

Davíð Oddsson
Vb_Ug[HE]GY 'Wb_UagUbXgc[formaður bankastjórnar

- 5.1. Bréf frá rannsóknarnefnd Alþingis – sent 8. febrúar 2010
- 5.2. Bréf vegna framlengingar á fresti til andmæla – sent 17. febrúar 2010
- 5.3. Svarbréf frá Davíð Oddssyni til rannsóknarnefndar Alþingis – mótttekið 24. febrúar 2010

Rannsóknarnefnd Alþingis

Reykjavík, 8. febrúar 2010.

Hr. Davíð Oddsson

I.

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

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

Af ofangreindu tilefni og með vísan til 1. mgr. 1. 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

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

Mórtens 8/2 2010

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

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

hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarcaðinn 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 færist sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana. Spurt sé hver tók tilteknar ákvarðanir eða hver átti að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. Pessum 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 telji rétt að heimfæra það undir „mistök eða vanrækslu“ í skilningi 1. gr. laganna eins og skyra ber hana með hlíðsjón af framangreindum lögskýringarsjónarmiðum. Í skýrslu nefndarinnar kann því eftir atvikum að verða fjallað um fleiri atriði vegna starfa yðar sem seðlabankastjóri sem nefndin telur að finnsluverð þótt nefndin telji þau ekki falla undir hugtökin „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 þeirra atburða.

Þau atriði sem yður er hér með veitt tækifæri til að koma að skriflegum athugasemdum um í samræmi við 13. gr. laga nr. 142/2008 lúta að störfum yðar sem seðlabankastjóri og þar með hluta af bankastjórn Seðlabanka Íslands. Samkvæmt þágildandi 23. gr. laga nr. 36/2001 sátu þrír bankastjórar í bankastjórninni. Einn þeirra var formaður bankastjórnar en tekið var fram að bankastjórnin bæri ábyrgð á rekstri bankans og færi með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki væru falin öðrum í lögunum. Nánari ákvæði um starfshætti bankastjórnarinnar voru í lögunum. Nefndin vísar jafnframt til þess að við skýrslutöku fyrir nefndinni var rætt við yður um mörg af þessum atriðum.

III.

1.

Þegar virt er bréf það, sem Seðlabanki Íslands sendi Fjármálaeftirlitinu 13. nóvember 2007 um veðlán Icebank, má draga þá ályktun að stjórn Seðlabanka Íslands hafi verið orðið ljóst í nóvember 2007 að íslensku bankarnir væru farnir að stunda það í ríkum mæli að gefa út óvarin skuldabréf sem síðan voru sold öðrum fjármálfyrirtækjum, einkum Icebank, sem aftur notuðu skuldabréfin sem veð til þess að afla sér lána frá Seðlabankans um að

¹ Alþ. 2008-2009, A-deild, bls. 1076.

lán séu ekki veitt gegn veði í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækis. Þrátt fyrir þessa vitneskju verður hvorki séð að Seðlabanki Íslands hafi spornað við slíkum veðsetningum né reynt að afla sér traustari veða. Samtímis urðu minni fjármálastofnanir stórir lánadrottnar stóru bankanna þriggja, með þeirri áhættu sem því fylgdi.

Það var ekki fyrr en 17. júlí 2008 að Seðlabanki Íslands virtist loks ætla að bæta veðstöðu sína. Hann sendi bönkunum samhljóða bréf þar sem m.a. sagði: „Seðlabankinn þarf að huga að gæðum veðbókar sinnar, eignadreifingu og mótaðilaáhættu gagnvart hverju fjármálafyrirtæki fyrir sig. Nú er svo komið að bregðast þarf við. Ekki er eðlilegt að fjármálafyrirtæki geti með skuldabréfaútgáfu sín á milli stýrt lausafjárfyrirgreiðslu Seðlabankans.“ Því næst segir í bréfinu: „Frá og með 17. júlí verða að engin ný óvarin skuldabréf á innlend fjármálafyrirtæki samþykkt veðhæf nema að undangenginni sérstakri athugun. Sett verða fjárhæðamörk á hvern útgefanda fyrir sig og fjármálafyrirtækjum gefinn ákveðinn tími til að laga sig að breyttum reglum. Seðlabankinn mun einnig breyta reglum um veð til þess að auðvelda fjármálafyrirtækjum notkun varinna skuldabréfa í viðskiptum við bankann.“ Ekki verður séð að þeirri stefnubreytingu Seðlabankans sem sett er fram í bréfinu hafi í raun verið fylgt eftir að nokkru ráði.

Í skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd Alþingis 7. ágúst 2008 sagði Davíð Oddsson að ekki hefði verið hægt að loka á þessi veð þar sem fréttir um slíkt hefðu orðið bönkunum að falli. Einnig sagði hann að Seðlabankinn hefði „þá þurft að margfalda starfsfólkið ef við hefðum ætlað að fara að skipta út bréfum“. Jafnframt sagði hann að bankarnir hefðu ekki átt neitt annað til að leggja inn: „Bankarnir áttu þá ekkert til [...] bankarnir voru að deyja.“ Að lokum sagði Davíð Oddsson að meginástæðan fyrir þessum fyrirgreiðslum „[hefði verið] sú að við vildum í heimagjaldmiðlinum veita sömu fyrirgreiðslu við þessar erfiðu aðstæður – krafan var alls staðar sú, yfirlýsingar ríkisvalds alls staðar var sú að það yrði allt gert sem hægt væri til að styðja við bakið á bankakerfinu, alls staðar í heiminum [...]“

Heimild Seðlabankans til að veita lánastofnunum lán með kaupum á veðbréfum er samkvæmt 7. gr. laga 36/2001 bundin því skilyrði að þau séu veitt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Um ábyrgð á skuldbindingum Seðlabankans er mælt fyrir um í 2. mgr. 1. gr. sömu laga. Minnt skal á að bankastjórn Seðlabankans hafði frá því snemma árs 2008 lýst fyrir ráðherrum úr ríkisstjórn áhyggjum af alvarlegri stöðu íslensku bankanna og átti aðild að samráði stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað þar sem ítrekað voru lögð fram og fjallað um gögn, m.a. frá Seðlabankanum, um nauðsyn þess að gerð yrði viðbúnaðar- og aðgerðaáætlun vegna þess hvernig horfði um stöðu íslensku bankanna. Við mat á því hvort Seðlabanka Íslands hefði getað aflað betri veða án þess að slíkt hefði farið í hámæli og valdið falli bankanna, verður ekki fram hjá því litið að Seðlabanki Evrópu og Seðlabanki Lúxemborgar gerðu ítrekaðar breytingar á veðkröfum vegna lánveitinga til íslensku bankanna í gegnum dótturfélög þeirra og hafði Seðlabanka Íslands fulla vitneskju um það, en almenningur ekki. Þegar eignasöfn bankanna við fall þeirra eru virt verður heldur ekki séð að bankarnir hafi ekki haft neinar aðrar eignir til að leggja að veði þótt staða þeirra hafi verið misgóð að því leyti. Í þessu ljósi hefur rannsóknarnefndin til athugunar hvort það hafi verið mistök og vanræksla í þeirri merkingu sem lýst var hér að framan af

hálfu bankastjórnar Seðlabanka Íslands að hafa ekki gripið til frekari ráðstafana til að takmarka mögulegt tjón bankans og freista þess, eins og dæmi voru um að aðrir seðlabankar höfðu gert, að afla betri veða við þessar aðstæður.

2.

Fyrir nefndinni hefur verið upplýst að þrátt fyrir að Seðlabankinn hafi frá því í september 2003 safnað upplýsingum um stöðu innlána erlendra aðila var það fyrst eftir að reglum um bindiskyldu var breytt í mars 2008 sem gerður var greinarmunur á innstæðum erlendra aðila í útibúum íslensku bankanna erlendis annars vegar og útibúum innanlands og höfuðstöðvum hins vegar. Það var því fyrst eftir þessar breytingar á upplýsingasöfnun Seðlabankans sem bankinn hóf að safna upplýsingum sem sýndu stöðu innlána á þeim innánsreikningum sem bankarnir voru að bjóða upp á erlendis og féllu undir Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta.²

Nefndin minnir á að þessi söfnun bankanna á innlánum erlendis hófst á árinu 2005 í formi heildsöluinnlána. Haustið 2006 hóf Landsbankinn söfnun innlána á Icesave reikninga í Bretlandi. Aukning þessara erlendu innlána varð í tilviki allra bankanna mest á árinu 2007 og þá einnig áhrif þeirra í stýringu lausafjár bankanna og skuldbindingar innstæðutryggingarsjóðsins á Íslandi. Í skýrslu af yður fyrir nefndinni 26. maí 2009 kom fram að einn af framkvæmdastjórum Landsbankans hefði síðla árs 2007 upplýst yður um að þeir fjármunir sem væru að koma inn í formi innlána í útibúum bankans erlendis væru ekki fluttir til Íslands og það hafi ekki verið fyrr en eftir mitt ár 2008 að þið í bankastjórninni hefðuð skynjað hver hefði verið leið þessara fjármuna innan bankans. Davíð Oddson sagði í skýrslu sinni fyrir nefndinni 7. ágúst 2009 að það hefði fyrst verið þegar líða tók á árið 2008 sem bankastjórnin hefði gert sér grein fyrir að peningar sem komu inn á Icesave reikninga væru að einhverju marki fluttir til Íslands.

Nefndin vekur í þessu sambandi athygli á því að hinn 3. mars 2008, funduðu Davíð Oddsson og Ingimundur Friðriksson í Seðlabanka Bretlands með Mervyn King, aðalbankastjóra, og Sir John Gieve, yfirmanni fjármálastöðugleikadeildar bankans. Í minnisblaði Seðlabanka Íslands segir að Davíð hafi á fundinum lagt áherslu á: „að staða bankanna væri býsna góð“. Í beinu framhaldi segir: „Lausafjárstaða þeirra væri rúm enda hefðu þeir dregið mikilvægan lærðom af reynslu sem þeir gengu í gegnum á árinu 2006.“ Síðar í minnisblaðinu segir: „Ráða mátti af orðum forsvarsmanna Bank of England að þeir hefðu ekki nægar upplýsingar til þess að meta rétt stöðu íslensku bankanna. Peir töldu t.d. að innlán sem safnað er í Bretlandi væru meira og minna notuð til þess að fjármagna hraðan vöxt útlána á Íslandi.“ Í minnisblaðinu segir einnig: „Augljóst var af orðum forsvarsmanna Bank of England að þeir voru uppteknir af mögulegum afleiðingum þess að mikið yrði tekið út af reikningum í bönkum, þ.m.t. Landsbanka Íslands í London. Það gæti haft smitáhrif. Peir voru nokkuð uppteknir af fyrirkomulagi innstæðutrygginga og hvernig á þær myndi reyna ef til kæmi.“

² Minnisblað Seðlabanka Íslands til rannsóknarnefndarinnar, dags. 28. maí 2009.

Rannsóknarnefnd hefur það til athugunar hvort bankastjórn Seðlabankans hafi sýnt af sér vanrækslu í starfi í þeiri merkingu sem lýst er í kafla II. hér að framan með því að afla ekki fyrr tölulegra upplýsinga um skiptingu innlána erlendra aðila milli útibúa bankanna erlendis og starfsstöðva þeirra hér á landi. Sérstaklega á þetta við um hvernig Landsbankinn nýtti þá fjármuni sem komu inn á Icesave reikninga útibúsins í London í fjárstýringu sinni og þá hvort þeir væru í einhverjum mæli fluttir til Íslands eða notaðir í tengslum við fjármögnun höfuðstöðva bankans á Íslandi eða á öðrum starfssvæðum bankans. Hér var um að ræða verulega fjármuni með tilliti til möguleika bankans til að mæta útgreiðslum ef áhlaup yrði gert á Icesave reikningana. Upplýsingar um hvort bankinn væri að nýta þessa fjármuni t.d. til útlána á Íslandi hlutu því að skipta máli við eftirlit og mat á fjármálastöðugleika á Íslandi. Þá fær nefndin ekki annað séð en það sem kom fram á fundi seðlabankastjóra með fyrirsvarsmönnum Seðlabanka Bretlands hefði átt að gefa bankastjórn Seðlabanka Íslands sérstakt tilefni til að ganga eftir glöggum upplýsingum um þessi mál og koma þeim á framfæri við Seðlabanka Bretlands ef þær voru ekki í samræmi við þau orð sem látin voru falla á fundinum.

3.

Rannsóknarnefndin hefur einnig til athugunar hvort af hálfu bankastjórnar Seðlabankans hafi nægjanlega verið brugðist við í formi upplýsingaöflunar og ráðstafana með tilliti til þeirra áhrifa sem söfnun bankanna á innlánum í útibúum erlendis hafði, og þá einnig á skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, með tilliti til áhættuþáttu gagnvart íslenska fjármálakerfinu og þar með fjármálastöðugleika Íslands, ef til áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna. Enn minnir rannsóknarnefndin á að umrædd innlán voru fyrst og fremst að aukast á árinu 2007 en það er fyrst á árinu 2008 sem þess sér stað í gögnum sem nefndin hefur fengið afhent, m.a. frá Seðlabankanum, og við skýrslutökur fyrir nefndinni að í samskiptum bankastjórnar Seðlabankans við fyrirsvarsmenn bankanna, t.d. Landsbankans, hafi verið rætt um mögulegar leiðir til að draga úr áhrifum og þeirri áhættu sem þessum innlánum fylgdi um framangreind atriði, sérstaklega vegna Icesave reikninga í Bretlandi. Rannsóknarnefndin tekur fram að hún fær ekki séð af fyrirliggjandi gögnum að bankastjórn Seðlabankans hafi beint og með formlegum hætti sett fram gagnvart bönkunum, og þá sérstaklega gagnvart Landsbankanum, tillögur eða boðað aðgerðir af sinni hálfu til að sporna við og takmarka þau neikvæðu áhrif sem umrædd innlánasöfnun erlendis gat haft með tilliti til fjármálastöðugleika hér á landi ef til meiri háttar áfalla kæmi í rekstri íslensku bankanna og það reyndi á greiðsluskuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem komið hafa fram við athugun nefndarinnar var því lýst af hálfu Landsbankans í febrúar 2008 gagnvart bankastjórn Seðlabankans að til umræðu væri að flytja Icesave reikningana yfir í dótturfélag bankans í London. Í drögum að fundargerð frá fundi bankastjórnar Seðlabankans með bankastjórum Landsbankans 14. júlí 2008 var upplýst af hálfu Landsbankans í tilefni af fyrirspurn seðlabankastjóra að undirbúningur að flutningi Icesave reikninganna yfir í dótturfélag væri ekki hafinn. Fram kom í skýrslu Davíðs Oddssonar fyrir rannsóknarnefndinni að þetta hefði komið bankastjórn

Seðlabankans mjög á óvart þar sem hún hefði staðið í þeirri trú að unnið hefði verið að flutningi Icesave reikninganna yfir í dótturfélag frá því að þetta bar á góma á fundi hennar með bankastjórum Landsbankans snemma árs 2008 og hefðu seðlabankastjórar ekki fyrr verið látnir vita um stefnubreytingu Landsbankans að þessu leyti. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum voru það eigin áform Landsbankans sem upphaflega leiddu til áforma um flutning Icesave reikninganna yfir í dótturfélag og það mál komst síðan aftur á dagskrá vegna kröfu breska fjármálaeftirlitsins þar um í byrjun júlí 2008. Það verður hins vegar ekki séð að bankastjórn Seðlabanki Íslands hafi gagnvart Landsbankanum eða öðrum stjórnvöldum sem kunnu að geta haft aðkomu að því máli óskað eftir að fyrir lægi tímasett áætlun um hvenær þessi áform um flutning yfir í dótturfélag ætti að koma til, og þá þannig að hægt væri að fylgjast með því og knýja á um að hún gengi eftir.

Söfnun íslensku bankanna á innlánum frá einstaklingum með netreikningum í útibúum þeirra erlendis varð til þess að auka verulega þær skuldbindingar sem kynnu að falla á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Þessi innlán voru líka í erlendum gjaldeyri og, eins og ákvæði þágildandi laga um Tryggingarsjóðinn voru, varð í samræmi við almennar reglur kröfuréttar að gera ráð fyrir að ef Tryggingarsjóðurinn þyrfti að inna af hendi greiðslur vegna þessara erlendu innlána þyrftu þær greiðslur að fara fram í gjaldmiðli þess lands þar sem viðkomandi útibú starfaði. Með tilliti til verkefna Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika og gjaldeyrismála hefur rannsóknarnefndin í ljósi þess hvernig hin erlendu innlán einstaklinga urðu til að auka skuldbindingar Tryggingarsjóðsins tekið til athugunar hvort og þá hvernig bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi brugðist við sérstaklega vegna þessara skuldbindinga og hvort hún hafi í því sambandi sýnt af sér háttsemi sem talin verði til vanrækslu í þeirri merkingu sem lýst er í kafla II. hér að framan. Eins og fyrr var rakið hafa ekki komið fram gögn eða upplýsingar fyrir nefndinni um formleg viðbrögð af því tagi gagnvart bönkunum, stjórn Tryggingarsjóðsins eða þeim stjórnvöldum sem gátu átt hlut að máli að öðru leyti en því sem fram kemur í fundargerðum, drögum að fundargerðum og öðrum minnispunktum um að mál þessu tengd hafi verið til umræðu.

4.

Upplýst er að 5. ágúst 2008 setti Landsbanki Íslands fram beiðni til Seðlabanka Íslands um fyrirgreiðslu upp á 2,5 milljarð breskra pundu til þess að gera honum kleift að flytja Icesave innlánsreikninga úr útibúi sínu í London yfir í dótturfélag þar. Fram hefur komið hjá seðlabankastjórum og framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabankans að þeir hafi fengið frá bankastjóra Landsbankans upplýsingar um viðhorf eftirlitsaðila í Bretlandi, eða að minnsta kosti meint viðhorf slíkra aðila, til gæða útláanasafns Landsbankans. Þau viðhorf voru þess eðlis að hlaut vekja ugg hjá starfsmönnum seðlabankans. Minnt skal á að þarna hafði Landsbankinn óskað eftir fyrirgreiðslu Seðlabankans sem nam tvöföldu markaðsvirði Landsbankans eins og það var þá skráð í kauphöll og nær þriðjungi af landsframleiðslu. Með tilliti til hlutverks Seðlabankans við að varðveita fjármálastöðugleika, og þá eftir atvikum sem lánveitanda íslensku bankanna til þrautavara, hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort telja beri þá háttsemi bankastjórnarinnar

til vanrækslu í skilningi II. kafla hér að framan að hafa ekki gengið úr skugga um hvort rétt væri borið um viðhorf breska fjármálaeftirlitisins og hins vegar að þessar upplýsingar einar og sér hafi ekki gefið tilefni til þess að Seðlabankinn kannaði sjálfur eða óskaði sérstaklega eftir því við Fjármálaeftirlitið að gæði útlána Landsbankans yrðu könnuð og þar með hvort fyrir hendi væri í reynd eiginfjárvandi hjá bankanum.

Vakin er athygli á því að hugmynd Landsbankans um umrædda fyrirgreiðslu var sett fram 5. ágúst 2008 en drög að minnisblaði starfsmanna Seðlabankans um þessa beiðni eru dags. 26. ágúst 2008. Í drögunum kemur fram sú afstaða starfsmannanna að rétt sé að láta reyna á þolmörk og sveigjanleika FSA um yfirfærslu á lánasafninu og möguleika á því að eigendur Landsbankans leggi honum til aukið fé. Í millitíðinni, 15. ágúst 2008, kom fram bréf frá FSA til Landsbankans sem olli miklum áhyggjum. Ekki er að sjá að nein afstaða sé til þess tekin í fyrnlefndu minnisblaði. Ekki er heldur að sjá að Seðlabankinn hafi fylgt málinu eftir þrátt fyrir þá alvarlegu aðstöðu sem Landsbankinn var þá kominn í, ekki síst í ljósi hótana FSA um að beita formlegum valdheimildum sínum gagnvart útibúi Landsbankans í London.

Af þessu tilefni hefur rannsóknarnefnd Alþingis það til athugunar hvort telja beri þessar athafnir og athafnaleysi bankastjórnar Seðlabanka Íslands til vanrækslu eða mistaka í skilningi II. kafla hér að framan.

5.

Af hálfu Þorsteins Más Baldvinssonar, stjórnarformanns Glitnis banka hf., er því lýst svo að hann hafi farið á fund formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands 25. september 2008 til að kynna honum að hann hefði áhyggjur af því að bankinn gæti staðið í skilum á láni sem var á gjalddaga 15. október sama ár.

Af skýrslu Davíðs Oddssonar, formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands, fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ráðið að Seðlabankinn hafi litið svo á að lána fyrirgreiðslan sem um var beðið hafi í eðli sínu verið ósk um lán til þrautavara. Á grundvelli 2 mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 getur Seðlabankinn, þegar sérstaklega stendur á og hann telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins, veitt lánastofnunum í lausafjárvanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. 7. gr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

Hinn 31. desember 2001 gáfu Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið út áfangaskýrslu vegna viðbúnaðaráætlunar þeirra. Þessi áætlun er hluti af viðbúnaðaráætlun Seðlabanka Íslands og gagnasafni bankans um hana sem nefnt er „Svarta bókin“. Samkvæmt bankastjórnarsamþykkt nr. 1167 frá 20. ágúst 2008, sem er meðal efnis 1. kafla Svörtu bókarinnar um „Verklag við lausafjárstuðning“, er það fyrsta sem gera skal þegar beiðni um aðstoð vegna lausafjárvanda sem annast greiningu á stöðu málsins. Starfshópurinn á síðan að gera tillögu um afgreiðslu málsins. Í kafla 1.2.2 er að finna eyðublað fyrir tillögu starfshópsins til bankastjórnar. Samkvæmt grein 1.1 í framangreindri bankastjórnarsamþykkt skipa starfshópinn framkvæmdastjóri fjármálasviðs, sem gegnir formennsku, framkvæmdastjóri

upplýsingasviðs, framkvæmdastjóri alþjóða- og markaðssviðs og forstöðumaður viðbúnaðar.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort telja beri þá háttsemi bankastjórnar Seðlabanka Íslands, að láta með öllu hjá líða að fylgja eigin viðbragðsáætlun bankans við úrlausn á erindi Glitnis, eftir að erindið hafði verið greint sem ósk um þrautavaralán, og kalla þá saman umræddan starfshóp um viðbrögð við lausafjárvanda, til mistaka eða vanrækslu í þeim skilningi sem nánar er að vikið í kafla II hér að framan. Í þessu sambandi minnir nefndin á það að upplýst er að formaður starfshópsins, Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs, var staddur erlendis. Ekki hafa komið fram viðhlítandi skyringar á því af hverju hann var ekki kvaddur heim til starfa. Auk þess að eiga sæti í nefndum starfshópi hafði Tryggvi einnig tekið þátt í starfi samráðshóps þriggja ráðuneyta, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins um fjármálastöðugleika og viðbúnað.

6.

Ákvörðun Seðlabankans um hvort og hvernig hann leysir úr erindi lánastofnunar um fyrirgreiðslu til þrautavara líkt og þá sem fjallað er um í kafla III.4 hér að framan kann augljóslega að hafa bein áhrif á það hvort hlutaðeigandi lánastofnun geti framvegis rækt þær skyldur sem á henni hvíla samkvæmt því starfsleyfi sem hún hefur fengið frá stjórnvöldum og að sama skapi rétt hennar til að nýta sér leyfið. Þá kann ákvörðun Seðlabankans við þessar aðstæður að hafa afdrifarík áhrif á verðmæti eignarhluta í viðkomandi lánastofnun. Bankastjórn Seðlabankans heyrði á þessum tíma til svokallaðrar fjölskipaða stjórnvalda og í 3. mgr. 24. gr. laga nr. 36/2001 var tekið fram að ákvarðanir bankastjórnar skyldu skráðar og áritaðar af bankastjórn. Þegar litið er til þeirra atriða sem tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 36/2001 og haft í huga hversu afdrifarík og fjárhagslega mikilvæg ákvörðun um hvernig erindi lánastofnunar um slíka fyrirgreiðslu er afgreitt með tilliti til hagsmunu lánastofnunarinnar telur rannsóknarnefnd Alþingis að taka verði afstöðu til þess hvort slík ákvörðun verði talin fela í sér meðferð opinbers valds sem lúti reglum um stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í þessu sambandi þarf að gera greinarmun á ákvörðun um hvort Seðlabankinn beitir heimild sinni til að veita lánastofnun lán eða aðra fyrirgreiðslu til þrautavara og hugsanlegum síðari frágangi lánsskjala og samninga sem kunna að verða gerðir í tilefni af slíkri fyrirgreiðslu, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 23. mars 2000, mál nr. 407/1999. Rannsóknarnefndin tekur fram að hvað sem líður niðurstöðu um hvort að stjórnsýslulögin hafi átt við í þessu tilviki reynir á hvaða meginreglur stjórnsýsluréttarins hafi átt við um meðferð málsins, s.s. um rannsókn og tilkynningu um niðurstöðu máls o.fl.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort telja beri þá háttsemi bankastjórnar Seðlabanka Íslands, að fara hvorki að ákvæðum stjórnsýslulaga eða óskráðra meginreglna um rannsókn og tilkynningu um niðurstöðu máls, til mistaka eða vanrækslu í skilningi II. kafla hér að framan.

7.

Þegar þess er gætt hvaða upplýsingar voru til staðar í Seðlabanka Íslands þegar bankinn fjallaði um erindi Glitnis, samkvæmt því sem lagt hefur verið fyrir rannsóknarnefndina um rekstur, fjármögnun, útlánasafn og tengsl (smithættu) lána og veðsetninga milli íslensku bankanna og annarra aðila sem gátu haft verulega þýðingu um framtíðarstöðu íslenska fjármálakerfisins, telur rannsóknarnefndin ljóst að töluvert hafi skort á yfirsýn yfir stöðu Glitnis. Rannsóknarnefndin hefur því til athugunar hvort það teljist falla undir mistök og vanrækslu í þeirri merkingu sem lýst var hér framar að Seðlabanki Íslands hafi ekki á grundvelli 1. mgr. 29. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands aflað sjálfur milliliðalaust nánari upplýsinga um stöðu Glitnis banka hf., lánabókar hans og upplýsinga um önnur þau atriði sem haft gátu þýðingu fyrir mat á því hvort forsvaranlegt væri að veita bankanum þrautavaralán. Á þetta reyndi jafnframt við undirbúning þeirrar tillögu sem Seðlabankinn lagði til við fulltrúa ríkisstjórnarinnar um málefni Glitnis. Í því sambandi ber að leggja áherslu á að mál höfðu þróast hratt til verri vegar síðustu vikur þar á undan varðandi mat á eignum bankanna þannig að ástæða gat verið til að ætla að stjórvöld hefðu ekki áreiðanlegar upplýsingar. Þótt tíminn hafi verið mjög stuttur sem Seðlabankinn hafði til að rannsaka og undirbúa málið hefði verið hægt að senda starfsmenn bankans inn í Glitni og fara yfir bækur hans. Kom einnig á daginn að nokkrum dögum síðar gat endurskoðandi Seðlabanka Íslands, Stefán Svavarssonar, á einum degi aflað sér mun gleggri upplýsinga um stöðu Glitnis en Seðlabanki Íslands hafði haft á þessum tíma.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort telja beri þá háttsemi bankastjórnar Seðlabanka Íslands, að afla ekki milliliðalaust nánari upplýsinga um stöðu Glitnis banka hf., lánabókar hans og upplýsinga um önnur þau atriði sem haft gátu þýðingu á grundvelli 1. mgr. 29. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, til mistaka eða vanrækslu í þeim skilningi sem nánar var að vikið í II. kafla hér að framan.

8.

Rannsóknarnefnd Alþingis fær hvorki séð af þeim gögnum sem hún hefur fengið afhent frá Seðlabanka Íslands né öðrum upplýsingum sem hún hefur aflað, m.a. með skýrslutökum, að innan bankans hafi í reynd verið fjallað um hvað ætla mætti um trúverðugleika þeirra aðgerða sem Seðlabankinn lagði til í málefnum Glitnis þá helgi sem hér um ræðir. Af sömu gögnum og upplýsingum verður heldur ekki ráðið að seðlabankastjórar hafi gert stjórvöldum grein fyrir því að árangur af aðgerðum ylti alfarið á því að þær yrðu trúverðugar í augum erlendra fjárfesta og matsfyrirtækja. Þetta var þeim mun brýnna þar sem stjórnendum Seðlabankans mátti sem sérfróðum aðilum á þessu sviði vera ljóst að hætta væri á að inngríp ríkisins í Glitni, með þeim hætti sem lagt var til, yrði talin ótrúverðug aðgerð. Þar má í fyrsta lagi benda á að fjárhæðin sem um var að ræða var nálægt fjórðungi gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands. Þá er ástæða til að benda á að Glitnir, sem ekki hafði tekist að fjármagna sig á erlendum mörkuðum í um eitt ár, var með um 1,4 milljarða evra skuldbindingar á gjalddaga á næstu sex mánuðum, og voru þær upplýsingar opinberar. Við þetta bættist að Seðlabanki Íslands heldur ekki náð að efla gjaldeyrisforða sinn að

Rannsóknarnefnd Alþingis

neinu marki þrátt fyrir endurteknar yfirlýsingar um það markmið sitt. Þannig blasti við erlendum fjárfestum og matsfyrirtækjum að fjármagnsmarkaðir væru einnig lokaðir íslenska ríkinu. Það mátti því vera ljóst að mikil hætta var á að erlendir fjárfestar og matsfyrirtæki myndu álita að ríkið væri ekki sá bakhjarl sem Glitnir þurfti á að halda að svo stöddu, heldur fremur að Glitnir væri of stór biti fyrir ríkið, enda var bankinn með skuldir sem námu um tvöfaldri þjóðarframleiðslu Íslands. Þá verður heldur ekki séð af gögnum að líkur á hugsanlegri gjaldfellingu skuldbindinga Glitnis hafi verið metnar á rökstuddan hátt af Seðlabanka Íslands. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir í því sambandi einnig á að endurhverf lán Glitnis sem voru á gjalddaga strax í október 2008 námu um 500 milljónum evra og að heildsöluinnlán Glitnis í London námu samsvarandi fjárhæð. Báðar þessar fjármögnunarleiðir eru mjög næmar fyrir breytingum á högum banka, hvað þá lánsþefismatsbreytingum.

Rannsóknarnefnd Alþingis hefur það til athugunar hvort telja beri þá háttsemi bankastjórnar Seðlabanka Íslands, að leggja ekki í formi skriflegra gagna mat á trúverðugleika þeirra aðgerða sem Seðlabankinn lagði til í málefnum Glitnis og gera stjórnvöldum grein fyrir því að árangur af aðgerðunum ylti alfarið á því að þær yrðu trúverðugar í augum erlendra fjárfesta og matsfyrirtækja, til mistaka eða vanrækslu í þeim skilningi sem nánar var að vikið í II. kafla hér að framan.

IV.

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

Virðingarfyllst,
fyrir hönd rannsóknarnefndar Alþingis,

Páll Hreiðarsson

Rannsóknarnefnd Alþingis

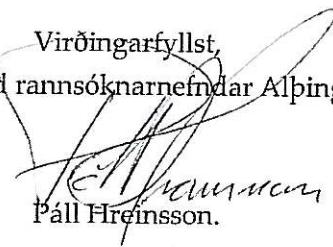
Reykjavík, 17. febrúar 2010.

Hr. Davíð Oddsson

Vísað er til bréfs rannsóknarnefndar Alþingis til yðar frá 8. 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. málsl. 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.

I

Að kvöldi 8. febrúar barst á heimili mitt bréf formanns nefndar samkvæmt lögum nr. 142/2008, fyrir hönd nefndarinnar, dagsett sama dag, þar sem mér var gefinn kostur á að lýsa viðhorfum mínum til nokkurra atriða sem tilgreind voru í bréfinu. Var það sagt gert með vísan til 1. mgr. 1. og 13. gr. framangreindra laga. Í framhaldi af þeirri tilvísun, vil ég vekja athygli á því, að 13. gr. laganna hlýtur óhjákvæmilega að vera skoðuð í ljósi niðurlags 1. mgr. 15. gr. sömu laga þar sem kveðið er á um að skýrslu nefndarinnar skuli skilað fyrir lok janúar 2010. Þegar 13. gr. laganna er skoðuð í ljósi skýrra fyrirmæla niðurlags 15. gr. verður vart dregin önnur ályktun en sú, að þeir borgarar, sem nefndarstarfið kann að hafa beinst að, og sem ekki höfðu með hæfilegum fyrirvara fyrir hið lögákveðna tímamark fengið tilkynningu nefndarinnar um að hún hygðist víkja að þeim í skilningi 13. gr. laganna, hafi ekki þurft að búast við slíkum tilkynningum síðar.

Óhjákvæmilegt er að vekja hér athygli á því, að í 1. mgr. 15. gr. laganna, eins og þau voru upphaflega samþykkt, var kveðið á um að „stefnt [skyldi] að því“ að endanlegri skýrslu yrði skilað eigi síðar en 1. nóvember 2009. Þeirri grein breytti Alþingi með lögum nr. 146/2009 og kvað þá fortakslaust á um að skýrslunni skyldi skilað fyrir lok janúar 2010. Hafði hvorki nefndin né aðrir nokkra heimild til að breyta því. Þessi lagabreyting var gerð að ósk nefndarinnar og í athugasemnum með frumvarpi að lögunum var hinn nýi tímafrestur sagður byggður á mati nefndarinnar sjálfrar.

Hafa má í huga, að nefndinni er í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008 heimilað að skila áfangaskýrslum eða skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar. Nefndin tók ekki þann kost, svo sem kunnugt er. Þá létt hún ekki á nokkurn formlegan hátt í ljós við mig, fyrir hið lögákveðna endanlega tímamark, að hún hygðist eftir það beina til mín erindi af því tagi sem vikið er að í 13. gr. laganna. Tel ég óhjákvæmilegt að vekja athygli á þessu, þó að ég muni ekki í bréfi þessu hafa uppi neinar vangaveltur um hvort í því, að virða ekki lögskipaðan skiladag skýrslunnar, hafi falist mistök eða vanræksla af hálfu nefndarmanna, enda er mér vel kunnugt um, að við krefjandi aðstæður undir margháttuðum þrýstingi kunna menn að skipa málum öðruvísi en síðari tíma menn kunna að mæla með, þegar þeir horfa til baka úr rólegri framtíð og geta velt hlutum fyrir sér fram og til baka.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 142/2008 skulu nefndarmenn gefa þeim, sem greinin tekur til, hæfilegan frest til að gera skriflegar athugasemdir við afstöðu nefndarmanna og lagatulkun. Ekki eru efni til að túlka þennan rétt á annan veg en sem almennan andmælarétt, sbr. stjórnsýslulög. Styðst sá skilningur meðal annars við greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 142/2008, en af henni er ljóst að átt er við hefðbundinn andmælarétt, enda er gert ráð fyrir að athugasemdirnar kunni að leiða til þess að nefndarmenn breyti afstöðu sinni og falli eftir atvikum frá gagnrýni sinni. Eins og áður er rakið barst bréf nefndarinnar allnokkru eftir að lögákveðinn lokafrestur nefndarinnar til að skila endanlegri gerð skýrslu sinnar rann út, og hvað þá frestur nefndarinnar til að beita ákvæðum 13. gr. laganna gagnvart einstaklingum. Í bréfinu, sem barst á heimili mitt að kvöldi 8. febrúar, var mér gefinn frestur til kl. 16:00 hinn 19. febrúar, til að nýta framangreindan andmælarétt, og sérstaklega tekið fram að annars yrði ekkert tillit tekið til

athugasemda minna. Nefndin tilkynnti síðan opinberlega að hún hefði sent ellefu öðrum einstaklingum sambærilegt erindi, sem og það að hún hygðist ljúka verki sínu endanlega eigi síðar en í lok þessa sama febrúarmánaðar. Má af því ráða að nefndin ætlaði sér í hæsta lagi níu daga frá því andmæli bærust henni til að ljúka verki sínu endanlega og þar sem ætla mátti að allur ytri frágangur ritsmíðarinnar væri þar talinn með, mátti ætla að tíminn væri skemmri en það.

Þegar þetta blasir við, kynnu margir að ætla að með bréfi því sem ég og fleira fólk fékk í síðustu viku, hafi í raun ekki staðið til að veita andmælarétt heldur eingöngu að uppfylla skilyrði 13. gr. nefndarlaganna. Því vil ég helst ekki trúa að óreyndu. Ljóst er þó, að til þess að borgari njóti í raun andmælaréttar verður að vera tryggt að andmælin verði tekin til raunverulegrar skoðunar, af aðila sem ekki hefur áður endanlega gert upp sinn hug til málefnisins. Fara verður fram á, að þau atriði sem fram koma í andmælunum verði hvert um sig vegin og metin efnislega og tekin til greina að hverju því leyti sem þau ekki verða hrakin með sterkari sjónarmiðum sem þá séu studd við skýran og ótvíraðan lagagrundvöll en ekki geðþóttu. Hyggist nefndin, eða einstakir nefndarmenn, sbr. niðurlag 5. gr. nefndarlaganna, ekki taka einstök andmæli til greina, verður að gera kröfu til þess að slík niðurstaða verði útskýrð og studd viðhlítandi lagagrunni. Verður hún augljóslega ekki byggð á öðru en því sem fram kemur í bréfi nefndarinnar 8. febrúar og ekki verða aðrar lagatúlkanir hafðar í frammi af henni en þar hafa komið fram, sbr. 13. gr. nefndarlaganna, en í greinargerð segir um þá grein, að sé afstaða nefndarinnar til einstakra álitamála reist á lagatúlkun þá sé nefndinni rétt að reifa þá lagatúlkun í bréfinu. Þá vek ég athygli á því, að í greinargerð segir einnig um 13. gr. laganna, að nefndin skuli gefa einstaklingum kost á að gera athugasemdir ef nefndin „lhugar“ að setja fram það „mat“ í skýrslu sinni til alþingis, að hlutaðeigandi einstaklingi „hafi hugsanlega orðið á mistök“. Er hér ljós sá skilningur, að þeir einstaklingar sem bréfið fá, skuli þar ekki standa frammi fyrir ákveðnum hlut heldur eingöngu atriðum sem til lhugunar séu, og að fullt tillit verði tekið til andmæla þeirra og þau hafi áhrif á niðurstöður nefndarinnar, hvort sem er hennar í heild eða einstakra nefndarmanna. Andmælaréttur er stór hluti af þeirri grunnreglu stjórnsýsluréttarins sem nefnd er rannsóknarregla. Sé andmælaréttur ekki virtur, og séu andmæli ekki tekin til efnislegrar og óhlutdrægrar skoðunar, eftir atvikum með frekari athugun málavaxta, eru grunnreglur stjórnsýsluréttarins brotnar. Sést berlega af athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 142/2008 að nefndinni var ætlað að fylgja þessum grunnreglum og skyldi engan undra.

Sá örskammi tími sem nefndarmenn ætla sér til lokafrágangs ritsmíðar sinnar, að fengnum andmælum tólf einstaklinga, gefur ekki sérstaklega góðar vonir um raunverulegt innihald þess andmælaréttar sem umræddir einstaklingar þó ómótmælanlega eiga. Þá vekur sú staðreynð, að nefndin er þegar komin yfir fortakslausan lögskipaðan eindaga með eigin skilafrest, auðvitað ekki sérstaka bjartsýni um að andmæli fólks muni hljóta ýtarlega og vandaða meðferð. Þá blasir við að ýmsir háværir þátttakendur þjóðfélagsumræðunnar hvetja nú ákaft til þess í senn að skýrsluskil dragist sem minnst og að niðurstöður höfunda verði settar fram með sem stærstum orðum en skýringum og andmælum í sem minnstu sinnt. Þegar veittur andmælafrestur var nær

allur úti, tilkynnti nefndin að hún hefði ákveðið að framlengja frestinn um 5 daga, í ljósi óskar nokkurra einstaklinga um lengri frest. Mér er kunnugt um að slíkar óskir bárust nefndinni skriflega skömmu eftir að hún sendi bréf sín út, sem ekki þarf að koma á óvart í ljósi umfangs málsins. Nefndin svaraði því einfalda erindi rúmlega viku síðar, þegar innan við tveir sólarhringar voru eftir af upphaflegum tæplega ellefu daga andmælafresti. Segir sig auðvitað sjálft, að framlenging frests, sem ekki er kunngjört um fyrr en nær allur upphaflegur frestur er liðinn, hefur sáralítið að segja fyrir fólk, enda var því nauðgur sá kostur að miða vinnu sína við að enginn viðbótarfrestur yrði veittur, þá níu daga sem ekkert heyrðist frá nefndinni.

Þrátt fyrir það sem að framan segir hef ég ákveðið að nýta þann rétt minn eins vel og hinn knappi tími, sem mér er gefinn, leyfir. Lýsi ég þó sérstakri furðu á hinum knappa tíma sem er skemmri en altítt er að gefa í jafnvel einföldum stjórnsýslumálum. Þegar athugunarefnin eru svo viðamikil að nefndin sjálf hefur ekki virt sinn eigin lögbundna skilafrest, sem þó hafði áður verið lengdur um ársfjórðung að ósk nefndarinnar, hlýtur hinn skammi frestur að vekja sérstaka undrun. Stafi fresturinn af því að nefndarmenn vilji með honum bæta að einhverju leyti fyrir þá staðreynd að þeirra eigin skilafrestur er farinn veg allrar veraldar, verður ekki hjá því komist að benda á, að þar er ekki að sakast við það fólk, sem ætluð var rúm vika til að verja hendur sínar fyrir ávirðingum nefndarmanna.

Þá hlýt ég að benda á, að andmælarétti hljóta að fylgja bæði upplýsingar um öll þau gögn, og aðgangur að þeim, sem nefndin byggir sjónarmið sín á. Á það jafnt við um skrifleg gögn sem og það sem komið hefur fram við skýrslutökur nefndarinnar. Það er meginregla í stjórnsýslurétti að sé aðila ókunnugt um gögn í málinu, eða við hafi bæst upplýsingar sem stjórnvald hyggist túlka honum í óhag, sé óheimilt að ljúka málinu án þess að aðilanum sé gefinn kostur á að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær. Er jafnframt viðurkennt að ekki skipti máli þó ljóst þyki að aðilanum sé kunnugt um að upplýsingarnar séu til.¹ Er það einnig í samræmi við rannsóknarregluna að aðila sé gefinn kostur á að tjá sig um öll gögn málsins og þannig komi betur í ljós hvort þau séu umdeild eða jafnvel röng, eða stafi frá hlutdrægum aðila svo dæmi séu tekin. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem niðurstaða stjórnvalds yrði borgara, þeim mun strangari kröfur verða almennt gerðar til stjórnvaldsins um að gengið sé úr skugga um að upplýsingar, sem byggt er á, séu sannar og réttar.² Er ekki vafí á því, að það er í samræmi við góða og vandaða stjórnsýsluhætti, sem nefndinni ber að fylgja, að andmælarétti borgarans fylgi bæði skýrar upplýsingar um öll þau gögn sem nefndin hyggst byggja skoðanir sínar á, sem og hæfilegur tími til að tjá sig um þau. Engar slíkar upplýsingar fylgdu bréfi nefndarinnar til mín.

Þá er þess getið í bréfi nefndarinnar til mín að hún kunni að fjalla um fleiri atriði í störfum mínum sem formaður bankastjórnar Seðlabanka Íslands en reifuð séu í bréfinu. Ég hlýt að lýsa undrun á þeirri fyrirætlan og fara fram á að verða gefinn kostur á koma andmælum á framfæri í tæka tíð ef opinber nefnd hyggst lýsa þeirri skoðun að störf mín séu aðfinnsluverð. Tel ég að

¹ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*, bls. 173.

² Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*, bls. 109.

annað færí í bága við óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins. Geri ég þá kröfu með því meiri þunga sem mér þykir fleira í bréfi nefndarmanna gefa til kynna misskilning og vanþekkingu á viðfangsefninu. Þá tek ég eftir því að í bréfi nefndarinnar segir að ég hafi verið spurður um „mög“ þeirra atriða sem nefndin fjalli um í bréfinu. Vaknar þá sú spurning hvers vegna ég hafi ekki verið spurður um þau öll. Nefndin hafði nægan tíma og tækifæri til slíks, en ég hef frá öndverðu verið boðinn og búinn að veita nefndinni svör og aðstoð.

II

Því miður verður ekki komist hjá að taka fram, að óhjákvæmilegt er að líta svo á að tveir nefndarmanna séu vanhæfir til að sinna nefndarstarfinu, að hluta til eða í heild. Í 1. mgr. 1. gr. nefndarlaganna er tilgangur nefndarstarfsins sagður sá að leita „sannleikans um aðdraganda og orsök falls bankanna“. Komið hefur í ljós að nefndarmaðurinn Sigríður Benediktsdóttir hóf nefndarstarf sitt eftir að hafa lýst því opinberlega að orsakir umrædds falls bankanna hafi annars vegar verið græðgi og hins vegar ábyrgðarlaust sinnuleysi þeirra stofnana sem setja hafi átt reglur og tryggja fjármálalegan stöðugleika. Umræddur nefndarmaður hafði þannig fyrirfram lýst því opinberlega hver hann væri, sannleikurinn sem nefndin skyldi leita. Skal hér áréttuð að lögin leggja þá skyldu á nefndarmennina að leita sannleikans en ekki einfaldlega að leita stuðnings við fyrirfram boðaðar niðurstöður sínar. Þá hlýtur hér sérstaklega að vera bent á, að umræddur nefndarmaður greindi frá þessari niðurstöðu sinni í viðtali við blað þess skóla er hann kennir í erlendis. Augljóst er, að ef nefndarmaðurinn sneri til baka til skólans með gagnstæða niðurstöðu við þá sem hann tilkynnti í viðtalinu, yrði það honum til verulegs álitshnekkis og niðurlægingar. Að minnsta kosti hefur það fólk, sem nefndarstarfið beinist að, góða og gilda ástæðu til að ætla að svo sé. Við þær aðstæður er augljóst að starfsmenn þeirra stofnana, sem samkvæmt yfirlýstu mati nefndarmannsins urðu valdar að bankahruni heils lands með sinnuleysi sínu, geta ekki þurft að sæta því að sami einstaklingur gefi álit á störfum þeirra sem fulltrúi í opinberri rannsóknarnefnd.

Þá kemst ég ekki hjá að taka fram, að athugun hefur leitt í ljós að fjallað hefur verið opinberlega um þetta atriði. Í Fréttablaðinu var hinn 11. júní 2009 rætt við formann nefndarinnar um vanhæfi umrædds nefndarmanns og segir í blaðinu að meðal þeirra sem komið hafi nefndarmanninum til varnar séu tveir nafngreindir hagfræðingar. Þeir telji „að ummæli hennar lýsi viðhorfi flestra hagfræðinga í heimi. En hvað finnst Páli?“ spyr Fréttablaðið og formaður nefndarinnar svarar: „Nú ert þú að spyrja mig spurningar sem ég yrði vanhæfur við að svara.“³ Það blasir við, að þegar formaður nefndarinnar yrði vanhæfur við að svara spurningunni, þá er nefndarmaðurinn, sem það gerði, ekki síður orðinn vanhæfur. Og gildir þá einu hvort litið er svo á að spurningin til nefndarformannsins hafi verið um hvort ummælin lýstu viðhorfi „flestra hagfræðinga í heimi“ eða um það hvort formaðurinn væri sjálfur sammála nefndarmanninum. Nefndarmaðurinn lýsti umræddri skoðun sem sinni eigin og er það vitaskuld ekki síður til þess fallið að valda vanhæfi

³ Fréttablaðið, 11. júní 2009, bls. 4.

nefndarmannsins, en ef nefndarmaðurinn hefði sagt umrædda skoðun vera álit „flestra hagfræðinga í heimi“.

Ennfremur vek ég athygli á því að í sama blaði kemur fram að aðallögfræðingur Alþingis, Ásmundur Helgason, sem er þrautreyndur á sviði stjórnsýsluréttar eins og nefndarmönnum er flestum kunnugt, hafi í minnisblaði til forseta Alþingis sagt að draga megi óhlutdrægni nefndarmannsins í efa. Allt lýtur þetta í sömu átt, sem ekki verður efast um.

Í ljósi alls sem að framan er ritað er ljóst og hafið yfir vafa að starfsfólk þeirra stofnana, sem setja áttu reglur á fjármálamarkaði eða sinna fjármálalegum stöðugleika, hefur góða og gilda ástæðu til að draga hlutlægni nefndarmannsins í efa. Ég tek hins vegar eftir því, þegar ég lít á þær umræður sem urðu um þetta mál á sínum tíma, að nokkrir hagfræðingar hafa tekið til máls og talið afar áríðandi að umræddur nefndarmaður haldi áfram störfum í nefndinni. Eru þar á ferð einstaklingar sem eftir þrot bankanna beittu sér af mikilli hörku í opinberum umræðum um málið og veittust mjög að Seðlabanka Íslands og mínum störfum og í sumum tilfellum minni persónu sérstaklega. Í ljósi eðlis hinna opinberu ummæla nefndarmannsins vekur ákefð þessara manna í að nefndarmaðurinn haldi áfram störfum í nefndinni, aukna athygli.

Ég vænti staðfestingar þess af hálfu nefndarinnar að umræddur nefndarmaður hafi á engan hátt komið að niðurstöðum og áliti nefndarinnar að því er varðar starfsfólk þeirra stofnana sem nefndarmaðurinn fjallaði um opinberlega með framangreindum hætti áður en rannsókn nefndarinnar hófst. Ég þarf varla að taka fram hversu augljóst er, að sú staðhæfing á opinberum vettvangi, að starfsfólk eftirlitsstofnana hafi sýnt af sér slíkt sinnuleysi að heilt bankakerfi hafi hrunið, er ekki almenn saklaus hugleiðing, auk þess sem engu breytti um vanhæfi nefndarmannsins þótt að hann hefði einungis tjáð sig með almennum hætti. Allir sjá, að eftir hin opinberu ummæli nefndarmannsins, í riti sem gefið er út í þeim háskóla, þar sem nefndarmaðurinn kennir, hefur nefndarmaðurinn persónulega hagsmuni af því, hvaða mat verður lagt á störf þess fólks sem sinnti þeim hlutverkum sem nefndarmaðurinn fjallaði um með þessum hætti.

Má hér til nokkurrar glöggvunar vekja athygli á dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 662/2009 sem kveðinn var upp 1. desember síðastliðinn. Var þar staðfest niðurstaða heraðsdóms að dómara bæri að víkja sæti í máli, þar sem hann hefði, með því að veita viðtal í framhaldi af því atviki er málið varðaði, tekið þátt í opinberri umræðu um málið. Bæri dómaranum því að víkja sæti, eins þó hann hefði aðeins fjallað um málefnið almennum orðum, sem hefðu eingöngu verið endursögn almennra staðreynda sem ekki væri deilt um.

Vel þekki ég það almenna sjónarmið að vægari hæfisreglur séu að jafnaði gerðar til þeirra er taki stjórnsýsluákvörðun en þeirra sem með endanlegt dómsvald fari. Það almenna sjónarmið á sér skýringar sem eru ágætar, svo langt sem þær ná. Í þessu tilviki ná þær hins vegar mjög skammt, eins og ég mun rekja síðar.

Þá hefur verið vakin athygli á því, að tengdadóttir annars nefndarmanns, Tryggva Gunnarssonar umboðsmanns Alþingis, hafi bæði fyrir og eftir bankaþrot starfað sem lögfræðingur í Fjármálaeftirlitinu. Mér er sagt að umræddur starfsmaður hafi þar verið lykilstarfsmaður og allt í öllu á mörgum sviðum. Er óhjákvæmilegt að líta svo á að nefndarmaðurinn verði við þessar aðstæður vanhæfur til að taka þátt í rannsókn á málefnum Fjármálaeftirlitsins og þá einnig annarra stofnana, því vitaskuld hljóta nefndarmenn oft að standa frammi fyrir því álitamáli hvort einstök málefni hafi fremur verið á verksviði Fjármálaeftirlitsins en annarra stofnana. Er útilokað að líta svo á að vanhæfi nefndarmannsins takmarkist við þau mál þar sem umrætt venslamenni nefndarmannsins kemur við sögu undir eigin nafni, enda blasir við að lögfræðingar eftirlitsins starfa að fjölda mála sem svo eru afgreidd í nafni æðstu yfirstjórnar, auk þess sem umræddur starfsmaður mun hafa starfað afar náið með æðstu stjórn embættisins. Fer ekki hjá því að slíkir starfsmenn hafi af því hagsmuni hvernig fjallað verður um hlut þess embættis er þeir störfuðu hjá, þó að þeir hafi ekki farið með æðstu stjórn þess. Þá má með gildum rökum halda því fram, að komist opinber nefnd að því að Fjármálaeftirlitið hafi ekki sinnt skyldum sínum á tilteknunum sviðum, og það hafi haft afdrifaríkar afleidiðingar við þá atburðarás að bankakerfið hrundi, hvorki meira né minna, þá sé það álitshnekkir ekki aðeins fyrir æðstu stjórn þess heldur einnig lögfræðinga stofnunarinnar, ekki síst ef fyrir liggur að þeir hafi verið lykilstarfsmenn og unnið náið með yfirstjórninni. Hafi hlutaðeigandi lögfræðingur jafnframt verið um tíma upplýsingafulltrúi Fjármálaeftirlitsins, sem leiðir til þess að mjög margir tengja hann enn fremur við stofnunina, þyngjast sjónarmiðin enn. Við hvern áfellisdóm sem kveðinn verður upp yfir Fjármálaeftirlitinu, verður minna virði í augum annarra sú starfsreynsla sem lögfræðingar þar hafa öðlast á þeim tíma sem til rannsóknar er. Má orða það svo, að hver áfellisdómur yfir Fjármálaeftirlitinu gengisfelli ferilskrá þeirra lögfræðinga sem þar hafa starfað á þeim tíma sem til rannsóknar er, eins þó að endanlegar ákvarðanir séu undirritaðar á ábyrgð annarra.

Lögfræðingar Fjármálaeftirlitsins hafa þannig hagsmuni af niðurstöðum nefndarinnar og þar með þeir nefndarmenn sem kunna að tengast þeim. Þá verður ekki komist hjá því að álykta sem svo, að hafi náið venslamenni nefndarmanns starfað innan Fjármálaeftirlitsins, og hvað þá ef það hefur verið lykilstarfsmaður og náið yfirstjórninni, þá sé sú aðstaða til þess fallin að hafa almenn áhrif á viðhorf nefndarmannsins til Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum til annarra stofnana á sama sviði.

Við blasir, að starfsmenn bæði Fjármálaeftirlitsins og annarra embætta hafa við þessar aðstæður góða og gilda ástæðu til að efast um hlutleysi umrædds nefndarmanns og ættu flestir að sjá að góðir stjórnsýsluhættir veita nefndarmanninum nú aðeins einn kost. Þegar horft er til þeirrar staðreyndar, að umræddur nefndarmaður hefur á liðnum árum verið einn eindregnasti baráttumaður góðra stjórnsýsluháttá og réttinda hvers borgara til að fá mál sín metin af aðila, sem bæði er óhlutdrægur og ber eindregið með sér að vera hlutlaus – en því sjónarmiði er gjarnan lýst á öðru máli með orðunum „justice must not only be done, but must be seen to be done“ – verður niðurstaðan svo augljós að því verður ekki trúð að hin grandvara nefnd hafi ætlað sér að efna til þrætu um hana.

Þá er ljóst, að hafi komið til þess að umræddur nefndarmaður hafi við vinnu nefndarinnar vikið sæti vegna þessara tengsla sinna, felst í því yfirlýsing um að umræddur starfsmaður Fjármálaeftirlitsins, sem ég hef, eins og áður sagði, upplýsingar um að hafi þar verið lykilstarfsmaður, tengist rannsóknarefninu svo mjög, að minnsta kosti að hluta, að starfsmaðurinn kunni að hafa af því hagsmuni að niðurstöður nefndarinnar verði á þann veg, að hluti eða heild af þeirri ábyrgð, sem ella kynni að vera felld á starfsmanninn sjálfan, samstarfsmenn hans eða með almennum hætti þá stofnun er starfsmaðurinn starfaði hjá, verði felld á aðra stofnun eða annað fólk. Ljóst er að mikilvægur hluti af verkefni nefndarinnar er að afmarka hvaða hlutverk hver og ein stofnun hafði með höndum. Hafa starfsmenn einnar stofnunar, til dæmis Fjármálaeftirlitsins, þannig hagsmuni af því að verkefni, sem nefndin kann að telja að ekki hafi verið rækt sem skyldi, verði talið hafa verið á verksviði annarrar stofnunar. Sé einn nefndarmaður vanhæfur til þess að koma að vinnu nefndarinnar vegna málefna einnar stofnunar, hvort sem er að hluta þeirra málefna eða allra, er sá nefndarmaður þar með vanhæfur til að koma að vinnu vegna annarra stofnana á svipuðu sviði. Tengist nefndarmaðurinn einni stofnun eða einstökum starfsmönnum hennar, hafa starfsmenn annarra stofnana þá þegar skýra ástæðu til að vefenga hlutlægni nefndarmannsins og hafa góða og gilda ástæðu til að fara fram á að nefndarmaðurinn taki engan þátt í rannsókn á málefnum sinnar stofnunar og alls ekki að afmörkun hlutverks þeirrar stofnunar gagnvart þeirri stofnun þar sem venslamenni hans var lykilstarfsmaður. Verður að telja, að við úrlausn þeirra álitamála sem vakna, þegar nefnd er gerð út til að leita uppi mistök og vanrækslu innan opinberra stofnana á því sviði sem hér er til meðferðar, hafi þær stofnanir og það fólk sem þar kemur við sögu, hagsmuni af úrlausn allra álitamála á því sviði. Er enda alkunna í stjórnsýslurétti að verði starfsmaður vanhæfur í einu máli sé hann jafnframt iðulega vanhæfur í öðrum málum samrættum.⁴

Í þessu sambandi má auk þess, sem hér hefur verið rakið og blasir við, nefna að í stjórnsýslurétti hefur verið litið svo á, að gerðar séu strangari hæfiskröfur þegar tveir eða fleiri aðilar séu að máli, í samkeppni um takmörkuð gæði, eins og það er orðað í fræðunum⁵. Eiga þessi sjónarmið við hér, að breyttu breytanda, þar sem opinber nefnd hyggst meta hvaða stofnun eða hvaða aðilar hafi átt að sinna hvaða verkefni, og hvernig þeim hafi farist það úr hendi.

Ég vænti upplýsinga nefndarinnar um hvort við störf hennar hafi komið til þess að nefndarmaðurinn hafi vikið sæti vegna einhverra þeirra málefna sem tengjast umræddum vinnustað tengdadóttur hans og hver þau þá eru.

Vænti ég raunar staðfestingar þess af hálfu nefndarinnar að umræddur nefndarmaður hafi á engan hátt komið að álti nefndarinnar á framgöngu starfsmanna fjármálaeftirlitsins eða annarra stofnana á svipuðu sviði. Af öðrum ástæðum vænti ég þess að nefndarmaðurinn hafi hvort eð er ekki komið að því gefa álit á mínum störfum.

⁴ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 800.

⁵ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 492.

Viðurkennt er í íslenskum rétti að við mat á því hvaða hæfisreglur skuli gera til starfsmanna á stjórnsýslustigi þá hafi tegund og staða stjórnvaldsins í stjórnsýslukerfinu þýðingu við þá afmörkun. „Þannig hefur verið lagt til grundvallar að gerðar séu strangastar hæfiskröfur til starfsmanna þeirra stjórnvalda sem líkjast hvað mest dólmstólum að skipulagi og starfsháttum.“⁶ Þá hefur lengi verið viðurkennt að réttmætt og eðlilegt sé að hæfisskilyrði séu strangari þegar um matskenndar ákvarðanir sé að ræða. Segir á góðum stað að þetta sjónarmið sé í fullu gildi enda séu hæfisreglurnar „brjóstvörn hinna almennu efnisreglna“.⁷ Þá þykir jafnan eðlilegt að gera því ríkari hæfiskröfur sem hagsmunirnir, sem fjallað er um, eru meiri⁸. Í íslenskum stjórnsýslurétti hefur einnnig þótt óhætt að „slá því föstu“, að sé í lögum mælt fyrir um að stjórnvald sé sjálfstætt eða óháð, þá kalli það á strangari hæfisreglur starfsmanna þeirra en annarra stjórnvalda.⁹

Hér er ekki á ferð hefðbundin stjórnsýslunefnd að fjalla um hefðbundið úrlausnarefni á stjórnsýslustigi sem aðilar geta svo leitað endurskoðunar á fyrir dómi. Nefndin er sérstök rannsóknarnefnd, sett á fót í ofboði eftir þrot viðskiptabankanna þriggja, og nefndarmönum sérstaklega uppálagt að finna nú sök einstaklinga í opinberum störfum á þessu þroti einkafyrirtækjanna. Nefndinni eru færðar einstakar lagahheimildir og staða hennar er einstök. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. laga nr. 142/2008 er nefndin algerlega sjálfstæð í störfum sínum og þarf ekki að fara að nokkrum fyrirmælum. Í greininni er sérstaklega tekið fram að fyrirmæli frá Alþingi séu ekki undanskilin. Nefndin getur sjálf ráðið sér starfsmenn og er sérstaklega tekið fram í 2. mgr. 4. gr. laganna að við það þurfi nefndin ekki að fylgja 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Nefndinni er samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um nefndina heimilað að birta opinberlega upplýsingar, sem í raun eru háðar þagnarskyldu, „ef nefndin telur það nauðsynlegt“. Samkvæmt 5. gr. laga um nefndina tekur hún sjálf ákvörðun um hvernig haga skuli nefndarstarfinu og þar á meðal um afmörkun rannsóknarefnisins. Nefndinni er heimilt að gera leit, eftir atvikum með aðstoð löggreglu, í hvaða húsum sem er, og skal um leit og hald fara eftir ákvæðum laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um nefndina er sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum og lögaðilum, skytt að verða við kröfum nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Er tekið fram, að þar sé meðal annars átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin vill fá. Virðast því engin takmörk sett hvað nefndinni er heimilað að heimta af bæði borgurum og lögaðilum í landinu. Þá er tekið fram í 3. mgr. 6. gr. laganna að skytt sé að veita allar upplýsingar þótt þær séu háðar reglum um þagnarskyldu og er tekið fram að engu máli skipti þó þær varði „öryggi ríkisins“, fundargerðir ríkisstjórnar eða heyri undir sérstakar reglur um utanríkismál. Allt víkur, ef nefndarmenn fara fram á afhendingu. Nefndinni er heimilt að kalla hvern einasta borgara fyrir sig og er honum þá skytt að mæta. Þá varðar það allt að tveggja ára fangelsi að neita að veita nefndinni upplýsingar eða veita henni rangar. Athyglisvert er einnig að 2. mgr. 11. gr. laga um nefndina hefur að geyma undantekningarákvæði, sambærilegt við

⁶ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 493.

⁷ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 491.

⁸ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 491.

⁹ Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 741.

ákvæði 118. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, en það ákvæði er í XVIII. kafla síðarnefndra laga, sem fjallar um réttindi og skyldur vitnis fyrir dómi. Þá telja nefndarmenn sig augljóslega hafa fengið heimild til að þess að leggja sjálfir eigið mat á fyrra frjálst mat stjórnvalda á þeim aðstæðum sem uppi hafa verið hverju sinni, umfram það sem lýtur að ólögmætum eða ómálefnalegum sjónarmiðum, og telja sig þannig hafa ríkari heimild en dómstóll hefði.

Ekki er allt búið enn. Í 19. gr. laga nr. 142/2008 er þeim borgurum, sem telja nefndarmenn hafa brotið gegn rétti sínum, bannað að leita réttar síns gagnvart þeim í einkamáli og einnig eru þeir borgarar sviptir úrræði 2. og 3. tl. 242. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Eykur það enn á sérstöðu nefndarinnar, þótt taka megi fram, því ótentgt, að vafasamt er að slíkt bann fái hér staðist. Hér vill svo til að nefndinni er í 1. gr. beinlínis sigað á það fólk sem átti að annast „framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni“ og kemur þar ekki margt fólk til greina. Er mjög vafasamt hvort staðist getur ákvæði 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinna að takmarka með þessum hætti þau borgararéttindi að fá úrlausn um réttindi sín fyrir dómi og sérstakt athugunarefni þar að auki hvort það standist ákvæði 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinna að þrengja svo mjög að borgararéttindum sérvatins fámanns hóps til að leita réttar síns fyrir dómstólum. En úr þessum álitaefnum verður vissulega ekki skorið á þessum vettvangi.

Þá vekur athygli að jafnvel embætti umboðsmanns Alþingis er tekið frá þeim borgurum sem hér eiga í hlut. Í 2. mgr. 17. gr. laga um nefndina er borgurunum sérstaklega bannað að kvarta til umboðsmanns Alþingis vegna starfa nefndarinnar, svo alger skal ósnertanleiki nefndarmanna vera. Reynt er að girða fyrir með öllum ráðum að nefndarmenn þurfi nokkurn tíma að standa nokkrum skil á nokkurri gjörð sinni eða orðum. Vekur það sérstaka athygli í ljósi þess að nefndin er sett á fót í framhaldi af kröfu um að sem flestir „axli ábyrgð“.

Varla dregur það úr sérstöðu nefndarinnar að einstakir nefndarmenn hafa lýst því yfir að nefndin muni flytja verstu tíðindi sem nokkur nefnd hafi nokkru sinni flutt nokkurri þjóð. Einn nefndarmaður hefur hvatt til þess að störf verði lögð niður í landinu í two til þrjá daga svo þjóðin geti lesið ritsmíð nefndarinnar. Sami nefndarmaður mun sagst hafa grátið á nefndarfundum.

Þegar á allt þetta er horft, blasir við að nefnd samkvæmt lögum nr. 142/2008 er einstök. Nefndinni eru færðar nær ótakmarkaðar heimildir til að afla gagna og fá fram svör, og á eftir það að gefa álit á orsókum og afleiðingum umtíoluðustu atburða í íslensku samfélagi undanfarna áratugi og benda á fólk sem beri ábyrgð á þeim. Sjálfir bera nefndarmenn enga ábyrgð, hvernig sem þeir fara með nær ótakmarkaðar heimildir sínar. Meðal þeirra sem nefndin hefur kallað fyrir og beint að erindi, sambærilegu við því sem mér var sent, eru einstaklingar sem unnið hafa sitt ævistarf í þjónustu íslenska ríkisins í tengslum við íslenskan fjármálamarkað og efnahagslíf. Má færa fyrir því augljós rök að fyrir suma viðtakendur bréfa nefndarinnar sé niðurstaða hennar þýðingarmeiri en hefðbundin dómsniðurstaða í einkamáli. Löggjafinn bannar þeim borgurum, sem nefndin sneiðir að, að leita réttar síns gegn nefndarmönnum. Niðurstöðum nefndarinnar

verður ekki vísað til endurskoðunar nokkurs staðar. Aldrei hefur nokkurri nefnd svipað meira til dómstóls og hefur það fólk, sem á hendur sínar að verja fyrir nefndinni, raunar færri úrræði en þeir sem ekki vilja una héraðsdómsniðurstöðu, því ekki getur borgarinn áfrýjað niðurstöðu nefndarinnar. Má fára sterkt rök fyrir því að sterktari, en ekki veikari, hæfisskilyrði gildi um umrædda nefnd en um dómstóla.

Þegar fyrir liggur að engri nefnd hefur meira svipað til dómstóls, að niðurstöður nefndarinnar skipta það fólk, sem nefndarmenn ákveða að fjalla um, verulegu máli og sjálfsagt í mörgum tilvikum meira máli en ef dómstóll ætti í hlut, þegar ljóst er að hagsmunirnir sem nefndin fjalla um eru gríðarlegir, sjálfstæði nefndarmanna algert en endurskoðunarmöguleikarnir engir; þá er algerlega ljóst að þeir borgarar, sem nefndin kýs að fjalla um, eiga skýra og óumdeilanlega kröfu um að ekki leiki nokkur minnsti vafi á hæfi nefndarmanna. Aldrei nokkru sinni hafa gilt strangari hæfisskilyrði um nokkra nefnd. Svo það sé sagt út, þá væri það hrein vitfirring ef nefnd, eins og hér hefur verið lýst, fári jafnframta fram á að um sig giltu vægstu hæfisskilyrði sem finna mætti í stjórnsýslunni. Því verður ekki trúð að óbrjálaður maður geti skrifað sig til slíkrar niðurstöðu og varla brjálaður heldur. Því verður raunar ekki trúð að nefndarmenn reyni slíkt. Nefndinni er ætlað að auka traust í landinu. Nefndarmenn geta ekki farið fram á að um þá sjálfa gildi vægstu hæfisskilyrði sem stjórnsýslan framast getur fundið.

Þá hlýt ég að fara fram á upplýsingar um hvort nefndin, eða einstakir nefndarmenn, hafi leitað til sérfræðinga við vinnu sína, en í 4. gr. laga um nefndina segir, svo sem nefndinni er kunnugt:
 „Nefndin getur leitað sérfræðilegrar aðstoðar innlendra eða erlendra aðila við mat á einstökum þáttum rannsóknarinnar. Nefndin skal gæta þess að þeir sérfróðu aðilar sem hún leitar til hafi ekki tengsl eða hagsmuni sem leiða til þess að þeir uppfylli ekki kröfur 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“ Í ljósi þeirra sjálfsögðu skilyrða sem löginn setja hér um hæfi hvers og eins manns sem nefndarmönnum er til ráðgjafar, hlýtur nefndin að upplýsa það fólk, sem nefndin hefur nú sent bréf í skilningi 13. gr. laga um nefndina, hverjur þeir menn eru. Skipta þær upplýsingar bersýnilega máli þegar andmælaréttur er nýttur, þegar af þeirri augljósu ástæðu að ég, eða aðrir þeir sem bréf fá frá nefndarmönnum, kunna að hafa upplýsingar um vanhæfi einhverra úr þessum hópi, þó nefndarmenn hafi þær ekki. Er ljóst að umrætt lagaákvæði á jafnt við um þá sem veitt hafa nefndinni allri aðstoð og ráðgjöf eða einstökum nefndarmönnum.

Þá vil ég láta þess getið, að er ég kom til skýrslugjafar fyrir nefndinni tók að spyrja mig einstaklingur, er starfar á vegum nefndarinnar. Hóf hann spurningar sínar á því að upplýsa mig um að hann teldi mig að minnsta kosti „ekki einan“ bera ábyrgð á bankahruninu. Þá varð hlutaðeigandi maður ítrekað skilinn svo að hann lýsti mikilli furðu á að ég hefði ekki fyrir löngu sagt af mér embætti mínu. Þarf ekki að hafa mörg orð um hversu vandlega umræddur einstaklingur hefur með þessum yfirlýsingum gert sig vanhæfan til starfs fyrir nefndina. Vænti ég staðfestingar nefndarinnar á því, að umræddur einstaklingur hafi á engan hátt komið að því að móta skoðanir eða aðrar niðurstöður er tengjast mínum störfum, minna samstarfsmanna eða annarra er á sama sviði hafa starfað.

III

Prátt fyrir að ætla megi að nefndin fjalli í skýrslu sinni um verkefni og valdsvið hinna ýmsu stofnana og eftirlitsaðila, svo sem Seðlabankans, Fjármálaeftirlitsins, Samkeppniseftirlitsins og umboðsmanns Alþingis, þá virðist skorta nokkuð á að tekið sé fullt tillit til þessa atriðis þegar drög að ásökunum eru borin fram í bréfi nefndarinnar. Er án sérstaks rökstuðnings gefið í skyn að bankastjórn Seðlabankans hafi ekki sinnt skyldum sínum og meðal annars af þeim sökum sé allt komið í óefni. Prátt fyrir að nefndarmönnum eigi að vera kunnugt um sumt það sem hér fer á eftir verður samkvæmt framansögðu að fjalla um það, þótt tíminn, sem ég hef til andsvara sé naumur.

Nefndarmönnum á að vera kunnugt um að svokölluð lögmætisregla felur í sér að bankinn hvorki á að né má fara út fyrir valdsvið sitt að lögum. Eftirfarandi skal þó áréttar:

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2004 segir: „... Er þetta til marks um að í þessum málum hefur reynt á það álitaefni hvort nægjanleg lagaheimild stæði til afskipta eða ákvarðana stjórvalda eða hvort það sem gert var af hálfu stjórvalda hafi verið í samræmi við lög. Í íslenskum rétti er það meginregla að stjórnsýslan er lögbundin og að starfsemi stjórvalda verður að vera í samræmi við lög og eiga í þeim fullnægjandi stoð. Þessi regla er í fræðunum nefnd lögmætisregla.“¹⁰

Eða, eins og segir með öðrum orðum í sömu skýrslu: „Þegar fjallað er um álitaefni sem lúta að því hvort fyrir hendi sé nauðsynleg lagaheimild til tiltekinnar starfsemi stjórvalda eða afskipta af málefnum borgaranna og hvort athafnir stjórvalda séu í samræmi við efni laganna verður að gera skýran greinarmun á lagaheimildinni annars vegar og svo hinu hvort viðkomandi starfsemi sé æskileg eða eftirsóknarverð. Það er einfaldlega svo að þar sem lögmætisreglan á við hafa stjórnvöld og þá einstakir fyrirsvarsmenn þeirra ekkert val – það verður að fylgja leikreglunum.“¹¹

Í sömu skýrslu áréttar umboðsmaður Alþingis sérstaklega „mikilvægi þess að þeir sem fara fyrir í störfum stjórvalda gæti betur að því að skilyrði lögmætisreglunnar séu uppfyllt þegar stjórnvöld hafa afskipti af málefnum borgaranna eða vilji stendur til þess að fella starfshætti stjórvalda að breyttum aðstæðum.“ Þá vekur umboðsmaður Alþingis sérstaklega athygli á „mikilvægi þess að stofnanir haldi sig innan valdheimilda sinna og þá einnig gagnvart öðrum stofnunum sem fara með skyld verkefni.“¹²

¹⁰ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2004, bls. 14.

¹¹ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2004, bls. 15.

¹² Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2004, bls. 15.

Sem dæmi um það hversu lögmætisreglan er fortakslaus má hafa dóm Hæstaréttar 22. september 2005 í máli nr. 51/2005 með ömurlegri niðurstöðu fyrir heyrnarskerta stúlkum er leitaði sjálfsagðrar fyrirgreiðslu vegna skólagöngu.

Þá verður í þessu samhengi að líta til spurningarinnar um valdbærni einstakra stofnana. Heimild stofnunar til afskipta er eðli málsins samkvæmt enn takmarkaðri ef tilgreint verkefni hefur með lögum verið falið annarri stofnun. Um þetta á nefndinni einnig að vera kunnugt en eðli málsins samkvæmt verður að ítreka eftirfarandi grundvallaratriði:

Svo sem áður segir hefur umboðsmaður Alþingis i árskýrslu sinni sérstaklega brýnt fyrir þeim sem starfa í stjórnsýslunni „mikilvægi þess að stofnanir haldi sig innan valdheimilda sinna og þá einnig gagnvart öðrum stofnunum sem fara með skyld verkefni.“¹³

Þekkt er gagnrýni til margra ára um að ekki hafi ætíð verið farið eftir þeirri nauðsynlegu reglu að stjórnveld haldi sig á mottunni gagnvart öðru stjórnvaldi, eins og ég oft fékk að heyra í störfum mínum sem formaður þessa fjölskipaða stjórvalds, sem Seðlabankinn er líkt og Fjármálaeftirlitið, þar sem afl atkvæða réði úrslitum um niðurstöðu mála. Gagnrýni um óljós valdmörk milli stjórvalda hefur þó ekki einungis verið á sviði fjármála.

Til dæmis sagði þáverandi félagsmálaráðherra í ávarpi á ársfundinum Vinnueftirlits ríkisins 4. maí 2001: „Þá hefur ríkisstjórnin látið yfirfara opinberar eftirlitsreglur og beint athygli að eftirlitsiðnaðinum í landinu sem er orðinn næsta umfangsmikill. Mikilvægt er að ekki sé um tvíverknað að ræða. Skilvirkni sé tryggð og eðlilegs öryggis sé gætt. Þá er mikilvægt að samræmi sé í stjórnsýslu og valdmörk skýr og boðvaldi skipulega fyrirkomið.“

Í grein sinni, Valdmörkum stjórvalda, segir dr. Páll Hreinsson: „Þegar spurt er hvort tiltekið stjórnveld sé bært eða valdbært til þess að taka ákvörðun í ákveðnu máli er með því vísað til þess að *stjórnvald má því aðeins* (leturbr. mín) taka stjórvaldsákvörðun í stjórnsýslumáli að það falli undir verksvið þess. Þegar sagt er að stjórnveld sé bært merkir það að hlutaðeigandi stjórnveld sé að lögum hið rétta stjórnveld til að fjalla um ákveðið mál. Gangi stjórnveld inn á verksvið annars stjórvalds eða dómistóls er um *valdþurrð* að ræða. Valdþurrð er almennt talinn verulegur annmarki sem leiðir til þess að stjórvaldsákvörðun er ógildanleg.“¹⁴ Sama segir Ólafur Jóhannesson í stjórnarfarsrétti sínum¹⁵. Síðar í sömu grein segir dr. Páll að í þessu samhengi sé unnt að greina á milli málefnaugra, staðarlegra, stigskiptra og hlutverkabundinna valdmarka og segir svo að reglur um málefnaug valdmörk, stigskip valdmörk og hlutverkabundin valdmörk séu oftast byggðar á sérfræðiþekkingu þeirra sem verkefnið er lagt til. Eru í greininni reifaðir dómar þar sem skera þurfti úr um valdmörk stjórvalda samkvæmt þeirri meginreglu að sjaldnast eða aldrei eru sömu verkefni á herðum tveggja stjórvalda í einu. Nefna má til viðbótar nýjan dóm Hæstaréttar Íslands 24. september 2009 í máli nr. 24/2009, þar sem talið var að

¹³ *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2004*, bls. 15.

¹⁴ Páll Hreinsson, *Valdmörk stjórvalda*, Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 2005, bls. 448.

¹⁵ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnarfarsréttur*, bls. 168-169.

samgönguráðuneytið hefði ekki gætt að valdmörkum sínum. Var stjórnvaldsákvörðun þess talin „markleysa“ og ekki bindandi fyrir stjórnvöld þrátt fyrir að hún hefði verið ívilnandi fyrir viðkomandi borgara.

Samkvæmt þessu verður stjórnvaldið að stíga afar varlega til jarðar. Kannski mætti frekar ætla að Seðlabankinn hafi gengið lengra en flestum þótti rétt, í að reyna að koma vitinu fyrir fólk og stofnanir á hættutímum.

Að öllu þessu virtu skal næst litið til laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, um valdsvið bankans og reglur settar samkvæmt þeim, eins og lögin voru á þeim tíma sem hér skiptir máli.

Í 3. gr. og 4. gr. laganna koma fram meginmarkmið bankans, en þau eru: 1. Að stuðla að stöðugu verðlagi (einkum með því að ná ákveðnum verðbólgu markmiðum, sbr. athugasemdir með frumvarpi að lögnum). 2. Að stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji bankinn það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu um stöðugt verðlag. 3. Að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd.

Ætla verður að nefndin hafi kynnt sér athugasemdir með frumvarpi að lögum um Seðlabankann. Þar segir meðal annars svo: „Í 3. gr. núgildandi Seðlabankalaga (þ.e. eldri Seðlabankalögum nr. 36/1986, innskot mitt) eru talin upp margvísleg ólík hlutverk bankans. Fremur en að telja upp hin ýmsu viðfangsefni hans er valin sú leið að kveða almennt á um þau og að hann skuli sinna þeim viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka. Ástæða þykir þó til að tilgreina sérstaklega varðveislu gjaldeyrisvarasjóðs og að bankinn skuli stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Ástæða þess að þessi viðfangsefni eru valin sérstaklega er að þau eru einkar mikilvæg í starfi seðlabanka. Viðfangsefni flestra seðlabanka er að varðveita gjaldeyrisvarasjóð þjóðar sinnar en hlutverk hans er m.a. að tryggja fjárhagslegt öryggi þjóðarinnar út á við. Áherslan á virkt og öruggt fjármálakerfi er í samræmi við þá auknu áherslu sem lögð er á það í seðlabönkum flestra landa að stuðla að öryggi fjármálakerfisins, þ.e. að tryggja fjármálastöðugleika. Þetta er vaxandi viðfangsefni í Seðlabanka Íslands og nauðsynlegt þykir að kveða sérstaklega á um það í lögnum. Í þessu felst ekki að bankinn feti sig inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefur hlutverki að gegna sem skilgreint er í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það byggist m.a. á því að fylgjast með því að stofnanir sem sæta eftirliti Fjármálaeftirlits starfi í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Athygli Seðlabankans beinist ekki að þessu og síður að einstökum stofnunum en verkefni Fjármálaeftirlitsins.“

Í ljósi orða athugasemdanna um fjármálastöðugleika má hins vegar vekja athygli á því, að það hugtak kom hvergi fyrir í lagatextanum sjálfum á þeim tíma sem athugun nefndarinnar tekur til.

Í eldri lögum um Seðlabanka frá árinu 1986, var valdsvið, hlutverk og ábyrgð bankans mun víðtækara en nú. Þar var hlutverk bankans með sama hætti og nú er, að því viðbættu að undir

bankann heyrði einnig eftirlitshlutverk sem nú heyrir undir aðra stofnun, það er að segja Fjármálaeftirlitið, sem starfar samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í athugasemdum með frumvarpi að þeim lögum segir meðal annars: „Mikilvægt er að eftirlitstofnun fái að starfa óháð öðrum hagsmunum en þeim sem í eftirlitinu felast. Þetta verður best tryggt með því að tryggja þessari starfsemi sjálfstæði. Því er í frumvarpi þessu lagt til að með eftirlitið fari sérstök stofnun, Fjármálaeftirlitið. Stofnuninni er ætlað mikið sjálfstæði til ákvarðana og er gert ráð fyrir að stofnunin hafi sérstaka stjórn. Einnig er gert ráð fyrir að ákvörðunum stofnunarinnar verði vísað til sérstakrar kærunefndar en ekki ráðherra. Gert er ráð fyrir að stofnunin falli stjórnskipulega undir viðskiptaráðherra, en honum er ekki ætlað vald til að hafa áhrif á ákvarðanir stofnunarinnar eða til að endurskoða þær.“

Enn má nefna 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem segir: „Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.“

Í 9. gr. þessara sömu laga er meðal annars kveðið á um, að til þess að ná þessu markmiði sínu sé Fjármálaeftirlitinu beinlínis skylt að athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila (fjármálastofnana) svo oft sem þurfa þykir. Þeim er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörlu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan. Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða til að hafa að öðru leyti sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila. Þá eru Fjármálaeftirlitinu í lögunum veittar verulega víðtækjar heimildir aðrar til að sinna lögboðnu eftirlitshlutverki sínu og er of langt mál að telja öll þau lagaákvæði, en Fjármálaeftirlitinu er m.a. veitt heimild til húsrannsóknar, halldlagningar á skjölum og öðrum gögnum, bæði hjá fyrirtækjum og einstaklingum. Auk þessa er Fjármálaeftirlitinu meðal annars einnig skylt að annast ýmsar kannanir og koma með ábendingar og kröfur til úrbóta, ákveða févíti og sektir og fleira.

Að gefnu tilefni ber einnig að tiltaka að í 1. mgr. 36. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálfyrirtæki, segir: „Innlend fjármálfyrirtæki sem hyggjast starfrækja útibú í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu, í aðildarríki Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færejum skulu tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram.“ Í 2. mgr. sömu greinar segir að slíkri tilkynningu skuli „fylgja upplýsingar um í hvaða ríki fyrirhugað sé að stofna útibú, lýsing á starfsemi útibúsins, skipulagi þess og fyrirhugaðri starfsemi og upplýsingar um heimilisfang útibúsins og nöfn stjórnenda þess.“ Í 3. mgr. segir að „eigi síðar en þremur mánuðum frá því að Fjármálaeftirlitinu bárust upplýsingar skv. 2. mgr. [skuli] það senda staðfestingu til lögbærra yfirvalda gistiríkis á að fyrirhuguð starfsemi sé í samræmi við starfsleyfi fyrirtækisins. Jafnframt [skuli] Fjármálaeftirlitið senda lögbærum yfirvöldum gistiríkis upplýsingar um eigið fé fyrirtækisins, gjaldfærni, tryggingar innlána og bótakerfi sem verndar viðskiptavini útibúsins. Hlutaðeigandi

fyrirtæki [skuli] samtímis tilkynnt að framangreindar upplýsingar hafi verið sendar“. Síðast en ekki síst segir í 4. mgr. sömu lagagreinar: „Fjármálaeftirlitið getur lagt bann við starfsemi samkvæmt þessari grein, ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er.“ Í 37. gr. laganna eru sambærileg ákvæði sem eiga við ef fjármálafyrirtæki hyggst veita þjónustu í öðru ríki á evrópska efnahagssvæðinu án stofnunar útibús.

Endalaust má við bæta en ekki verður komist hjá að benda á að samhliða framlagningu frumvarps sem varð að lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var lagt fram fylgifrumvarp sem varð að lögum nr. 84/1998, um sérákvæði í lögum um fjármálaeftirlit, en með þeim voru gerðar á þriðja hundrað breytinga á fjölmörgum lögum þar sem Fjármálaeftirlitið kom í stað bankaeftirlits Seðlabanka Íslands. Síðar hafa svo verið sett enn fleiri lagaákvæði sem með beinum og óbeinum hætti hafa dregið úr valdheimildum Seðlabankans í samræmi við áðurnefnda meginreglu stjórnsýslunnar um að forðast skörun á verkefnum milli einstakra ríkisstofnana. Verður sem dæmi að nefna lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Öll þessi lög og efni þeirra á nefndin að þekkja og er óþarfi að tíunda þau frekar hér.

Það er ekki hlutverk þess sem þetta ritar að benda á sökudólganum en þó verður að hafa í huga þann tilgang og þau fátæklegu tæki sem Seðlabankinn hafði, auk þess sem hann gat veitt í hófi viðvaranir út í samfélagið sem aldrei mæltust vel fyrir þótt réttar væru. Það eru nefnilega mörg lög sem hafa ágætan tilgang, en hann dugar skammt ef tækin vantar, sbr. tilvísun hér að framan í dóm Hæstaréttar 22. september 2005. Tilganginn ber að skoða með tilliti til tækjanna.

Með þessari einföldu yfirferð er ljóst að möguleikar Seðlabankans samkvæmt lögmætisreglunni til beinna aðgerða hafa verið mikið skertir.

Samkvæmt öllu framanrituðu má segja:

- 1) Samkvæmt lögmætisreglunni á Seðlabankinn hvorki né má gera meira en lög bjóða honum.
- 2) Það verður að teljast meginregla að stjórvaldið Seðlabanki Íslands má ekki fara yfir á valdsvið annarra stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana nema lög beinlínis fyrirskipi slíkt. Annað veldur ruglingi í stjórnsýslunni.
- 3) Valdsvið bankans þrengdist mjög með lagabreytingum, einkum á árinu 1998 og aftur 2001.
- 4) Þótt sjálfstæði Seðlabankans hafi aukist með lögum hin síðari ár og að haldist hafi orðalag í I. kafla laganna frá 2001, áður en þeim var breytt 2009, um stöðu, markmið og verkefni bankans, hefur valdsvið hans til eftirlits jafnframt minnkað verulega, t.d. með lögum nr. 161/2002.
- 5) Af öllu framansögðu er ljóst, að eftirlitsskylda með bönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum hvílir afdráttarlaust hjá Fjármálaeftirlitinu en ekki Seðlabanka Íslands.

IV

Áður en vikið verður að einstökum tölusettum köflum í bréfi nefndarinnar, sem formaður hennar afhenti mér óvænt að kvöldi 8. febrúar s.l., verður ekki komist hjá því að gera alvarlegar athugasemdir við tilgreindar forsendur þess, sem nefndin kveðst vera með til athugunar hvort flokka megi undir mistök eða vanrækslu mína og þá væntanlega félaga minna í bankastjórn Seðlabanka Íslands, en eins og kunnugt er ræður þar afl atkvæða öllum ákvörðunum og hver bankastjóranna þriggja hefur aðeins eitt atkvæði. Í mörgum af þeim tilfellum, sem sögð eru vera „til athugunar“, er með orðalagi og rökstuðningi óbeint gefið til kynna að nefndinni sé ekki ljós lagaleg staða Seðlabanka Íslands annars vegar og Fjármálaeftirlitsins hins vegar, og að nefndin sé að athuga hvort bankastjórninni kunni að hafa orðið alvarlega á varðandi atriði, sem ágreiningur ætti ekki að vera uppi um við kunnáttumenn að voru hreint ekki á valdsviði hennar. Þegar hins vegar leikmenn kunna að lesa spurningar eða athugasemdir nefndarinnar síðar meir, eiga þeir á hættu að fá þá mynd, að Seðlabankanum hafi verið ætlað allt annað og meira eftirlitshlutverk en lög mæltu í raun fyrir um og hafi enn haft vald sem löggjafinn hafði þó beinlínis fært frá honum með skýrum og afgerandi hætti. Þessar lagaforsendur hef ég þegar reifað og hlýt að nefna víða í athugasemdum mínum, því þessi ótrúverðuga og ómálefnalega framsetning gerir andmælanda iðulega mjög örðugt að svara einstökum atriðum. Megin hlutverk nefndarinnar er að leita sannleikans. Vera má að nefndin finni hann ekki allan, en hún þarf að leita hans fordómalaust og án fyrirfram gefinnar niðurstöðu. Og það gengur einnig þvert á lagafyrirmæli ef nefndin sjálf afbakar sannleikann, fyrir gáleysi eða mistök. Virðist nefndin þannig alls ekki hafa hliðsjón af hinni almennu lögmætisreglu, sem kveður á um (í tilfelli Seðlabankans) að bankinn, og þar með bankastjórnin, hvorki á né má fara út fyrir valdsvið sitt að lögum, og vísast um það til umfjöllunar í síðasta kafla. Þær ábendingar umboðsmanns Alþingis um lögmætisreglu og nauðsyn þess að hvert stjórnvald virði til fulls mærin við annað, sem þar voru raktar, eru réttar og í samræmi við vandaða stjórnsýslu. Seðlabanka Íslands bar sérstaklega að gæta þess að halda sig örugglega innan valdheimilda sinna og þá einnig gagnvart öðrum stofnunum á sama sviði, ekki síst Fjármálaeftirlitinu. Þetta verða menn að hafa í huga þegar horft er til baka.

Sá lagaskilningur sem þarna er lýst er í tilviki Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands áréttáður í samstarfssamningi þessara stofnana þar sem segir:

„Markmið samningsins er að samningsaðilar hafi eftirfarandi meginatriði að leiðarljósi í samstarfi sínu:

Að ábyrgð hvors aðila og verkaskipting þeirra sé skýr, bæði í innbyrðis samstarfi þeirra og gagnvart fyrirtækjum á fjármálamaðra og almenningu.

Að tryggt verði að öllum tvíverknaði í sameiginlegri starfsemi aðilanna verði haldið í algjöru lágmarki, bæði til að koma í veg fyrir óhagræði fyrir þá sem hagsmuna eiga að gæta og til þess að lágmarka kostnað í starfsemi aðilanna.“

Mörg og jafnvel flest þau álitaefni, sem nefndin segist hafa til athugunar að áfellast bankastjórn Seðlabankans fyrir, byggjast beinlínis á því, að bankastjórninni hafi eftir á að hyggja verið rétt að ganga gegn beinum lagafyrirmælum, viðurkenndum lagareglum sem umboðsmaður Alþingis hefur brýnt fyrir stjórnsýslunni að virða og gegn samstarfssamningi sem gerður er samkvæmt lögum og birtur hefur verið opinberlega.

Ríkisstjórninni sem stýrði landinu var tvennt ljóst sem þetta athugunarefni snertir, eins og kemur fram í stjórnarsáttmála hennar frá maí 2007. Hún ræðir þar um alþjóðlega þjónustustarfsemi, þar á meðal fjármálaþjónustu og síðan segir: „Ríkisstjórnin stefnir að því að tryggja að slík starfsemi geti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði og að útrásarfyrirtæki sjái sér áfram hag í að hafa höfuðstöðvar á Íslandi. Áhersla verður lögð á að efla Fjármálaeftirlitið til þess að íslenski fjármálamaðurinn njóti fyllsta trausta.“ Það vafðist með öðrum orðum ekki fyrir ríkisstjórninni að hún vildi sækja fram með fjármálastarfsemi í útlöndum, hún vildi að Ísland væri aðlaðandi fyrir útrásarfyrirtæki og henni var ljóst að það var Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með þessum þáttum með traustvekjandi hætti.

Í fyrsta kafla bréfs formanns nefndarinnar segir að með lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna árið 2008 og tengdra atburða, hafi verið komið á fót rannsóknarnefnd til þess að leita sannleikans um framangreinda atburði. Síðan segir:

„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....“ Það hlýtur að teljast einkar athyglisvert að hvergi þar sem nefndin segist vera með sérstaka tilgreinda atburði eða ákvarðanir til athugunar, er vísað til neinna slíksra lagafyrirmæla, sem þáverandi bankastjórn kynni að hafa brotið eða farið á svig við. Hefði nefndin haft slík atvik til athugunar, sem var megin verkefni hennar, þegar hún skoðaði hlut einstakra embætta, bar henni að tilgreina viðeigandi settar lagareglur og reglugerðir, sem brotið hefði verið gegn, ef um það hefði verið að ræða, þó ekki hefði verið til annars en að tryggja eðlilega umgjörð um andmælarétt þeirra, sem veittur er réttur til andmæla. Nefndin vísar að mestu leyti til ákvæða í lögunum sem samþykkt voru löngu eftir að þau atvik áttu sér stað, sem til athugunar eru, en síður til þeirra sem í gildi voru á þeim tíma, sem nefndinni er ætlað að fjalla um. Verður ekki betur séð en hvergi í athugasemnum sínum haldi nefndin því fram að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi brotið gegn þágildandi lagafyrirmælum eða reglum.

Nefndin tekur fram að hún horfi sérstaklega „til hvað telja megi að hafi öðru fremur haft þýðingu í aðdraganda og um orsakir að falli bankanna og afleiðingar þeirra atburða.“ Athugunarefnin eru sett fram með þeim hætti, að við virðist blasa að til standi að breyta þeim í neikvæðar ályktanir nefndarinnar, þrátt fyrir athugasemdir, andmæli og skýringar, sem kunni að berast. Með öðrum orðum, að nefndin sé í raun búin að mynda sér skoðun og naglfasta niðurstöðu og

„andmælarétturinn“ sé aðeins lögfræðileg gluggaskreyting. Raunar blasir enn ljósar við, að ekkert þessara atriða, sem vikið er að í bréfinu til mína, hvorki eitt þeirra sér né öll saman höfðu nokkuð með það að gera að íslenska bankakerfið hrundi. Ástæður þess hruns liggja annars staðar.

Þá er athyglisvert að nefndin lætur verksvið sitt ná fram yfir formlegt fall Glitnis banka, en ekki Landsbanka og Kaupþings. Þær upplýsingar sem nú liggja fyrir benda ótvírætt til að Glitnir hafi í raun verið búinn að tapa sínum rekstrarlegu forsendum löngu áður en bankinn leitaði óformlega til bankastjórnar Seðlabankans og gerði grein fyrir stöðunni. Það hafði Seðlabanki Íslands ekki aðstöðu til að vita. Hann hafði engar valdheimildir eða færi á að rannsaka þennan banka innan frá og sjá að yfirlýsingar stærstu alþjóðlegu endurskoðunarskrifstofa landsins gáfu alranga mynd af eignastöðu hans og rekstrargrundvelli og Fjármálaeftirlitið hafði ekki séð ástæðu til eða ekki haft bolmagn til að sannreyna skýrslur og staðhæfingar endurskoðendanna. Í ljós kom að bankinn var í raun fallinn miklu fyrr en nokkurn grunaði og þó að endurskoðaðir reikningar gæfu annað til kynna, sem og lánshæfismat alþjóðlegra matsfyrirtækja. Aðgerðin sem framkvæmd var í septemberlok var því í raun liður í því að lenda fjármálakerfinu með þeim hætti að það sogaði ekki ríkissjóð niður með sér í fallinu, vernda gjaldeyrisforða þjóðarinnar og tryggja rekstur greiðslukerfisins. Þetta tókst allt í meginatriðum, sem hlýtur að teljast á móti öllum líkum.

Það er því villandi að taka Glitni fyrir með þeim hætti sem gert er í 8. töluliðs bréfs til mína og gefa þar með í skyn að það falli innan ramma sem nefndinni er settur, þar sem bankinn var í raun fallinn. Eftir á upplýsingarnar taka af öll tvímæli um þetta.

Þegar ég hef farið í gegnum efni bréfsins á þann hátt sem hér á eftir verður gerð grein fyrir, læðist að mér sá grunur að nefndin sé að reyna að halda þeim góðum sem hæst hafa hrópað á götum úti og eins þeim sem horn kunna að hafa í síðu minni af stjórnsmálalegum ástæðum. Kemst þá nefndin ekki hjá að láta þessa viðleitni sína einnig bitna á félögum mínum í bankastjórninni. Því verður þó varla trúð að óreyndu að nefndin ætli að láta þá staðreynd, að rannsóknarumboð hennar er takmarkað, leiða til þess að óverðskulduðum áfellisdómum verði komið á þá sem unnu samviskusamlega eftir lögnum og sem spornuðu gegn og vöruðu við þeirri þróun sem var að verða, eins oft og eins hátt og eins opinberlega og framast var unnt, um leið og reynt var að gæta þess vandlega að slíkar viðvaranir myndu ekki sjálfar ýta undir tjón í bankakerfinu eða flýta því. Verði þetta reyndin mun þessi nefnd skrá nafn sitt í sögubækur á Íslandi á annan hátt en til var stofnað, þegar henni var komið á fót.

V

Hér fer á eftir umfjöllun um einstök atriði sem nefndin segist „hafa til athugunar“.

Um tölulið 1 III kafla á bls. 2.

Í upphafi þessarar athugasemdar gerir nefndin mikið úr stuttu bréfi sem bankastjórnin sendi Fjármálaeftirlitinu 13. nóvember 2007 um veðlán Icebank. Undirritaður var raunar spurður um þetta bréf nýlega af nefndinni og var þá á engan hátt gefið til kynna að nefndinni þætti þetta bréf sæta miklum tíðindum. Var spurt um hvaða reglur bankans bankastjórnin hefði viljað láta athuga. Kom undirritaður því ekki fyrir sig í sviphendingu nú tveimur árum síðar, enda skyldi hann spurninguna svo, að átt væri við reglur Seðlabankans. Við nánari umhugsun er augljóst að í bréfinu er átt er við innri reglur Icebank, þegar Fjármálaeftirlitið er beðið um að kynna sér málið. Yfirlit um veðin fylgja bréfinu og Fjármálaeftirlitinu þannig bent á að rétt sé að gaumgæfa hvort tiltekin atriði hjá Icebank samrýmist ákvæðum reglna sem um hann sjálfan gilda. Þegar Seðlabankinn sendir Fjármálaeftirlitinu slíkar upplýsingar og ábendingar mótaðar það af þeirri staðreynð að Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum, m.a. með athugun á vettvangi, sem Seðlabankinn hefur hvorki skyldur né rétt til. Seðlabankinn fylgdist vikulega með veðlánum og þróun þeirra, svo þetta bréf hefur ekkert með vitneskju um slík mál að gera, og er því óneitanlega fast að því tortryggilegt að nefndin skuli láta eins og hún hafi hnotið þar um merkilegt sönnunargagn. Það kann einnig að segja sína sögu, að Fjármálaeftirlitið taldi ekki ástæðu til að svara ábendingu Seðlabankans.

Það hlýtur einnig að vekja undrun að fyrsta athugunarefni nefndarinnar snýr að því að Seðlabankinn hafi ekki tryggt nægjanleg veð fyrir veðlánum. Er í athugasemdum látið eins og nefndinni sé ókunnugt um að leikreglum varðandi þau veð var breytt með lögum í miðju spili. Eftir að Alþingi samþykkti neyðarlög og eftir að forgangsröðun krafna var þar með breytt urðu veð Seðlabankans allt önnur en þau voru, þegar lán voru veitt og veð samþykkt. Ef sama yrði gert í Evrópusambandinu er hægt að fullyrða með allt að fullri vissu að flestir seðlabankar Evrópu yrðu í einni svipan það sem hefur verið kallað hér á landi „tæknilega gjaldþrota“. Er nefndin virkilega að gefa til kynna að bankastjórnin hefði mátt sjá neyðarlögin fyrir og hefði átt að haga veðkröfum sínum þannig að þau tækju mið af því að forgangsröð krafna yrði með lögum breytt með afturvirkum hætti? Er það þá virkilega svo, að nefndin telji að verði neyðarlögum hrundið með dómi og veðstaða Seðlabankans breytist af þeim ástæðum stórlega til batnaðar, svo að eigið fé bankans gæti eftir það auðveldlega mætt því bókhaldstjóni sem varð við hrun bankanna, að þá breytist þetta sérstaka athugunarefni hennar, og hugsanleg „vanræksla og mistök“ bankastjórnar í þessum efnum gufi upp?

Ríkið gerði sér fulla grein fyrir því að með neyðarlögunum breyttist bókhaldsleg staða Seðlabankans af ástæðum sem bankinn bar enga sök á og því var ákveðið að ríkið gæfi út skuldabréf með lágum vöxtum, þar sem ríkissjóður skuldbatt sig til að greiða til bankans, sem er í 100 prósent eigu hans, tiltekna fjárhæð. Hér er talað um bókhaldslega stöðu því hér er verið að greiða úr einum vasa í annan í eigu sama aðila. Seðlabankinn greiðir ekki þessa fjárhæð út til þriðja aðila svo eignastaða ríkissjóðs og Seðlabankans sem er í 100 prósent eigu hans er samanlögð óbreytt.

Til að auðvelda skilning á þessu má nefna, að Englandsbanki hefur á undanförnum misserum dælt peningum, sennilega nálægt 1700 milljörðum pundar, inn í bankakerfið. Sú aðgerð er í raun

hrein peningaprentun, en felst ekki í því að Englandsbanki sé að ganga á sitt eigið fé. Megin hættan við þá aðgerð er því ekki að Englandsbanki fari í þrot, heldur að peningaprentunin leiði til verðbólgsprengju, sem þó er talið ólíklegt. Talið er réttmætt að taka þessa áhættu, vegna þeirrar niðursveiflu sem er í efnahagslífinu. Þótt ríkið hefði ekki bætt Seðlabankanum skaðann af neyðarlögunum með útgáfu skuldabréfs hefði það ekki þýtt að bankinn gæti ekki staðið undir starfsemi sinni eða gegnt skyldum sínum. En það hefði á hinn bóginn getað leitt til aukinnar prentunar á heimamýnt bankans.

Nefndin getur þess, væntanlega til rökstuðnings fyrir ógætilegri hegðan, að bankastjórnin hefði frá því snemma árs 2008 lýst þungum og vaxandi áhyggjum af stöðu bankanna. Þetta er rétt, en var á hinn bóginn fjarri því að vera í fyrsta sinn. Þá hefur Stefán Svavarsson, einn fremsti endurskoðandi landsins, bent á að alls ekki megi rugla saman fjármögnunarþróng og jafnvel fjármögnunarhruni við eignahrun (Sjá grein í viðskiptablaði Morgunblaðsins, 15. október 2009). Þótt starfsemi banka kynni þannig að stöðvast vegna þess að endurfjármögnum næst ekki, þá þurfi það ekki að þýða að eignir standi ekki fyrir sínu, hafi þær verið réttilega metnar. Í þessu felst að hafi mat Fjármálaeftirlitsins og þeirra stóru alþjóðlegu endurskoðunarskrifstofa, sem endurskoðuðu bankana, verið rétt, hefði Seðlabankanum ekki verið rétt eða stætt á að líta svo á að bankarnir stæðu ekki undir þessum veðum og riflega það. Raunar lýstu ráðherrar því oft yfir opinberlega, bæði hér á landi og erlendis, að þeir treystu því að Seðlabanki Íslands yki stuðning við innlenda lausafjártöðu bankanna, eins og allir aðrir seðlabankar væru að gera um þær mundir, eins og það var gjarnan orðað. En þar sem nefndin gerir þetta mál að sínu fyrsta og hefur það svo fyrirferðarmikið í bréfi sínu, þótt ekki geti þetta mál á nokkurn hátt hafa stuðlað að falli bankanna, nema síður sé, þá er óhjákvæmilegt að gera frekari grein fyrir því.

Nefndin virðist velta fyrir sér, að þrátt fyrir breytta forgangsröðun krafna hefði Seðlabankinn getað tryggt stöðu sína með því að sækjast eftir góðum skuldabréfum, í stað þess að treysta ábyrgðum þriggja stærstu viðskiptabanka landsins, með ársreikninga og ársfjórðungsreikning sem endurskoðunarskrifstofur af alþjóðlegum stærðum staðfestu að væru réttir, sýndu trausta eignastöðu og svimandi mikinn hagnað fram á mitt ár 2008. Slík eftiráspeki hefur einnig komið fram hjá stóryrtum hagfræðingum, reyndar að hluta hinum sömu og kröfðust þess að Seðlabankinn yki útlán til bankakerfisins í september 2008.

Þessi „hugleiðing“ nefndarinnar virðist ekki taka neitt mið af því hvaða aðstæður voru uppi síðasta eitt og hálfa árið fyrir hrún bankanna. Allir seðlabankar, sem eitthvað gátu, voru um þær mundir að rýmka kröfur sínar um veð og gæði þeirra. Ef Seðlabanki Íslands hefði einn banka þrengt kröfur sínar um veð við þessar aðstæður til þess að hann sjálfur tæki litla eða enga áhættu af tilraunum til að fleyta eigin bankakerfi í gegnum brimskaflana þá hefði með réttu mátt áfellast bankastjórnina og velta fyrir sér eftir á hvort hann hefði átt þátt í að flýta falli íslenska bankakerfisins. Lýsingar á þeirri rýmkun veðkrafna sem fram fór hjá öðrum seðlabönkum getur nefndin fengið úr skýrslu Alþjóðagreiðslubankans frá febrúar 2008 og skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá febrúar 2009 og fleiri skýrslum hans.

En hvað þá um spurninguna um að fá fleiri tryggingar frá bönkum og fjármálastofnunum? Þótt það væri ekki eins auðvelt og eftiráspekin heldur var það gert í auknum mæli en um leið var gætt óhjákvæmilegrar varúðar. Og hvers vegna var það ekki auðvelt? Íslenskur skuldabréfamarkaður leið fyrir þá staðreynd að útgefendur skuldabréfa voru fáir og framboð þeirra lítið. Skuldabréf bankanna voru í raun einu skuldabréfin, sem hægt var að nálgast á markaði í einhverjum mæli og nota sem tryggingar í viðskiptum við Seðlabankann. Ríkið hafði árin á undan greitt niður skuldir sínar. Útstandandi fjárhæð ríkisbréfa, ríkisvíxla og spariskírteina í ársþyrjun 2008 var því mjög lítil á alla mælikvarða, eða aðeins 118 milljarðar króna. Skuldabréf Íbúðaláanasjóðs enduðu flest í bókum langtímafjárfesta á borð við lífeyrissjóði, sem að lögum var óheimilt að lána þau út. Íbúðalánabréf voru lítt aðgengileg fjármálastofnunum sem veðandlag, þar sem enginn formlegur lánamarkaður var á Íslandi fyrir slík bréf. Bankarnir héldu úti virkri útgáfu víxla og skuldabréfa og uppfylltu þau reglur Seðlabankans, enda með lánshæfismat frá viðurkenndum matsfyrirtækjum.

Í ljósi smæðar markaðarins og sterkrar lánshæfiseinkunnar var því í hæsta máta eðlilegt að skuldabréf íslensku bankanna væru lögð fram sem tryggingar í viðskiptum við Seðlabankann. Hefði Seðlabankinn á þessum tíma sett takmarkanir á notkun þeirra í viðskiptum hefði það valdið óróa um allan heim enda var þá útstandandi fjárhæð skulabréfa bankanna um 6000 milljarðar króna og öruggt að nokkur hluti þeirra lá í erlendum seðlabönkum til tryggingar fyrir lausafjárfyrirgreiðslum. Fjármagnsmarkaðir lokuðust á íslensku bankana haustið 2007. Hefði á þeim tíma eða á mánuðunum á eftir verið gripið til aðgerða sem drægju gæði bréfa bankanna í efa sem tryggingar hefði það jafngilt því að Seðlabankinn tæki bankana af lífi. Ótryggðar lánalínur þeirra hefðu lokast þegar í stað og einnig öll önnur fjármögnun sem tryggð var með skuldabréfum íslensku bankanna. Ekki verður komist hjá að segja að vanþekking nefndarinnar á bankaviðskiptum hvað þetta varðar vekur nokkurn ugg. Bankaviðskipti byggja á trausti.

Aðgerðir aðila eins og seðlabanka eru skoðaðar vandlega úti á markaði. Aðgerðir gegn notkun skuldabréfa bankanna hefðu á þessu stigi verið fullkomlega ótímabærar. Eiginfjárluttföll þeirra voru með því hæsta sem sást í bankaheiminum, og lánshæfismat, sem allir treystu á þessum tíma, var þannig að líkur á greiðslufalli innan 5 ára voru taldar 0,14% af Moodys (sjá viðhengi 1) sem þá var stærsta og virtasta matsfyrirtækið. Fullyrðingar nefndarinnar um að fjármálfyrirtæki hafi farið í kringum reglur Seðlabankans á þessum tíma standast ekki, enda bersýnilega byggðar á vafasamri ráðgjöf. Nefndin mun að sjálfsögðu upplýsa mig um hana, eins og henni er skylt að gera og ég hef áður rakið. Reglur Seðlabankans um veðlán lágu opinberlega fyrir. Þær voru alfarið byggðar á reglum Evrópska seðlabankans til að leitast við að tryggja jafnræði lánastofnana á markaði, en vegna smæðar kerfisins ákvað Seðlabanki Íslands þó að hafa sín lánaskilyrði nokkuð þrengri en evrópski seðlabankinn gerði.

Seðlabankinn breytti reglum um viðskipti fjármálastofnana í þrígang á árinu 2008. Tilgangurinn var jafnan að fjölgja þeim eignaflokkum, sem hæfir voru sem tryggingar og leitast þannig við með fyllstu varúð að minnka notkun fjármálastofnana á „óvörðum“ skuldabréfum og forðast um leið að kalla á athygli eða valda óróa. Fyrsta breytingin var gerð í janúar 2008. Þá var heimilað

að leggja fram bréf í erlendri mynt og einnig var „útgefanda heimilt að leggja fram sértryggð skuldabréf sem varin eru með eignasafni fasteignaverðbréfa (e. covered bonds).“ Að öðru leyti voru reglurnar um flest samhljóða reglum frá því í júní 2007, m.a. hvað snerti lánshæfismat. Ákvæði um það hafði fyrst verið sett í reglur í desember 2004 og var þá ákveðið að lágmarkið skyldi vera A-/A3 (Moodys/S&P). Með þessum breytingum var bönkum gert kleift að gera fasteignalásöfn sín þannig úr garði að hægt væri að veðsetja þau í Seðlabankanum. Nánast er óframkvæmanlegt fyrir seðlabanka að taka við slíkum eignum nema í ofangreindum búningi og rafrænt skráð.

Í mars voru enn gerðar breytingar á reglum um viðskipti við Seðlabankann. Þær fólu í sér „að nægilegt [væri] að sértryggð skuldabréf hafi tiltekið lánshæfismat en fallið frá því skilyrði að útgefandi slíkra bréfa hafi lánshæfismat.“ Þetta var gert til að auðvelda smærri fjármálafyrirtækjum aðgang að lausafé gegn tryggum veðum.

Í ágúst 2008 var reglum um viðskipti við fjármálastofnanir enn breytt og þær í senn þrengdar og rýmkaðar. Nú var bönkunum heimilað að leggja fram eignavarin bréf (e. asset backed securities), önnur fasteignaveðbréf, enda yrðu þau sett í búning sem gerði Seðlabankanum kleift að taka við þeim með rafrænum hætti. Lánshæfismat eignavarinna bréfa var ákveðið AA+/AA1 að lágmarki. Jafnframt voru settar reglur sem takmörkuðu notkun ótryggðra bankabréfa í áföngum og skyldi hlutfall þeirra komið niður fyrir 50% af verðmæti trygginga áramótin á eftir. Þetta hlutfall var eftir því sem ég man ákveðið með hliðsjón af reglum Norska seðlabankans, sem telst til varfærnu seðlabanka. Hinn 1. október 2008 var þetta hlutfall 46,4 % og 21 október sama árs 51,9 % og því ekki fjarri því sem að var stefnt að yrði um áramótin 2008-2009. Ákvæðin um takmörkun á notkun ótryggðra bankabréfa voru almenn og ekki bundin við skuldabréf útgefin af íslenskum bönkum. Takmörkun á notkun þeirra auk heimilda til notkunar eignavarinna bréfa átti að vera þeim hvatning til að búa eignir í búning, sem gerði þær nothæfar í veðlánaviðskiptum. Fullyrðing nefndarinnar um að ekkert hafi verið aðhafst fyrr en 17. júlí 2008 fær samkvæmt framansögðu ekki staðist.

Að undanförnu hefur verið opinberlega rætt með æði einfeldningslegum hætti um veðlán Seðlabankans og þau verið tekin úr samhengi við annan raunveruleika. Þessu hafa stjórnað margir áköfustu spunameistarar landsins og í framhaldinu hafa nokkrir stjórnsmálamenn haldið því á lofti að tapið af „tæknilegu gjaldþroti Seðlabankans“ sé verra og alvarlegra en Icesave skuldabyrðin! Skuldin sem bókfærð er á Seðlabankann, og ríkið greiðir þessari stofnun sinni með skuldabréfi, fríði ríkissjóð frá því að leggja sambærilega upphæð inn í nýju bankana eins og Fjármálaeftirlitið hafði tilkynnt Seðlabankanum með bréfi. Með breyttri forgangsröðun krafna, dregur ríkissjóður úr framlögum sínum til tryggingar innistæðna í samræmi við loforð hans, og lætur vísvitandi hluta af því hagræði lenda á sínum eigin seðlabanka. Ríkissjóður „tapar“ því engu fé og Seðlabankinn getur eftir sem áður sinnt hlutverki sínu hnökralaust. Því miður virðist nefndin hafa fallið fyrir hinum einfeldningslega spuna og verður að harma það.

Óhjákvæmilegt er að gefa frekari skýringar á stöðunni fyrst misskilningur er uppi og því skal einnig eftirfarandi tekið fram:

Í árslok 2007 myndaðist mikill kaupþrýstingur á gjaldeyrismarkaði. Hann hélt fram í lok mars 2008. Á þessum tíma veiktist gengi krónunnar um 30% og ljóst var að grípa þyrfti til aðgerða sem forðað gætu gjaldeyrismarkaðnum frá algeru hruni. Á sama tíma hækkaði skuldatryggingarálag innlendra fjármálastofnana mikið. Auk þess hvarf vaxtamunur á markaði fyrir gjaldeyrisskiptasamninga, sem táknaði í raun að sá markaður var hruninn. Erlendir mótaðilar reyndu að losna við mótaðilaáhættu á íslensku bankana en takmarkað framboð á ríkisskuldabréfum gerði það að verkum að eina leiðin sem þeim var fær var að selja krónur og forða sér. Skýr tengsl eru á milli gengisþróunar krónunnar og trúverðugleika bankanna. Brýnt var því að koma á stöðugleika á gjaldeyrismarkaði, svo fjármálastofnanir fengju færí á að vinna sig út úr lausafjárþrónginni. Dýpkun gjaldeyrismarkaðar var einnig ein af forsendum þess að innlendir bankar gætu orðið sér út um erlent fjármagn, enda aðgangur þeirra að lausafé bundinn við íslenskar krónur. Seðlabankinn hóf því útgáfu innstæðubréfa og ríkissjóður ákvað á sama tíma að auka útgáfu ríkisbréfa til skamms tíma. Erlendir aðilar keyptu staerstan hluta þessara bréfa og tímabundinn stöðugleiki myndaðist á gjaldeyrismarkaði. Í apríl og maí tók bjartsýni nokkuð að aukast á innlendum og erlendum markaði. Hagspekingar og greiningarmenn víða um veröld voru ekki frá því að hið versta kynni að vera yfirstaðið. Seðlabankanum þótti þó tæpt að trúa því. En bankinn hélt áfram viðleitni sinni til að stuðla að gjaldeyrisstöðugleika. Hann gaf út innstæðubréf fyrir 75 milljarða króna í apríl og bætti sömu upphæð við í júní. Ríkissjóður jók útgáfu sína á ríkisbréfum um 86 milljarða frá sama tíma í samræmi við áður kynnta áætlun. Það er alkunna að útgáfa innstæðubréfa og ríkisbréfa dregur laust fé út úr bankakerfinu og inn í seðlabankann. Við aukinni lausafjárþróng bankakerfisins þurfti því að bregðast með aukinni fyrirgreiðslu í gegnum daglán og veðlán bankans. Hefðu veðlánareglur Seðlabankans verið hertar á þessum tímapunkti hefði sú aðgerð vafalaust riðið bankakerfinu að fullu. Enn verður að hafa það í huga að þótt Seðlabankinn væri lengi búinn að vera svartsýnn og vara við því hvernig mál væru að þróast og að mikil hætta væri á að illa færi ef ekkert yrði að gert, leit hann á það sem lagaskyldu sína að veita fjármála- og peningakerfinu sinn atbeina til að haldast gangandi eins og fært væri. Því ekki mátti gefa frá sér vonina um að þessar þrengingar kynnu þrátt fyrir allt að vera tímabundnar. Það er því mjög óviðeigandi og jafnvel óheiðarlegt að gefa til kynna að þessi viðleitni bankans til að halda lífinu í þjáðu kerfinu stangaðist á við ugg hans um að endalokin kynnu að verða ill, ugg sem fór vaxandi dag frá degi frá miðju ári 2007. Seðlabankinn hafði engar upplýsingar sem hægt var af hans hálfu að sannreyna um að gæði eigna bankanna væru ekki þau sem sagt var og virtustu alþjóðlegu endurskoðunarstofur landsins staðfestu og Fjármálaeftirlitið, með allar sínar heimildir, efaðist aldrei um í samtölum sínum við Seðlabankann. Aðgerðir Seðlabankans gátu því ekki gengið út frá öðru en því að um lausafjárvanda væri að ræða. Nefndin, sem bréfið sendir til míni, á fremur að leita að sannleika en sök, samkvæmt þeim lögum sem hún undirgekkst. Öll hennar viðleitni virðist hins vegar fyrst og fremst ganga út á að finna fremur sök en sannleika, og hlýtur hún að líta í eigin barm og sjá

hverjir eru að bregðast beinhörðum gildandi lagafyrirmælum, en eru ekki að fara á svig við eftiráreglur, sem fremur eru sóttar í athugasemdir en lög.

Það var því auðvitað engin vanræksla eða mistök að þrengja ekki um of reglur um veð í viðskiptum við Seðlabankann við þær aðstæður sem uppi voru frá haustinu 2007 fram að bankahruni 2008. Þar var um að ræða meðvitaðar ákvarðanir, byggðar á skýrum lagafyrirmælum um að það væri bankastjórnarinnar að meta veð, og skýrum lagafyrirmælum um að eitt af megin verkefnum Seðlabankans væri að standa vörð um og stuðla að virku peningakerfi í landinu sem hann þjónaði. Það tókst honum meira segja að gera eftir allt hrún og verður ekki flokkað undir neitt annað en afrek af hálfu starfsfólks bankans og þess fjölda fólks sem sótt var út fyrir veggi hans til aðstoðar.

Ein aðferð til að meta hvort viðbrögð Seðlabankans hafi verið óeðlileg er að líta til þess sem gert var annars staðar, því eldurinn brann víðar en á Íslandi. Ef litið er til Vesturlanda sést að seðlabankar og ríkisstjórnir gripu til margvíslegra aðgerða til að auka aðgang fjármálastofnana að lausafé eins og áður hefur verið nefnt. Í Evrópu og Bandaríkjum var farið í yfirtöku ríkissjóða á bönkum. (Páverandi fjármálaráðherra Bandaríkjanna gefur til kynna í nýútkominni ævisögu sinni að flestar hans aðgerðir, samningar og niðurstöður við banka í nauð, hafi verið án skriflegra orðsendinga, gerðar af honum sjálfum í gegnum síma, oftast án þess að hafa nokkur skrifleg gögn við höndina). Á þessum tveimur svæðum var einnig farið í eiginfjárinnsþýtingu, veitingu ríkisábyrgða og ekki síst í umtalsverða rýmkun á reglum um veð í viðskiptum við seðlabanka. Danski seðlabankinn greip til þess ráðs að lána bönkum án trygginga. Í raun fela þær aðgerðir sem tíundaðar eru hér að framan í sér stuðning, þar sem eina tryggingin er í eignum fyrtækjanna sem hans njóta. Það eru hliðstæðar eða lakari tryggingar en felast í óvörðum skuldabréfum fjármálastofnana. Hvað íslensk stjórnvöld varðaði var lausafjárfyrirgreiðsla Seðlabankans eina raunhæfa leiðin til að aðstoða banka. Íslenska ríkið hafði ekki aðgang að erlendu lausafé nema í takmörkuðum mæli. Íslenska bankakerfið var hið stærsta í heimi sem hlutfall af landsframleiðslu heimalandsins. Aðgerðir sem fælu í sér yfirtöku, hlutafjárframlög eða veitingu ríkisábyrgðar voru því mikið hættuspil. Til þeirra mátti því ekki grípa fyrr en hrún viðkomandi stofnunar blasti hvort sem var við að öðrum kosti. Þá væri hægt að réttlæta slíka aðgerð, enda væru raunhæfar líkur á að hún kynni að takast.

Í kjölfar bankahrunsins sást að Seðlabankinn var með 273 milljarða króna í fasteignabréfum og öðrum eignum fjármálastofnana í sínum bókum. Þær tölur sýna svart á hvítu að Seðlabankinn hafði aflað sér annarra trygginga en „óvarinna“ bankabréfa. Í veðbókum bankans var saman komið mjög stór hluti af öllum fasteignaútlánum bankakerfisins auk annarra eigna. Lausleg athugun bendir því til að með þessum eignum í bókum bankans, og „óvörðum“ veðum í bönkunum sjálfum, hefði Seðlabankinn sloppið því sem næst skaðlaus af veðlánum sínum, ef forgangsröð krafna hefði ekki verið breytt með lögum. „Hugleiðingar“ nefndarinnar í þessu tilviki eru því með öllu án grundvallar. Eftir breytingu á forgangskröfuröð verður „tjón“ (fremur kostnaður við björgunaraðgerðir) Seðlabankans af tilraunum sínum til að halda lífi í peningakerfinu eins lengi og frekast var unnt, líklega 150 – 200 milljarðar króna (einkum vegna

neyðarlaganna). Nú er áætlað að „tjón“ SÍ hefði orðið 40% af því sem það varð, ef neyðarlögin hefðu ekki komið til. Hið bókhaldslega tjón bankans hefði því án neyðarlaga orðið 60 til 80 milljarðar króna, sem var innan við eiginfē bankans. Tjón annarra sem lánuðu íslensku bönkunum, og trúðu eins og hann endurskoðuðum reikningum um eignastöðu þeirra, varð nálægt 5000 milljörðum króna. Innan við 5% af heildartjóninu lendir því á Seðlabankanum (innan við 2% án neyðarlaga) og hlýtur það á alla mælikvarða mælt að teljast ótrúlega vel sloppið. Um leið tókst Seðlabankanum að verja gjaldeyrisforða sinn svo að þar tapaðist ekki neitt, en algengt var að í öllu þessu umróti töpuðu seðlabankar á milli 15 – 25 % af gjaldeyrisvarasjóðum sínum. Ætli nefndin sér í raun að starfa eftir lögunum um sjálfa sig og leita fyrst að sannleika og síðar að sök, hlýtur hún að sýna þessu síðasta atriði áhuga.

Nefndin getur þess sérstaklega sem röksemdafærslu fyrir því að Seðlabankinn hefði getað hert veðkröfur sínar umtalsvert, að það hafi Seðlabanki Lúxemborgar og Seðlabanki Evrópu gert nokkrum sinnum gagnvart Íslandi. Þetta er mjög ónákvæmt hjá nefndinni. Seðlabanki Lúxemborgar breytti engum veðlánareglum gagnvart íslenskum bönkum. Það giltu engar sérreglur þar um þá. Þeir tóku öll sín „óvörðu“ lán þar eftir þeim reglum sem almennt giltu gagnvart Seðlabanka Evrópu, sem Seðlabanki Lúxemborgar annaðist veðlán fyrir gagnvart bankastofnunum sem þar störfuðu. Seðlabanki Lúxemborgar hótaði einfaldlega að beita geðþóttavaldi, sem hann taldi sig hafa samkvæmt reglum Seðlabanka Evrópu, ef íslensku bankarnir drægju ekki úr lausafjárfyrirgreiðslu sinni hjá honum. Lántaka íslensku bankanna hjá Seðlabanka Lúxemborgar var þá um 5 milljarðar evra, sem var svipuð fjárhæð og þeir höfðu að veðlani hjá Seðlabanka Íslands. Á þeim tíma voru aðeins um 10 % af tekjum þeirra og eignum í útibúum þeirra í Lúxemborg og nam lánafyrirgreiðsla þeirra þar næri 25 % af heildarútlánum til banka þar í landi. Þetta fannst stjórnendum Seðlabanka Lúxemborgar orðið óeðlilega mikið, og þarf engan að undra. Miðað við umfang íslenskrar bankastarfsemi í Lúxemborg var veðlánafyrirgreiðslan þar margföld á við fyrirgreiðslu seðlabanka heimaríkis íslensku bankanna. Þótt yfirmenn Seðlabanka Lúxemborgar tækju fram að íslensku bankarnir hefðu hvorki brotið lög né heldur reglur Seðlabanka Lúxemborgar knúðu þeir á um, með lítt dulbúnum hótunum, að íslensku bankarnir drægju „sjálfviljugir“ úr sókn sinni í veðlán í Seðlabanka Lúxemborgar. Um það var gert „samkomulag“ og það samkomulag þrengdi auðvitað enn veika stöðu íslenska bankakerfisins og flýtti fyrir falli þess. Seðlabanki Íslands varð í öllum sínum ákvörðunum að gæta þess að íslenska peningakerfið yrði ekki fyrir óþarfa höggum eða væri stefnt í hættu. Þar sem starfsemi dótturfélaga íslensku bankanna í Lúxemborg var svo líttill hluti af bankakerfinu þar í landi og aðeins örstærð miðað við það bankakerfi sem féll undir Evrópska seðlabankann, gat bankinn í Lúxemborg áhættulaust sett þessa þumalskrúfu á íslensku dótturfélögin. Enda sýndi það sig þegar þessir bankar félru, að engin keðjuverkandi áhrif urðu í Lúxemborg. En eftir stendur að röksemd nefndarinnar í bréfi til undirritaðs um að breytingar á veðlánareglum Seðlabanka Lúxemborgar sýni og sanni að Seðlabanki Íslands hefði einnig getað breytt sínum reglum eru fullkomlega staðlausir stafir. Í fyrsta lagi var engum reglum breytt, og Seðlabanki Íslands hefði ekki getað leyft sér þá framgöngu sem Seðlabanki Lúxemborgar gerði vegna áhrifa á peningakerfið. Þá er rétt að geta þess að fullyrðing í bréfi nefndarinnar á bls. 3 um að

undirritaður hafi komið til skýrslutöku hinn 7. ágúst 2008 er hæpin, vegna þess m.a. að þá höfðu bankarnir enn ekki hrunið og nefndin var ekki til.

Um tölulið 2 í sama kafla.

Varðandi athugasemdir nefndarinnar um þennan lið hefur hún ekki tilgreint þær reglur í settum lögum sem þessi athugasemd er studd við. Í athugasemnum við frumvarp um nefndina kemur skyrt fram, að séu athugasemdir nefndarinnar um mistök og vanrækslu byggðar á lagatúlkun sé nefndinni einnig rétt að reifa hana. Það gerir nefndin ekki. Hún nefnir hvorki skráð né óskráð lög. Því ber að álykta að Seðlabankinn hafi farið að lögum varðandi þau atriði sem greinir í 2. lið III. kafla. Má raunar segja sama um athugasemdir nefndarinnar í flestum köflum bréfs hennar og verður af því sama ályktun dregin.

Verkaskiptingu innan bankastjórnar var þannig háttað að upplýsingasöfnun lá undir forsvari Eiríks Guðnasonar bankastjóra. Þótt sú verkaskipting breyti engu um ábyrgð bankastjórnarmanna leyfi ég mér að vísa til svars hans um það atriði auk viðbótar athugasemdar minnar. Svar Eiríks Guðnasonar um þetta atriði er eftirfarandi:

„Eins og fram kemur hjá nefndinni undir þessum tölulið safnaði Seðlabankinn með reglubundnum hætti upplýsingum um stöðu innlána erlendra aðila í íslenskum fjármálfyrirtækjum. Raunar á þetta ekki aðeins við um innlán heldur var gerður greinarmunur á erlendum viðskiptavinum og innlendum í öllum liðum efnahagsreikningsins, svo sem varðandi útlán, hlutabréfaeign o.fl. Í mörg ár hafa skýrslur frá bönkunum til Seðlabankans náð yfir hvern banka í heild, þ.e. móðurfélag og útibú, innlend og erlend. Upplýsingar um stöðu einstakra efnahagsliða í tiltekinni starfsstöð hefðu ekki haft neina þá þýðingu að ætti að gefa nefndinni ástæðu til að íhuga vanrækslu á þann hátt sem hún lýsir.

Nefndin bendir á að innlán í útibúum erlendis féllu undir Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Þetta er auðvitað rétt, en benda verður á að í þágildandi lögum var ekki gerður greinarmunur á slíkum innlánum og öðrum gagnvart Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta. Reglubundin upplýsingaöflun Seðlabankans og birting upplýsinga báru með sér mikinn vöxt innlána erlendra aðila árin 2007 og 2008 sem öll féllu undir Tryggingasjóðinn hvort sem þau komu inn í erlendar starfsstöðvar eða innlendar. Á fundum bankastjórnar Seðlabankans með fullrúum bankanna voru oft gefnar upplýsingar umfram þær sem safnað var með reglubundum hætti, þar á meðal um stöðu innlána á Icesave reikningum og skiptingu þeirra í bundin og óbundin innlán.

Þá nefnir nefndin að fé sem kom inn á innlánsreikninga í London kunni að hafa runnið til Íslands. Hafa verður í huga að það gilti ekki neitt bann við því að færa fé milli einstakra eininga innan banka, þannig að ein eining eignaðist kröfur á aðrar. Slíkar millifærslur eru eðlilegur þáttur í starfsemi banka, m.a. vegna lausafjárvíringar. Sem dæmi geymdi Landsbankinn myndarlega fjárhæð á

gjaldeyrisreikningi í Seðlabankanum í sterligspundum í ágústmánuði 2008. Ætla má að leið þess fjár hafi verið frá útibúinu í London til höfuðstöðva á Íslandi.

Þess má geta að sumarið 2008 ráðgerði upplýsingasvið Seðlabankans, að minni beiðni, að hefja söfnun upplýsinga um hreina stöðu einstakra starfsstöðva hvers banka erlendis gagnvart bankanum í heild. Ætlunin var ekki að leita að einhverju óeðlilegu í starfsemi bankanna, aðeins að reyna að varpa skýrara ljósi á mikilvægan þátt í starfsemi þeirra. Þessi upplýsingasöfnun var ekki hafin fyrir fall bankanna.

Þá víkur nefndin að áhyggjum sem forsvarsmenn Englandsbanka lýstu fyrir bankastjórum Seðlabanka Íslands á fundi snemma í mars 2008 af því að mögulega yrði mikið tekið út af reikningum í bönkum, þ.m.t. Landsbanka Íslands í London. Seðlabanki Íslands hafði sömuleiðis áhyggjur af þessu, bæði vegna þess að dæmi voru um áhlaup á banka í Bretlandi svo og vegna neikvæðrar umfjöllunar um íslensku bankana og íslenskt efnahagslíf. Þótt Seðlabanki Íslands hefði haft ítarlegri upplýsingar um stöðu einstakra efnahagsliða í einstökum einingum bankanna hefði það ekki dregið úr þeirri hættu.

Ennfremur segir nefndin að fulltrúar Englandsbanka hafi talið að innlánsfé frá Bretlandi fjármagnaði hraðan vöxt útlána á Íslandi. Því hefði bankastjórn Seðlabankans átt að ganga eftir glöggum upplýsingum um það atriði til að koma á framfæri við Englandsbanka ef þær voru ekki í samræmi við þau orð sem látin voru falla á fundinum. Eftir fundinn í marsþyrjun 2008 voru skipulögð nánari samskipti milli seðlabankanna tveggja til að miðla upplýsingum. Í því skyni voru tilnefndir sérstakir tengiliðir frá hvorum banka fyrir sig, af hálfu Seðlabanka Íslands þeir Ingimundur Friðriksson og Tryggvi Pálsson. Þá þegar hafði upplýsingasvið bankans aflað upplýsinga um innlán í útibúum erlendis, fyrst óformlega við undibúning breytinga bindiskyldureglна og síðan sem hluta af reglubundinni upplýsingasöfnun, eins og nefndin greinir frá í fyrstu málsgrein þessa töluliðar. Eins og Ingimundur skýrir frá í sínu svari til Rannsóknarnefndar varð ekki vart við það að fulltrúar Englandsbanka hefðu endurtekið að innlán sem safnað væri í Bretlandi væru meira og minna notuð til þess að fjármagna hraðan vöxt útlána á Íslandi. Þeirra áhyggjuefni sneri ugglauð fyrst og fremst að því að hugsanlega yrði mikið tekið út af innlánsreikningum bankanna. Það að erlent fé kunni að hafa staðið bak við útlán á Íslandi var í sjálfu sér ekki frétnæmt fyrir fulltrúa Seðlabanka Íslands. Það hefur lengi verið ljóst að íslenskir bankar hafa notað erlent fé meðal annars til þess að veita lán hér á landi. Þetta hafa reikningar bankanna og skýrslur Seðlabankans borið með sér. Erlenda féð fékkst til dæmis með beinum lántökum, skuldabréfaútgáfum og í seinni tíð með öflun innlána erlendis.

Fulltrúar Landsbankans upplýstu Seðlabanka Íslands um það að vegna söfnunar innlána erlendis þyrfti bankinn ekki að leita á erlenda lánamarkaði eins og fyrr, en þeir voru sem kunnugt er meira eða minna lokaðir. Mátti því ætla að innlánsféoð nýttist ekki síst til að standa straum af endurgreiðslum erlendra lána sem fyrr hafði verið aflað. Eins og vikið er að í 2. mgr. þessa töluliðar í bréfi Rannsóknarnefndar var það eftir mitt ár 2008 sem bankastjórn Seðlabankans skynjaði að erlenda inn-

lánsféoð kynni að einhverju leyti að hafa verið flutt til Íslands. Í þeirri andrá var flutningur Icesave innlána í dótturfélag til umræðu og áhyggjur vöknudu af því að Landsbankinn hafði þá ekki hafið undirbúning að því, sbr. 3. tölulið. Varðandi ráðstöfun fjár sem bankar taka við skiptir máli hvort það er notað til að styrkja lausafjárstöðu eða varið á þann hátt að ætla mætti að það skilaði hlutaðeigandi banka tekjum eða lækkaði kostnað. Sú upplýsingaöflun sem nefndin fjallar um í þessum lið hefði ekki varpað neinu ljósi á það atriði.“

Við þetta er því að bæta að Sigurjón Árnason bankastjóri hafði ítrekað lýst yfir því við bankastjórnina að Landsbanki Íslands væri ekki „að uppstreama“ innstæður sem söfnuðust í Bretlandi (Flytja til Íslands þær innstæður sem söfnuðust). Þetta var og megin röksemd Landsbankans fyrir þeirri ósk að evrópskar reglur um bindisskyldu giltu um innlán þar, því þau væru ekki flutt til Íslands og hefðu því ekki verðbólgu- og þensluverkandi áhrif hér á landi. Vera má að þessar yfirlýsingar hafi staðist framan af en erfiðara er að henda á því reiður eftir að hagur Landsbankans þrengdist, og einkum eftir að skorður voru settar á lántökur íslensku bankanna hjá Seðlabanka Evrópu í gegnum Lúxemborg. Að lögum varð Seðlabankinn að treysta upplýsingum bankakerfisins, sem Fjármálaeftirlitið, sem gat að vild gert athuganir á með því að fara sjálft á vettvang, vefengdi ekki. Hafa verður í huga að söfnun upplýsinga, svo æskileg sem hún er, gefur sjaldnast skýra mynd af því sem er að gerast í „núinu“, því að reynslan sýnir að töluverðar tímatafir eru á slíkri upplýsingagjöf og mikill viðbótartími sem fer í að sannreyna slíkar upplýsingar. „Hugleiðingar“ nefndarinnar um að sundurgreindari söfnun upplýsinga sem hefði hafist fyrr hefði haft einhver heillavænleg áhrif á atburðarásina, eru lítt rökstuddar og harla ólíklegar svo ekki sé fastara að orði komist.

Seðlabankinn hafði frumkvæði að fundi með forsvarsmönnum Englandsbanka og í framhaldi af því var komið á sérstökum tengiliðum innan beggja bankanna, þar sem upplýsingar voru veittar. Breski seðlabankastjórinn bauðst til að senda sérfræðing í undirbúningi bankakreppu, sem var þegið. Þetta tilboð var auðvitað glögg vísbending um að hann gerði sér fulla grein fyrir hve staða íslenska bankakerfisins var viðkvæm. Pannig var ástandið einnig í hans eigin bankakerfi, þótt hann hafi ekki vitað fremur en aðrir nákvæmlega hvort eða hvenær einstakir bankar lento í erfiðleikum og jafnvel þrogi. Þótt Englandsbanki standi á gömlum merg og hafi mikinn fjölda færustu sérfræðinga innan sinna vébanda, lenti hann hvað eftir annað í að þurfa að grípa til stórkostlegra peningalegra útláta fyrirvaralítið og án þess að geta legið yfir slíkum ákvörðunum dögum saman.

Fyrrgreindur sérfræðingur Englandsbanka starfaði innan Seðlabanka Íslands um hríð og aflaði auðvitað um leið upplýsinga fyrir Englandsbanka auk þess sem hann skildi eftir minnisblað, sem þó mátti ekki kenna við hann, um hvernig væri rétt að bera sig að við slíkar aðstæður. Plaggið hlytur að vera til í Seðlabankanum.

Undirritaður og bankastjóri Englandsbanka áttu allmög samtöl, bæði formleg og óformleg, það síðasta nokkru eftir hrun íslensku bankanna og aldrei nokkru sinni gaf hinn breski bankastjóri í skyn að Seðlabanki Íslands hefði ekki sinnt upplýsingagjöf af sinni hálfu. Annars fóru samtöl á

milli landanna um stöðu útibús íslenskra banka í Bretlandi auðvitað að öðru leyti nánast alfarið fram á milli fjármálaeftirlita landanna. Sá misskilningur var aldrei uppi í Bretlandi, sem ýmsir hafa reynt að læða inn í umræðuna á Íslandi, að þar í landi fær Englandsbanki með hlutverk bankaeftirlits. „Hugleiðing“ nefndarinnar um að eitthvað hafi skort á upplýsingagjöf Seðlabanka Íslands til Englandsbanka er því með öllu fráleit. Tenging þessa þáttar við fall íslenska bankakerfisins með þessum hætti er algerlega ómálefnanleg. Að öðru leyti vísast um þennan lið einnig í svar Ingimundar Friðrikssonar, sem hér fylgir með.

„Í bréfi yðar segir að nefndin veki athygli á að í mars „funduðu Davíð Oddsson og Ingimundur Friðriksson“ með bankastjóra Englandsbanka og samstarfsmönnum hans í mars 2008 og vitnað í minnisblað frá fundinum. Fundurinn var haldinn að frumkvæði Seðlabanka Íslands. Upplýsingar sem veittar voru af okkar hálfu á fundinum í Englandsbanka voru í fullu samræmi við bestu fáanleg gögn á þeim tíma. Þótt Englandsbankamenn hafi haft góðar upplýsingar um stöðu innlána í bönkunum á þeim tíma tel ég ekki að þeir hafi haft yfirsýn yfir heildarstöðu þeirra. Í ljósi reynslu þeirra af Northern Rock málinu síðla sumars 2007 var eðlilegt að þeir væru uppteknir af öryggi innlána almennt, þ.m.t. í útibúum og dótturfyrirtækjum íslenskra banka. Þá minni ég á að á fundinum var ákveðið að koma á nánari tengslum á milli seðlabankanna tveggja til þess að greiða fyrir miðlun upplýsinga. Í því skyni voru skömmu síðar tilnefndir fulltrúar frá hvorum banka sem aðaltenglar. Þaðan í frá áttu fulltrúar bankanna nokkur samtöl þar sem skipst var á skoðunum og upplýsingum um bankana og fleira og var það allt gert af heilindum af beggja hálfu. Samskiptin við Bank of England voru ágæt og þess má geta að sérfræðingur af fjármálastöðugleikasviði Englandsbanka var til ráðgjafar í Seðlabankanum í nokkra daga í byrjun október 2008.

Í reglugu samstarfi sínu við breska fjármálaeftirlitið hefur Englandsbanki eflaust fengið aðgang að upplýsingum sem það bjó yfir um íslensku bankana. Í samtölum fulltrúa Englandsbanka og fulltrúa Seðlabanka Íslands eftir fundinn í London í mars var að því er ég best veit aldrei endurtekið af hálfu þess fyrnefnda að innlán sem safnað væri í Bretlandi væru „meira og minna notuð til þess að fjármagna hraðan vöxt útlána á Íslandi“.

Seðlabankinn safnaði mánaðarlega tölulegum upplýsingum um innlán í bönkunum líkt og um aðra liði í reikningum þeirra. Það er rétt sem segir í bréfi yðar að ekki var farið að afla tölulegra upplýsinga um skiptingu innlána erlendra aðila á milli útibúa bankanna erlendis og starfsstöðva þeirra hér á landi fyrr en á fyrri hluta árs 2008. Því skal þó haldið til haga að á árinu 2007 var gerð breyting á öflun gagna frá innlásstofnunum sem starfa á Íslandi og skýrslugerð lögð að alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Vegna vaxandi erlendra umsvifa bankanna var auk þess tekið að afla ítarlegri upplýsinga en áður um ýmsa erlenda liði í reikningum bankanna, þ.á m. um innstæður erlendra aðila í íslenskum bönkum. Nauðsynlegt er að minna á að innlán erlendra aðila í íslenskum bönkum voru að langmestu leyti í starfsstöðvum þeirra erlendis. Innlán í gjaldeyri voru því nánast að fullu annars staðar en í starfsstöðvum bankanna á Íslandi. Það skipti því litlu fyrir mat á stöðu bankanna á þeim tíma sem um ræðir hvort nákvæmar upplýsingar lægju

fyrir um „skiptingu innlána erlendra aðila milli útibúa bankanna erlendis og starfsstöðva þeirra hér á landi“. Upplýsingar um skiptingu innlánanna á milli starfsstöðva á Íslandi og erlendis skiptu ekki sköpum fyrir mat á fjármálastöðugleika í lok sumars 2008 eins og gefið er í skyn í bréfi yðar. Yfirsýn Seðlabankans yfir framvindu innlána erlendra aðila var góð og upplýsingaöflun hans í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Upplýsingar Seðlabankans um innlán í útibúum bankanna voru ítarlegri en staðall Alþjóðagjaldeyrissjóðsins kvað á um.

Að því er varðar fjárstýringu Landsbankans liggur fyrir að hún var í Reykjavík og ekki skiptir höfuðmáli hvar lausaféð liggur svo lengi sem gætt er að heildarlausafjárstöðunni. Minna má á að síðla sumars 2008 varðveitti Landsbankinn verulega fjárhæð í sterlingspundum í Seðlabanka Íslands. Ég minni einnig á að síðla sumars 2008 og fram að hruni vann Landsbankinn að því í samstarfi við breska fjármálaeftirlitið að undirbúa flutning innlána frá útibúinu í London í dótturfyrirtæki sem hefði hugsanlega falið í sér flutning einhverra eigna bankans frá Íslandi til Bretlands. Að síðustu minni ég á að Seðlabankinn fylgdist vel með lausafjárstöðu Landsbankans, sérstaklega frá því snemma árs 2008 þegar tíðni og sundurliðun reglulegrar upplýsingagjafar var aukin til muna auk þess sem samtöl voru tíð. Seðlabankinn hafði því góða yfirsýn yfir lausfjárstöðuna.

Fundur bankastjóra Englandsbanka og Seðlabanka Íslands í mars 2008 var gagnlegur og leiddi m.a. til aukins samráðs eins og að framan greinir. Í bréfi yðar er sérstaklega gefið í skyn að í kjölfar fundarins hefði Seðlabankinn átt að ganga eftir glöggum upplýsingum um innlánin. Það gerði bankinn eins og að framan greinir og var engin ástæða talin til þess að efast um réttmæti þeirra. Hvernig þessum málum var nákvæmlega háttáð í lok sumars 2008 og hve miklu af innstæðunum hafði verið ráðstafað til Íslands á þeim tíma skipti ekki sköpum um mat á fjármálastöðugleika þá. Aðrir kraftar voru að verki á þeim tíma sem íslensk stjórnvöld höfðu ekki á valdi sínu að hafa áhrif á.

Minna má á að ýmsar stofnanir og greinendur gerðu úttektir á íslensku fjármálakerfi 2008. Moody's birti skýrslu snemma árs um burði Íslands til þess að takast á við bankaáfall, Seðlabankinn birti skýrslu sína um Fjármálastöðugleika í lok apríl. Sérfræðingar sánska seðlabankans komu til Íslands í lok apríl og fóru yfir stöðu bankanna og sömu um hana minnisblað. Þeir komu á ný í fyrri hluta september. Að beiðni Seðlabankans komu sérfræðingar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til Íslands í apríl, nánast án fyrirvara, reglubundnar viðræður sérfræðinga sjóðsins og íslenskra stjórnválda fóru fram í júní. Að frumkvæði íslenskra stjórnválda gerðu síðan sérfræðingar sjóðsins sérstaka úttekt á íslenska fjármálakerfinu í júní og júlí (svo kallaða FSAP úttekt – slíkar úttektir höfðu áður verið gerðar 2000/2001 og 2003 og fylgt eftir að hluta, fyrir atbeina Seðlabankans, í árlegum reglulegum heimsóknum sérfræðinga sjóðsins). Sjóðurinn gerði því óvenju ítarlegar úttektir á Íslandi vorið og sumarið 2008. Skýrslur um þær eru aðgengilegar á heimasíðu sjóðsins. Þótt staða íslenskra banka væri talin erfið var í engri þessara úttekta og skýrslna spáð hruni þeirra. Atburðir í Bandaríkjum um miðjan september breyttu öllu. Enginn sá þá fyrir.“

Varðandi tölulið 3 í sama kafla.

Í þessum tölulið er, sem víðar, ekki vísað til nokkurrar lagagreinar sem Seðlabankinn hafi ekki fylgt. Undir þessum tölulið er fjallað um innstæðusöfnun í Bretlandi og um tryggingasjóð innistæðueigenda. Sá sjóður heyrði ekki undir bankastjórn Seðlabanka Íslands með neinum hætti heldur féll skipulagslega undir viðskiptaráðuneytið og laut formennnsku þaðan. Ekki skortir vitneskju um að Seðlabankinn og bankastjórn hans var mjög fylgjandi því að útibúi Landsbankans í Bretlandi yrði breytt í dótturfélag og áhættan af rekstri þess og ekki síst eftirlit með honum flyttist frá íslenska Fjármálaeftirlitinu til hins breska, enda mátti öllum vera ljóst og hafði meðal annars komið fram opinberlega í ræðum undirritaðs að íslenska Fjármálaeftirlitið hefði fjarri því aukist að burðum í samræmi við öræta stækkan bankakerfisins. En í bréfi nefndarinnar segir svo: „Rannsóknarnefndin tekur fram að hún fær ekki séð af fyrilliggjandi gögnum að bankastjórn Seðlabankans hafi beint og með formlegum hætti sett fram gagnvart bönkunum, og þá sérstaklega gagnvart Landsbankanum, tillögur eða boðað aðgerðir af sinni hálfu til að sporna við og takmarka þau neikvæðu áhrif“.... og svo framvegis. Ekki er hjá því komist að lýsa enn yfir undrun á því að svo virðuleg nefnd reyni ítrekað að gera sitt til að rugla þá mynd sem er á því, hvar valdheimildirnar liggja og þar með skyldurnar í hinu íslenska eftirlitskerfi. Samkvæmt lögum um fjármálfyrirtæki fer ekki á milli mála hvaða stjórnvald á Íslandi veitir fjármálfyrirtæki heimild til starfsemi utan Íslands, og hvaða stjórnvald getur takmarkað þá starfsemi eða bannað hana (sjá hér 36. gr. laga nr. 161/2002 sem rakin hefur verið). Það er ekki Seðlabanki Íslands. Það sem áður hefur verið sagt um lögmætisregluna, meðal annars með vísun í dóm Hæstaréttar og skýrslu umboðsmanns Alþingis gildir um þetta. Rétt er að minna á að í hinu síðara er sérstaklega beint til stofnana að þeim ber að lögum að forðast að fara inn á verksvið annarra stofnana sem fara með skyld verkefni.

4. töluliður sama kafla

Undir þessum tölulið er fjallað um að upplýst hafi verið, eins og þar segir, að Landsbanki Íslands hafi sett fram beiðni til Seðlabankans um tiltekna fyrirgreiðslu hinn 5. ágúst 2008. Satt best að segja var þessi beiðni afar sérstök og fól í sér að komið yrði upp einhvers konar peningalegri hringekju á milli Landsbanka Íslands, starfsemi hans erlendis og Seðlabankans, og skyldi sú hringekja eftir því sem best varð skilið taka nánast til alls gjaldeyrisforða Seðlabankans.

Hugmyndin virtist aðallega sett fram af hálfu Landsbankans til að róa breska Fjármálaeftirlitið vegna innstæðureikninga Landsbankans í Bretlandi og miðuð við að fyrirkomulagið gilti þar til dótturfélagavæðing hefði náðst fram. Starfsmenn Seðlabankans litu á þessa hugmynd og þeir sáu ekki fremur en bankastjórnin að heil brú væri í henni. En það þurfti ekki, eins og nefndinni má vera kunnugt, þessa furðuhugmynd, sem Landsbankinn gekk reyndar ekkert eftir að væri tekin til alvarlegrar skoðunar, til að vekja Seðlabankanum ugg. Hann var löngu kominn fram eins og nefndin hefur ótal dæmi um.

En þegar rætt er um þessa innstæðusöfnun í Bretlandi verður að hafa í huga að bankastjórn Seðlabankans byggði á því að íslenska ríkið bæri ekki ábyrgð á henni umfram það sem

tryggingasjóður innstæðueigenda gæti ábyrgst. Lá bankinn hvergi á þessari skoðun sinni, hvorki við Landsbankann né forsvarsmenn íslensku ríkisstjórnarinnar. Og þegar að ráðamenn, einkum í viðskiptaráðuneyti, tóku að leggja drög að því að stjórnvöld öxluðu slíka ábyrgð með einhliða yfirlýsingum íslenskra ráðamanna án lagaheimildar, varaði Seðlabankinn og bankastjórn hans mjög eindregið við slíku. Um þetta er nefndinni einnig fullkunnugt. Í athyglisverðu forsíðuviðtali við Morgunblaðið hinn 18. febrúar síðastliðinn segir Arne Hyttnes, forstjóri norska innstæðutryggingasjóðsins: „Við höfum innstæðutryggingasjóð í Noregi samkvæmt ákvæðum EES-samningsins. Skoðun míni er sú að ef aðeins er horft til EES-samningsins sé hvergi kveðið á um ríkisábyrgð.“ Þegar forstjórinn er spurður út í hvort þetta álit væri annað ef norskur banki hefði rekið útibú sambærilegt við Icesave í ríki sem EES-samningurinn nær til svarar hann: „Ef Landsbankinn hefði verið norskur banki með útibú í Belgíu eða öðru ríki sem samningurinn nær til, bæri norska ríkið enga ábyrgð á innstæðum umfram það sem sjóðurinn gæti baett sparifjáreigendum.“ Þetta voru einnig viðhorf bankastjórnar Seðlabanka Íslands, eins og nefndinni er fullkunnugt um að komu ítrekað fram. Noregur er eina landið með nákvæmlega sömu stöðu og Ísland gagnvart ákvæðum EES-tilskipunarinnar. Er stórfurðulegt að íslensk yfirvöld, bæði fyrir og eftir hrún, hafi ekki borið sig saman við norska Innstæðutryggingasjóðinn áður en þau ætluðu í fullkomnu heimildarleysi að axla ábyrgð á stórkostlegum byrðum sem viðskiptamenn einkafyrirtækja töldu sig mega setja á íslenska skattgreiðendur.

5. og 6. töluliður sama kafla.

Við mat á eftifarandi skýringum ber að hafa í huga, það sem áður er komið fram um raunverulega stöðu Glitnis. „Glitnishelgin“ var því ekki gerandi í því að bankakerfið féll. Um þá helgi og dagana á eftir var hin raunverulega staða eingöngu að skýrast. Seðlabankinn hafði lengi haft af því áhyggjur að bankakerfið væri ekki eins burðugt og gortað var af og ítrekað birtist í endurskoðuðum reikningum, sem Fjármálaeftirlitið vefengdi ekki. Á þessum fyrstu vikum október mánaðar árið 2008 kom því miður í ljós að þessar áhyggjur Seðlabanka Íslands höfðu verið á rökum reistar. Bankarnir höfðu þá bersýnilega verið notaðir um langa hríð með grófasta hætti sem eins konar þrautavaralánastofnanir fyrir yfirskuldsett og margveðsett fyrirtæki helstu eigenda bankanna og nánustu viðskiptafélaga þeirra. Rekstrar- og eignagrundvöllur þeirra var því hrúninn löngu fyrir þann tíma, sem í almennri umræðu og í þessum skýringum hafa verið kallaðir hrundagarnir. Þessari stöðu verður helst líkt við að læknar „opni“ sjúkling með krabbameinseinkenni og verði þegar ljóst að hann var fyrir löngu dauðanum helgaður, og engin læknisúrræði geri framar gagn.

Hér er fjallað um þá atburði sem urðu eftir að Þorsteinn Már Baldvinsson stjórnarformaður Glitnis banka óskaði eftir fundi með formanni bankastjórnar Seðlabankans 25. september 2008. Hann tók aðspurður fram, er hann bað símleiðis um þennan fund daginn áður, að hann vildi hitta formann bankastjórnarinnar einan en ekki bankastjórnina alla. Ekki var því fyrirfram vitað af hvaða stærðargráðu málið var. Þegar svo var komið á þessu tveggja manna tali að ekki varð öðru

vísi skilið en að bankaráðsformaðurinn taldi að greiðslufall yrði líklegast hjá bankanum innan örfárra vikna og þegar nefnt var hvaða fjárhæðir þyrftu til að koma, vildi formaður bankastjórnar ekki lengur sitja slíkan fund einn. Bankastjórnin kom því öll á fundinn. Þegar lýst hefur verið yfir af ábyrgum aðila að slík aðstaða sé upp komin virðist líklegt að stofnun hans muni innan tíðar leita formlega eftir þrautavaraláni frá seðlabankanum. Prautavaralán eru hins vegar jafnan skilgreind sem lán í gildandi mynt viðkomandi lands, enda getur seðlabanki í krafti einkaréttar síns til peningaprentunar haft ríkulegt svigrúm til slíks án tillits til eiginfjárstöðu sinnar. En þegar óskir forráðamanna Gltnis skýrðust kom fram að þreifingarnar beindust ekki að láni í íslenskri mynt hedur var hugmyndin að fá drjúgan hluta gjaldeyrisforða þjóðarinnar lánaðan, og tekið var fram að sú aðgerð gæti hugsanlega hjálpað bankanum út árið og framhald allt væri fullkominni óvissu háð. Ekki væri hægt að segja neitt til um hvenær mætti vænta að slíkt lán yrði endurgreitt, yrði það veitt. En bankinn sagðist ef til kæmi geta boðið fram bestu veð sín til tryggingar skuldinni, veð sem væri ekki hægt að draga í efa að myndu halda þótt hrikти í öðru.

Bankastjórn var ljóst að slíkt mál yrði ekki leitt til lykta án náins samráðs við ríkisstjórnina. Helstu forystumenn ríkisstjórnarinnar voru staddir erlendis þegar þessa raun virtist vera að bera að Seðlabankanum. Eftir símtöl þar sem alvöru málsins var lýst hröðuðu menn sér heim. Samráð við ríkisstjórnina fór fram, eins og nefndinni er kunnugt. Þegar það ferli var í gangi kom allt í einu tilkynning frá hinum nauðstadda banka, að hin góðu áreiðanlegu veð, sem nefnd höfðu verið, lægju reyndar ekki á lausu, eins og allir æðstu menn hans höfðu þó gefið til kynna. Og nú voru nefnd til sögunnar veð, sem reyndir menn á því sviði í bankanum sáu í sviphendingu að voru miklu mun lakari enda þekktu þeir til sumra þeirra, sem áður hafði verið úrskurðað að uppfylltu ekki skilyrði bankans. Það er rannsóknarefni hvort bankinn hafi viljandi leikið þennan leik, til að reyna fyrst að tryggja jákvæð svör í krafti hinna góðu veða, og reyna svo að halda þeirri niðurstöðu eftir að þau væru úr sögunni, í krafti lélegra veða, á meðan klukkan gekk á bankann og stjórnvöld. Það er næsta ótrúverðugt að stjórnendur bankans hafi ekki vitað um stöðu þessara veða, sem þeir töldu afbragð annarra. Bankastjórn taldi strax við fyrstu skoðun að ábyrgðarlaust hættuspil væri að lána við þessar aðstæður svo stóran hluta gjaldeyrisforðans gegn ótryggum veðum til banka, sem sjálfur teldi slíka aðstoð eingöngu duga til mjög skamms tíma. Ekki var ágreiningur um það við ríkisstjórn. Ríkisstjórnin ákvað hins vegar að bjóðast til að leggja fram nýtt hlutafé, á móti því að eignarhlutur eigenda yrði skrifadur mikið niður og eigið fé bankans kæmi þannig á móti framlagi ríkisins, en eigendur töpuðu drjúgum hluta af hlutdeild sinni í eigin fínu bótalaust. Þessi aðferð við stuðning við bankakerfi í neyð af hálfu ríkisvalds var í raun þegar orðin regla austan hafs og vestan.

Undir þessum tölulið nefnir nefndin einnig til sögunnar athugunaratriði, sem hlýtur að vekja verulega undrun. Þar er getið um samantekt í bankanum, svo kallaða „Svarta bók“ sem bankastjórn léttaka saman í því skyni að undirbúa sig undir það ef allt færi á versta veg. Ætla mætti að sú ákvörðun verðskuldaði hrós fremur en annað. Þessi samantekt gat aldrei bundið bankastjórnina sjálfa ef neyðarástand kæmi upp, þótt það hafi vissulega verið til góðs gagns að hafa áður gengið í gegnum slíka kortlagrinu. Um „svörtu bókina“ segir í inngangi hennar:

„Starfsreglum þessum er ætlað að vera leiðbeinandi fyrir starfshóp SÍ...“ og síðar:

„Starfsreglunum er ætlað að vera stuðningstæki starfshópsins við móton tillagna til bankastjórnar...“ Svörtu bókinni var þannig ekki einu sinni ætlað að vera bindandi fyrir undirmenn bankastjórnarinnar og hvað þá bankastjórnina sjálfa. Þessi „gátlisti“ reyndist ágætt hjálpargagn. Þannig var fyrirkomulag samráðs við aðrar fjármálastofnanir sótt í þennan „gátlista“ svo og fréttatilkynningar sem sendar voru út og margt fleira. Ekki er vafi á að þessi fyrirhyggja auðveldaði alla málsmæðferð í hinu mikla tímahraki. Þeir menn í starfshópi þeim sem nefndur er til sögunnar og voru tiltækir unnu vel fyrir bankann þessa yfirþyrmandi daga. Ef þessi athugasemd er tekin alvarlega þá er rétt að átta sig á að engin formleg beiðni um þrautavaralán var komin fram. „Skilyrði Svörtu bókarinnar“ um tiltekin viðbrögð voru því tæpast fyrir hendi. Seðlabankinn hefði stofnað til mikils óróleika, jafnvel upplausnar, ef hann hefði farið fram úr sjálfum sér og látið sem formleg beiðni um þrautavaralán hefði borist, áður en það hafði raunverulega gerst. Að öðru leyti verður ekki komist hjá að segja, að varla getur nokkrum heilvita manni komið í hug, að það hafi skipt einhverju, hvað þá sköpum, um bankahrun hvort menn hefðu verið að rita ýtarlegar fundargerðir, skrifa hver öðrum bréf, kalla saman starfshópa og láta gera skýrslur þessa örlagaríku klukkutíma. Sama verður að segja um hugleiðingar nefndarinnar um að notast hefði átt við tiltekið eyðublað þegar svona var komið! Flest bentil að neyðarástand kynni að vera í uppsiglingu þar sem menn urðu að bregðast fljótt við aðstæðum og upplýsingum sem breyttust ört. Lýsingar á atburðarás í Bretlandi, Bandaríkjum og víða í Evrópu ríma algjörlega við það sem hér var að gerast og hvaða viðbrögð hægt var að viðhafa. Þetta var ekki æfing í stjórnsýslufræðum, þar sem menn geta tekið sér ómældan tíma í að sinna hverju smáatriði og skjöplast hvergi í skriffinnskunni. Það verður að segja það eins og það er, að það vekur mikla undrun ef nefndarmenn, sem hafa haft heilt ár í að rýna í þessa atburðarás, átta sig ekki enn á því álagi sem var á fólkis þessa örlagaríku daga. Þá var þýðingarmest að tími þess væri eingöngu notaður til að bregðast við aðalatriðum. Atriði, sem við venjulegar aðstæður hefði verið tilvalið að huga að, urðu nú að bíða. Annað hefðu verið augljós og væntanlega óumdeild vanræksla og mistök. Stærstu málín kröfðust allra krafta bankastjórnarinnar sem og margra annarra starfmannsins fámenna seðlabanka. Enginn ágreiningur var við þá aðila sem haft var samráð við innan bankans. Ekki hefur verið dregið í efa að þær ákvarðanir sem bankastjórnin tók, undir nánast ofurmannlegu álagi, liggi fyrir og hafi verið teknar með hagsmuni Seðlabankans og fjármálakerfisins í huga.

Blasir raunar við, að því er ekki haldið fram að Seðlabankinn hafi tekið ranga ákvörðun út á við þessa daga, og þar sem ætluð „mistök“ og „vanræksla“ starfsfólks bankans eru augljóslega tæmandi talin í bréfi nefndarinnar, liggur fyrir að slíkt þykir ekki koma til álita. Hugleiðingar nefndarinnar snúa að vinnulagi innan bankans, en því hefur ekki verið haldið fram að það hafi haft áhrif á atburðarás utan Seðlabankans.

Þá má að raunar segja, að í hugleiðingu nefndarinnar sé að vissu leyti falið eitt svarið við hugleiðingunni. Nefndin kveðst velta því fyrir sér, hvort í því að bankastjórnin hafi ekki fylgt „eigin viðbragðsáætlun“ séu mistök og vanræksla. Hið litla orð, „eigin“, sem nefndin notar sjálf,

segir meira en mörg orð stærri. Viðbragðsáætlunin var eigin áætlun bankastjórnarinnar, sem hún var á engan hátt bundin af.

Það reyndi aldrei á hvort að ákvörðun ríkisstjórnar Íslands um „Glitnisleiðina“ hefði virkað. Þrátt fyrir að forráðamenn og eigendur bankans undirrituðu samþykki sitt við að styðja tilboð ríkisins, hóf stærsti eigandi bankans áróðursherferð í fjölmíðlum sínum gegn aðgerðinni. Kallaði hann hugmyndir um tugmilljarða framlag skattborgara í banka hans, sem eigendur og stjórnendur höfðu komið í prot, opinberlega „stærsta bankará Íslandssögunnar“. Sami dró í fjóra daga að boða hluthafafund í bankanum meðan á áróðursherferðinni stóð. Það geta því allir sanngjarnir menn séð af hverju þessi tilraun ríkisstjórnar Íslands til að bjarga því sem bjargað varð missti trúverðugleika, og fjármagn tók að fjara undan og úr bankanum. Þá var smám saman að koma fram að ekki var allt sem sýndist um eignarhald og lánastarfsemi bankans. Eigna- og fjárhagsstaða hans var miklu mun lakari en endurskoðaðir og áritaðir reikningar, jafnt árs, sem fjórðunga, og álagspróf Fjármálaeftirlitsins höfðu gefið til kynna. Það er hægt að gefa sér nú, þegar flest kurl eru komin til grafar, að þessum banka hafi naumast verið viðbjargandi. Þeir sem fölsuðu mynd af stöðu hans og þeir sem staðfestu þá mynd aftur og aftur að viðlögðum heiðri sínum og sérþekkingu hljóta að þurfa að gefa skýringar á því.

Þegar fundið er að því að Seðlabanki Íslands hafi ekki svarað nægjanlega formlega „erindi“ um lánafyrirgreiðslu í erlendu fé, verður að benda á að sú beiðni kom aldrei formlega til bankans. Hún kom með þeim þreifingum af hálfu Glitnis sem lýst var, og þegar ljóst var að bankinn hafði ekki einu sinni í hendi þau veð sem hann hafði áður lagt til náði málið ekki lengra. Þá tók ríkisstjórnin yfir forystuna í málinu. Forsætisráðherrann og fjármálaráðherrann, ásamt ráðherra frá hinum stjórnarflokknum, tveimur ráðuneytisstjórum, aðstoðarmanni viðskiptaráðherra og fleirum leiddu málið þegar svo var komið, þó að vettvangurinn væri húsakynni Seðlabankans. Farið var yfir málið á sameiginlegum fundum sem forsætisráðherra stýrði þar sem bankastjórn Seðlabankans, forstjóri Fjármálaeftirlitsins og fleiri lögðu sitt af mörkum. Þar var engin ákvörðun tekin. Ráðherrarnir héldu síðan á lokaðan fund með sínum embættismönnum og því liði sem þeim fylgdi. Bankastjórn Seðlabankans var ekki á þeim fundi. Hann mun hafa staðið í tæplega tvær klukkustundir. Þar var ákvörðun tekin, þó líklega með þeim fyrirvara að ekki yrði andstaða við hana í ríkisstjórn. Ráðherrarnir hringdu í alla ráðherrana, eftir því sem okkur í bankastjórninni var sagt, og fengu samþykki þeirra, eða a.m.k ekki andstöðu. Þá voru fulltrúar stjórnarandstöðu kallaðir til og þeir upplýstir um málið. Var þeim kynnt ákvörðun ríkisstjórnarinnar og hefur ekki komið fram að þeir hafi gert ágreining um hana.

Forsætisráðherra, ásamt formanni bankastjórnar, átti síðan fund með formanni bankaráðs Glitnis og bankastjóra hans og tveimur hæstaréttarlögmönnum, sem Glitnismenn óskuðu eftir að fengju að vera viðstaddir fundinn. Þar gerði forsætisráðherra grein fyrir tilboði ríkisstjórnarinnar. Hefði það ekki verið samþykkt, þegar dagur rynni, næði málið ekki lengra. Var það í samræmi við álit og kröfu forstjóra Fjármálaeftirlitsins að ákvörðun yrði að liggja fyrir þegar „markaðir“ yrðu opnaðir. Ekki minnist ég þess að ágreiningur hafi verið um þetta mat forstjórans.

Varðandi tölulið 7

Undir þessum tölulið segist nefndin hafa „til athugunar“ hvort Seðlabanki Íslands hefði átt að afla sér upplýsingar milliliðalaust á grundvelli 1 mgr. 29. laga nr. 36/2001. Sú grein veitir Seðlabankanum engar slíkar heimildir umfram hefðbundna hagtalnaöflun og upplýsingasöfnun af því tagi. Í þessum lið virðist nefndin gefa sér að menn séu enn að fást við mat á þrautavaralánsmáli. Eins og fram er komið fólst það ekki í undirbúningskynningu Glitnismanna á væntanlegu erindi sínu, þótt slíka ályktun mætti draga í fyrstu.

Í lögum um Seðlabanka Íslands segir að bankanum beri að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu við útlönd.. Um þetta síðastnefnda segir í athugasemnum með frumvarpi að lögnum orðrétt: „Áherslan á virkt og öruggt fjármálakerfi er í samræmi við þá auknu áherslu sem lögð er á það í seðlabönkum flestra landa að stuðla að öryggi fjármálakerfisins, þ.e. að tryggja fjármálastöðugleika. Þetta er vaxandi verkefni í Seðlabanka Íslands og nauðsynlegt þykir að kveða sérstaklega á um það í lögum. Í þessu felst ekki að bankinn feti sig inn á verksvið Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefur hlutverki að gegna sem skilgreint er í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það byggist m.a. á því að fylgjast með því að stofnanir sem sæta eftirliti Fjármálaeftirlits starfi í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Athygli Seðlabankans beinist ekki að þessu og síður að einstökum stofnunum en verkefni Fjármálaeftirlitsins.“

Þessi athugasemd við frumvarp að lögnum, sem er mjög afdráttarlaus, svarar vel þessari „athugun“ og er að auki eindregið í samræmi við áminningu umboðsmanns Alþingis í skýrslu hans til Alþingis, sem áður er getið um, og sjónarmið fræðimannanna Ólafs Jóhannessonar og dr. Páls Hreinssonar.

En nefndin bætir við þeirri röksemdafærslu undir þessum tölulið, að þar sem „endurskoðandi Seðlabanka Íslands [gat] á einum degi aflað sér gleggri upplýsinga um stöðu Glitnis banka hf.“ og svo framvegis. Þótt starfsheiti Stefáns Svavarssonar hafi verið endurskoðandi Seðlabanka Íslands var hann eini starfsmaður bankans, sem heyrði ekki undir bankastjórnina heldur beint undir bankaráðið, sem kosið var af Alþingi. Þegar þarna var komið hafði ríkisstjórnin fyrir hönd ríkisins gert tilboð í meirihluta hlutafjár í Glitni og stjórn og helstu eigendur bankans lofast til að styðja það tilboð á hluthafafundi. Við þær mjög svo sérstöku aðstæður var ekki óeðlilegt að því væri beint til Stefáns að hann óskaði eftir að fá skyndiskoðun á nokkrum þáttum. Stefán Svavarsson var fulltrúi ráðs sem kosið var af Alþingi og var í sérstöku starfssambandi við Ríkisendurskoðun. Seðlabankinn hefði aldrei fengið á meðan að þessi banki var í einkaeigu að kynna sér innri mál hans öðru vísi en með beiðni um að fá lögmætar upplýsingar sendar frá bankanum. Og samkvæmt lögmætisreglunni mátti hann heldur ekki krefjast þess. Slík innri skoðun var í verkahring Fjármálaeftirlitsins. Þannig að þessi „hugleiðing“ fær bersýnilega ekki staðist. Þótt þær upplýsingar sem Stefán Svavarsson aflaði kæmu bankastjórninni vissulega á óvart kom á daginn þegar þær voru bornar upp við Fjármálaeftirlitið að það hafði allar þessar upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hafði hins vegar túlkað til dæmis spurninguna um það, hvaða lán

væru til skyldra aðila og hver ekki, með hætti sem kom Seðlabanka Íslands algjörlega í opna skjöldu. Hér virðist sem sagt til „athugunar“ hvort Seðlabankinn hefði átt að túlka miklu rúmar tiltekið lagaákvæði, sem bankarnir höfðu margoft sýnt að þeir samþykktu ekki að næði til annars en hinnar almennu upplýsingasöfnunar sem lög fólu og heimiluðu Seðlabankanum að annast.

Vegna töluliðar 8

Það var auðvitað svo að hver einasti maður, sem tók þátt í undirbúningi eða var viðstaddir þegar ríkisstjórnin tilkynnti ákvörðun sína, gerði sér ljóst að á miklu ylti hvort trúverðugleiki myndi ríkja um þessa ákvörðun. Þetta var oft rætt á þeim sameiginlegu fundum, sem fram fóru, meðal annars af öllum seðlabankastjórunum. Þáverandi forsætisráðherra fjallaði einnig um þessi atriði þar. Hann er menntaður hagfræðingur, með 6 ára starfsreynslu úr Seðlabanka Íslands. Pekking hans á þessum sviðum kom glöggjt fram í orðum hans á hinum sameiginlega fundi. Það var því sameiginlegt mat að trúverðugleiki skipti miklu. Gert var ráð fyrir að í aðgerðina yrði ekki farið nema stjórn og allir stærstu hluthafar styddu hana, sem þeir staðfestu allir skriflega fáeinum stundum síðar. En trúverðugleikinn hrundi, þegar stærsti eigandi bankans ákvað, þrátt fyrir yfirlýst samþykki sitt, að hefja áróðursherferð gegn aðgerðinni og hafði greiðari leið til til þess en aðrir menn, af alkunnum ástæðum. Jafnframt létt hann hjá líða að boða hluthafafund, þrátt fyrir loforð um það. Ekkert atriði annað dró jafnmikið úr trúverðugleika aðgerðarinnar. Þetta gat ríkisstjórnin ekki séð fyrir, eftir að framangreint samþykki lá fyrir og enginn annar aðili sem að málín kom. „Hugleiðing“ nefndarinnar um að Seðlabankinn hefði átt um þessa helgi að leggja fram skriflegt mat og gera stjórnvöldum skriflega grein fyrir því að árangur af hugsanlegum aðgerðum þeirra ylti aðallega á trúverðugleika, er æði sérkennileg. Þetta voru alkunn sannindi í augum þeirra sem þarna komu að ákvörðunum. Og þá horfir nefndin af óskiljanlegum ástæðum fram hjá því að allir þeir aðilar sem þarna lögðu sitt af mörkum til ákvarðanatöku höfðu annað hvort sjálfir eða þeirra nánustu trúnaðarmenn hist vikulega í Seðlabankanum til að undirbúa sig nákvæmlega undir atburði af þessu tagi. Þessi samráðsstarfsemi fór fram að frumkvæði bankastjórnar og færðist undir stjórn ráðuneytisstjórans í forsætisráðuneytinu, hagfræðingsins Bolla Bollasonar, sem var nánasti trúnaðarmaður forsætisráðherrans, hagfræðingsins Geirs H. Haarde. Er nefndin virkilega í fullri alvöru að viðra hugmynd um að brýnasta verkefnið hafi verið að setja niður á pappír þessa helgi, sjónarmið sem allir sem þarna komu að þekktu út í hörgul? Nánar er um þessi atriði fjallað í samantekt í lok þessara andmæla.

Þegar forsætisráðherra kynnti tilboð ríkisins fyrir bankastjóra Glitnis, formanni bankaráðs Glitnis og tveimur hæstaréttarlögmönnum, sem með þeim voru, lýstu þeir engum annmörkum sem væru á því að bankinn gæti áhættulaust tekið tilboðinu. Mjög erfitt hafði reynst lengi fyrir Seðlabankann að fá upplýsingar um hugsanlegar gjaldfellingar skuldbindinga vegna margvíslegra breyttra aðstæðna, hvort sem lytu að breyttu álti matsfyrirtækja eða breyttu eignarhaldi. Bankarnir gáfu glöggjt til kynna að það væri utan við verkahring Seðlabankans að sækjast eftir slíkum afmörkuðum upplýsingum. Fjármálaeftirlitið studdi þessa afstöðu. Þetta geta embættismenn Seðlabankans staðfest. Þó hafði Seðlabankanum tekist að afla allnokkurra upplýsinga um þetta, eins og t.d. skjal frá 18. júní 2008 ber með sér. En megin atriðið er, og

hlýtur að liggja í augum uppi, að ríkið var aðeins að gera tilboð og stjórnendum viðkomandi banka var auðvitað skylt að upplýsa að fyrra bragði hvort annmarkar væru á því að slíku tilboði yrði tekið. Hlýtur það að teljast saknæm hegðun hafi þeir aðilar setið inni með slíkar upplýsingar án þess að geta þeira. Augljóst má vera að ríkið var ekki bundið af tilboði sínu ef ljóst væri að fyrirsvarsmenn bankans hefðu að yfirlögðu ráði ekki skýrt frá slíkum grundvallar atriðum. Það eru því allt að því óskiljanlegir tilburðir sem felast í þessari „hugleiðingu“ að flytja ábyrgðina í þessum efnum yfir á embættismenn, í þessu tilviki bankastjórnina. Þar er a.m.k. mjög langt til seilst, svo ekki sé meira sagt og fjarri því að geta talist málefnaleg framsetning. Og nefndinni virðist yfirsjást að ríkisstjórnin átti aðeins two kosti þegar þarna var komið. Hún gat látið vera að aðhafast nokkuð. Þá hefði ekki þurft um bankann að binda. Hins vegar gat hún leitast við að koma bankanum til hjálpar, sem ætla mátti að væri raunhæft ef marka mátti reikninga bankans fram á mitt ár 2008 og treysta því, að þeir sýndu réttilega stöðu hans, eins og endurskoðendur höfðu fyrirvaralaust staðfest og Fjármálaeftirlit ekki talið ástæðu til að vefengja. Þótt hugsanlegt væri að „covenantar“ kynnu að gera björgunaraðgerðir erfiðari en ella, voru þeir ekki ávísun á gjaldþrot bankans eins og fyrri kosturinn sem nefndur var.

Varðandi greinina sem vitnað er til um milliliðalausan aðgang, þá átti Seðlabankinn auðvitað slíkan milliliðalausan aðgang við bankana í verulegum mæli og einstakir starfsmenn Seðlabankans áttu sína föstu tengiliði í fjármálastofnunum til að stuðla að sem bestri upplýsingasöfnun. Hún gekk þrátt fyrir það ekki alltaf hnökralaust fyrir sig, einkum eftir að syrta tók í ál bankanna og æ fleiri starfsmenn voru bundnir við fjárlunarverkefni og önnur krefjandi verkefni sem tengdust beint og óbeint versnandi stöðu viðkomandi banka og fjármálastofnana. Starfsmenn Seðlabankans kvörtuðu einnig iðulega yfir því að þeir fengju upplýsingar í lakara formi og götöttari og mun seinna en áður, vegna þess að þeirra tengiliðir væru nú störfum hlaðnir við verk sem tengdust öðru en reglubundnum verkefnum. Tóku bankastjórar Seðlabankans, einn eða fleiri, þessi kvörtunarefni oft upp við æðstu stjórnendur viðskiptabankanna. Lagaðist staðan þá gjarnan um hríð en fór oft fljótt í fyrra horf. En mestu máli skiptir að 1. mgr. 29. gr. laga nr. 36/ 2001 veitir engar heimildir umfram það sem hér er lýst og best sést af 2. mgr. sömu laga, sem sýnir að skylda til að veita bankanum upplýsingar takmarkast við þarfir hagskýrslugerðar. Til að skýra fyrir nefndinni að þessi kostur var alls ekki fyrir hendi verður eftifarandi tekið fram: Fjármálastofnanirnar og Fjármálaeftirlitið litu svo á að samkvæmt lögum giltu ákvæði bankaleyndar um fyrtækni og einstaklinga einnig gagnvart SÍ sem öðrum. Á því væri enginn munur. Enda birti Seðlabankinn fyrr eða síðar nær allar þær upplýsingar sem hann fékk frá bönkunum, þótt stundum væri það í samþjöppuðu formi og reynt væri að gæta þess að upplýsingar sýndu ekki endilega hvaða hlut einstakar fjármálastofnanir ættu í upplýsingunum. Þetta var þó ekki auðvelt að tryggja vegna lítils fjölda fjármálfyritækja, og einkum vegna þess að stóru bankarnir voru aðeins þrír, svo kunnáttumenn gátu því líklega með samanburði aftur í tímann gert sér allgóða grein fyrir við hvaða banka einstakar upplýsingar áttu. Til fróðleiks og sem sýnishorn skal nefnt eftifarandi atvik: Bankastjórar eins viðskiptabankanna komu á fund bankastjórnar ásamt nokkrum helstu sérfræðingum sínum. Til að auðvelda skýringar á máli því sem þeir vildu ræða dreifðu þeir greinargerðum á fundinum til bankastjórnar og helstu

sérfræðinga hennar, sem voru á fundinum. Þegar nokkuð hafði verið blaðað í þeim gögnum rak bankastjórnin augun í að þar kom fram nafnaliði yfir nokkra tugi af stærstu innstæðueigendum í viðkomandi banka og hvað hlutaðeigandi ættu þar inni á reikningum sínum. Formaður bankastjórnar stöðvaði þegar fundinn, safnaði saman greinargerðunum sínum megin borðsins og benti gestunum á að þessar upplýsingar, þótt býsna fróðlegar væru sjálfsagt, hvorki ættu né mættu fulltrúar Seðlabankans fá að sjá. Bankastjórarnir sögðust vel vita það og þarna hefði verið um mistök að ræða hjá þeim sérfræðingum sem tóku gögnin saman og beðist var velvirðingar á því.

Þær „hugleiðingar“ að bankastjórnin hefði átt að reyna að fá „milliliðalaust“ upplýsingar um einstök atriði umfram það sem lög stóðu til eru því tæpast við hæfi. Breytir engu þótt Stefán Svavarsson hafi fengið slíkar upplýsingar við afar sérstakar aðstæður, þegar Glitnir banki gat ekki lengur séð starfsemi sinni borgið af eigin rammleik og tilboð hafði verið lagt fram um raunverulega yfirtöku ríkisins á bankanum, sem forráðamenn hans höfðu samþykkt. Þetta dæmi nefndarinnar er undantekningin sem sannar regluna, en ekki um hið gagnstæða, eins og nefndin virðist vera að reyna að gefa sér.

Ef að nefndinni er mikið í mun að finna atriði þar sem bankastjórnin hafi gert mistök eða sýnt vanrækslu, þá má hugsanlega segja að Seðlabankinn hafi gengið of langt með söfnun upplýsinga skv. því blaði sem áður var nefnt frá 18. júní og með því að skoða lánabók Glitnis eftir að sá banki hafði lýst yfir að hann myndi vilja falla undir forsjá ríkisins. Ef nefndin vill grípa þetta tækifæri, þar sem slíkar athugasemdir kynnu fremur að halda að lögum en þær sem gerðar eru í þessum tölulið, verður þó ekki komist hjá að vekja athygli á að þær stangast fullkomlega á við „bað [sem] nefndin hefur til athugunar.“ Hitt er annað mál eins og sést á fjölmörgum minnisblöðum að bankastjórar viðskiptabankanna veittu munnlega á ört fjölgandi fundum með bankastjórninni margvíslegar upplýsingar og fróðleik sem var umfram það sem hagsýslugerð krafðist. En bankastjórnin gat ekki sannreyst hvort sögð væri öll sagan á slíkum fundum né hvort upplýsingum væri hagrætt eða hliðrað. Seðlabankanum var að lögum ekki ætlað að geta sannreyst slík atriði nema fyrir meðalgöngu Fjármálaeftirlitsins, sem reynst hafði torsótt leið og í þeim tilvikum sem hún var fær mjög seinvirk. Er ekki með því verið að áfellast þá stofnun. Hún taldi sig vera að fara að lögum og samstarfssamningi og starfa í anda lögmætisreglunnar og yfirmenn Seðlabankans gátu ekki gert athugasemdir við það.

VI

Að lokum.

Eins og áður er tekið fram virðast allmög „athugunarefni“ nefndarinnar byggð á því að hægt sé að teygja verkefni Seðlabankans um fjármálastöðugleika langt út fyrir það sem lög landsins og athugasemdir við lagafrumvörp marka þó bankanum með skýrum hætti. Það er hins vegar ljóst, eins og áður hefur komið fram að hluta, að það verður að teljast meginregla að stjórnvaldið

Seðlabanki Íslands má ekki fara yfir á valdsvið annarra stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana nema lög beinlínis heimili slíkt berlega. Hefði Seðlabankinn gert það og til þess mætti rekja að fjármálakerfið hefði skaðast, væri meira en „hugsanlegt“ að bankastjórnin hefði gert sig seka um vanrækslu eða mistök. Það er hvorki hægt né viðeigandi í athugun á hinum miklu efnahagslegu hamförum sem urðu, að finna að því á aðra hönd að bankastjórn Seðlabankans hafi ekki leitast við að ganga heimildarlaust inn á verksvið annarrar stofnunar, „sem fór með skyld verkefni“ og á hina höndina að finna að því að bankastjórnin fylgdi ekki nákvæmum forskriftum stjórnsýslulaga, þegar staðið var í storminum miðjum. Enda þótti nefndarmönnum sjálfum til dæmis rétt að fá heimild í lögum um að almenn stjórnsýslulög og heimildir til kvörtunar til umboðsmanns Alþingis megi ekki ná til þeirra sjálfra. Fangar, sem framið hafa gráfustu brot halda rétti sínum til að kvarta til þess embættis, drukknir ofbeldismenn halda öllum rétti til að fá atbeina saksóknara til að fara yfir og ákæra, ef þurfa þykir, lögreglumenn sem eru að reyna að hemja slíka, ef þolanda þykir of hart á sér tekið. En þeir borgarar sem þurfa að lúta störfum þessarar sérstöku rannsóknarnefndar, sem þó getur beitt þá margvíslegum þvingunarúrræðum, jafnvel fangelsishótunum, eru fyrirfram sviptir margvíslegum réttindum sem framantaldir brotamenn eða ætlaðir brotamenn halda að fullu. Einhverjar skýringar hljóta að vera á þessari sérstöku umgjörð og óvenjulegu friðhelgi, þótt þær liggi ekki í augum uppi. Eða hvort skyldi vera sanngjarnara, að þeir sem á fáeinum klukkutímum þurfa að bregðast við stærstu spurningum, séu eltir með smásmyglislegum stjórnsýslusjónarmiðum, á meðan þeir sem hafa heilt ár til að vanda sig og taka sér þann tíma sem þeir þurfa, jafnvel lengri en lög leyfa, séu eftir sömu lögum fast að því friðhelgir? En hitt er augljóst, fyrst svona er í pottinn búið og borgarar, sem sæta sérstakri athugun, og eru um leið sviptir margvíslegum borgaralegum réttindum gagnvart opinberri nefnd, að þá verður sú nefnd á móti að sýna sérstaka aðgát. Hún verður að gæta allra meðalhófsreglna af enn meiri festu en þó er ætíð nauðsynlegt. Hún má ekki fara offari í neinu og vera með getsakir byggðar á geðþóttu og litaðri afstöðu einstakra nefndarmanna. Því miður bendir margt í bréfi nefndarinnar til míni til þess að slíkum sjónarmiðum hafi nefndin brugðist. En hún hefur þó enn tækifæri til að bæta úr.

Áréttu verður að nefndin getur ekki látið eins og þeir sem hún biður um skýringar frá hafi haft alla þá sömu vitneskju og nefndin hefur nú. Hún hefur haft heilt ár til að sanka þeim að sér og með ótakmörkuð úrræði til að gera það. Þótt bréf nefndarinnar til míni virðist bera það mjög með sér að hún hafi alls ekki gætt nægjanlega að framangreindum atriðum, þá verður að byggja á því, þar til annað sannast, að hún hafi fullan hug á að gera það, þegar sjónarmið míni og skýringar liggja fyrir. Þær eru þó ekki eins tæmandi og ég hafði fullan hug á að tryggja vegna hins óvenjulega stutta tíma sem veittur var til andmæla og gerði manni, sem gegnir jafnframt fullu umfangsmiklu starfi mjög örðugt fyrir um viðfangsefni sitt.

Nefndin verður að hafa í huga að Seðlabankanum bar að leitast við að tryggja að peningakerfið í landinu gæti gengið hnökralaust. Þetta er viðamikið og snúið verkefni við venjulegar aðstæður, en óhætt er að segja að starfsfólk bankans hafi unnið stórvirki ásamt því fólk sem kallað var fyrirvaralaust inn í bankann til aðstoðar. Nánast allt bankakerfið hrundi á einni viku.

Seðlabankanum tókst samt að tryggja að innra peningakerfið virkaði nánast að öllu leyti, þrátt fyrir stórbrotið áfall sem enginn gat haft reynslu af. Íslenskir korthafar út um allan heim fundu vart að neitt hefði gerst. Seðlabankinn ábyrgðist innistæður allra greiðslukorta, hann ábyrgðist innflutning á alls kyns nauðsynjum, svo sem eins og olíuvörum. Unnið var dag og nótt í bankanum, langt umfram allar venjulegar skyldur starfsmanna.

Það er enginn vafi á að við þessar aðgerðir allar gæti vel hugsast að bankastjórninni hafi í sumum efnum skort lagaheimildir til verka. Og eins er hugsanlegt að einhver stjórnsýsluákvæði hafi verið brotin. Vera má að of fá bréf hafi verið skrifuð, réttir starfshópar hafi ekki verið boðaðir til fundar samkvæmt leiðbeiningum í rauðum, bláum og jafnvel gulum bókum og þar fram eftir götunum. Sjálfsagt kann að vera rétt að nefnd fari nánar út í slík áhugaverð álitaefni. En bankastjórnin og starfsfólk bankans má hins vegar vera stolt og hnarrreist yfir framgöngu sinni þessa dagana.

Annað aðalverkefni Seðlabankans er að varðveita gjaldeyrisvarasjóð landsmanna. Flestir seðlabankar heims töpuðu verulegum hluta gjaldeyrisvarasjóðs síns í því umróti sem varð frá 15. september og mánuðina þar á eftir. Gjaldeyrisvarasjóðir eru tryggðir með kaupum á pappírum og með því að hafa ákveðið lausafé mislengi bundið í erlendum fjármálastofnunum. „Öruggar“ fjármálastofnanir fóru á höfuðið, langt yfir 100 í Bandaríkjunum einum, sumar virtar mjög eftir að hafa starfað áfallalaust í meira en heila öld. „Traust“ fyrirtæki fóru einnig um koll og verðmæti sem pappírar stóðu fyrir töpuðust. Því var ekki að undra þótt ýmsir seðlabankar töpuðu á milli 15 – 25 prósent af gjaldeyrisforða sínum. Íslenski Seðlabankinn tapaði ekki krónu í erlendri mynt. Ástæðan var sú að hann hafði fest fé sitt af mikilli varúð og auðvitað hafði hann verið heppinn með ákvarðanir um geymslu lausafjár síns. Og þeir, sem fremur vilja leita sannleika en framleiða hann, munu viðurkenna að það var mikið gæfuverk að bankastjórn Seðlabankans létt ekki undan margvíslegum þrýstingi í aðdraganda bankahruns um að henda gjaldeyrisforða þjóðarinnar á bálið í þeirri von að við það myndi allt lagast eins og margir virtust trúá á.

Þetta er nefnt, vegna þess að lögin um rannsóknarnefndina segja ótvírætt að hún sé fyrst og fremst sett á laggirnar til að leita sannleikans. Hitt að finna sökudólg og koma höggi á stjórnendur, jafnvel með því að gefa sér að þeir hafi haft allar þær upplýsingar við hendina sem nefndin hefur nú, er í besta falli auka hlutverk nefndarinnar, og leiðbeiningar um slíkt augljóslega fremur sóttar í athugasemdir fremur en lagatextann sjálfan. Nefnd, sem getur ekki svarað því fyrr en að rúmur dagur lifir af níu daga andmælarétti, hvort að slíkur frestur verði framlengdur, ætti að skilja að lífið getur verið flókið, þegar heilt bankakerfi er að hrynjá á skemmri tíma en nefndin tók sér til að svara hinni einföldu spurningu, sem blasir þó við að henni bar að eðlilegum stjórnsýsluháttum, að ekki sé minnst á almennar kurteisisreglur, að svara án tafar. Rannsóknarþolendur höfðu af því mikla hagsmuni. Þótt ég léti ekki eftir mér að biðja um slíkan frest er augljóst að allt annað hefði verið að fréttu af framlengingu andmælaréttar strax í upphafi en daginn áður en hann átti að renna út.

VII

Samantekt.

Rannsóknarnefndinni er fyrst falið að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna.

Þá á hún að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi hér á landi og eftirlit með henni. Ef „athuganir“ nefndarinnar, sem hún gefur kost á andmælum við eru byggðar á því að lög og reglur samkvæmt framansögðu hafi verið brotin ber henni að reifa, (það er að gera grein fyrir) hvaða fyrirmæli gildandi laga og reglna hafi verið brotin. Í bréfi til mína, sem eins þriggja manna í fjölskipuðu stjórnvaldi, eru nefndir til sögunnar 8 töluliðir, þar sem getið er þáttu, sem nefndin telur koma til árita að meta hvort bankastjórnin hafi gerst sek um mistök eða vanrækslu. Um ekkert þessara „athugunarefna“ er gefið til kynna að brotin hafi verið þágildandi lög eða reglur um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni. Þar sem þess er ekki getið, verður að líta svo á, samkvæmt þeim lögum sem nefndinni ber að starfa eftir, að bankastjórnin hafi engin slík lög eða reglur brotið. Það hlýtur að draga mjög úr þunga og alvöru þeirra athugasemda sem nefndin segist þó hafa til athugunar. Þegar lögunum (og reglunum) sleppir er eingöngu geðþóttamat nefndarmanna eftir til viðmiðunar.

Áður en nefndin tekur til að útlista töluliði 1 til 8 í III. kafla bréfs síns telur hún rétt að áréttu eftirfarandi: „Nefndin tekur fram að við mat á því hvaða atriði í störfum yðar, athafnir eða athafnaleysi, kunni að falla undir „mistök eða vanrækslu“ í framangreindum skilningi, og yður er hér gefin 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 þeirra atburða.“

Nú er það svo að hver læs maður sér það í sviphendingu að ekkert þeirra atriða sem til „athugunar“ er í töluliðum 1 – 8 hafa „öðru fremur“ haft þýðingu fyrir þá atburðarás sem leiddi til falls bankanna.

Þegar þetta tvennt er skoðað saman, að ekkert „athugunarefnanna“ er til komið vegna brota á hinum tilgreindu lögum, sem Alþingi hefur falið nefndinni að huga sérstaklega að og hitt sem nefndin gefur sér sem forsendu, að þau skuli „öðru fremur“ hafa haft þýðingu fyrir fall bankanna, getur niðurstaðan aðeins orðið ein. Eina málefnalega og sanngjarna niðurstaðan sem hægt er að komast að er að bankastjórnin þáverandi hafi hvergi gerst sek um mistök eða vanrækslu sem hægt er að fella undir þessi skilyrði. Reynir nú aðeins á manndóm nefndarmanna og að þeir séu ráðnir í að láta ekki annað en málefnaleg sjónarmið hafa áhrif á orð sín og gerðir.

ÚTDRÁTTUR

Töluliðirnir frá 1 – 8 fjalla um eftirtalin efni og útdráttur fylgir úr skýringum sem gefnar hafa verið hér á undan.

- 1) Athugasemdir undir þessum tölulið fjalla um veðlán Seðlabanka Íslands. Nefndin veltir því upp hvort að Seðlabankinn hefði mátt krefjast stærri hluta af tryggðum veðum á kostnað svokallaðra óvarinna bréfa. Það voru bréf sem stærstu bankar landsins ábyrgðust með eignum sínum, og voru lengstum talin öruggustu bréf á markaði næst á eftir beinum og óbeinum skuldabréfum ríkissjóðs. Nefndin rökstyður þessar hugleiðingar sínar með því að þetta hafi aðrir seðlabankar verið að gera um þessar mundir og tekið er dæmi af Seðlabanka Lúxemborgar, sem þjónustuaðila fyrir Seðlabanka Evrópu, gagnvart dótturfélögum íslensku bankanna í Lúxemborg. Skoðun leiðir í ljós að þetta voru aðrir bankar einmitt ekki að gera um þesar mundir. Þeir voru þvert á móti um þær mundir að rýmka mjög veðlánareglur sínar, en alls ekki að þrengja þær, í því skyni að koma til móts við lausafjárhungur bankastofnana í hverju landi fyrir sig. Nefndinni er bent á heimildir sem staðfesta þetta, en eru reyndar á allra vitorði. Tilvitnun nefndarinnar í Seðlabanka Lúxemborgar er byggð á misskilningi. Hann breytti ekki veðlánareglum sínum, en ákvað að eigin geðþóttu að íslensku dótturfélögin yrðu að draga úr slíkum lánum, sem voru orðin hlutfallslega miklu meiri en allra annarra banka þar í landi, og hlutfallslega margföld á við þá veðlánafyrirgreiðslu sem Seðlabanki Íslands veitti sjálfur bönkunum í eigin heimalandi. Í annan stað liggur fyrir að íslenski seðlabankinn beitti veðlánareglum sem voru algjörlega sambærilegar við reglur Evrópska seðlabankans, að öðru leyti en því að reglur þess íslenska voru að nokkru þrengri. Þessi liður hefur þess utan ekkert að gera með fall bankanna, svo sem augljóst má vera, og hvergi var brotið gegn framangreindum lögum eða reglum.
- 2) Athugasemdir undir þessum tölulið eru byggðar á því annars vegar hvort ekki hefði verið æskilegt að hefja fyrr en gert var söfnun og sundurgreiningu upplýsinga um skiptingu innlána erlendra aðila á milli útibúa bankanna erlendis og starfsstöðva þeirra hér á landi. Þessi liður varðar að sjálfsögðu í engu brot á framangreindum lögum og reglum. Þá getur þessi hugleiðing ekki haft neitt með fall íslensku bankanna að gera. Þótt upplýsingar um stöðu einstakra efnahagsliða í tiltekinni starfsstöð, erlendri eða innlendri, væru fróðlegar, þá hafa þær enga mælanlega þýðingu fyrir styrk íslensku bankanna eða getu þeirra til að mæta áföllum. Engar reglur hafa nokkru sinni bannað tilfærslu fjár á milli einstakra eininga innan banka, þannig að þetta álitaefni hlýtur að vera á einhverjum misskilningi byggt.- Þá víkur nefndin undir þessum lið að áhyggjum, sem hún telur að Englandsbanki hafi haft um hugsanleg áhlaup á útibú Landsbankans í Bretlandi. Ýtarlegri upplýsingasöfnun um stöðu einstakra rekstrareininga á tilteknum liðnum tíma, sem gátu breyst mjög hratt, hafði ekkert að gera með þá áhættu sem Englandsbanki reifaði. Hún laut allt öðrum lögmálum.- Þá virðist einnig vera athugunarefni undir þessum tölulið, hvort Seðlabanki Íslands hefði veitt Englandsbanka nægilegar upplýsingar. Þarna virðist

vera mjög langt seilst um áfellisefni. Enginn vottur að lagaskyldu var til í þessa veru. En þess utan var staðreyndin sú að frá vormánuðum 2008 var þéttara samband og er þar með talin upplýsingagjöf, við Englandsbanka en flesta aðra seðlabanka. Þessi athugasemd á því ekki við, svo ekki sé fastara kveðið að orði.

- 3) Þessi liður tekur, eftir því sem best verður séð, til starfsemi banka erlendis og söfnun innlána þar og upplýsingasöfnun þar að lútandi, sbr. og tölulið 2 og um það hvort Seðlabankinn hefði átt að sporna gegn þessari innláanasöfnun, boða til þess aðgerðir og óska eftir tímasetningu áætlana um dótturfélagavæðingu. Ekkert af þessu síðast talda var á verksviði og valdsviði Seðlabankans. Í lögum nr. 161/2002, 36. grein, má fá góðan skilning á þessu. Þessi grein er í kaflanum um starfsemi innlendra fjármálfyrirtækja erlendis. Hvergi í þeim kafla er Seðlabankanum ætlað hlutverk eða veitt vald. Mjög óviðeigandi er og ófaglegt að nefndin skuli teyga sig með þessum hætti til að gefa í skyn að valdsvið Seðlabankans sé annað en það er, ellegar að hann hefði átt gagnstætt lögum að grípa til aðgerða sem hann hafði alls ekki lagaumboð til. Þá virðist einnig undir þessum tölulið vera með æði torskildum hætti til athugunar hvort fella megi ábyrgð sem tengdist skuldbindingum tryggingasjóðs innstæðueigenda með einhverjum hætti á Seðlabankann og stjórnendur hans. Það er ekki hægt, þótt reynt sé. Virðast þessar vangaveltur eiga að fá stoð í því, að kæmi til þess að tryggingasjóðurinn yrði að greiða út vegna hugsanlegra krafna út af Icesave yrði að breyta innlendum eignum hans yfir í gjaldeyri, og þar sem gjaldeyrisforði væri á ábyrgð Seðlabanka Íslands væri þetta hugsanlega orðið hans mál. Þessi nálgun getur auðvitað ekki gengið. Og því til viðbótar voru heildareignir tryggingasjóðsins af þeirri stærð að þótt þær hefðu allar verið greiddar út í erlendu fé, hefði það gerst á markaði og hefði ekki snert gjaldeyrisvarasjóðinn neitt. Þannig að þessar hugleiðingar hafa hvergi handfestu.
- 4) Þessi töluliður virðist byggja á því að tiltekið bréf frá Landsbanka Íslands, dagsett 5. ágúst 2008, hefði mátt vekja hjá bankastjórn mikinn ugg. Áhyggjur bankastjórnar voru löngu komnar fram eins og nefndin hlýtur að fara nærrí um og hið tilvitnaða bréf var ekkert sérstakt innlegg í þá mynd. Hvernig það gat leitt til vangaveltna um mistök og vanrækslu er ofar öllum skilningi.
- 5) 6) 7) 8) Töluliðir 5 til og með 8 í skýrslunni snúa að svokölluðu „Glitnismáli“ eða „Glitnishelgi“ eins og atburðarásin um mánaðamótin september/október 2008 hefur verið kölluð. – Í tölulið 5 er rætt sérstaklega um vinnuáætlun sem bankastjórn lét taka saman sem innanhússtarfsáætlun. Var það hluti af margvíslegri viðleitni bankastjórnarinnar til að búa sig undir hið óvænta, en þó það sem fjarri því væri óhugsandi að gæti gerst. Ekki var verið að semja handrit að atburðarás, sem bankastjórnin sjálf gat ekki vikið frá, hvenær sem var, ef það tryggði að rétt væri brugðist við því sem upp kæmi. Sérstaklega er tekið fram í plaggini að það sé ætlað til leiðbeiningar fyrir starfsmenn, sem gera tillögur til bankastjórnar. Slík vinna og áætlanagerð gat aldrei bundið hendur bankastjórnarinnar. Nefndin ræðir sérstaklega hvað þessi innanhússáætlun byggði á að gert væri eftir að beiðni um þrautavaraaðstoð væri fram komin. Eins og rakið er í

skýringum og ítrekað verður hér á eftir hafði engin slík beiðni verið formlega lögð fram, enda er ekki kunnugt um að bankaráð Glitnis hafi samþykkt að leggja fram slíka beiðni. Hins vegar fóru fram þreifingar með mikilli leynd sem bentu ótvírætt til að sú stund kynni að vera ekki langt undan. Þannig að ef menn áttu að taka viðbragðsáætlunina sem bindandi plagg, sem er fráleitt, þá var ekki tímabært samkvæmt því sama plaggi að kalla þann starfshóp saman sem í voru embættismenn bankans sem bankastjórnin hafði greiðan aðgang að í hvaða formi sem var, hvenær sem var. Ég hef einnig efasemdir um að skortur á notkun þess tiltekna eyðublaðs, sem nefndin getur sérstaklega um, hafi haft veruleg áhrif á örlög íslensku bankanna. Varðandi 5. töluliðinn, sem fjallar um ótrúlegt smælki, ekki síst þegar höfð er hliðsjón af því viðfangsefni sem við var að fást, gildir enn að þau lög sem Alþingi fól nefndinni að huga sérstaklega að hvort hafi verið brotin eða ekki eru ekki orðuð í hugleiðingum nefndarinnar.

- 6) Í þeim „athugasemdum“ sem settar eru fram í 6. tölulið er ekki fremur en áður gerð grein fyrir því að talið sé að bankastjórnin hafi brotið gegn þeim lögum og reglum sem Alþingi lagði mesta áherslu á að kannað yrði. Þá er fyrst og fremst verið að líta til þess hvort „erindi“ Glitnis hafi verið með þeim hætti að til þess taki stjórnsýslulög nr. 37/1993. Og ef hvergi var gegn þeim brotið, hvort þá megi ekki finna sér hald í hinum óskráðu réttarreglum sem fræðimenn myndu kalla meginreglu stjórnsýsluréttarins. Nú er það svo, að þótt vísbendingar væru uppi um að reyna kynni innan skamms tíma á reglur seðlabanka um þrautavaralán, þá var slíkt erindi aldrei borið formlega upp við Seðlabankann. Það voru hins vegar þreifingar sem bentu til að slíkt erindi kynni að berast formlega ef grundvöllur væri fyrir því. Bankaráð Glitnis hafði ekki, svo mér væri kunnugt, samþykkt að senda formlegt erindi um þrautavaralán til Seðlabankans. Ef það hefði verið gert á virkum degi í síðustu viku september hefði þegar í stað orðið að stöðva viðskipti með öll bréf er vörðuðu Glitni banka í Kauphöllinni. Það hefði haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir allt bankakerfið. Þá hefði legið fyrir ákvörðun sem sýndi að bankinn væri kominn í þrot, án þess að nokkur ákvörðun gæti legið fyrir um hvort eða hvernig stjórnvöld ætluðu að bregðast við. Sömu áhrif hefði það haft ef það hefði spurst út að Seðlabankinn hefði gert virka viðbragðsáætlun, kallað saman fjölmennan starfshóp, kallað menn heim úr sumarleyfi vegna þess að fram væri komin beiðni um þrautavaralán hjá bankanum. Það kann að vera ástæðan fyrir því að ekkert slíkt formlegt erindi var borið upp við Seðlabankann og ekki samþykkt í bankaráði Glitnis, svo mér sé kunnugt. Þannig að slíkt erindi var ekki formlega til meðferðar og því er ekki hægt að vera með þær vangaveltur um stjórnsýslulega meðferð sem nefndin gerir í þessum tölulið. Eina formlega ákvörðunin sem taka þurfti var ákvörðun ríkissjórnarinnar, og hún var svo sannarlega í vilnandi. Mér þykir ósennilegt að finna megi aðra ákvörðun sem í vilni meir einkafyrirtæki af hálfu hins opinbera en þarna stóð til að gera. Hæstaréttardómurinn sem nefndin vitnar til í þessum kafla einum, geymir örstattar hugleiðingar um fágaða stjórnsýslu. Eiga þær ekki við um það viðfangsefni, sem nefndin orðar í þessum tölulið.

- 7) Í 7. tölulið gætir enn þeirrar viðleitni nefndarinnar, sem gengur þvert á lög, samstarfssamninga, áminningar umboðsmanns Alþingis og ritverk fræðimanna, að gefa til kynna að Seðlabankanum hafi verið rétt að ganga inn í skýran verkahring Fjármálaeftirlitsins og í þetta sinn með vísun til lagagreinar sem átti að auðvelda Seðlabankanum að safna upplýsingum sem áttu að gagnast honum á hans verksviði, fyrst og fremst hagsýslugerðar eins og sést þegar greinin í heild er skoðuð. Margreynt var að bankarnir samþykktu ekki að þessi lagagrein dygði bankanum til að afla sértækra upplýsinga eftir sínum hentugleikum og myndu margir segja að hér sé lagt til að lagagheimild sé í raun misnotuð með oftúlkun langt umfram orð hennar og efni. Þá er þess að geta að eftir að beiðni um þrautavaralán og síðar um lán á hluta gjaldeyrisvarasjóðsins lá í loftinu, hélt bankastjórnin fundi með yfirmönnum Fjármálaeftirlits þar sem farið var yfir þá kosti sem fyrir hendi væru. Vafalaust hlýtur að vera að Fjármálaeftirlitið, sem gat eitt farið og sótt þær upplýsingar sem um var að tefla, ef að bankar þumbuðust við að veita þær, hefði aðvarað Seðlabankann ef þar væri hætta á ferðum. Þess utan var engin ástæða til að ætla endilega að aðkoma ríkisins sem eiganda myndi veikja mat matsfyrirtækja. Það kann hins vegar sú staðreynð að bankinn þurfti aðstoð opinberra yfirvalda að hafa gert, og ekki þarf nú að tala um ef hann hefði ekki fengið slíka aðstoð. Hins vegar er ljóst að í lög skorti heimildir til að boða neyðarfund hluthafa, því það var ekki síst ákvörðun um að draga að boða þann fund og áróðursherferð sem hafin var gegn ráðagerðinni af hálfu stærsta eigandans, sem hafði þó sjálfur þegar samþykkt hana, sem dró úr trúverðugleika aðgerðarinnar frá fyrsta degi. Og síðan hefur tvennt komið fram auch svo margs annars. Hið fyrra er að eiginfjárstaða bankans var orðin slík að Seðlabankinn hefði ekki mátt veita honum þrautavaralán á þessum tíma, þótt endurskoðaðir reikningar sýndu annað. Og hitt að á meðan eigendur bankans voru að bíða eftir því að Seðlabankinn eða ríkið tækju afstöðu til þess hvort bankanum yrði bjargað voru þeir margir sjálfir önnum kafnir við að hreinsa fjármuni út úr bankanum og færa til sjálfrá sín, eins og fram hefur komið opinberlega og hefur þó ekki allt verið gert opinbert af slíku. Með hliðsjón af þessu er kúnstugt að sjá tilburði svo virðulegrar nefndar til að koma sök af hruni þessa banka yfir á þá sem gerðu allt sem mátti til að forða því að illa færí.
- 8) Öllum, sem komu að ákvörðun ríkisstjórnarinnar, var ljóst að miklu varðaði að markaðurinn sem svo er kallaður fengi trú á aðgerðinni. Nóbelsverðlaunahafinn Krugman varð reyndar fyrstur til að segja að aðferð Íslands við að reyna að bjarga Glitni væri hin eina rétta. Trúverðugleiki aðgerðarinnar var sað þáttur sem hvað mest var ræddur. Þegar kvartað er yfir því að skriflegt álit hafi ekki verið gefið stjórnvöldum er spursmálið við hvað sé átt. Þáverandi forsætisráðherra er hagfræðingur með 6 ára starfsreynslu úr Seðlabankanum. Ráðuneytisstjóri hans, hagfræðingurinn Bolli Bollason var formaður samstarfsnefndar allra þessara aðila sem höfðu farið yfir slíka þætti, en um þá er til mikið efni í bankanum. Forstjóra Fjármálaeftirlitsins var þessi þáttur ljós og hagfræðingnum, aðstoðarmanni viðskiptaráðherrans, sem þarna var, sem og væntanlega hagfræðiprófessorum, sérstökum ráðgjafa forsætisráðherra, sem einnig var viðstaddur.

Og aðrir fulltrúar stjórnvalda höfðu sjálfir tekið þátt eða þeirra næstu fulltrúar í samstarfsnefnarfundum vikulega í margu mánuði. Engin ósk kom fram á þessum fundum, hvorki í húsakynnum Fjármálaráðuneytisins né Seðlabankans um að frekari gögn yrðu lögð fram af hálfu Seðlabankans. Fullyrða má að þeim sem leiddu þessa ákvörðunartöku af hálfu ríkisins var fullljóst hvaða þættir skiptu mestu. Og þeim hefur einnig verið ljóst að jafnvel þúsund síðna greinargerð gat ekki af öryggi sagt fyrir um hvernig til mundi takast. Og þegar talað er um í þessum tölulið að það varði jafnvel vanrækslu eða mistökum að útbúa ekki greinargerð um hugsanlegan trúverðugleika eru menn komnir sjálfir í leikfimi sem er harla ótrúverðug, svo ekki sé meira sagt. En hugsanlega væri þessi spurning skiljanleg, ef talið væri að bankinn hefði lifað fremur af ef ekki hefði verið reynt að hjálpa honum með þessum hætti. Það var óhugsandi. Allir vita nú (vonandi því einnig nefndin) að trúverðugleikinn brást vegna þess að á daginn kom að bankinn var hvorki eignalega né rekstrarlega sá sem hann sagðist vera og endurskoðaðir reikningar sögðu hann vera og vegna hins að stærsti eigandi bankans, sem þó hafði sjálfur samþykkt tilboð ríkisins, fór í herferð gegn því. Þegar sú herferð hafði staðið í fjóra daga var mjög af bankanum dregið. Þá var blaðinu snúið við í ofboði og hluthafafundur loks auglýstur. En þá var trúverðugleiki aðgerðarinnar, sem nefndin ræðir um í þessum tölulið, horfinn. Þótt skrifuð hefði verið ritgerð um mikilvægi trúverðugleika handa stjórnvöldum á þessum 24 tínum sem til ráðstöfunar voru, þá hefði ekki komið þar fram stafkrókur sem sá þetta háttalag fyrir né heldur stafkrókur um að í ljós myndi koma að endurskoðaðir reikningar bankans gæfu mjög ýkta mynd af stöðu hans og styrk. Sá texti allur hefði því ekki komið að nokkru gagni. Nefndin hefði því orðið að finna eitthvað annað til að nota gegn bankastjórninni.

Reykjavík, 24.febrúar 2010.

Davíð Oddsson

