulag viðhaft að ef uppgefin tryggingaþekja færi undir 125% var fyrirspurn beint til viðkomandi fyrirtækis um það til hvaða aðgerða fyrirtækið hefði gripið. Jafnframt var í útlánaskoðun Fjármálaeftirlitsins haustið 2007 fjallað sérstaklega um lán með veði í hlutabréfum af hálfu sérfræðinga eftirlitsins og þá tengt stærstu lánveitingum. Með þessum hætti var því reynt að fylgjast með því að tryggingar væru fyrir slíkum lánnum. Hafi Fjármálaeftirlitinu verið veittar rangar upplýsingar er það sérstakt skoðunarefni og ekki hægt gera umbjóðanda minn ábyrgan fyrir slíku.
- v) Varðandi upplýsingasöfnun um lán með veði í hlutabréfum og hvort sérstök ástæða hafi verið til að skoða lánveitingar á milli fjármálafyrirtækja nánar, þá komu engar tillögur fram um slíka skýrslusöfnun frá Ragnari Hafliðsyni, aðstoðarforstjóra, eða öðrum aðilum. Má velja því fyrir sér hvort slík skýrslusöfnun hefði átt að eiga sér stað að forgöngu Seðlabanka Íslands sem liður í greiningu á kerfislegri áhættu, sbr. 4. gr. laga um Seðlabankann nr. 36/2001 og bankastjórnarsamþykkt frá 27. nóvember 2006. Í frumvarpi til breytinga á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er leitast við að setja reglur um slík viðskipti, sbr. tillögur að 29. gr. frumvarpsins (343. mál, þskj. 614, desember 2009). Þar kemur fram það viðhorf að lánveitingar eins fjármálafyrirtækis gegn veði í bréfum annars fjármálafyrirtækis geti talist kerfislæg áhætta.
- vi) Fyrirfram er útilokað að fullyrða með vissu, að skýrslum sé safnað um allar mögulegar áhættur eftirlitsskyldra aðila, eða að lokað sé fyrir allar smugur þeirra til að komast framhjá gildandi reglum hverju sinni. Fjármálaeftirlitið sýndi bestu viðleitni í þá átt og safnaði skýrslum reglulega, sem hefðu átt að geta gefið vísbendingar um þau veð fjármálafyrirtækja í eigin bréfum og bréfum annarra fjármálafyrirtækja, svo sem eiginfjárskýrslur, skýrslur um lán með veði í hlutabréfum og sérstakar skýrslur um veðköll og tryggingaþekju lána með veði í hlutabréfum auk árs- og árshlutauppgjöra. Er sérstök ástæða til að benda á 60. gr. ársreikningalaga nr. 3/2006, en þar kemur fram að í skýringum með ársreikningi beri að veita upplýsingar um eigin hluti og veð í eigin hlutum. Verður að gera sömu kröfur til árshlutareikninga varðandi lykilupplýsingar sem þessar.

Fjármálaeftirlitinu verður ekki um það kennt ef bankarnir hafa með vísitandi hætti blekt eftirlitið með rangri eða ónákvæmri skýrslugjöf. Hafi bankarnir farið út fyrir heimildir um veðsetningu eigin bréfa eða látið undir höfuð leggjast að draga veð í eigin bréfum frá eigin fé við upplýsingagjöf sína til Fjármálaeftirlitsins þá hafði eftirlitið takmarkaða möguleika að koma samstundis auga á misfellurnar. Það sama á við um það, ef bankarnir hafa lánað

óvarlega gegn veðum í bréfum annarra fjármálafyrirtækja og ekki gætt að því að leggja til hliðar til að mæta mögulegu útlánatapi. Ábyrgð stjórnenda bankanna og endurskoðenda þeirra er hins vegar þeim mun ríkari séu staðhæfingar nefndarinnar réttar.

II. B. 2. 4. b. Úrvinnslu- og greiningakerfi vegna upplýsinga úr TRS-kerfi.

Í bréfi nefndarinnar er vísað til þess að Fjármálaeftirlitið hafi tekið í notkun svokallað TRS-kerfi og að ekki verði annað séð en að eftirlitið hafi haft aðgang að gagnagrunni, sem hafði að geyma stærstan hluta þeirra upplýsinga sem nefndin byggði á við eigin greiningu sína á verðbréfavíðskiptum. Á grundvelli þess kveður nefndin, að telja verði að Fjármálaeftirlitið hefði getað fylgst með stöðutöku bankanna á markaði og þróun hennar. Þá segir í bréfinu að gagnagrunnurinn hafi þó ekkert verið notaður þar sem Fjármálaeftirlitið hafi ekki komið sér upp nauðsynlegum búnaði til þess að lesa og greina gögnin.

Í þessu sambandi er rétt að benda á það að nefndin nýtur þeirra forréttinda að rannsaka orðna hluti og aðlaga vinnu sína og fyrirspurnir að þekktum viðfangsefnum. Jafnframt kemur ekki fram í bréfi nefndarinnar á hvaða úrvinnslukerfi var byggt eða hvort nefndin gat safnað persónuauðkennum viðskiptamanna sem var það sama fyrir hvern banka um sig.

Allt frá því að vinna hófst við hið svokallaða TRS-kerfi lá fyrir innan Fjármálaeftirlitsins, að vinna þyrfti að úrvinnslu- og greiningarkerfi fyrir upplýsingar úr TRS-kerfinu og að það yrði gert á árinu 2008. Fyrir því voru margvísleg rök, svo sem þau að ljúka varð við tilkynningakerfið í því skyni að geta unnið úr upplýsingum þess. Þá voru uppi spurningar um aðgengi að auðkennum viðskiptamanna, en taka þurfti afstöðu til þess í sérstakri reglugerð viðskiptaráðuneytisins.

Töluverð vinna átti sér stað innan Fjármálaeftirlitsins við að setja niður helstu kröfur sem gera ætti til slíks úrvinnslu- og greiningartækis.

Það flækti hins vegar myndina við útfærslu á vinnu við úrvinnslukerfið að óvissa var um hvort aðgangur að einkvæmu auðkenni myndi fást eða ekki (þ.e. hvort viðskiptamenn fjármálafyrirtækja hefðu sama auðkenni í öllum viðskiptum sama í gegnum hvaða fyrirtæki þau ættu sér stað). Þetta atriði er skýrt nánar í tölvupósti Úrsúlu Ingvarsdóttir til nefndarinnar, dags. 25. ágúst 2009. Í tölvupóstinum kemur meðal annars fram, að þegar slíkt einkvæmt auðkenni fæst ekki þá hefur sami viðskiptamaður mismunandi auðkenni innan mismunandi fjármálafyrirtækja. Af þeim sökum var Fjármálaeftirlitinu ómögulegt að fylgjast með viðskiptum viðkomandi aðila innan mismunandi fjármálafyrirtækja. Í röksemdum Fjármálaeftirlitsins fyrir því að fá persónugreinanlegt auðkenni fyrir viðskiptamenn sagði að slíkt væri mikilvægt en „hægðarleikur fyrir aðila að dylja slóð sína, t.d. með því að dreifa viðskiptum sínum á mismunandi fjármálafyrirtæki sem hvert um sig notar sérstakt auðkenni, en slík framkvæmd er þekkt á markaði“.

Fjármálaeftirlitið lagði áherslu á að geta safnað upplýsingum eftir kennitölum, en slíkt mætti andstöðu af hálfu Samtaka fjármálafyrirtækja og Persónuverndar. Samtök fjármálafyrirtækja héldu því fram að slík upplýsingaöflun myndi veikja samkeppnisstöðu fjármálafyrirtækja á Íslandi andspænis þeim sem ekki væru sett undir slíkt. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var því hins vegar haldið fram að þetta úrræði myndi efla trúverðuleika íslenskra fjármálafyrirtækja og þannig styrkja þau í samkeppni. Að mati umbjóðanda míns hefði slík upplýsingaöflun reynst gríðarlega öflugt eftirlitsúrræði á verðbréfamarkaði og getað hjálpað til við að koma auga á lánveitingar með veði í eigin bréfum eða bréfum annarra fjármálafyrirtækja.

Niðurstaðan varð sú með reglugerð í febrúar 2008, að Fjármálaeftirlitið fékk ekki heimild til leitarinnar eftir kennitölum. Sérhvert fjármálafyrirtæki hafði því mismunandi viðskiptamannanúmer á viðskiptamenn, sem Fjármálaeftirlitið þurfti að sameina í einn grunn og raða saman öllum viðskiptamannanúmerunum á sérhvern viðskiptamann. Þetta flækti útfærslu á greiningar- og úrvinnslukerfi. Þannig þurfti að huga að því að safna saman mismunandi auðkennum einstakra fjármálastofnanna í eitt sameiginlegt auðkenni í gagnagrunni hjá Fjármálaeftirlitinu og vinna úr því með gögnum sem safnað var í TRS-kerfið.

Frá upphafi var stefnt að því að hafa samvinnu við systurstofnanir Fjármálaeftirlitsins í öðrum löndum um úrvinnslu- og greiningarkerfi við að finna eða þróa hentugt kerfi. Þannig var í byrjun gengið út frá því að Fjármálaeftirlitið myndi eiga í samvinnu um greiningarkerfi sem sænska fjármálaeftirlitið hugðist smíða í kjölfar TRS, en kostnaðarlegt hagræði af samvinnu fleiri landa var augljóst. Þegar kom að lokum TRS verkefnisins varð hins vegar ekki almenn samstaða með þátttakendum þess um samstarf um smíði úrvinnslukerfis. Engu að síður var gert ráð fyrir samstarfi við sænska fjármálaeftirlitið og að það myndi miðla Fjármálaeftirlitinu af vinnu þeirra við smíði kerfa um frávikagreiningu eða viðvörunarbjöllur (svokölluð *signals*). Þetta dróst nokkuð og fyrstu viðvörunarbjöllur komust ekki í hendur Fjármálaeftirlitsins fyrr en í júní 2008. Eftir því sem umbjóðanda mínum skilst þá náðist ekki að prófa þessar viðvörunarbjöllur með gögnum TRS-kerfisins fyrir hrun bankanna.

Samhliða samskiptum við sænska eftirlitið var kannað hvort unnt væri að fá aðgang að grunnkerfi danska fjármálaeftirlitsins, en ljóst var að byggja þurfti ofan á það kerfi til að það nýttist Fjármálaeftirlitinu með þeim hætti sem vonir stóðu til. Fjármálaeftirlitið átti í samskiptum við þjónustuaðila þess kerfis fram í apríl 2008 í því skyni að kanna umfang og kostnað. Áætlaður kostnaður vegna þessa var um 15 milljónir króna á árinu 2008 og samtals tæplega 30 milljónir króna á þremur árum (m.v. gengi Evru þann 2. apríl 2008). Það þótti of hátt miðað við aðra möguleika í stöðunni á þeim tíma og var því ákveðið að sjá hvernig til tækist með samvinnuna við sænska eftirlitið. Eftir því sem umbjóðandi minn kemst næst bauð sænska kerfið upp á fleiri viðvörunarbjöllur, meðal annars varðandi viðskipti með eigin hluti.

Af framansögðu er ljóst að metnaður umbjóðanda míns stóð til þess að öflugu úrvinnslu- og greiningarkerfi yrði komið upp til að vinna mætti úr upplýsingum úr TRS grunninum. Sú

stefnumörkun lá fyrir að þetta yrði gert á árinu 2008 í kjölfar þess að TRS grunnurinn yrði starfhæfur og álitaefnið um auðkenni viðskiptamanna yrði afgreitt. Jafnframt var frá upphafi stefnt að samvinnu við systurstofnanir Fjármálaeftirlitsins á Norðurlöndunum.

Sú staðreynd að vinna við kerfið var ekki komin lengra þegar bankarnir hrundu haustið 2008 verður rakin til fjárveitinga, ófyrirsjáanlegrar seinkunar í samstarfi við utanaðkomandi aðila og fjölda annarra verkefna þeirra starfsmanna sem að málinu komu. Þar er ekki um að kenna vanrækslu umbjóðanda míns af neinum toga, sem var mjög áfram um smíði úrvinnslu- og greiningarkerfis. Ekki er hægt með nokkurri sanngirni að áfella umbjóðanda minn fyrir það að tilteknum verkefnum eða úrbótum innan Fjármálaeftirlitsins væri ólokið áður en ófyrirséðir – og ófyrirsjáanlegir – atburðir áttu sér stað haustið 2008. Öll vinna við uppbyggingu og úrbætur innan Fjármálaeftirlitsins laut, eðli máls samkvæmt, að eftirliti með starfandi bönkum og verðbréfamarkaði á „going concern“ grundvelli, í samræmi við fyrirfram mótaðar áætlanir sem gerðu ráð fyrir að verkefnið væri unnið á árinu 2008.

Í þessu tilefni er rétt að benda á, að samkvæmt bestu vitneskju umbjóðanda míns, þá er ekki ennþá fyrirbyggjandi sérstakt úrvinnslu- og greiningarkerfi vegna TRS upplýsinga hjá Fjármálaeftirlitinu. Er þó liðið ár frá því að umbjóðandi minn lét af störfum. Má ætla að sú staðreynd sýni vel umfang verkefnisins.

II. B. 2. 5. Eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum o.fl. (liður III.5. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

II. B. 2. 5. a. Staflíður a. Eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum.

Í bréfi nefndarinnar kemur fram að nefndin hafi til athugunar hvort meta beri það til mistaka eða vanrækslu af hálfu umbjóðanda míns að hafa ekki lagt meiri áherslu á eftirlit með verðbréfasjóðum og fjárfestingarsjóðum hjá Fjármálaeftirlitnu og þá sérstaklega frá nóvember 2006 til nóvember 2007.

Umbjóðandi minn mótmælir þeirri staðhæfingu sem felst í framangreindum orðum nefndarinnar og telur sig einmitt hafa beitt sér fyrir aukinni áherslu á eftirlit með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum.

Fyrir það fyrsta er rétt að benda á að áður en umbjóðandi minn kom til starfa voru tveir starfsmenn á lánasviði sem áttu að sinna umræddu eftirliti til hliðar við önnur verkefni. Sá fjöldi hafði ekki breyst á árunum 2003-2005 þrátt fyrir mikinn vöxt hjá sjóðunum, og reyndar hlutfallslega meiri en á árunum 2005-2007.

Umbjóðandi minn tók við starfi sínu hjá Fjármálaeftirlitinu síðsumars 2005 og þurfti eðlilega nokkurn tíma til að kynnast starfseminni. Áfram sinntu tveir starfsmenn eftirliti með

umræddum sjóðum en sú breyting var gerð á árinu 2006 að annar þeirra gerði það í fullu starfi og stærstur hluti af tíma hins fór einnig í það eftirlit.

Við skipulagsbreytingar hjá Fjármálaeftirlitinu haustið 2006 var eftirliti með verðbréfasjóðum skipað með lífeyrissjóðum, meðal annars í þeim tilgangi að gera starfsemi þeirra hærra undir höfði. Við gerð rekstraráætlunar vorið 2007, fyrir rekstrarárið 2008, markaði umbjóðandi minn þá stefnu að bæta við einu stöðugildi og auka þannig við eftirlit með þessari starfsemi og gera það markvissara. Frá árinu 2008 voru reglulegir starfsmenn við þetta eftirlit orðnir þrír, eða helmingi fleiri en verið hafði.

Nefndin kýs að velja tímabilið nóvember 2006 til nóvember 2007 til sérstakra athugasemda án þess að sýna fram á að þá hafi átt sér stað lögbrot hjá eftirlitsskyldum aðilum eða að þar sé orsakir bankahrunsins að finna. Þetta stafar sjálfsgagt af því að á þessum tíma komu upp veikindi og fjarvistir hjá þeim starfsmanni sem sinnti fjárhagslegu eftirliti innan stofnunarinnar.

Viðkomandi starfsmaður átti við veikindi að stríða frá lokum nóvember 2006 og fram í maí 2007 og fór í barnsburðarleyfi þegar liðið var á maímánuð. Ekki var ljóst að hve miklu leyti veikindin myndu bitna á starfsþreki viðkomandi starfsmanns, en hann stefndi að því að sinna vinnu eftir föngum. Á ofangreindu tímabili skráði viðkomandi starfsmaður tæplega 300 vinnustundir. Umbjóðandi minn hafði ekki ástæðu til að ætla annað en að lágmarkseftirliti væri sinnt með fjárfestingum á þessum tíma.

Fjármálaeftirlitið auglýsti eftir starfsfólki í Morgunblaðinu þann 15. apríl 2007 og aftur þann 22. apríl 2007. Þar var meðal annars óskað eftir starfsmanni til að hafa eftirlit með starfsemi verðbréfasjóða. Umsóknarfrestur var til 2. maí 2007. Þrátt fyrir þessa viðleitni Fjármálaeftirlitsins tókst ekki að ráða starfsmann til þessa starfs fyrr en í nóvember 2007. Í þessu sambandi skal á það bent að það er ekki einsdæmi að stofnun verði fyrir óþægindum sökum þess að ekki tekst að ráða nýtt fólk við forföll eða brotthvarf starfsmanna.

Þegar nýr starfsmaður kom til starfa um miðjan nóvember 2007 voru strax teknar til athugunar skýrslur um sundurliðun fjárfestinga miðað við 30. september 2007 og jafnframt var farið í sérstaka úttekt á fjárfestingum og eignastöðu peningamarkaðssjóða allra rekstrarfélaga. Var þannig lögð sérstök áhersla á að ganga úr skugga um stöðuna í kjölfar fjarvista áðurgreinds starfsmanns.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er sérstaklega tíundaður sá fjöldi skýrslna varðandi verðbréfa- og fjárfestingasjóði sem starfsmaður þarf að fara yfir á ári. Er í bréfi nefndarinnar (bls. 8) vísað til rafræns yfirlits Fjármálaeftirlitsins yfir skýrsluskil verðbréfasjóða „sbr. töflu 24 hér að ofan“. Enga slíka töflu var hins vegar að finna í bréfi nefndarinnar og getur því umbjóðandi á takmarkaðan hátt tjáð sig um þetta atriði. Jafnframt er ekki ljóst í hvaða tilgangi þessar staðhæfingar eru settar fram af hálfu nefndarinnar. Engu að síður skal á það bent að allir starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hafa í

gegnum tíðina haft næg verkefni. Umbjóðandi minn vann ötullega að því að auka fjárheimildir eftirlitsins og bæta við starfsmönnum eftir því sem hann taldi mögulegt hverju sinni. Vissulega hefði verið æskilegt að Fjármálaeftirlitið hefði náð að vaxa í takti við bankana mun fyrr, helst þegar á árinu 2002, en það var ekki gert fyrr en umbjóðandi minn hóf þar störf.

Umbjóðandi minn beitti sér fyrir því að upplýsingatæknikerfi Fjármálaeftirlitins væru bætt, eins og áður hefur verið vikið að. Í því fólst meðal annars að byggja upp úrvinnslukerfi til að vinna rafrænt úr skýrslum um fjárfestingar verðbréfasjóða til að bæta og auka skilvirkni eftirlits með þessum þætti. Umbjóðanda mínum verður ekki álasað fyrir það að úrvinnslukerfið var ekki komið í endanlega notkun við fall bankanna haustið 2008. Hér er langt seilst í að áfella umbjóðanda minn, sem lagði sig allan fram um að vinna að lausn vandamála og bæta ástand mála. Jafnframt er algerlega litið framhjá því að slík kerfi hefðu átt að vera til staðar þegar á árinu 2005 og eftir því sem næst verður komist hefur staða þessara mála lítið breyst frá því að umbjóðandi minn lét af störfum fyrir um einu ári.

Það er vissulega auðvelt að halda því fram eftir á að betur hefði mátt gera í þessum efnum. Af hálfu umbjóðanda verður hins vegar ekki fallist á slíkar fullyrðingar. Umbjóðandi minn hafði úr takmörkuðum fjármunum að spila í rekstri stofnunarinnar, og aukin áhersla á eitt svið hefði þýtt samsvarandi samdrátt á öðru. Í ljósi þess telur umbjóðandi minn ósanngjarnt og óeðlilegt ef því er haldið fram að rekja megi ófyrirséð hrun bankanna til þess að umbjóðandi minn hafi ekki fjölgað stöðugildum vegna eftirlits með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðunum fyrr en á árinu 2008. Eins og áður var bent á lagði umbjóðandi minn áherslu á að efla þennan þátt í starfsemi eftirlitsins umfram það sem verið hefði. Árangurinn var farinn að sjást á árinu 2008.

II. B. 2. 5. b. Staflíður b. Úttekt á rekstrarfélögum.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, segir að það vekji athygli að Fjármálaeftirlitið hafi ekki beitt „nema í takmörkuðum mæli“ valdheimildum sínum í tengslum við úttekt á rekstrarfélögum. Þá segir í bréfinu, að Fjármálaeftirlitið hafi „ekki [gert] reka að því fyrr en árið 2008 að gera úttekt á félögum með tilliti til óhæðis“ og að stofnunin hafi veitt mjög rúman tímafrest til lagfæringa þar sem kröfur um úrbætur hafi ekki orðið virkar fyrr en við birtingu lokaskýrslu Fjármálaeftirlitsins, sem hafi verið eftir fall bankanna.

Af hálfu umbjóðanda míns er framangreindum fullyrðingum og sjónarmiðum nefndarinnar mótmælt. Að lokinni úttekt Fjármálaeftirlitsins á ýmsum atriðum hjá rekstrarfélögum í lok árs 2007 hóf stofnunin sérstaka úttekt á óhæði þeirra í maí 2008. Vinna við úttektina var í eðlilegum og hefðbundnum farvegi eins og nánar verður rakið hér á eftir.

Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var gerð sérstök úttekt á fjárfestingum peningamarkaðssjóða og ákveðnum atriðum sem snéru að rekstrarfélögum verðbréfasjóða seint á árinu 2007. Til

afmörkunar verður hér fjallað um þau atriði sem snúa að félögum í eigu bankanna þriggja. Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins („vinnuskjal til eigin nota – málsnúmer 2007110085“) er fjallað um framkvæmd þeirrar úttektar og allra helstu niðurstöður. Eftirfarandi atriði voru helst skoðuð samkvæmt minnisblaðinu:

1. Óhæði og ferlar. Óskað var upplýsinga um verkferla við ákvörðun fjárfestinga. Einnig var upplýsing óskað um nöfn og stöðu þeirra starfsmanna félagsins, sem vald hafa til ákvörðunar um fjárfestingar sjóða rekstrarfélaganna sem og hvaða ákvarðanir eru eingöngu á valdi framkvæmdastjóra. Jafnframt óskaði FME eftir afritum af skriflegum verkferlum sem til væru um þetta efni.
2. Fjárfestingar. Í tilefni athugun (sic) á fjárfestingarskýrslum var óskað skýringa vegna nánar tilgreindra atriða. Sérstaklega var spurt um fjárfestingar í tengdum aðilum.
3. Könnun. Óskað var eftir yfirliti yfir sundurliðun eignasafns peningamarkaðssjóða miðað við tiltekin (sic) dag.
4. Framkvæmd mats á eignum. Óskað var eftir afriti af skrá yfir mat eigna samkvæmt 3. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 792/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

Niðurstöður þessara athugana voru kynntar viðkomandi rekstrarfélögum með bréfum, eins og hér fer á eftir:

- Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Rekstrarfélags Kaupþings banka hf., dags. 31. janúar 2008, segir meðal annars:
„Athugun Fjármálaeftirlitsins laut meðal annars að því, að kanna forsendur fyrir fjárfestingarákvörðunum í innlánnum sem stafa frá Kaupþingi banka hf.
 ...
Því hefur Fjármálaeftirlitið til skoðunar hvort beina skuli þeim tilmælum til rekstrarfélaga verðbréfasjóða að haldið sé yfirlit yfir þau kjör sem þeim bjóðast á innlánnum þannig að hægt sé á hverjum tíma að afla staðfestingar þess að fjármunum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða sé ráðstafað í samræmi við ákvæði laga nr. 30/2003. Þess er óskað að félagið láti í ljós afstöðu sína til þessa og mögulegrar framkvæmdar.“

Einnig tilkynnti Fjármálaeftirlitið í bréfinu að stofnunin hefði ákveðið að taka óhæði rekstrarfélaga verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða almennt til athugunar.

- Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Landsvaka, dags. 31. janúar 2008, benti stofnunin á, að við athugun á skýrslu um sundurliðun fjárfestinga

Peningabréfa Landsbankans auk sundurliðunar miðað við 31. ágúst 2007 og 23. nóvember sama ár, hafi komið í ljós að sjóðirnir fóru fram úr fjárfestingarheimildum laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Í bréfinu var tekið fram að Fjármálaeftirlitið hafi til skoðunar að kalla eftir sundurliðun fjárfestinga Peningabréfa ISK, Peningabréfa USD og Peningabréfa EUR handahófskennt með eins dags fyrirvara næstu 3 mánuði. Eftir því sem fram kom hjá starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins í samtölum við undirritaðan og umbjóðanda minn var það gert og Landsvaki mun hafa komið umræddum fjárfestingum í lag.

Í bréfinu er einnig nefnt að athugun Fjármálaeftirlitsins hafi meðal annars lotið að því að kanna forsendur fyrir fjárfestingarákvörðunum Peningamarkaðssjóðs ISK í verðbréfum sem stafi frá Landsbanka Íslands hf. Samkvæmt svörum Landvaka hf. sé nær eingöngu um að ræða stutt innlán og að raunar sé vægi þess útgefanda lítið miðað við stöðu hans á markaðnum, sem skýrist af betri kjörum sem aðrir hafi boðið fyrir lengri innlán en viku. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins segir í þessu sambandi:

„Því hefur Fjármálaeftirlitið til skoðunar hvort beina skuli þeim tilmælum til rekstrarfélaga verðbréfasjóða að haldið sé yfirlit yfir þau kjör sem þeim bjóðast á innlánnum þannig að hægt sé á hverjum tíma að afla staðfestingar þess að fjármunum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða sé ráðstafað í samræmi við ákvæði laga nr. 30/2003. Þess er óskað að félagið láti í ljós afstöðu sína til þessa og mögulegrar framkvæmdar.“

Ennig er tilkynnt í bréfinu að Fjármálaeftirlitið hafi ákveðið að taka óhæði rekstrarfélaga verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða almennt til athugunar.

- Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Glitnis sjóða hf., dags. 31. janúar 2008, segir meðal annars:

„Athugun Fjármálaeftirlitsins laut meðal annars að því, að kanna forsendur fyrir fjárfestingarákvörðunum Sjóðs 9, Peningamarkaðssjóðs í innlánnum sem stafa frá Glitni banka hf. Samkvæmt svörum Glitnis sjóða hf. skýrast þessi innlán af því að Glitnir banki hf. bauð betri kjör á innlánnum en aðrir aðilar á markaðnum.

...

Því hefur Fjármálaeftirlitið til skoðunar hvort beina skuli þeim tilmælum til rekstrarfélaga verðbréfasjóða að haldið sé yfirlit yfir þau kjör sem þeim bjóðast á innlánnum þannig að hægt sé á hverjum tíma að afla staðfestingar þess að fjármunum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða sé

ráðstafað í samræmi við ákvæði laga nr. 30/2003. Þess er óskað að félagið láti í ljós afstöðu sína til þessa og mögulegrar framkvæmdar.“

Ennig var tilkynnt í bréfinu að Fjármálaeftirlitið hafi ákveðið að taka óhæði rekstrarfélaga verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða almennt til athugunar.

Eins og sjá má af framangreindum bréfum þótti ekki ástæða við lok könnunarinnar að gera sérstakar athugasemdir við fjárfestingar eða eignastöðu umræddra peningamarkaðssjóða, umfram það sem gert var hjá Landsvaka og leyst var úr. Jafnframt var boðað af hálfu Fjármálaeftirlitsins að til greina kæmi að setja tilmæli um hvernig staðið væri að vali á aðila til að ávaxta innlán. Þá var boðað að gerð yrði sérstök könnun á óhæði rekstrarfélaga.

Umræddri úttekt, sem gerð var í lok ársins 2007, lauk því á hefðbundinn hátt og án þess að sérstakt tilefni þætti til annars en að kanna óhæði á samræmdan og heildstæðan hátt. Fullyrðingar nefndarinnar um annað samræmast ekki gögnum málsins og þeim upplýsingum sem umbjóðandi minn hefur.

Eins og fram kemur í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins vegna málsins, dags. 7. janúar 2008, var það vandamál að lögin og Evróputilskipunin takmörkuðu ekki að vörslufyrirtæki og rekstrarfélög væru innan sömu samstæðu. Þá er áréttað í minnisblaðinu að til þess að banna starfsmönnum fjármálafyrirtækja að sitja í stjórnnum rekstrarfélaga þyrfti „breytta stjórnábyrgðarmynd“ eða lagabreytingu, og síðarnefndi kosturinn væri mun álitlegri.

Eftir undirbúning var hafist handa við gerð óhæðiskönnunar í öllum rekstrarfélögum verðbréfasjóða í maí 2008. Frumskýrsla lá fyrir í byrjun ágúst 2008 og var send rekstrarfélögunum til umsagnar. Svör bárust í lok ágúst og byrjun september 2008, og var í framhaldi af því unnið að samræmdri og heildstæðri afstöðu til allra rekstrarfélaganna varðandi kröfur um úrbætur. Slíkt tókst þó ekki fyrir bankahrun.

Vegna ummæla í bréfi nefndarinnar um að kröfur til úrbóta hafi ekki orðið virkar fyrr en eftir birtingu lokaskýrslu skal bent á þær meginreglur stjórnábyrgðar að ákvörðun verður ekki tekin fyrr en andmæli aðila hafa verið könnuð á fullnægjandi hátt, auk þess sem stjórnvaldi ber að gæta jafnræðis og samræmis í úrlausnum sínum. Samkvæmt upplýsingum umbjóðanda míns voru framangreind mál og úttekt Fjármálaeftirlitsins í gangi fram í júlí 2009 að minnsta kosti, eða í meira en hálfu ári eftir að hann lét af störfum.

Við þetta skal bætt að á árinu 2008 var unnið að leiðbeinandi tilmælum um val á ávöxtun innlána ásamt verkefni um tilmæli vegna fjárfestinga í tengdum aðilum. Þessu verkefni lauk ekki fyrir bankahrun, og mun samkvæmt upplýsingum umbjóðanda míns enn vera ólokið.

Einnig er rétt að benda á að í frumvarpi til laga, sem nú liggur fyrir Alþingi, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingarsjóði (mál 259, þskj. 295) er meðal annars að finna það nýmæli að stjórnarmaður í rekstrarfélagi megi ekki vera í stjórn eða lykilstarfsmaður móðurfélags eða vörslufyrirtækis. Auk þess er sú krafa gerð að meirihluti stjórnarmanna rekstrarfélags sé ekki í tilteknum tengslum við móðurfélag eða vörslufyrirtæki. Er á þennan hátt leitast við að skjóta stoðum undir óhæði rekstrarfélaga.

Með hliðsjón af framangreindu er því harðlega mótmælt að úttekt haustið 2007 hafi ekki verið fylgt eftir með lögmætum aðgerðum eða að augljóst hafi verið að ákvæði um óhæði rekstrarfélaga hafi ekki verið virt. Þvert á móti var umræddri úttekt fylgt á eftir á þann hátt sem boðað var við lok hennar með það fyrir augum að taka vandaða, rökstudda og samræmda afstöðu til álitafna um óhæði. Þær úttektir eru gott dæmi um afrakstur af þeirri stefnu umbjóðanda míns að auka eftirlit með verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum.

II. B. 2. 5. c. Staflíður c. Skuldabréf útgefið af Björgólfi Guðmundssyni í janúar 2005.

Í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010, er fjallað um kaup Fyrirtækjabréfa Landsvaka á skuldabréfi sem útgefið hafði verið af Björgólfi Guðmundssyni í janúar 2005. Af umfjöllun nefndarinnar virðist mega ráða að nefndin hafi til athugunar viðbrögð Fjármálaeftirlitsins við kaupum og eignarhaldi Fyrirtækjabréfa Landsvaka á skuldabréfinu. Umbjóðandi minn telur að gögn málsins bendi ekki til annars en að málið hafi verið í réttum farvegi þegar hann kom að því.

Til upplýsingar vill umbjóðandi minn nefna að í fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins til Landsvaka þann 25. febrúar 2008 vegna skýrslu um sundurliðun fjárfestinga verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða, sem Landvaki hafði skilað vegna fjórða ársfjórðungs 2007, segir:

„Í skýrslunni kemur fram að sjóðurinn hafi fjárfesti (sic) í skuldabréfi, að nafnvirði 240.000 þ.kr., útgefnu af Björgólfi Guðmundssyni. Fjármálaeftirlitið óskar eftir upplýsingum um ástæður þess að farið var í þessa fjárfestingu og hvaða tryggingar sjóðurinn hefur fyrir greiðslu bréfsins.“

Samkvæmt bréfi Fjármálaeftirlitsins var óskað eftir greinargerð Landsvaka um framangreind atriði fyrir þann 14. mars 2008.

Í greinargerð Landsvaka, sem dagsett er þann 14. mars 2008, segir meðal annars:

„Skuldabréfið BG051 var keypt hinn 14.01.2005. Við mat á ávöxtunarkröfu var horft til ávöxtunarkröfu íbúðabréfa, HFF 14, sem á þeim tíma var 3,43%, viðskipta með skuldabréf viðskiptabankanna til sambærilegrar tímalengdar og eðlilegs áhættuálags viðkomandi skuldara, sem var talinn afar traustur. Skuldabréf til sambærilegrar tímalengdar á Kaupþing voru á þessum tíma á 3,9%-4,2%. Eðlilegt þótti að hafa viðbótarálag á bréfin. Á þessum tíma voru almennt ekki teknar tryggingar fyrir einstökum útgáfum. Lítið framboð var af góðum fjárfestingarkostum fyrir sjóðinn á þessum tíma, áhætta bréfsins var metin afar lítil og kjörin ásættanleg.“

Í bréfi Fjármálaeftirlitsins til Landsvaka, dags. 8. apríl 2008 (tilvísun 2008010087), sem undirritað er af umbjóðanda mínum og Söru Sigurðardóttur, segir meðal annars:

„Í svari Landsvaka við fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins um skuldabréf útgefnu (sic) af Björgólfi Guðmundssyni, í eigu Fyrirtækjabréfa, kemur fram að við mat á ávöxtunarkröfu hafi verið horft til ávöxtunarkröfu íbúðabréfa og skuldabréfa útgefnum af Kauppingi banka. Fjármálaeftirlitið gerir athugasemdir við ofangreind viðmið og telur þau ekki vera eðlileg við mat á ávöxtunarkröfu skuldabréfs útgefnu af einstaklingi, þar sem aðeins er hægt að miða við ávöxtunarkröfu íbúðabréfa þegar verið er að meta ávöxtunarkröfu annarra ríkisbréfa eða traustra verðbréfa sbr. 37. gr. laganna. Ennfremur gerir Fjármálaeftirlitið athugasemdir við að ekki var krafist trygginga við kaup á bréfinu og bendir jafnframt á að skuldabréf einstaklinga rúmast ekki innan fjárfestingarstefnu sjóðsins.

Skv. 66. gr. laga nr. 30/2003 hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með starfsemi rekstrarfélaga og fjárfestingum þeirra. Brot á fjárfestingarheimildum laganna getur haft í för með sér stjórnvaldssektir sbr. 68. gr. nefndra laga, hér 9. tl. Fjármálaeftirlitið beinir því til Landsvaka að haga fjárfestingum sjóða sinna þannig að þær falli undir gildandi fjárfestingarstefnu sjóðanna ásamt heimildum laga nr. 30/2003 og að rekstrarfélagið noti hér eftir viðeigandi viðmið við mat á ávöxtunarkröfu fjárfestinga sinna.“

Með bréfinu gerði Fjármálaeftirlitið athugasemdir við eignarhald Landsvaka á umræddu skuldabréfi, og beindi þeim tilmælum til Landsvaka að haga fjárfestingum sjóða sinna þannig að þær væru í samræmi við gildandi fjárfestingarstefnu sjóðanna ásamt heimildum laga nr. 30/2003. Jafnframt var bent á að brot á ákvæðum laganna gæti varðað stjórnvaldssektum.

Af efni bréfsins verður ekki annað ráðið en Landsvaki hafi við fyrsta tækifæri átt að sjá til þess að fjárfestingar félagsins væru færðar til samræmis við gildandi fjárfestingastefnu. Augljóst er að málinu var ekki lokið af hálfu Fjármálaeftirlitsins, heldur hafi þess verið vænst að Landsvaki yrði við þeim tilmælum. Að öðrum kosti kæmi til álita að beita viðurlögum.

Umbjóðandi minn minnst þess ekki að hafa átt samtál við Söru Sigurðardóttur um málið. Hann telur hins vegar afar ólíklegt að sú málavaxtalýsing sem finna má á bls. 9 í bréfi nefndarinnar dags. 10. febrúar 2010 sé í samræmi við viðhorf hans. Efni bréfs Fjármálaeftirlitsins til Landsvaka styður framangreint, enda er þar gerð krafa um að Landsvaki lagfæri fjárfestingar sínar til samræmis við gildandi fjárfestingastefnu og bent sérstaklega á að brot geti varðað viðurlögum. Miðað við verklagsreglur um viðurlagamál hefði viðkomandi svið átt að skrifa sérstakt minnisblað til viðurlagahóps og jafnframt gera forstjóra viðvart ef talin var ástæða til þess að beita viðurlagaúrræðum í framhaldinu, þ.e. í kjölfar þess að Landsvaki yrði ekki við tilmælunum um að koma fjárfestingum sínum í lag. Málið var því í formlegum farvegi þegar umbjóðandi minn kom síðast að því.

II. B. 2. 6. Lehman Brothers (eins og næsti liður á undan ber þessi liður einnig númerið III.5. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

Í bréfi nefndarinnar segir meðal annars í umfjöllun um þennan lið (bls. 11):

„Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort meta beri þá háttsemi að hafa ekki tekið málefni útibús Landsbankans til sérstakrar umfjöllunar, einkum þá eftir fall Lehman Brothers, sem mistök eða vanrækslu í þeim skilningi sem vikið var að í kafla II hér að framan. Af hálfu rannsóknarnefndarinnar er það gert m.a. með hliðsjón af þeirri lagaskyldu Fjármálaeftirlitsins að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila væri í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.“

Umbjóðandi minn getur ekki fallist á þær ályktanir nefndarinnar, að framangreint verði metið umbjóðanda mínum til mistaka eða vanrækslu. Rétt er að benda á að nefndin vísar ekki til ákveðinna lagaheimilda í þessu sambandi, auk þess sem ekki er ljóst hvað átt er við með „sérstakri umfjöllun“ því málefni útibúa Landsbankans höfðu verið og voru til umræðu á mismunandi vettvangi.

Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa það í huga að þó fall Lehman Brothers geti eftir á að hyggja talist marka ákveðin þáttaskil í þeirri atburðarás sem átti sér stað á alþjóðlegum fjármálamörkuðum haustið 2008, þá var það ekki ljóst á þeim tíma, og fleiri atriði höfðu áhrif á hvernig markaðir þróuðust. Aðrir stórir atburðir sem urðu í kringum 25. september 2008 höfðu einnig áhrif á atburðarásina, svo sem fall Washington Mutual í Bandaríkjunum (stærsta gjaldprot fjármálastofnunar í Bandaríkjunum) og tregða Bandaríkjaþings á að samþykkja björgunarpakka stjórnvalda. Þann sama dag, þ.e. 25. september 2008, bárust fréttir af því að Seðlabanki Íslands væri ekki með í skiptasamningum bandaríska seðlabankans við norræna seðlabanka og Glitnir banki hf. leitaði eftir fyrirgreiðslu Seðlabankans.

Góða lýsingu á þessu má sjá í grein Financial Times þann 4. október 2008 undir fyrirsögninni „Shockwaves that took Europe by surprise“, þar sem segir meðal annars:

„When the US authorities allowed Lehman Brothers to fail last month, nobody expected that the decision would trigger a wave of nationalisations, rescues and government interventions across Europe.“

Þrátt fyrir að órói hafi verið á fjármálamörkuðum á þessum tíma þá virtist hann ekki beinast sérstaklega að íslensku bönkunum og tjón þeirra vegna Lehman var talið viðráðanlegt eða 0,5% - 1,3% áhætta af eiginfjárgrunni þeirra.

Það er einnig til marks um það að íslensk stjórnvöld töldu fall Lehman Brothers ekki vera fyrirboða dómsdagsáhrifa að ekki var talið nauðsyn á sérstökum fundahöldum í framhaldi af falli bankans.

Þannig var haldinn stjórnarfundur hjá Fjármálaeftirlitinu þann 12. september 2008, þar sem fjallað var um innlánasöfnun Landsbankans í útibúum. Enginn taldi ástæðu til þess að efna til sérstaks stjórnarfundar eftir fall Lehman.

Samráðshópur stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hittist 16. september 2008, daginn eftir fall Lehman Brothers. Fjallað var um fall Lehman og óróa á alþjóðlegum mörkuðum, en af fundargerð fundarins má ráða að ekki komu fram sérstakar áhyggjur af því að bráður lausafjárskortur bankanna væri í sjónmáli. Þess í stað var áfram rætt um almennan viðbúnað og samskipti við erlenda eftirlitsaðila vegna útibús Landsbankans í Bretlandi. Ekki þótti ástæða til að boða til næsta fundar í samráðshópnum fyrr en þann 2. október 2008, þ.e. rúmum hálfum mánuði síðar.

Að síðustu má nefna að innan Fjármálaeftirlitsins var starfandi sérstakur viðbúnaðarhópur sérfræðinga þess, sem átti fund þann 16. september 2008. Þar var rætt um stöðuna vegna viðræðna um innlánatöku Landsbankans í útibúum, en næsti fundur var hins vegar ekki áætlaður fyrr en 29. september 2008.

Þá skal á það bent að í viðræðum sænska Seðlabankans við fulltrúa Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins eftir fall Lehman Brothers var ekki reiknað með neinum stórvægilegum áföllum vegna Lehman. Í því sambandi er rétt að nefna sérstaklega minnisblað Sveriges Riksbank „*An assessment of Icelandic banks: Update September 2008 – revisited*“, dags. 25. september 2008, sem vitnað er til í kafla II. B. 2. 3. b. hér að framan. Samkvæmt minnisblaðinu var talið að Kaupping banki hf. og Landsbanki Íslands hf. ættu nægt laust fé til næstu 10-12 mánaða og Glitnir banki hf. til næstu 5 mánaða (eða 15 mánaða að mati Seðlabanka Íslands, svo sem getið er í minnisblaðinu). Drög að þessu mati lágu fyrir þann 22. september 2008.

Einnig er rétt að vísa til kafla II. B. 2. 3. b. hér að framan um lausafjareftirlit, þar sem fram kemur að lausafjárskýrslur bankanna (með frádragi) í ágúst og september 2008 sýndu að þeir hefðu nægt aðgengi að lausafé til næstu mánaða, bæði í öllum myntum og einnig í öllum myntum öðrum en krónum. Niðurstöður þeirra skýrslna gáfu því enga ástæðu til sérstaks ótta eða aðgerða af hálfu Fjármálaeftirlitsins eða annarra stjórnvalda. Það skal þó engu að síður áréttað að Fjármálaeftirlitið hafði ekki lögbundna eftirlitsskyldu með lausafjárstöðu eða gjaldeyrisjöfnuði.

Þessu til viðbótar má benda á að áritað hálfársuppgjör Landsbankans í ágúst 2008 benti ekki til bráðrar hættu fyrir bankann. Þar kom fram að eiginfjárlutfall væri 10,3% hagnaður var af grunnstarfsemi og lausafjárstaða var sögð sterk eða 7,8 milljarðar Evra. Engin sérstök ástæða var til þess að vantreysta reikningsuppgjörinu enda eru víðtæk eftirlitsskerfi innan fjármálafyrirtækja (svo sem áhættustýring, innri endurskoðun, endurskoðunarnefnd og stjórn) og sérstakar skyldur ytri endurskoðanda sbr. 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Aðrir aðilar svo sem lánshæfismatsfyrirtæki, treystu á uppgjör fjármálafyrirtækja og byggðu ákvarðanir sínar á þeim.

Að síðustu er rétt að benda á að á þessum tíma voru málefni tengd innlánnum Landsbankans í útibúum erlendis í ákveðnu ferli og var vonast eftir því að ásættanleg lausn næðist á næstu vikum þar á eftir.

II. B. 2. 7. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (liður III.6. í bréfi nefndarinnar, dags. 10. febrúar 2010).

Í bréfi nefndarinnar segir meðal annars, að nefndin hafi til athugunar hvort af hálfu Fjármálaeftirlitsins og af umbjóðanda mínum sem forstjóra stofnunarinnar hafi nægjanlega verið sinnt um eftirlitsskyldu með starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á grundvelli 15. gr. laga nr. 98/1999. Þá lætur nefndin að því liggja, að tilefni hafi verið til þess af hálfu umbjóðanda míns að beita „*hinni lögbundnu eftirlitshemild Fjármálaeftirlitsins með formlegum hætti til þess að gera hlutaðeigandi aðilum grein fyrir því misvægi sem var að myndast milli eigna sjóðsins og skuldbindinga hans*“.

Umbjóðandi minn getur ekki fallist á framangreindar ályktanir nefndarinnar. Þá er umbjóðandi minn ósammála þeirri túlkun, sem nefndin virðist leggja til grundvallar að því er varðar heimildir og skyldur Fjármálaeftirlitsins í tengslum við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Í því sambandi skal einkum bent á eftirfarandi:

- i) Starfsemi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta byggir á lögum nr. 98/1999. Í lögnum er mælt fyrir um aðild að sjóðnum, greiðslur í sjóðinn og rekstur hans að öðru leyti. Starfsemi sjóðsins er tiltölulega einföld og þar er ekki rými fyrir mat, hvorki af hálfu Fjármálaeftirlitsins né annarra aðila.

Í ljósi þeirra atburða, sem átt hafa sér stað undangengin misseri á fjármálamörkuðum og snerta einkum lcesave reikninga Landsbanka Íslands hf., má segja að löggjöfin í tengslum við Tryggingarsjóðinn hafi reynst gölluð. Hvorki umbjóðandi minn né Fjármálaeftirlitið voru í aðstöðu til að mæla fyrir um breytta framkvæmd að því leyti, heldur var það á forræði löggjafans. Jafnframt er rétt að benda á að stjórn sjóðsins bar skv. 5. mgr. 4. gr. laga um sjóðinn, að gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni til lágmarkseignar sjóðsins á tveggja ára fresti eða oftár ef ástæða þætti til. Var þannig að hálfu löggjafans settur upp farvegur til að vekja athygli á nauðsyn lagabreytinga vegna aukinnar áhættu sjóðsins.

- ii) Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að uppbygging sjóðsins var ekki lakari en almennt gerðist erlendis. Meðalstærð slíkra tryggingarsjóða nam um 0,7% innstæðna innan ESB (0,5% í „gömlu“ ESB ríkjunum) samkvæmt skýrslu Framkvæmdastjórnar ESB um innstæðutryggingar frá maí 2008 (Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes) (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/deposit/report_en.pdf).

Þá má nefna, að samkvæmt sömu skýrslu hefðu tryggingarsjóðir ESB landanna þurft á innspýtingu á fé að halda sem nam (að meðaltali) 48földu verðmæti sjóðanna til að ráða við skilgreint stórt áfall. Enn meira hefði því þurft til að ráða við kerfishrun.

- iii) Þrátt fyrir framangreint hafði umbjóðandi minn hvatt til þess að hafist yrði handa við að endurskoða lög um Tryggingarsjóðinn í lok árs 2006, sem og að sú endurskoðun yrði viðtækari en sérstakar óskir Landsbanka Íslands hf. til viðskiptaráðuneytisins náðu til. Endurskoðun á lögnum mun hafa hafist árið 2007, en var ekki lokið við fall bankanna.
- iv) Umbjóðandi minn tók einnig málefni Tryggingarsjóðsins til umfjöllunar á fundum samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað þar sem viðeigandi stjórnvöld er fara með málefni Tryggingarsjóðs, ríkisfjármál, lausafjárefirlit og fjármálastöðugleika áttu sæti. Þannig benti umbjóðandi minn á það á fundi þann 15. nóvember 2007, að erlend innlán væru orðin meirihluti innlána íslensku bankanna og því þyrfti að huga að stærð og styrk Tryggingarsjóðs í því sambandi.

Þá benti umbjóðandi minn á það á fundi samráðshópsins þann 22. júlí 2008 að æskilegt væri að óska eftir því við bankana að þeir greiddu fyrirfram í sjóðinn, í stað þess að greiða eftirá svo sem lög nr. 98/1999 kváðu á um. Þá hugmynd árétaði umbjóðandi minn á fundi hópsins þann 12. ágúst 2008.

Þessu til viðbótar er rétt að geta þess að á markmiðsfundum með stjórnendum viðskiptabankanna þriggja í lok árs 2007 ræddi umbjóðandi minn um nauðsyn þess lögum um sjóðinn yrði breytt og hann gerði ráð fyrir stuðningi bankanna við það. Sama atriði var tekið upp við bankana á fundi umbjóðanda míns og stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins, auk fulltrúa Seðlabankans, á fundum með stjórnendum bankanna í byrjun mars 2008.

Jafnframt voru stjórnendur Landsbankans hvattir til þess af forsvarsmönnum Fjármálaeftirlitsins að færa innlánsreikninga sína yfir í dótturfélag. Lagaheimildir stóðu hins vegar ekki til þess að beita þvingunum vegna þessa. Skal í því sambandi haft í huga að taka innlána er hluti af hefðbundinni starfsemi viðskiptabanka, sem þeim er heimilt að stunda á grundvelli starfsleyfis síns innan Evrópska efnahagssvæðisins. Jafnframt verður takmörkunum á starfsleyfi ekki komið við nema skilyrði 9. gr. laga nr. 161/2002 eigi við og þá einungis varðandi fjármálafyrirtækið í heild sinni en ekki vegna einstakra starfsstöðva. Breytingar á lagaákvæði þessu liggur nú fyrir Alþingi, sbr. 4. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki (mál nr. 343, þskj. 614).

Að síðustu er rétt að minna á, að ekki reynir á Tryggingarsjóðinn nema við greiðsluþrot banka. Eins og áður hefur verið rakið gáfu kennitölur bankanna, hvort heldur varðandi eigið fé eða laust fé, ekki vísbendingu um að bráðhætta á slíku væri yfirvofandi.

Með hliðsjón af framangreindu telur umbjóðandi minn að ályktanir nefndarinnar byggi á röngum skilningi á valdheimildum Fjármálaeftirlitsins og möguleikum stofnunarinnar til að gera sérstakar og formlegar kröfur til eftirlitsskylds aðila sem starfaði innan afmarkaðs og skilgreinds lagaramma og í samræmi við þau lagaákvæði sem um hann giltu. Þá áréttar umbjóðandi minn að hann kom ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi aðila um gagnsemi þess að breyta lögum og styrkja Tryggingarsjóðinn, til dæmis með því að taka upp fyrirframgreiðslur. Verður því ekki betur séð en að umbjóðandi minn hafi meira en fullnægt þeim skyldum, sem á hann verða lagðar í tengslum við Tryggingarsjóðinn.

III. NIÐURLAG.

Hér að framan er getið helstu sjónarmiða og athugasemda umbjóðanda míns í tilefni af bréfi Rannsóknarnefndar Alþingis til hans, dags. 10. febrúar 2010.

Ekki ber að skilja þær athugasemdir, sem færðar eru fram í bréfi þessu af hálfu umbjóðanda míns, sem tæmandi að því er varðar þau efni sem bréfið varðar. Áskilur umbjóðandi minn sér allan rétt til að koma á framfæri við Rannsóknarnefnd Alþingis og aðra aðila frekari sjónarmiðum eftir því sem umbjóðandi minn kann að telja tilefni til.

Bréf þetta er boðsent Rannsóknarnefnd Alþingis.

Virðingarfyllst,
LANDSLÖG - LÖGFRÆÐISTOFA



Viðar Lúðvíksson, hfl.

Hjálaqt afrit:

1. Yfirlýsing Höllu Einarsdóttur, dags. 22. febrúar 2010.

Yfirlýsing

Þegar Jónas Fr. Jónsson tók til starfa sem forstjóri Fjármálaeftirlitsins var í fyrsta skipti sem stjórnendur þess sýndu áhuga upplýsingtækni og mikilvægi hennar fyrir starfsemina. Sett var fram heildstæð sýn og metnaðarfull stefnumörkun varðandi upplýsingtæknimál stofunarinnar og horft til framtíðar. Af ýmsum skiljanlegum ástæðum tókst ekki að ná öllum markmiðum stefnunar í tíma, enda komu upp frekari verkefni og meiri tíma þurfti til að ljúka öðrum. Hins vegar náðist verulegur árangur og umbylting varð í upplýsingatæknimálum á árunum 2006-2008.

Reykjavík, 22. febrúar 2010,


Halla Einarsdóttir