



Umboðsmaður Alþingis

Dagsetning
Málsnúmer

18. mars 2024
FJR2023110271

Eftirfylgni með máli UA nr. F132/2023

Inngangur

Með bréfi, dags. 21. febrúar sl., óskaði embætti umboðsmanns Alþingis eftir upplýsingum um hvort álit í máli nr. F132/2023 hafi orðið tilefni til viðbragða eða ráðstafana, annarra en afsagnar ráðherra. Sérstaklega hvort og þá hvernig sjónarmið í álitinu væru höfð til hliðsjónar við endurskoðun á reglum um sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og hvort og þá með hvaða hætti hugað hefði verið að öðrum sjónarmiðum í álitinu. Jafnframt var þess óskað að upplýst yrði ef framhald yrði á málinu.

Umboðsmaður taldi í álitinu að fyrirkomulag opins útboðs hafi ekki komið í veg fyrir að ráðherra teldist vanhæfur gagnvart almennum þátttakanda í útboðinu, þótt tekið væri tillit til eðlis þess og verkaskiptingar milli stofnana sem lög nr. 155/2012 kvæðu á um. Í aðdraganda álitsins hafði ráðuneytið upplýst um eftirfarandi:

- Í stjórnslulögum er gert ráð fyrir því að starfsfólk gæti ætíð að mögulegum vanhæfisástæðum. Af hálfu ráðuneytisins hafi við undirbúning málsins, líkt og endranær, verið horft til hæfisreglna stjórnslulaganna. Við það hafi verið miðað að hæfisreglurnar gildi um alla sem koma að gerð samninga fyrir hönd stjórnvalda. Líkt og ráðið verður af svörum ráðuneytisins var um að ræða hefðbundið verklag sem ekki var talin þörf á að áréttu í aðdraganda viðkomandi verkefnis.
- Ráðuneytið teldi það *ekki valda sjálfkrafa vanhæfi ráðherra*, á grundvelli reglna um sérstakt hæfi, að aðili honum tengdur, skv. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, hafi tekið þátt í almennu útboði. Við úrlausn um mögulegt vanhæfi ráðherra yrði, ef upplýsingar um mögulegar vanhæfisástæður af slíku tagi kæmu fram, að meta atvik og aðstæður heildstætt og líta til þess hvers eðlis málið er, hvert hlutverk ráðherra væri í slíku ferli lögum samkvæmt og í hverju aðkoma og afskipti ráðherra og starfsmanna hans af málinu felast.
- Almennt geti eðli máls og atvik verið með þeim hætti, sé vanhæfisástæða fyrir hendi, að *ekki sé talin hættu* á að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið för og því sé eigi um vanhæfi að ræða.
- Við sölu hafi hæfisreglna verið gætt með hliðsjón af inntaki og eðli sölufyrirkomulagsins. Kerfisbundin athugun á deili allra þátttakanda í opnum útboðum teljist ekki raunhæf og varla æskileg m.t.t. trausts almennings.

Svör við spurningum um viðbrögð og ráðstafanir

Hvort og þá hvernig sjónarmið í álitinu eru höfð til hliðsjónar við endurskoðun á reglum um sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum.

Á bls. 12 í álitinu er rakin sú afstaða ráðuneytisins að tiltekin sjónarmið Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022 hefðu þegar gefið tilefni til áréttingar, í reglum sem fylgt er við ráðstafanir eignarhluta

í fjármálafyrirtækjum, á því hvernig gætt skyldi reglna um sérstakt hæfi. Í því sambandi þyrfti að taka afstöðu til þess hvort raunhæft og æskilegt væri að fara kerfisbundið yfir alla bjóðendur í útboðum.

Í [drögum að frumvarpi til laga um ráðstöfun eftirstandandi eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka](#), sem nú eru í opnu samráði, er gert ráð fyrir að löggjafinn taki beina afstöðu til þess hvort hæfisreglur stjórn-sýslulaga skuli gilda við sölu í opnu útboði. Verði sú tillaga sem drögin hafa að geyma samþykkt af Alþingi þá mun ekki reyna á 2. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga með þeim hætti sem raunin var í álitum umboðsmanns, við ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka.

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir að gerð, framsetning og meðferð tillagna um sölu eignarhlutar verði að miklu leyti í höndum Alþingis og þannig verði dregið úr aðkomu og svigrúmi ráðherra og ráðuneytisins þegar kemur að þeim þáttum. Þar er einkum og sér í lagi horft til sjónarmiða í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022, um upplýsingagjöf og skýr viðmið. Jafnframt er höfð hliðsjón af samskonar sjónarmiðum sem sett voru fram í álitum umboðsmanns.

Frumvarpsdrögin gera enn fremur ráð fyrir að gildandi lög um sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum falli brott. Í því sambandi er aðallega horft til sjónarmiða í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022, um ágalla þeirra laga. Jafnframt er höfð hliðsjón af sjónarmiðum í álitum umboðsmanns sem þykja til marks um slíka ágalla.

Í frumvarpsdrögunum er sérstök áhersla lögð á gagnsæi, sem hefur verið talið samofið hinum sérstöku hæfisreglum.¹ Þannig er undirstrikað mikilvægi þeirra traustsjónarmiða sem reifuð voru í svörum ráðuneytisins til umboðsmanns. Hornsteinn eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki, frá 2020, er að umsýsla eignarhalds stuðli að trausti. Í álitum umboðsmanns var tekið undir mikilvægi þess að traust ríki um málefni stjórn-sýslunnar, ekki síst í tengslum við ráðstöfun eigna.

Frestur til að gera athugasemdir við frumvarpsdrögin var til 7. mars nk. Stefnt er að framlagningu fullbúins frumvarps síðar í marsmánuði en sérstök athygli er vakin á því að koma má athugasemdum við drögin á framfæri í gegnum netfang ráðuneytisins.

Hvort og þá með hvaða hætti hugað hefur verið að öðrum sjónarmiðum úr álitinu.

i) Sjónarmið um að tiltaka þurfi í undirbúningsgögnum hvort stjórn-sýslulaga skuli gætt.

Á bls. 23 í álitinu er fundið að því að í samtímagögnum sé (a) ekki skýrt tekið fram hvort og með hvaða hætti „tryggt yrði að gætt yrði“ reglna stjórn-sýsluréttarins og (b) „hvaða þýðingu sjónarmið um „armslengd“ hefði í því tilliti.“ Segir að þar vísi embættið einkum til tiltekens minnisblaðs Banka-sýslunnar og greinargerðar ráðuneytisins til þingnefnda.

Þetta sjónarmið gaf ráðuneytinu tilefni til að láta framkvæma úttekt á þýðingu álitsins fyrir viðskipti með ríkiseignir. Í frumniðurstöðum þeirrar úttektar kemur fram að óljóst sé hvenær 2. mgr. 3. gr. stjórn-sýslulaga geti átt við þegar um útboð er að ræða. Að því marki sem sérstakar hæfisreglur stjórn-sýslulaga verði áfram láttnar gilda við sölumæðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum, þ.e. þegar ekki er annað ákveðið með lögum, þá þurfi með hliðsjón af álitum umboðsmanns að tryggja skjalfestingu á því að gætt sé að hæfi viðeigandi aðila við sölumæðferðina og undirbúning. Á þessu stigi er ekki ljóst hvernig slíkt verklag gæti litið út ef um almennt útboð er að ræða og ekki er gert ráð fyrir að á þetta reyni, sbr. umfjöllun um frumvarpsdrög hér að framan.

Hvað varðar „sjónarmið um armslengd“ þá kannast ráðuneytið ekki við að slíkum sjónarmiðum hafi sérstaklega verið haldið á lofti af hálfu stjórnvalda, hvorki í aðdraganda söluférlisins, s.s. í gögnum sem

¹ Páll Hreinsson: [Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna](#) (2004), bls. 15-16.

embætti umboðsmanns vísar sérstaklega til, eða í svörum stjórnvalda til umboðsmanns. Umfjöllun í álitinu um armslengd virðist tilkomin vegna tilvísana til hugtaksins í fjölmiðlum. Framsetning sjónarmiðanna í álitinu hefur orðið [tilefni](#) til [misskilnings](#) af hálfu [fjölmiðla](#) en ráðuneytið hefur á þessu stigi ekki gert ráðstafanir til að leiðrétta slíka umfjöllun.²

ii) Almenn skírskotun ábendinga um reglur stjórnsluréttar við sölu eigna.

Sjónarmið um að skort hafi á undirbúning að því er varðar sérstakar hæfisreglur stjórnsluréttar eru áberandi í álitinu. Þótt lagt sé upp með í framangreindum frumvarpsdrögum að reglur stjórnslulaga um sérstakt hæfi gildi ekki við almennt útboð eignarhlutar, með vísan í eðli slíks útboðs, þá telur ráðuneytið að sjónarmiðin hafi víðtækari skírskotun. Þannig þurfi ekki eingöngu að meta hvernig reglurnar horfa við í almennum útboðum heldur gefa þeim einnig meiri gaum almennt við sölu eigna af hálfu hins opinbera, t.a.m. varðandi eðli ákvarðana sem ráðherra tekur.

iii) Villur.

Nokkrar túlkanir og ályktanir í álitinu orka tvímælis en ráðuneytið taldi ekki tilhlýðilegt að gera formlegar athugasemdir við slík matskennd atriði. Á hinn bóginn benti það embættinu tafarlaust á villur sem er að finna á bls. 22 í álitinu:

Í tilefni af svörum ráðherra, sem hefur til samanburðar vísað til sölu á 35% hlut ríkisins í Íslandsbanka hf. árið 2021, bendi ég á að atvik hér voru með ólíkum hætti. Sú sala mun hafa farið fram með skráningu hlutanna í kauphöll og sölu á almennum markaði. Þótt ráðherra væri formlegur seljandi hluta fyrir hönd ríkisins var þar af leiðandi ekki um að ræða neina aðkomu hans að söluferlinu eftir að því hafði verið hrundið af stað, hvorki almennt né gagnvart einstökum kaupendum. Við ákvörðun um þá sölu verður því ekki séð að ráðherra hafi verið eftirlátið mat líkt og átti við um söluna sem fram fór 22. mars 2022.

Allir undirstrikuðu hlutar textans innihalda rangfærslur: (1) salan 2021 fór ekki fram á almennum markaði og hún fór ekki heldur fram með skráningu eða í kjölfar skráningar, heldur með útboði óskráðra bréfa; (2) aðkoma ráðherra að ferlinu 2021 var jafn mikil og að öllu leyti sambærileg við þá sem fór fram 2022; og (3) í útboðinu 2021 var ráðherra eftirlátið mat sem var síst minna en matið sem honum var eftirlátið í útboðinu 2022 og þar má einkum horfa til þess að ólíkt því sem var í seinna útboðinu var ekki markaðsverði fyrir að fara í fyrra útboðinu sem unnt var að byggja á við lokaákvörðun.

Lýsingin í álitni umboðsmanns gæti átt við um það sem nefnt er bein skráning (e. direct listing), þ.e. þegar hlutabréf eru skráð í kauphöll og viðskipti eiga sér í stað í kjölfarið. Við mat á réttum viðbrögðum sem villur í úrlausnum kalla á er almennt rétt að horfa til eðlis viðkomandi villu, þýðingar máls fyrir hlutaðeigandi og þeirra erfiðleika sem endurupptaka máls kann að vera háð.³

iv) Sjónarmið um skráningu upplýsinga.

Á bls. 24 í álitinu segir að af upplýsingalögum leiði að halda beri til haga mikilvægum upplýsingum og að í betra samræmi við þá reglu hefði verið að „afstaða til þess hvernig reglur um sérstakt hæfi horfðu

² Í skýrslu embættis umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2016 er farið yfir hvernig stjórnvöld þurfi að gæta sín við framsetningu upplýsinga. Stjórnvaldi sé að jafnaði heimilt og í sumum tilvikum rétt að birta opinberlega leiðréttingar á efnislega röngum fréttum eða frásögnum sem birst hafa í fjölmiðlum um starfsemi þess, en verði þó að gæta þess að haga slíkri upplýsingagjöf „í samræmi við meginreglur stjórnsluréttarins sem kunna að setja því skorður hversu langt þau geta gengið í að birta upplýsingar eða leiðrétta frásagnir í tilefni af einstökum málum.“ Horfa þurfi m.a. til málefnalegra sjónarmiða, meðalhófs, jafnræðis og persónuverndar.

³ Um sjónarmið í tengslum við leiðréttingar, sjá grein Hafsteins Dan Kristjánssonar (2011): [Heimild stjórnvalda til að leiðrétta bersýnilegar villur í ákvörðunum sínum samkvæmt 2.mgr. 23. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.](#)

við sölu hefði komið fram í skriflegum gögnum við undirbúning málsins.“ Um þetta sjónarmið vísast til frumvarpsdraganna sem að framan eru nefnd. Í þeim er áréttuð sú afstaða að almenn útboð geti verið þess eðlis að ekki verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið ráði för við ákvarðanatöku. Af þeirri ástæðu m.a. gera drögin ráð fyrir að reglurnar skuli ekki gilda í útboði eignarhlutarins.

v) Sjónarmið um færar leiðir ef stjórnvöld telji að reglur um sérstakt hæfi eigi ekki við.

Á bls. 24-5 í álitinu bendir umboðsmaður á færar leiðir við þær aðstæður að stjórnvöld telji rök standa til þess „að haga beri meðferð máls á þann hátt að reglur um sérstakt hæfi eigi ekki við um tiltekin atriði.“ Sú ábending er góðra gjalda verð en þó verður að gera greinarmun á annars vegar þeirri afstöðu að reglurnar eigi ekki við og hins vegar þeirri afstöðu sem fram kom í svörum ráðuneytisins til umboðsmanns að þær eigi við en lítt kunni að reyna á þær, eða vanhæfi kunni að teljast ekki vera til staðar þrátt fyrir vanhæfisástæðu, s.s. vegna eðlis fyrirkomulagsins og ákvörðunarinnar sem til skoðunar er.

Í frumniðurstöðum fyrrnefndrar úttekta á þýðingu álitsins fyrir viðskipti með ríkiseignir kemur sem fyrir segir fram að óljóst sé hvenær 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga geti átt við þegar um almenn útboð er að ræða. Ábendingin er enn til skoðunar almennt, en að því er varðar sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum hefur verið lagt upp með að kveða á um að hæfisreglur stjórnsýslulaga gildi ekki í opnu útboði.

vi) Sjónarmið um að ráðherra hafi almenna skyldu til að fylgjast með því að starfræksla undirstofnunar sé í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti.

Sjónarmiðið er í samræmi við upplegg ráðuneytisins í svörum þess til umboðsmanns. Ábending um að ráðuneytið hefði hugsanlega, í krafti yfirstjórnunarheimilda, þurft að óska eftir afstöðu Bankasýslunnar til atriða sem umboðsmaður telur að réttara hefði verið að skjala betur, sbr. atriði (i) hér að framan, skoðast í ljósi afstöðu til þess atriðis.

vii) Sjónarmið um sjálfstæði stofnana.

Álit umboðsmanns varð til þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd óskaði, í október 2023, eftir aðgangi að upplýsingum sem lagðar voru fyrir ráðherra í aðdraganda útboðsins 2022 varðandi „stöðu Bankasýslu ríkisins sem sjálfstæðrar stofnunar“. Jafnframt óskaði nefndin eftir upplýsingum um hæfisreglur stjórnsýsluréttar sem lagðar hefðu verið fyrir ráðherra í aðdraganda útboðsins.

Beiðni nefndarinnar var svarað í nóvember sl. og útskýrt að spurningar um sjálfstæði Bankasýslunnar í skilningi Stjórnarráðslaga hafi ekki komið til skoðunar í aðdraganda söluinnar. Hvað varðar hæfisreglur þá hafi ekki verið teknar taka saman fyrir ráðherra upplýsingar um framkvæmd þeirra. Reglunum hafi verið fylgt af hálfu ráðuneytisins í báðum útboðum líkt og endranær í störfum þess, en túlkun þeirra hafi ekki verið fyllilega sú sama og í álitum umboðsmanns Alþingis.

Upplýst verði ef framhald verður á málinu eða ef staða þess breytist eftir að svör hafa verið send umboðsmanni

Af ráðuneytisins hálfu er ekki að vænta framhalds á máli þessu. Upplýsingar um afdrif frumvarpsdraganna sem fjallað er um að framan munu birtast opinberlega.

F.h. ráðherra

Jón Gunnar Vilhelmsson

Haraldur Steinþórsson