

**HÆFI HALLDÓRS ÁSGRÍMSSONAR,
FORSÆTISRÁÐHERRA OG FV. UTANRÍKISRÁÐHERRA,
TIL ÞESS AÐ FJALLA UM SÖLU Á HLUT RÍKISINS Í
BÚNAÐARBANKANUM TIL S-HÓPSINS**

MINNISBLAÐ

Til formanns fjárlaganefndar

Frá Ríkisendurskoðun

Efni: Um hæfi Halldórs Ásgrímssonar, forsætisráðherra og fv. utanríkisráðherra, til þess að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum til S-hópsins

I

Á fundi fjárlaganefndar hinn 28. apríl s.l., þar sem var fjallað um sölu á hlut ríkisins í Landsbankanum og Búnaðarbankanum til kjölfestufjárfesta, benti einn nefndarmanna m.a. á að samkvæmt upplýsingum hans væri Hesteyri hf., sem var einn stærsti hluthafinn í Keri hf., að hálfu í eigu Kaupfélags Skagfirðinga og að hálfu í eigu Skinneyjar-Pinganess hf. Af þessu tilefni var m.a. spurt hvort Ríkisendurskoðun hefði talið ástæðu til þess að huga sérstaklega að hæfi Halldórs Ásgrímssonar vegna aðkomu hans að sölufurðinu sökum tengsla hans og venslafólks hans við síðastgreint fyrirtæki. Á fundinum svaraði Ríkisendurskoðun á þá leið að engar spurningar hafi vaknað í þessa veru á sínum tíma þar sem ekki hafi legið fyrir neinar upplýsingar um það í gögnum málsins að hagsmunir hans kynnu að hafa rekist á hagsmuni ríkisins í málinu, sbr. samantekt af þeim fundi sem afhent var nefndinni og rædd á fundi fjárlaganefndar 8. júní sl. Á þeim fundi svöruðu fulltrúar Framkvæmdanefndar um einkavæðingu þessari spurningu efnislega á sama hátt, þ.e. að hún hefði ekki skoðað þennan þátt sérstaklega enda hafi gögn málsins ekki gefið sérstakt tilefni til þess.

Í framhald af fundi nefndarinnar hinn 28. apríl sl. tók Ríkisendurskoðun saman formleg svör við spurningum þeim, sem beint var að henni á fundinum. Að auki þótti ástæða til þess að fara yfir málið á ný og rifja upp það helsta úr atburðarásinni haustið 2002. Einkum þótti ástæða til þess að varpa skýrara ljósi á nokkur atriði tengd sölu Búnaðarbankans og samsetningu hins svokallaða S-hóps enda þótti nefndarmönnum ýmislegt óljóst í því efni. Í tilefni af upplýsingum um hvernig eignarhaldi á Hesteyri hf. haustið 2002 var raunverulega háttað þótti ástæða til þess að skoða nánar upplýsingagjöf S-hópsins um hvernig hópurinn var samsettur og hvernig eignatengslum var hagað. Í minnisblaði, sem afhent var á fundi nefndarinnar um þetta mál hinn 8. júní sl., var greint frá því að nokkurrar ónákvæmni hafi gætt í upplýsingagjöf hópsins í þessu efni. Orðrétt sagði svo í nefndu minnisblaði:

„Í framangreindu svari S-hópsins sagði m.a. að Kaupfélag Skagfirðinga eigi allt hlutfé í félagi, sem nefnist Hesteyri ehf. Þessi fullyrðing er reyndar ekki alveg nákvæm því félagið hafði vissulega verið að fullu í eigu kaupfélagsins á sínum tíma og einkum stundað framleiðslu á loðdýrafóðri. Félagið, sem hafði ekki stundað rekstur um nokkra hríð, var notað í tengslum við kaup kaupfélagsins og Skinneyjar-Þinganes hf. á stórum hlut í Keri hf. Félaginu var í þessu skyni breytt í eignarhaldsfélag og helmingur hlutafjárins seldur hinn 16. ágúst 2002 Skinney-Þinganesi hf. Sama dag keypti síðan Hesteyri ehf. 22,53% hlut í Keri hf. (nafnverð hlutarins var 223 m. kr.), sbr. frétt Kauphallarinnar af þessum viðskiptum hinn 16. ágúst 2002.”

Á fundi fjárlaganefndar hinn 8. júní sl., þar sem Ríkisendurskoðun lagði fram formleg svör við spurningum frá fyrri fundi um málið ásamt því að gera grein fyrir þeim, ítrekaði hún í tilefni af fyrirspurn þar að lútandi að ekki hafi á **sínum tíma** þótt ástæða til þess að kanna sérstaklega hæfi Halldórs Ásgrímssonar, þar sem fyrirbyggjandi upplýsingar frá hinum áhugasömu aðilum þóttu ekki gefa sérstakt tilefni til þess. Ástæðan var fyrst og fremst sú að gengið var út frá því að staðhæfing í gögnum S-hópsins um að Hesteyri hf. væri að fullu í eigu Kaupfélags Skagfirðinga væri rétt. Rétt þykir að rifja upp að í gögnum þessum kom fram að Kaupfélag Skagfirðinga væri einn hinna áhugasömu fjárfesta sem mynduðu S-hópinn. Jafnframt var greint frá því hver dótturfélög kaupfélagsins væru. Hlutafélagið Hesteyri var nefnt í þeirri upptalningu og frá því greint að það væri að fullu í eigu kaupfélagsins. Í framhaldi af umræðum á fundinum í tilefni af þessum upplýsingum og viðbrögðum nokkurra nefndarmanna við þeim ákvað stofnunin að kanna nánar hvernig tengslum Halldórs Ásgrímssonar við Skinney-Þinganes hf. hafi verið háttað og hvort reynt hafi á hæfisreglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1997 í því sambandi.

Rétt þykir áður en lengra er haldið að taka fram að svar við spurningum um hæfi eða vanhæfi stjórnvaldshafa er lögfræðilegt álitaefni, sem löggjafinn hefur alls ekki ætlað Ríkisendurskoðun að leysa úr. Á hitt er hins vegar að líta að athugun stofnunarinnar á sölu á hlutum ríkisins í Landsbankanum og Búnaðarbankanum á árinu 2002 til kjölfestufjárfesta var stjórnarsýsluendurskoðun í skilningi 9. gr. laga um stofnunina nr. 86/1997. Samkvæmt lokamálslið 1. mgr. nefndrar 9. gr. felst stjórnarsýsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni hafi verið gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum hafi verið framfylgt í því sambandi. Lögin um stofnunina gera ekki ráð fyrir því að hún dragi sérstakar ályktanir af þeim staðreyndum, sem hún kann að komast að í störfum sínum, umfram það sem nauðsynlegt kann að reynast til að sinna þessu hlutverki sínu. Eins og mál þetta er vaxið og með hliðsjón af fyrri afskiptum stofnunarinnar af því þykir eðlilegt að huga að þessum þætti enda verður að telja að athugun á hæfisskilyrðum þeirra, sem komu að ákvörðunum af hálfu stjórnvalda í tengslum við sölu á eignum ríkisins, geti eftir atvikum verið eðlilegur þáttur í stjórnarsýsluendurskoðun eins og hún er skilgreind í framangreindu lagaákvæði. Enn og aftur skal þó ítrekað að gögn málsins gáfu á sínum tíma ekki sérstakt tilefni til þess að kanna þetta sérstaklega.

II

Samkvæmt upplýsingum, sem hafa verið opinberar um nokkurt skeið, var eignarhlutur Halldórs Ásgrímssonar, forsætisráðherra og fv. utanríkisráðherra, í hlutafélaginu Skinney-Þinganesi 1,32960% haustið 2002. Hlutinn fékk hann í arf eftir föður sinn. Hlutfé í fyrirtækinu hinn 15. október 2002 nam 650 milljónum kr. og því var hlutur Halldórs á þessum tíma að nafnverði 8.642.400 kr. Hluthafar í félaginu á þessum tíma voru rétt tæplega 200. Samanlagðir eignarhlutir Halldórs og þeirra, er skyldir voru honum í beinan legg eða mægðir honum í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar á þessu tíma, sbr. 2. tölul. 3. gr. stjórnslulaga, voru um 27%. Í fimm manna stjórn félagsins sátu m.a. Ingólfur Ásgrímsson, bróðir hans og Katrín Ásgrímsdóttir, systir þeirra. Aðrir stjórnarmenn voru ekki venslaðir honum. Bróðursonur Halldórs, Aðalsteinn Ingólfsson, var framkvæmdastjóri félagsins. Af framansögðu má því ráða að umrætt félag var ekki „fjölskyldufyrirtæki“ í hefðbundnum skilningi þess orðs.

Svo sem frá var greint í nefndu minnisblaði Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar frá 7. júní sl., keypti Skinney-Þinganes hf. 50% hlut í Hesteyri hf. af Kaupfélagi Skagfirðinga hinn 16. ágúst 2002. Síðar þann sama dag keypti Hesteyri hf. 22,53% hlut í Keri hf. að nafnverði 223 milljónir kr. og átti félagið þar með stærsta einstaka hlutinn í Keri hf. Hinn 12. nóvember 2002 gerði Hesteyri hf. samning við innlent fjármálafyrirtæki um skipti á hlutabréfum. Efni samningsins var á þá lund að fjármálafyrirtækið tæki að sér að safna saman hlutfé í VÍS hf. að nafnverði tæplega 135 milljónum kr. eða sem svaraði um 25% af útgefnu hlutfé í tryggingafélaginu. Hesteyri hf. átti eins og að framan greinir 22,53% hlut í Keri hf. Samningurinn kvað á um að aðilar skiptust á þessum hlutabréfum **að jöfnu**, þannig að Hesteyri eignaðist framangreindan 25% hlut í VÍS og fjármálafyrirtækið eignaðist 22,53% í Keri hf. Samkvæmt samningnum skyldi fjármálafyrirtækið hafa lokið að safna umræddu hlutfé í VÍS fyrir 22. nóv. 2002. Hvor aðili um sig skyldi njóta samkvæmt samkomulaginu arðs og allra annarra réttinda sem fylgja þeim hlutum, er þeir fengu, frá og með dagsetningu samningsins, þ.e. 12. nóvember 2002. Samningurinn var háður skilyrðum um samþykki veðhafa og að viðskiptunum yrði lokið fyrir 22. nóv. s.á. Bæði skilyrðin voru uppfyllt 19. nóv. 2002, sbr. tilkynningu þar um á vef Kauphallar Íslands þann sama dag. Athygli skal vakin á því að engar peningagreiðslur fóru fram milli aðila við þessi skipti og ekki var um neinn söluhagnað að ræða hjá Hesteyri hf.

Svo sem rakið er í margnefndu minnisblaði Ríkisendurskoðunar frá 7. júní sl. til fjárlaganefndar gerði S-hópurinn í bréfi dags. 31. okt. 2002 grein fyrir því hvernig hópurinn væri samsettur. Þar var m.a. greint frá því að stærstu eigendurnir að Keri hf. væru Hesteyri hf. með margnefndan 22,53% hlut og VÍS hf., sem átti 13,29% hlut í félaginu. Þegar gengið var frá „Heads of Agreement“ hinn 15. nóvember 2002 við S-hópinn hafði samkvæmt framansögðu orðið sú breyting að Hesteyri hf. átti ekki lengur hlut í Keri hf. en var þess í stað orðinn eigandi að u.þ.b. 25% hlut í VÍS. Svo sem rakið er í minnisblaðinu frá 7. júní sl. var hlutur VÍS hf. í kaupunum á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum 12,71 % (auk 0,5% hlutar í Eglu hf.) eða snöggtum minni en óbeinn hlutur Kers hf., sem telst hafa verið rúmlega 35,5% í kaupunum á grundvelli hlutdeildar félagsins í Eglu hf. (Hlutur Eglu hf. í kaupunum var um 71,2 %. Hlutdeild Kers hf. í Eglu hf. var 49,5%, hlutur VÍS var 0,5% og þýska bankans 50%). Rétt þykir að benda á það að

lokum í þessu sambandi að Hesteyri hf. eignaðist hvorki fulltrúa í stjórn Kers hf. né VÍS á því tímabili sem hér um ræðir þrátt fyrir að eiga umtalsverðan hlut í félögum þessum.

III

Þegar haft er í huga hvernig mál þetta er vaxið þykir óhjákvæmilegt að gera hér nokkra grein fyrir verklagsreglum um útboð og sölu ríkisfyrirtækja og þá einkum hlutverki ráðherranefndarinnar annars vegar og viðkomandi ráðuneytis hins vegar.

Samkvæmt 1. tölul. verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja frá 9. feb. 1996, er yfirstjórn einkavæðingar í höndum ríkisstjórnar og fjögurra manna ráðherranefndar á hennar vegum, sem í sitja forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Reglurnar eru settar af ríkisstjórninni og fer forsætisráðuneytið almennt með málefni einkavæðingar ríkisfyrirtækja og skipar t.d. formann Framkvæmdanefndar um einkavæðingu. Hlutverk ráðherranefndarinnar, sem ekki er lögbundið, felst fyrst og fremst í því að taka fyrir hönd ríkisstjórnarinnar stefnumarkandi ákvarðanir varðandi einkavæðingu ríkisfyrirtækja, svo sem um hvort, hvenær og hvernig skuli staðið að einstökum útboðum eða sölum á ríkisfyrirtækjum o.s.frv.

Á vegum ráðherranefndarinnar starfar síðan framkvæmdanefnd sem annast undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar. Nefndin skal hafa m.a. yfirumsjón með sölu eignarhluta ríkisins í öðrum fyrirtækjum. Í framkvæmdanefndinni sitja fulltrúar framangreindra ráðherra. Þegar til umfjöllunar eru einstök einkavæðingarverkefni kemur fulltrúi viðkomandi ráðuneytis inn í nefndina og starfar í henni í umboði viðkomandi ráðherra að því verkefni. Í 3. tölulið reglnanna segir að áður en **viðkomandi ráðuneyti** taki ákvörðun um formbreytingu eða sölu fyrirtækis skuli fara fram ítarleg úttekt á rekstri þess. Í 5. tölulið er mælt fyrir um að **viðkomandi ráðuneyti** ákveði að fengnum tillögum framkvæmdanefndar um einkavæðingu, hvaða söluaðferð skuli viðhöfð hverju sinni. Í 10. tölulið reglnanna segir að **viðkomandi ráðuneyti** geti að fengnum tillögum framkvæmdanefndar um einkavæðingu samþykkt frávik frá reglum, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Samkvæmt 11. gr. skal **viðkomandi ráðuneyti** veita upplýsingar til fjölmiðla og annarra aðila um stöðu einkavæðingarverkefna á þeirra sviði. Í 12. gr. reglnanna er fjallað um gildissvið þeirra og hljóðar hún svo orðrétt:

„Reglur þessar koma í stað samnefndra reglna frá 12. október 1993 og taka til allra fyrirtækja sem ríkissjóður selur eða hyggst selja að hluta eða fullu. Reglurnar taka einnig til eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkissjóður selur eða hyggst selja. Viðkomandi ráðuneyti og framkvæmdanefnd um einkavæðingu bera ábyrgð á að farið sé að verklagsreglum þessum.“

Af framansögðu má glöggst ráða að hvað svo sem hlutverki og stöðu ráðherranefndarinnar líður hvílir frumkvæðið, ákvörðunarvaldið og ábyrgðin í höndum viðkomandi ráðherra samkvæmt verklagsreglunum. Engu að síður hefur framkvæmdanefndin haft þann háttinn á að gera ráðherranefndinni bæði grein fyrir hvernig hvert einkavæðingarverkefni þróast

og leita eftir staðfestingu hennar, f.h. ríkistjórnar og viðkomandi fagráðherra, á tillögum sínum að mikilvægum ákvörðunum í tengslum við einstök verkefni. Við sölu ríkisbankanna sat viðkomandi fagráðherra, þ.e. viðskiptaráðherra, í nefndinni og þurfti af þeim sökum ekki að óska eftir sérstöku samþykki fagráðherra.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 50/1997 um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands fór viðskiptaráðherra með eignarhlut ríkisins í báðum bönkunum. Viðskiptaráðuneytið var því „viðkomandi ráðuneyti” í skilningi ofangreindra reglna. Viðskiptaráðherra fór þannig í samræmi við lög og venjur einn með hið formlega ákvörðunarvald varðandi sölu á umræddum hlutum ríkisins í Landsbankanum og Búnaðarbankanum. Með lögum nr. 7/2001 um breytingu á ofangreindum lögum um stofnun hlutafélaga um Landsbanka og Búnaðarbanka var mælt fyrir um að heimilt skyldi að selja hlutafé ríkissjóðs í þeim. Í athugasemdum við frumvarp að lögum þessum sagði svo í inngangi: „Með frumvarpi þessu er lagt til að Alþingi veiti viðskiptaráðherra heimild til að selja hlutafé ríkissjóðs í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands.” Í samræmi við þetta vald sitt fól viðskiptaráðherra Framkvæmdanefnd um einkavæðingu að annast um undirbúning sölunnar og þegar honum var lokið skrifaði hann undir kaupsamninginn um sölu á hlutum ríkisins í báðum bönkunum.

Samkvæmt framansögðu var hið formlega vald til sölu bankanna í höndum viðskiptaráðherra eins en ekki ráðherranefndarinnar, sem starfar skv. ólögfestum verklagsreglum um útboð og sölu ríkisfyrirtækja og hefur að mati Ríkisendurskoðunar ekki nægilega skýra stjórnábylgju stöðu. Þannig var þess t.d. getið í auglýsingunni um sölu bankanna frá 10. júlí 2002 að framkvæmdanefndin óskaði „fyrir hönd viðskiptaráðherra” eftir tilkynningum frá áhugasömum fjárfestum. Viðskiptaráðherra var í forsvari fyrir málið af hálfu stjórnvalda og ritaði undir samningana um sölu hluta ríkissjóðs í bönkunum. Hafa verður í huga í þessu sambandi að almennt eru ráðherrar hver á sínu sviði í raun æðstu embættismenn ríkisins og fara með yfirstjórn stjórnábylgju hver á sínu sviði ef hún er ekki beinlínis falin öðrum að lögum.

Á hinn bóginn liggur fyrir að framkvæmdanefndin gerði, að tillögu HSBC í London, sem var henni til aðstoðar og ráðgjafar í málinu, formlega tillögu til ráðherranefndarinnar, þ.m.t. viðskiptaráðherra, um að velja S-hópin til fyrstu viðræðna um kaup á hlutabréfum í Búnaðarbankanum hinn 4. nóv. 2002. Ráðherranefndin féllst á tillögunum og áritaði þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, hana samdægurs af hálfu nefndarinnar. Á sama hátt kynnti framkvæmdanefndin ráðherranefndinni texta samkomulags um kaup S-hópsins með bréfi dags. 15. nóv. s.á og óskaði eftir heimild ráðherranefndarinnar til að árita samkomulagið. Sama dag áritaði Davíð Oddsson bréf nefndarinnar um að hún samþykkti tillögunum. Þessi framkvæmd sýnist annars vegar helgast af því að einkavæðingarmál almennt eru í höndum forsætisráðuneytisins og hins vegar að ráðherranefndinni er fyrst og fremst ætlað að einfalda aðkomu ríkisstjórnarinnar að einkavæðingarverkefnum og greiða fyrir staðfestingu stefnumarkandi ákvarðana þeim tengdum, sem annars væru í höndum ríkisstjórnar. Um störf hennar og eðli gildi því líklega sömu reglur og sjónarmið og um ríkisstjórnina sem slíka. Ákvörðunin er eftir sem áður tekin af og á ábyrgð viðkomandi ráðherra. Ráðherranefndin getur því varla talist

„stjórnsýslunefnd”, sem ætlað er að taka „stjórnvaldsákvarðanir” í skilningi stjórnsýslulaga. Til þess sýnist hana skorta nægilega skýran lögformlegan grundvöll.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er lögformleg staða bæði ráðherranefndar og Framkvæmdanefndar um einkavæðingu óljós að mati Ríkisendurskoðunar þegar grannt er skoðað. Hefur stofnunin áður gert þetta að umfjöllunarefni og hvatt til þess að verklagsreglurnar verði endurskoðaðar og jafnvel lögfestar, sbr. t.d skýrsla stofnunarinnar um sölu á fjórðungshlut ríkisins í Landsbankanum frá í okt. 2002. Í þessu sambandi má til fróðleiks geta þess að almennt munu fræðimenn vera á því að ríkisstjórnin sé ekki fjölskipað stjórnvald og taki því sem slík ekki stjórnvaldsákvarðanir eins og stjórnsýslunefndir nema lög mæli sérstaklega svo fyrir, sbr. Pál Hreinsson, *Stjórnsýslulögin*, bls. 193 og Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Rvík. 1997, bls. 161. Í því tilviki sem hér um ræðir mæla lög ekki svo fyrir að ráðherranefndin taki stjórnvaldsákvarðanir enda gengi slíkt í raun gegn lögfestum og viðurkenndum meginreglum um að viðkomandi ráðherra fari einn með það vald, sem honum er falið í lögum. Hallast Ríkisendurskoðun eins og áður segir því helst að því að ákvarðanir ráðherranefndarinnar eða staðfestingar séu eðlisskyldari staðfestingum ríkisstjórnar fremur en ákvörðunum stjórnsýslunefnda.

Svo sem kunnugt er átti Halldór Ásgrímsson við veikindi að stríða á árinu 2002 og var hann m.a frá störfum vegna þeirra frá 14. október 2002 til 26. nóvember s.á. Af þessum sökum tók hann hvorki þátt í umfjöllun um þetta mál né önnur í ráðherranefndinni eða í ríkisstjórn á þessu tímabili ef frá er talinn fundur ríkisstjórnarinnar 8. nóvember s.á. Um veikindi Halldórs og leyfi frá störfum var tilkynnt í bókun ríkisstjórnarinnar hinn 14. október 2002 og frá því greint að forsætisráðherra myndi gegna störfum hans sem utanríkisráðherra á meðan hann væri í veikindaleyfi. Þess skal getið að á fundi ríkisstjórnarinnar 8. nóvember var að frumkvæði menntamálaráðherra rætt um málverkæign ríkisbankanna og samþykkt að beina þeim tilmælum til Framkvæmdanefndarinnar að kanna það mál nánar. Önnur mál tengd einkavæðingu ríkisfyrirtækja voru ekki rædd á þessum fundi.

Svo sem rakið er í skýrslu Ríkisendurskoðunar um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003 og í minnisblaði hennar frá 7. júní sl. til fjárlaganefndar staðfesti ráðherranefndin tillögu framkvæmdanefndarinnar um að ganga til viðræðna við S-hópinn um kaup á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum hinn 4. nóvember 2002. Á sama hátt staðfesti hún tillögu framkvæmdanefndarinnar um að fá heimild til að ganga frá samkomulagi um kaupin hinn 15. nóvember 2002. Ef frá er talinn ríkisstjórnarfundur hinn 8. nóv. 2002 var Halldór Ásgrímsson í veikindaleyfi og kom ekki til starfa á ný fyrr en 26. nóvember s.á. en þá var salan um garð gengin. Sala á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum var ekki til umfjöllunar á fundinum 8. nóv. Þegar þessi atriði eru höfð í huga þykir ljóst að hugleiðingar um hæfi hans til að fjalla um framangreindar tillögur framkvæmdanefndarinnar séu í raun óþarfar, þar sem hann tók hvorki þátt í umfjölluninni um val á aðila til viðræðna um kaupin né tillögu Framkvæmdanefndarinnar um að fá heimild til að skrifa undir samkomulag um söluna.

IV

Í ljósi umræðunnar um meint vanhæfi ráðherrans til að fjalla um þetta mál á vettvangi ráðherranefndar um einkavæðingu þykir, þrátt fyrir það sem að framan greinir, eðlilegt að víkja nokkrum orðum að þeim hæfisspurningum sem varpað hefur verið fram í málinu. Í því sambandi er m.a. haft í huga að söluferlið hófst formlega í júlí 2002.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 taka lögin til stjórnarsýslu ríkisins og gilda um ákvarðanir stjórnvalda, þar á meðal stjórnarsýslunefnda, um rétt og skyldu manna. Í 3. mgr. greinarinnar er jafnframt tekið sérstaklega fram að ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi gildi einnig um gerð samninga einkaréttarlegs eðlis. Dæmi um samninga af þessu tagi eru leigu-, kaup-, verk- eða lánsamningar. Þeir sem koma að gerð slíkra samninga fyrir hönd ríkisins verða því að uppfylla hæfisskilyrði II. kafla laganna. Hvorki starfsmennirnir né nánir aðstandendur þeirra mega hafa einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við samningsgerð nema um sé að ræða smávægilega hagsmuni, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Sjá nánar í þessu sambandi Pál Hreinsson, *Stjórnarsýslulögin*, bls. 48 og áfram.

Með hliðsjón af því hvernig aðild að kaupsamningi um hlut ríkisins í Búnaðarbankanum er háttáð eru það einkum ákvæði 3., 5. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga annars vegar og ákvæði 2. mgr. sömu greinar, sem koma til skoðunar við mat á því hvort Halldór Ásgrímsson verði talinn hafa verið vanhæfur til setu í ráðherranefndinni þegar sölu á hlut ríkisins til S-hópsins var ráðið til lykta.

Samkvæmt 3. tölul. 1. gr. er starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila með þeim hætti sem segir í 2. tölul. Er þá átt við að hann sé eða hafi verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Í málinu liggur fyrir að bróðursonur Halldórs, Aðalsteinn Ingólfsson, var framkvæmdastjóri Skinneyjar-Þinganes hf. á því tímabili sem hér um ræðir. Á sama tíma sátu Ingólfur Ásgrímsson, bróðir Halldórs, og Katrín Ásgrímsdóttir, systir þeirra, í fimm manna stjórn félagsins. Aðrir stjórnarmenn voru ekki venslaðir Halldóri. Aðalsteinn settist jafnframt ásamt öðrum fulltrúa Skinneyjar-Þinganes hf., sem óskyldur var þeim frændum, í fjögurra manna stjórn Hesteyrar hf. þegar Skinney-Þinganes hf. eignaðist helmingshlut í því félagi hinn 16. ágúst 2002. Hvað svo sem þessu forsvari þeirra frænda líður er Hesteyri hf. að mati Ríkisendurskoðunar ekki aðili að kaupsamningi um þann hlut ríkisins í Búnaðarbankanum sem mál þetta snýst um. Þegar af þeirri ástæðu þykir þetta ákvæði ekki geta átt við um spurninguna um hugsanlegt vanhæfi Halldórs vegna skyldleika við fyrirvarsmenn aðila.

Samkvæmt 5. tölul. 1. gr. verður starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef málið varðar hann sjálfan verulega, venslamenn hans skv. 2. tölul., næstu yfirmenn persónulega eða stofnun eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirvari fyrir. Samkvæmt þessu yrði Halldór talinn vanhæfur til meðferðar málsins ef hagsmunir hans í ljósi 1,33% eignarhlutarins í Skinney-Þinganesi og sömu hagsmunir skyldmenna hans í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eru taldir verulegir. Ef þessir hagsmunir hans og

skyldmenna hans eru á hinn bóginn taldir smávægilegir í skilningi 2. mgr. 3. gr., málið talið þess eðlis eða þáttur Halldórs í meðferðinni svo lítilfjörlegur að ekki yrði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun hans myndi hann á hinn bóginn ekki verða talinn hafa verið vanhæfur í meðferðinni.

Eignarhlutur Halldórs í Skinney-Þinganesi hf. er hlutfallslega lítill og tenging hans við aðila að kaupsamningnum óbein og fjarlæg ef svo má að orði komast. Rifjað skal upp í þessu samhengi að í hlut VÍS hf. kom 12,71% af hlutum sem ríkið seldi S-hópnum. Hesteyri hf. átti 25% hlut í VÍS hf. þegar salan fór fram, Skinney-Þinganes hf. átti 50% í Hesteyri á sama tímamarki og Halldór átti þá 1,33% hlut í Skinney-Þinganesi hf. Annað venslafólk hans átti samtals u.þ.b. 25% af hlutafé Skinneyjar-Þinganes hf. Jafnframt er þess að geta að VÍS átti um 13% hlut í Keri hf. Sé reynt að leiða út þá hagsmuni sem þessir aðilar áttu í húfi í tengslum við kaup S-hópsins á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum kemur í ljós að þeir voru óverulegir að mati Ríkisendurskoðunar miðað við umfang viðskiptanna. Þannig metinn væri hinn óbeini hlutur Halldórs af hinu selda um 0,03% eða sem svarar til um 3,5 m. kr. Óbeinn hlutur venslafólks hans metinn með sama hætti væri um 0,55% eða sem svarar til um 66,5 m. kr. Þá verður að taka sanngjarnt tillit til þess hvernig þætti Halldórs var háttað í málsmeðferðinni sem og óljósrar stöðu ráðherranefndarinnar. Loks er þess að geta að Halldóri mun hafa verið alls ókunnugt um kaup Skinneyjar-Þinganes hf. á hlutabréfum í Hesteyri hf. og viðskipti Hesteyrar hf. með hlutabréf í Keri hf. og VÍS hf. Að mati Ríkisendurskoðunar er með hliðsjón af því sem að ofan er rakið mjög óvarlegt að staðhæfa að málið varði Halldór eða venslamenn hans svo verulega að hætt hafi verið við að ómálefnaleg sjónarmið hafi haft áhrif á afstöðu hans þegar fjallað var um málið á vettvangi ráðherranefndarinnar og að hann hafi af þeim sökum verið vanhæfur til setu í henni.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3.gr. telst starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef fyrir hendi eru þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Regla þessi er nefnd matskennda hæfisreglan. Í raun er í henni talin felast grunnreglan um sérstakt hæfi og að aðrir töluliðir 1. mgr. 3. gr. séu henni til nánari útfærslu, sbr. Pál Hreinsson, *Stjórnsýslulögin*, skýringarrit, Rvík, 1994, bls. 72. Þar segir síðan orðrætt:

„Til þess að starfsmaður teljist vanhæfur á grundvelli hinnar matskenndu hæfisreglu 6. tölul. verður yfirleitt að gera þá kröfu að hann eigi einstaklega hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, svo sem ágóða, taps eða óhagræðis. Hér koma einnig til skoðunar hagsmunir venslamanna og annarra þeirra sem eru í svo nánnum tengslum við starfsmanninn að almennt verður að telja hættu á að haft geti áhrif á hann. Þá verður eðli og vægi hagsmunanna að vera með þeim hætti að almennt verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun í málinu. Af framansögðu má ljóst vera að meðal þess sem meta verður hverju sinni, miðað við allar aðstæður, er hvort hagsmunirnir séu einstaklegir, hversu verulegir þeir séu og hversu náð þeir tengist starfsmanninum og úrlausnarefni málsins. Sú viðmiðunarregla hefur verið sett fram að þeim mun nánari sem tengsl starfsmanns eru við mál eða aðila þess, þeim mun vægari kröfur verði gerðar til vægis hagsmuna, svo að til vanhæfis leiði.

Þegar metin er hættan á því hvort starfsmaður geti orðið hlutdrægur er ekki litið til persónu hans, þ.e. hvort hann sé ólíklegur til þess að láta tiltekna hagsmuni hafa áhrif á sig, heldur er notaður almennur mælikvarði. Þá er byggt á því að starfsmaður verði að víkja sæti ef fyrirliggjandi aðstæður eru almennt til þess fallnar að draga úr trú á óhlutdrægni hvers venjulegs manns.“

Í 2. mgr. 3. gr. er á hinn bóginn mælt svo fyrir að ef hagsmunir sem málið snýst um eru svo smávægilegir, eðli málsins með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins það lítilfjörlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun þá sé starfsmaður ekki vanhæfur. Samkvæmt þessari grein verður því jafnan að leggja sjálfstætt mat á það hvort skilyrði greinarinnar eigi við. Talið er að 2. mgr. 3. gr. geti því aðeins átt við þegar almennt sé augljóst að aðstæður séu með þeim hætti að ekki sé hætta á því að ómálefnaleg sjónarmið muni hafa áhrif á ákvörðun málsins. Við mat á því hvort skilyrði ákvæðisins eigi við ber að fara strangt í sakirnar, þar sem miklir hagsmunir eru fyrir aðila, en að sama skapi vægar í sakirnar ef mál er lítilvægt. Hafa verður í huga að reglum þessum var ekki eingöngu ætlað að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt, sbr. Pál Hreinsson, *Stjórnsýslulögin*, bls. 77. Á sömu bls. tekur Páll jafnframt sérstaklega fram að þrátt fyrir að starfsmaður eigi einstaklega hagsmuna að gæta við úrlausn máls kunna þeir að vera svo smávægilegir að engin hætta sé á að þeir muni hafa áhrif á hann. Yrði t.d. starfsmaður að hans mati yfirleitt ekki talinn vanhæfur til þess að fjalla um mál sem snertir almenningshlutafélag þótt hann ætti lítinn hlut í félaginu.

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum tók ráðherranefndin sem slík ekki beinan þátt í samningaviðræðum um sölu Búnaðarbankans. Hún tók á hinn bóginn stefnumarkandi ákvarðanir í málinu, sem fyrst og fremst fólust í að ákveða að auglýsa bankana til sölu og fallast á tillögur framkvæmdanefndarinnar um sölufyrirkomulag og þau skilyrði, sem gilda skyldu um söluna. Að auki staðfesti hún tillögur hennar um það hverja skyldi velja til nánari viðræðna um kaupin og tillögu hennar um að gengið yrði til samninga um söluna við S-hópinn en tillögur þessar byggðu á ráðgjöf HSBC eins og áður er rakið. Eins og frá er greint hér að framan fór viðskiptaráðherra eftir sem áður að lögum með eignarhlut ríkisins í Búnaðarbankanum, hrinti söluferlinu af stokkunum, var í forsvari fyrir það af hálfu stjórnvalda og gekk að lokum frá sölunni með dyggri aðstoð Framkvæmdanefndar um einkavæðingu eins og verklagsreglurnar mæla fyrir um.

Þegar leggja þarf mat á það hvort Halldór Ásgrímsson hafi verið vanhæfur til setu í ráðherranefndinni, sem starfar skv. verklagsreglum um útboð og sölu ríkisfyrirtækja við sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum, verður að líta heildstætt á málið. Annars vegar er til þess að taka að eignarhlutur Halldórs í Skinney-Þinganesi hf. var aðeins 1,33% og hlutur venslafólks hans svaraði til u.þ.b. fjórðungs hlutafjár í félaginu. Jafnframt voru hagsmunir Halldórs og venslafólks hans vegna óbeins hlutar í hinum selda hlut ríkisins í Búnaðarbankanum til S-hópsins í gegnum eignaraðild þeirra í Skinney-Þinganesi hf. óverulegir miðað við umfang viðskiptanna. Hins vegar verður við matið á hugsanlegu vanhæfi að horfa til þess að lögformleg staða ráðherranefndarinnar er óljós svo og eðli

þeirra ákvarðana sem hún tekur. Meginhlutverk nefndarinnar er svo sem að framan er rakið að hafa yfirstjórn með einkavæðingu almennt og stefnumörkun í þeim málaflokki. Hlutverk nefndarinnar samkvæmt verklagsreglunum felst ekki í því að taka ákvarðanir um afgreiðslu einstakra mála sem telja má ígildi stjórnsýsluákvarðana. Staðfesting hennar á tillögum framkvæmdanefndarinnar um sölu Búnaðarbankans verður að mati Ríkisendurskoðunar fremur að telja eðlisskylda afgreiðslu mála í ríkisstjórn. Heimildin til þess að selja hlutabréfin í bönkunum var óumdeilanlega í höndum viðskiptaráðherra og varð hvorki af honum tekin né framseld nema á grundvelli skýrra lagaheimilda. Framhjá þessu telur Ríkisendurskoðunar ekki hægt að líta þegar mat er lagt á aðkomu Halldórs í málsmeðferðinni og ákvarðanatöku við sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum.

Eins og tekið er fram í niðurlagi kafla III hér að framan telur Ríkisendurskoðun í raun óþarft að hugleiða sérstaklega hæfi Halldórs til þess að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum til S-hópsins þar sem hann hafi ekki tekið þátt í þeim þætti hennar sem meginmáli skiptir. Jafnframt þessu telur stofnunin að þegar litið er til allra þessara þátta og þeir metnir heildstætt, m.a. til þeirra sjónarmiða sem búa að baki 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga og 2. mgr. sömu greinar, hafi Halldór Ásgrímsson ekki verið vanhæfur til að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum á sínum tíma á vettvangi ráðherranefndarinnar.

Afrit: Halldór Ásgrímsson forsætisráðherra