

Bréf Víglundar til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar: Leynimakk við kröfuhafa á svig við neyðarlögin

Eftir Víglund Þorsteinsson

Hér birtist í heild bréf sem Víglundur Þorsteinsson afhenti í Alþingishúsinu mánudaginn 10. febrúar. Áður hafði Víglundur skrifað Einari K. Guðfinnssyni forseta Alþingis um sama efni.

Bréf til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis,

Hr. formaður Ögmundur Jónasson

Í framhaldi af bréfi mínu til forseta Alþingis rita ég nefndinni þetta bréf til skoðunar. Ég hef eftir yfirferð fundargerðanna margræddu, verið að rýna önnur gögn til að greina þær aðferðir sem beitt var til að fara í kringum neyðarlögin.

Rifjum fyrst upp hvað neyðarlögin sögðu!

1. Þau heimiluðu fjármálaráðherra að leggja fram fjármagn til fjármálafyrirtækja.

Í 1. grein þeirra segir :

„Við sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði er fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta.“

2. Með 5. grein neyðarlaganna fékk síðan Fjármálaeftirlitið mjög víðtækt vald til íhlutunar eða yfirtöku á fjármálafyrirtækjum m.a. með því að yfirtaka vald hluthafafundar sbr. 3. mgr. 5. gr. neyðarlaganna.

Í 4. mgr. 5. gr. laganna gefur síðan að lesa:

„Ef nauðsyn krefur getur Fjármálaeftirlitið takmarkað eða bannað ráðstöfun fjármuna og eigna fjármálafyrirtækis. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga skuldbindingum fjármálafyrirtækis og láta meta verðmæti eigna og ráðstafa þeim til greiðslu áfallinna krafna eftir því sem þörf krefur.“ Sjá nánar lög 125/2008, á Althingi .is

Með úrskurði uppkveðnum 14. október 2008. Forsendur fyrir skiptingu efnahagsreiknings nýtti Fjármálaeftirlitið heimildir sínar samkvæmt neyðarlögunum og skipti upp efnahag gömlu bankanna.

Stofnaði nýja banka um innlenda starfsemi þeirra, sbr. 2. mgr úrskurðarins.

Með úrskurðinum voru stofnaðir þrír nýjir bankar sem voru 100 % í eigu íslenska ríkisins. Í þeim var fjallað um þær eignir sem flytja skyldi í nýja banka og hvaða eignir yrðu eftir í þeim gömlu.

Um lánasöfnin segir eftirfarandi:

„Útlán til viðskiptavina önnur en þau sem tilgreind eru hér á eftir eru færð yfir í nýja bankann á bókfærðu verði að teknu tilliti til áætlaðra afskrifta einstakra útlána. Við yfirferð einstakra útlána skal miðað við að skoðuð séu stærstu útlán eða að lágmarki 40 % af heildarútlánasafni gamla bankans.“

Í þessari málsgrein er sérstaklega vert að gefa gaum orðalaginu „einstakra útlána“. Sjá nánar úrskurð FME 14.10.2008.

Með úrskurðum FME 19.-21.10. sem kveðnir voru upp fyrir hvern banka um sig var nákvæmari útlistun á meðferð mála og aðferðarfræðinni allri. Efnislega var allt óbreytt.

Ríkisbankar voru stofnaðir

Stofnaðir höfðu verið þrír ríkisbankar, tiltekna eignir og skuldir gömlu bankanna voru færðar yfir til þeirra. Lutu úrskurðirnir að því m.a. hvernig nánar skyldi háttað framkvæmd og uppgjöri á milli nýja og gamla bankans. Hvað og hvernig fært skyldi á milli eins og fram kemur í úrskurði fyrir Nýja Kaupþing hf. sem ég styðst við í þessu bréfi.

Í seinni úrskurðinum komu tveir nýjir töluliðir sem lutu að þessu uppgjöri. Í þeim 11. sem skilgreindi að Fjármálaeftirlitið skipaði viðurkenndan matsaðila til þess að meta sannvirði eigna og skulda sagði:

„Að því mati loknu skal fara fram uppgjör þar sem Nýji Kaupþing banki hf. skal greiða Kaupþing banka hf. mismun á virði eigna og skulda er miðast við tímamark framsals skv. 5. tl. (22.10.2008). Niðurstaða matsaðila skal liggja fyrir innan 90 daga frá ákvörðun þessari.“

Í þessum úrskurði var síðan 12. töluliður svohljóðandi:

„Nýji Kaupþing banki hf. skal gefa út skuldabréf til Kaupþings banka hf. til greiðslu endurgjaldsins. Skilmálar skuldabréfsins skulu liggja fyrir innan 10 daga frá því að niðurstaða matsaðila liggur fyrir. Verðmæti skuldabréfsins skal staðfest af alþjóðlega viðurkenndu matsfyrirtæki sem Fjármálaeftirlitið skipar.“

Síðar kom í ljós að staðan var öfug, gamli bankinn skuldaði þeim nýja svo ekki þurfti skuldabréf frá þeim nýja. Þegar þetta uppgötvaðist hófst vandræðagangur sem lesa má um í fundargerðunum og í skýrslu SJS frá mars 2011. Vandræðagangur sem endaði með því að skilanefnd og kröfuhöfum var veittur aðgangur að skilgreindum skuldurum nýja bankans til að jafna muninn. Þetta hef ég nefnt „dauðalistann“. Sjá nánar skýrslu SJS bls. 53-54 og úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 436/2012.

Eignamat

Fjármálaeftirlitið skipaði Deloitte LLP í London til að meta lánasöfnin. Það fyrirtæki skilaði af sér matsskýrslum sem haldið hefur verið leyndum fyrir skuldurum bankanna. Kröfuhafarnir, skilanefndirnar og að sjálfsögðu nýju bankarnir hafa hinsvegar haft tækifæri til að grandskoða þær. Í þeim tilgangi var bankaleynd aflétt án heimilda í þágu kröfuhafa, þeirra ráðgjafa og skilanefnda.

Þessar matsskýrslur voru lagðar til grundvallar efnahagsreikningum nýju bankanna. Lánin voru færð til bókar í þeim eftir að búið var að draga afskriftir Deloitte LLP frá. Sjá nánar skýrslu SJS mars 2011, bls. 32.

Í úrskurði Fjármálaeftirlitsins 14.10.2008 var eftirfarandi fyrirvari:

„Fyrirvari er gerður um að forsendur þessar gætu breyst á meðan vinna við skiptingu efnahags bankanna þriggja stendur yfir.“

Þýðingarmikið er að huga að þessu orðalagi. Þessi fyrirvari snýr að framkvæmd á skiptingu efnahags bankanna þriggja. Hann snýr ekki að neinu öðru. Bankarnir höfðu verið stofnaðir og það varð ekki aftur tekið. Fyrirvarinn snéri aðeins að flutningi eigna og skulda og framkvæmd skiptingarinnar.

Fyrirvarinn í úrskurði Fjármálaeftirlitsins 19.-21.10.2008 er aðeins orðfrekari og hljóðar svo:

„Ákvörðun þessi byggir á fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum. Reynist hún byggð á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, forsendur ákvörðunarinnar breytast verulega eða Fjármálaeftirlitið telur að önnur skipan mála sé nauðsynleg getur Fjármálaeftirlitið gert hverskonar breytingar á ákvörðun þessari, þ.m.t. að fella hana úr gildi í

heild eða að hluta.“

Sá er munurinn á þessum fyrirvara og þeim fyrri frá 14.10.2009 að hann var í úrskurði sem stofnaði alla bankana þrjá. Síðari fyrirvarinn er um hvern einstakan banka.

Grundvallarheimildir neyðarlaga voru nýttar í október 2008

Grundvallarákvarðanirnar voru teknar um stofnun þriggja ríkisbanka með heimildum í neyðarlögum til að tryggja fjármálastöðugleika með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi.

Bankarnir voru stofnaðir í október 2008 og Fjármálaeftirlitið nýtti heimildir sínar samkvæmt neyðarlögum í þeim tilgangi. Þær ráðstafanir eftirlitsins voru því óafturkallanlegar að óbreyttum lögum.

Fyrirvarar lutu eingöngu að einstökum útfærslum um það hvað skyldi flutt eða ekki í nýja banka. Útfærslur sem voru í eðli sínu minniháttar um meginframkvæmdina. Fyrirvarar þessir voru síðan háðir reglum stjórnsýslulaga. Þar bar að horfa til meðalhófs og jafnræðis við allar breytingar sem og annarra reglna.

Samkvæmt neyðarlögum var Fjármálaeftirlitið undanþegið reglum IV. til VII. kafla stjórnsýslulaga. Þar eru reglur um málshraða, málsmeðferð, tilkynningarskyldu, upplýsingaskyldu, andmælarétt, breytingar og um afturkallanleika einstakra þátta ákvarðana sinna og fleira. Þær undanþágur gátu þó ekki lotið að grundvallaratriðum um tilgang neyðarlaga. Tilgangur þeirra undanþága var eingöngu að auðvelda framgang mála með því að losa eftirlitið undan formreglum. Óheimilt var að afturkalla ákvörðun um stofnun banka sem voru teknir til starfa. Grundvallarreglur eins og jafnræði, meðalhóf og rannsóknarskylda voru í fullu gildi.

Hinn 9. janúar 2009 og 14. febrúar sama ár kvað Fjármálaeftirlitið upp úrskurði um þessi mál. Þar var eingöngu verið að veita aukinn frest til að ljúka matsvinnu Deloitte LLP. Seinni úrskurðurinn veitti frest fram í miðjan apríl það ár.

Sú matsvinna og dráttur/tafir á henni kom síðar oft fyrir á fundum stýrinedndarinnar um samninga við erlendu kröfuhafa bankanna.

Dregur til tíðinda í febrúar 2009

Eftir stjórnarskiptin 1. febrúar 2009 hófst atburðarrás um samskipti við erlenda kröfuhafa gömlu bankanna sem hefur farið leynt til þessa. Með vísan til kröfunnar um opna stjórnsýslu og gagnsæi ber að upplýsa

þjóðina um það sem gerðist í þessum samskiptum. Þar held ég að megi leita fanga hjá utanríkisráðuneytinu og sendiráði Íslands Brussel og í öðrum ráðuneytum hérlendis.

Samningar um ríkisbankana vorið og sumarið 2009 voru gerðir í skugga umræðna um Icesave-samningana. Það var ekki fyrir en nokkrum mánuðum eftir að gengið hafði verið frá fyrstu Icesave-samningunum sem alþingismenn og almenningur áttaði sig á eðli þeirra. Að lokum voru þeir lagðir fyrir EFTA-dómstólinn þar sem sjónarmið Íslands voru viðurkennd.

Í ljósi krafna til málsmeðferðar sem gerðar eru af landsdómi er ástæða til að kanna til hlítar hvernig staðið var að samningum um ríkisbankana og afgreiðslu þeirra í ríkisstjórn og á alþingi. Með samningunum voru kröfuhöfum bankanna þriggja tryggðar leiðir til að hnekkja grundvelli lögbundinna úrskurða Fjármálaeftirlitsins frá október 2009 og niðurstöðum mats Deloitte LLP sem unnið var skv. þeim var síðan breytt.

Með þeim fengu kröfuhafar til eignar tvo banka þrátt fyrir að íslenska ríkið hafi áfram verið í þungum fjárhagslegum ábyrgðum vegna þeirra. Með samningunum var ríkið svipt öllum áhrifum á starfsemi nýju bankanna enda afhenti gjörningurinn þá nýjum eigendum. Allir samningar sem um þetta voru gerðir sumarið og haustið 2009 voru án heimilda Alþingis.

Samningunum var haldið leyndum fyrir þingi og þjóð af fjármálaráðherra sem ritaði undir þá. Þessi leynilega einkavæðing í þágu útlendinga útilokaði möguleika á að endurskipuleggja bankana. Að þetta skuli hafa borið að með þessum hætti á sama tíma og ráðherrar og þingmenn töldu gagnsæi og lýðræðislegt aðhald bestu leiðina til að koma í veg fyrir atburði á borð við þá sem gerðust í bankakerfinu 2008 er skelfilegt. Það verður að fara í saumana á því hvernig staðið var að þessum samningum við erlenda kröfuhafa. Hafi lög verið brotin og gengið á svig við neyðarlögin er ekki of seint fyrir alþingismenn að grípa í taumana til að bjarga því sem bjargað verður.

Plankastrekkjarinn tekinn upp

Ég tel að lögmætisreglan hafi verið gróflega sniðgengin með því að ráðherrar og embættismenn settu „plankastrekkjarann“ á ákvæði neyðarlaganna í þessum tilgangi og um leið hafi þeir tekið sér húsbóndavald yfir Fjármálaeftirlitinu, sjálfstæðri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun sem hvorki mátti né átti að lúta fyrir mælum frá öðrum stjórnsýsluaðilum.

Heimild fyrir fjármálaráðherrann til að staðfesta þessa samninga var laumað inn í bandorm síðdegis á Þorláksmessu 2009 löngu eftir að þeir höfðu verið undirritaðir. Ormurinn rann síðan í gegn í „jólátörnninni“ án þess að þingmenn fengju nokkurn tíma að sjá samningana.

Þessi jólagjöf í desember 2009 hefur reynst þjóðinni hefndargjöf, ill og íþyngjandi. Hún var hinsvegar friðþæging erlendu kröfuhöfunum til gróða.

Fundargerðirnar eru órækt vitni um alla þessa atburðarrás. Þar er beinlínis skráð um nauðsyn þess að fara í kringum reglur neyðarlaganna í 8. tl. fundargerðar 14. fundar [16. júní 2009]. Þar segir :

„8 Legal

Independent Valuation and the Emergency Act

Solutions are being sought to satisfy the need for independent valuation according to the emergency act. There is a question wther Deloitte could redo the valuation under IFRS [alþjóðlegir reikningsskilastaðlar].

VL [Viðar Lúðvíksson lögfr. kröfuhafa] said that this may not satisfy creditors but may go towards satisfying requirements under the emergency act. It would be a step in the right direction to get Deloitte to produce and (svo!) IFRS account.

CW [Charles Williams] said that this solution may be difficult due to time constraints and the strained relations between FME [Fjármálaeftirlitið] and Deloitte.“

Klippt á neyðarlögin

Fjármálaeftirlitið var látið gefa út úrskurð hinn 6. mars 2009. Hann ber með sér að ætlunin var að hverfa frá meginákvæðum og stefnu neyðarlaganna með því að gera stjórnvöldum kleift að afhenda kröfuhöfunum bankana gegn öðru gjaldi en skuldabréfi. Neyðarlögin voru reist á því megin sjónarmiði að kröfuhafar fengju greitt með skuldabréfum að loknu mati. Hinn nýji úrskurður Fjármálaeftirlitsins klippti á neyðarlögin og opnaði fyrir aðrar leiðir. Eftir hann hófst atburðarrás sem rekja má með vísan til funda svokallaðrar stýriningar sem stjórnaði samningagerð við kröfuhafana en þar gegndi Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, lykilhlutverki.

Þessu lauk með því að kröfuhafarnir eignuðust tvo íslenska ríkisbanka með leynd. Vegna þessa vakna spurningar sem nauðsynlegt er að svara til að þjóðin fái mynd af því sem gerðist. Var ástæða fyrir ríkisstjórnina að óttast kröfuhafana? Var óhjákvæmilegt að koma til móts við kröfur þeirra með því að afhenda þeim tvo ríkisbanka? Af hverju gerðist þetta með leynd?

Þeir sem stóðu að einkavæðingu bankanna til erlendra manna með leynd hafa harðast gagnrýnt einkavæðingu bankanna um áratug áður. Hún fór þó fram fyrir opnum tjöldum. Um leið og spurningum af þessu tagi er varpað fram er nauðsynlegt að áréttu að Alþingi setti neyðarlögin til að staðinn yrði vörður um hag þjóðarinnar á örlagastundu. Alþingi hefur ekki breytt lögnum. Virðing Alþingis ræðst af varðstöðu þingmanna um hagsmuni þjóðarinnar.

Neyðarlögin hafa sannað gildi sitt með afgerandi hætti. Þau hafa verið staðfest í Hæstarétti Íslands fyrir EFTA dómstólnum og dómstól ESB. Neyðarlögin voru vönduð og vel unnin og tryggðu hagsmuni þjóðarinnar.

Með þessu bréfi er þess farið á leit við háttvirta stjórnskipunar-og eftirlitsnefnd Alþingis að hún leggi sitt af mörkum til að upplýsa þjóðina um hvernig henna var komið á þá stöðu sem hér hefur verið lýst, jafnframt er nefndin hvött til að beita sér fyrir því sem gera má til að rétta hlut þjóðarinnar og tryggja henna þá stöðu sem ákveðin var með neyðarlögunum.

Garðabæ 10. febrúar 2014

Víglundur Þorsteinsson

Það sem er innan hornklofa er frá ritstjórn Evrópuvaktarinnar þá voru leiðréttar fáeinar ritvillur við innslátt bréfsins á vefsíðu Evrópuvaktarinnar.