

ÁLITSGERÐ

Til: Bankaráðs Landsbankans hf.
Frá: Viðari Má Matthíassyni og Þorgeiri Örlygssyni, fyrrverandi hæstaréttardómurum.
Efni: Lagaleg atriði varðandi fyrirhuguð kaup Landsbankans hf. á öllu hlutafé í TM tryggingum hf. af Kvikubanka hf.

I Viðfangsefnið

Með bréfi dags. 10. maí 2024 fór Jón Þ. Sigurgeirsson, formaður bankaráðs Landsbankans hf. þess á leit við okkur undirritaða, að við létum bankaráðinu í té álitargerð um tiltekin lagaleg atriði sem varða fyrirhuguð kaup Landsbankans hf. á öllu hlutafé í TM tryggingum hf. af Kvikubanka hf. Í bréfi formanns bankaráðs segir svo:

„Á fundi í bankaráði Landsbankans hf. sem haldinn var 14. mars 2024 kynnti bankastjóri eftirfarandi drög að bókun: „Bankaráð samþykkir að heimila bankastjóra að undirrita og leggja fram þann 15. mars 2024 skuldbindandi tilboð f.h. Landsbankans hf. í kaup á öllu hlutafé í TM Tryggingum hf. af Kvikubanka hf. og ákvarða tilboðsverð sem verði á bilinu 28,6 – 30,3 milljarðar króna, auk kaupverðsaðlögunar skv. endanlegum kaupsamningi. Bankaráð samþykkir jafnframt að fela bankastjóra að hafa, ef tilboðinu verður tekið, umsjón með undirbúningi og framvindu kaupanna, m.a. með undirritun endanlegs kaupsamnings og allra annarra skjala í tengslum við kaupin sem og undirbúningi og framkvæmd allra ráðstafana vegna starfsemi TM Trygginga hf. sem dótturfélags bankans. Undirritun endanlegs kaupsamnings skal vera háð samþykki bankaráðs.“ Fram kemur í fundargerð að bankaráðið hafi samþykkt bókunina samhljóða og óskað eftir því að fá afrit af tilboðsskjölum og upplýsingar um útkomu tilboðsferilsins.

Til samræmis við ofangreint lagði Landsbankinn hf. fram hinn 15. mars 2024 bindandi tilboð í allt hlutafé Kvikubanka hf. í TM Tryggingum hf. undirritað af Lilju B. Einarsdóttur bankastjóra (PROJECT TINDUR BINDING OFFER). Tilboðið var með fyrirvara um áreiðanleikakönnun Landsbankans hf., samkomulag um endanlegan kaupsamning og tengd skjöl, samþykki fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands og Samkeppniseftirlitsins. Í samkomulagi Kvikubanka hf. og Landsbankans hf. 17. mars 2024 (AGREEMENT RELATING TO THE SALE OF TM TRYGGINGAR HF.), grein. 5.1, kemur fram að stefnt sé að undirritun kaupsamnings ekki síðar en 26. apríl 2024.

Fram hafa komið ábendingar um hvort ákvarðanatöku um gerð tilboðsins 15. mars 2024 hafi verið með þeim hætti að fái samrýmst ákvæðum þeirra laga og reglna sem gilda um starfsemi Landsbankans hf. þannig að áhrif hafi á skuldbindingargildi tilboðsins. Eru þá fyrst og fremst höfð í huga ákvæði laga um fjármála fyrirtæki nr. 161/2002, laga um hlutafélög nr. 2/1995, laga um Bankasýslu ríkisins nr. 88/2009, Samþykktu fyrir Landsbankann hf. frá 23. mars 2023 og Starfsreglna bankaráðs Landsbankans hf. nr. 201001-0876-11 sem uppfærðar voru 18. nóvember 2021 og endurskoðaðar 2023. Af því tilefni er óskað eftir lögfræðilegri álitargerð ykkar um það efni. Jafnframt er óskað eftir ábendingum ykkar um það hvernig rétt sé samkvæmt þeim reglum sem gilda um starfsemi Landsbankans hf. að standa að samskiptum milli Landsbankans hf. og Bankasýslu ríkisins um málefni sem varða valdsvið og verkefni Bankasýslunnar.“

Á aðalfundi Landsbankans hf. sem haldinn var 19. apríl 2024 var nýtt bankaráð kjörið. Í bréfi Bankasýslu ríkisins 12. apríl 2024 til fjármála- og efnahagsráðherra kemur fram að Bankasýslan muni óska eftir fundi með nýju bankaráði og á þeim fundi muni hún leggja áherslu á að bankaráðið meti viðskiptin með hlutafé í TM tryggingum hf. með aðstoð utanaðkomandi sérfræðinga og meti þá valkosti sem bankinn hafi í stöðunni með hliðsjón af ákvæðum laga og eigendastefnu ríkisins.

Við samningu álitargerðar þessarar hefur verið stuðst við eftirtalin gögn:

Efnisskipan í álitserð þessari er með þeim hætti að í kafla II eru raktir málavextir samkvæmt gögnum málsins, í kafla III eru rakin helstu lagaákvæði sem gilda um starfsemi Landsbankans hf., í kafla IV er gerð grein fyrir helstu ákvæðum í samþykktum Landsbankans hf. og starfsreglum bankaráðs sem þýðingu hafa fyrir umfjöllunarefni álitserðarinnar, í kafla V er umfjöllun um lögbundið hlutverk Bankasýslu ríkisins, í kafla VI er gerð grein fyrir helstu atriðum í eigendastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum og í kafla VII eru niðurstöður álitserðarinnar.

II Málsatvik

III

Ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og hlutafélagalaga

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. b. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki merkir fjármálafyrirtæki lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki. Í 2. tölul. 1. mgr. sömu lagagreinar kemur fram að lánastofnun merkir fyrirtæki sem starfar við að taka á móti innlánnum eða öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi og veita lán fyrir eigin reikning. Fjármálaeftirlitið veitir samkvæmt 1. mgr. 2. gr. lánastofnunum starfsleyfi samkvæmt þeim lögum, og er lánastofnun heimilt að hefja starfsemi þegar hún hefur fengið starfsleyfi. Samkvæmt 4. gr. getur lánastofnun fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður eða lánafyrirtæki. Í 13. gr. kemur fram að viðskiptabanki og lánafyrirtæki skal starfa sem hlutafélag en um rekstrarform sparisjóða gilda ákvæði VIII. kafla laganna. Í 1. mgr. 20. eru taldir upp í 15 liðum og undirliðum þeir þættir sem starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða getur tekið til. Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. er lánastofnun heimilt að sinna annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við heimildir þeirra samkvæmt 20. gr., og í 23. gr. kemur fram að viðskiptabönkum, sparisjóðum með stofnframlag samkvæmt 1. mgr. 14. gr. og lánafyrirtækjum er heimilt að reka vátryggingafélag í sérstöku félagi.

Um stjórn, stjórnarhætti og starfsmenn eru ákvæði í VII. kafla laga nr. 161/2002. Samkvæmt 1. mgr. 50. gr. skal fjármálafyrirtæki hafa traust fyrirkomulag stjórnarháttanna sem felur í sér skýrt stjórnskipulag með vel skilgreindri, gagnsærri og samræmdri skiptingu ábyrgðar, skilvirk ferli til

að sannreyna, stjórna, fylgjast með og tilkynna um áhættuþætti sem það stendur eða kann að standa frammi fyrir og fullnægjandi innra eftirlitskerfi, þ.m.t. traust stjórnunar- og bókhaldsfyrirkomulag og starfskjarastefnu og framkvæmd hennar, sem er í samræmi við og stuðlar að traustri og skilvirkri áhættustýringu. Samkvæmt 2. mgr. 50. gr. skulu fyrirkomulag, ferli og kerfi samkvæmt 1. mgr. vera heildstæð og í réttu hlutfalli við eðli, umfang og flækjustig áhættunnar í viðskiptalíkani og starfsemi fyrirtækisins. Í 3. mgr. 50. gr. kemur fram að um stjórn fjármálafyrirtækis gildi ákvæði laga um hlutafélög enda sé ekki á annan veg mælt í lögnum. Þó gildi 2. mgr. 101. gr. hlutafélagalaga ekki um fjármálafyrirtæki.

Í 1. mgr. 54. gr. laga nr. 161/2002 segir að stjórn fjármálafyrirtækis beri ábyrgð á starfsemi og stefnumótun félagsins sem og áhættustefnu og að til staðar sé virkt kerfi innra eftirlits sem samræmist lögnum og reglum settum með stoð í þeim. Stjórnin ber ábyrgð á að fullnægjandi eftirlit sé með bókhaldi og að meðferð fjármuna félagsins sé í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Stjórn ber jafnframt ábyrgð á að stjórnarhættir og innra eftirlit stuðli að skilvirkri og varfærinni stjórn fyrirtækisins, aðskilnaði starfa og að komið sé í veg fyrir hagsmunáreksstra. Stjórn skal a.m.k. árlega endurmeta stjórnarhætti félagsins og bregðast við annmörkum sem koma í ljós. Samkvæmt 3. mgr. 54. gr. skal í samþykktum fjármálafyrirtækis kveðið á um verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra. Stjórn skal hafa skilvirkt eftirlit með framkvæmdastjóra félagsins, þar á meðal því að hann starfi eftir lögum og reglum. Samkvæmt 4. mgr. 54. gr. skal stjórn setja sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa stjórnarinnar, og skal þar meðal annars fjallað sérstaklega um heimildir stjórnar til að taka ákvarðanir um einstök viðskipti. Í 6. mgr. 54. gr. kemur fram að stjórn félags skuli hafa eftirlit með upplýsingagjöf og samskiptum félagsins og samkvæmt 7. mgr. 54. gr. skal fjármálafyrirtæki fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Samkvæmt 1. mgr. 55. gr. laganna skal stjórn fjármálafyrirtækis ekki taka þátt í ákvörðunum um einstök viðskipti, nema umfang þeirra sé verulegt miðað við stærð fyrirtækisins. Einstakir stjórnarmenn skulu ekki hafa afskipti af ákvörðunum um einstök viðskipti.

Í IX. kafla hlutafélagalaga nr. 2/1995 eru ákvæði um félagsstjórn og framkvæmdastjóra. Sú grein sem helst kveður á um verksvið stjórnar og framkvæmdastjóra og mörkin þar á milli er 68. gr. laganna. Tvær fyrstu málsgreinar þeirrar greinar hljóða svo:

Félagsstjórn fer með málefni félagsins og skal annast um að skipulag félags og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi. Félagsstjórn og framkvæmdastjóri fara með stjórn félagsins.

Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skal í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem félagsstjórn hefur gefið. Hinn daglegi rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá félagsstjórn, nema ekki sé unnt að bíða ákvarðana félagsstjórnar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi félagsins. Í slíkum tilvikum skal félagsstjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina.

Um hlutahafafundi eru ákvæði í X. kafla hlutafélagalaga nr. 2/1995. Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. fer hlutahafafundur með æðsta vald í málefnum hlutafélags samkvæmt því sem lög og samþykktir ákveða, og í 2. mgr. 80. gr. kemur fram að hluthafar fari með ákvörðunarvald sitt í málefnum félagsins á hlutahafafundum. Aðalfund skal samkvæmt 84. gr. halda eigi sjaldnar en einu sinni á ári, og í 85. gr. segir að aukafundi skuli halda þegar félagsstjórn eða fulltrúanefnd telja þess þörf, og

eins ef kjörnir endurskoðendur eða hluthafar sem ráða yfir minnst 1/20 hlutfjár krefjast þess skriflega og greina fundarefni. Í 93., 94. og 95. gr. laganna kemur fram hvaða ákvarðanir og ráðstafanir skylt er að leggja fyrir hluthafafund til samþykktar, þ.e. annars vegar breytingar á félagssamþykktum og hins vegar hvaða samninga þarf að leggja fyrir hluthafafund.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. hlutfélagalaga kemur félagsstjórn fram út á við fyrir hönd félags og ritar firma þess, og samkvæmt 2. mgr. 74. gr. getur félagsstjórn veitt stjórnarmönnum, framkvæmdastjórum eða öðrum heimild til að rita firma félagsins, svo framarlega sem ekki er öðru vísi ákveðið í samþykktum þess. Í 75. gr. laganna kemur fram að framkvæmdastjóri getur ávallt komið fram fyrir hönd félags í málum sem eru innan verksviðs hans samkvæmt ákvæðum 68. gr. Um skuldbindingargildi löggæringa sem gerðir eru fyrir hönd félags ræðir í 1. mgr. 77. gr. laganna. Þar segir að ef sá sem kemur fram fyrir hönd félags samkvæmt ákvæðum 74. – 75. gr. gerir löggæring fyrir hönd þess bindur sá gerningur félagið nema: 1. hann hafi farið út fyrir takmarkanir á heimild sinni sem ákveðnar eru í lögnum, 2. hann hafi farið út fyrir takmarkanir á heimild sinni á annan hátt enda hafi viðsemjandi vitað eða mátt vita um heimildarskortinn og telja verði ósanngjarnt að viðsemjandinn haldi fram rétti sínum. Í 2. mgr. 77. gr. segir að birting tilkynningar samkvæmt 1. mgr. 151. gr. um tilgang félagsins samkvæmt samþykktum þess teljist ein og sér ekki nægileg sönnun þess að viðsemjandi hafi vitað eða mátt vita um heimildarskortinn samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. lagagreinarinnar.

IV

Samþykktir Landsbankans og starfsreglur bankaráðs

Landsbankinn er hlutfélag, nafn þess Landsbankinn hf. og íslenska ríkið er eigandi 98,2% hlutfjár í félaginu. Tilgangur félagsins er samkvæmt 3. gr. samþykktar þess, eins og þær voru samþykktar á aðalfundi félagsins 23. mars 2023, að starfrækja viðskiptabanka, og skal félaginu heimilt að stunda hverja þá starfsemi sem fjármálafyrirtækjum er heimilt lögum samkvæmt á hverjum tíma sem og aðra starfsemi í eðlilegum tengslum við hana. Þá er félaginu heimilt samkvæmt sömu grein samþykktanna að taka þátt í starfsemi sem samrýmist rekstri þess og gerast eignaraðili í öðrum félögum í því skyni. Samkvæmt 9. gr. samþykktanna er ædsta vald í málefnum félagsins í höndum lögmaetra hluthafafunda.

Um bankaráð Landsbankans eru ákvæði í IV. kafla samþykktar félagsins. Þar segir í 2. mgr. 19. gr. að bankaráð skuli halda gerðabók um það sem gerist á bankaráðsfundum og staðfesta hana með undirskrift sinni. Samkvæmt 1. gr. 20. gr. samþykktanna hefur bankaráð yfirumsjón með starfsemi bankans í samræmi við lög sem um starfsemina gilda, reglur og samþykktir, og hefur eftirlit með rekstri bankans. Bankaráðið setur sér samkvæmt 2. mgr. 20. gr. samþykktanna starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa þess, sbr. ákvæði laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. samþykktanna getur einungis bankaráðið veitt prókúrumboð fyrir félagið. Bankaráðið skal setja undirskriftarreglur fyrir starfsmenn félagsins að fenginni tillögu bankastjóra þar sem fjallað skal um heimildir starfsmanna til að skuldbinda félagið.

Í V. kafla samþykktar Landsbankans eru ákvæði um bankastjóra. Þar segir í 1. mgr. 21. gr. að framkvæmdastjóri félagsins, samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nefnist bankastjóri og skuli hann hafa prókúru fyrir félagið og vera heimilt að skuldbinda það. Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. skal bankaráðið setja reglur um verkaskiptingu ráðsins og bankastjóra sem taka skulu mið af ákvæðum

laga um hlutafélög nr. 2/1995, sbr. lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og samþykktunum. Bankastjóri situr samkvæmt 3. mgr. 21. gr. samþykktanna fundi bankaráðs nema bankaráð ákveði annað. Bankastjóri skal framfylgja ákvörðunum sem teknar eru af meirihluta bankaráðs á bankaráðsfundum. Í 3. mgr. 21. gr. segir að bankastjóri fari með stjórn á daglegum rekstri félagsins og hafi heimild til að skuldbinda það. Bankastjóri tekur ákvarðanir um heimildir einstakra starfsmanna til að skuldbinda félagið í samræmi við reglur sem bankaráðið setur samkvæmt 20. gr. Hann kemur fram fyrir hönd þess í öllum málum sem varða venjulegan rekstur. Bankastjóri skal bera undir bankaráð þær ráðstafanir sem geta talist óvenjulegar og verulegar. Í 4. mgr. 21. gr. samþykktanna segir að bankastjóri sjái um reikningshald og ráðningu starfsliðs. Honum ber að veita bankaráðsmönnum og endurskoðanda allar upplýsingar um rekstur félagsins sem þeir kunna að óska og veita ber samkvæmt lögum. Að því leyti sem ekki er kveðið á um í samþykktunum, er svo mælt fyrir í 27. gr. þeirra, að þá gildi ákvæði laga um hlutafélög nr. 2/1995, ákvæði laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, ákvæði laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja nr. 70/2020 svo og önnur ákvæði laga er við geta átt.

Bankaráð Landsbankans setti á grundvelli 70. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, 54. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2010 starfsreglur bankaráðs Landsbankans hf. nr. 201001-0876-11, sem uppfærðar voru 18. nóvember 2021 og endurskoðaðar 2023. Þar segir í gr. 3.1, að bankaráð fari með málefni bankans og skuli annast um að skipulag hans og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi og í samræmi við lög, reglur og kröfur eftirlitsaðila. Bankaráð fari með æðsta vald í málefnum bankans milli hluthafafunda og hafi eftirlit með daglegum rekstri. Bankaráðið hafi lögbundnu hlutverki að gegna sem því beri sjálfu að annast nema heimild sé veitt í lögum til að framselja valdið með umboði. Bankaráð skuli árlega skilgreina mikilvægustu verkefni sín á komandi starfsári. Samkvæmt grein 3.2 í starfsreglunum ber bankaráð ábyrgð á starfsemi og stefnumótun bankans sem og áhættustefnu, og samkvæmt grein 3.3 skilgreinir bankaráð í starfsáætlun fyrir hvert ár þær reglubundnu upplýsingar sem leggja skal fyrir bankaráð, m.a. í samræmi við lög, reglur og tilmæli Fjármálaeftirlitsins, og ákvarðar hvernig þeim skuli komið á framfæri við ráðið.

Í gr. 3.5 í starfsreglum bankaráðs Landsbankans er skilgreint hvert sé helsta hlutverk bankaráðs er varðar stefnumótun og stjórnun. Þar segir í gr. 3.5.1, að bankaráð skuli hafa forystu um, ásamt bankastjóra, að móta stefnu, viðskiptaáætlun og meginskipulag og setja Landsbankanum markmið til skemmri og lengri tíma, og samkvæmt gr. 3.5.6 leggur bankaráð mat á rekstur bankans í heild. Í gr. 3.6 er mælt fyrir um hlutverk bankaráðs er varðar eftirlit með starfsemi bankans. Þar segir í gr. 3.6.1 að það sé hlutverk bankaráðs að fylgjast með því að starfsemi bankans í heild og einstakra eininga sé í samræmi við ákvarðanir bankaráðs, stefnu þess og áætlanir. Samkvæmt gr. 3.6.10 veitir bankaráð prókúruumboð, og í gr. 3.6.11 kemur fram að bankaráð fylgist með því og tryggi eftir bestu getu að tilkynningar og upplýsingar sem bankanum ber að veita samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki séu réttar. Í gr. 3.8 segir að bankaráð taki ekki ákvarðanir um einstök viðskipti nema sérstaklega sé kveðið á um annað í innri reglum bankans sem settar eru af bankaráði, og samkvæmt gr. 3.9 falla ráðstafanir sem eru óvenjulegar eða mikilsháttar undir verksvið bankaráðs. Sem dæmi um ráðstafanir sem teljast vera óvenjulegar eða mikilsháttar eru ákvarðanatataka í málum sem eru umfram heimildir bankastjóra eins og þær hafa verið skilgreindar í reglum, stefnu eða öðru sem bankaráð hefur samþykkt (gr. 3.9.1). Jafnframt fellur þar undir ákvarðanatataka um kaup og sölu á eignarhlutum í dóttur- og hlutdeildarfélagum í samræmi við stefnu og reglur bankans um sölu eigna (gr. 3.9.5).

Í 5. gr. starfsreglna bankaráðs ræðir um hlutverk formanns bankaráðsins, og kemur þar fram í gr. 5.2.14, að hann beri ábyrgð á samskiptum bankaráðs við hluthafa bankans. Í 6. gr. starfsreglnanna ræðir um hæfi og hlutverk bankastjóra. Þar segir í gr. 6.2 að bankastjóri annist daglegan rekstur Landsbankans og framkvæmi stefnu, ákvarðanir og fyrirmæli bankaráðs. Bankastjóri skal ávallt starfa af heilindum með hagsmuni bankans að leiðarljósi. Hann fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum bankans í samræmi við stefnu, markmið, áhættuvilja og mörk samkvæmt ákvörðun bankaráðs. Ákvörðunarvald bankastjóra nær til allra málefna sem ekki eru falin öðrum með lögum, samþykktum bankans eða ákvörðunum bankaráðs. Hinn daglegi rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikilsháttar. Slíkar ráðstafanir getur bankastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá bankaráði, nema ekki sé unnt að bíða ákvarðana bankaráðs án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi bankans. Í slíkum tilvikum skal bankaráði tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina.

Um bankaráðsfundi eru ákvæði í 9. gr. samþykpta bankaráðsins. Samkvæmt gr. 9.10 á bankastjóri sæti á fundum bankaráðs og hefur þar málfrelsi og tillögurétt nema bankaráð ákveði annað. Í gr. 9.14 kemur fram að halda skuli fundargerðir um það sem gerist á bankaráðsfundum og skuli þær undirritaðar af þeim sem sitja fundinn. Geyma skal fundargerðir hjá Landsbankanum ásamt framlögðum fundargögnum og meðal upplýsinga sem fram skulu koma í þeim eru samantekt (ákvarðanir teknar, hverju er frestað, fyrirspurnir og slíkt) og skýr niðurstaða dagskrárliða.

V

Bankasýsla ríkisins

Um Bankasýslu ríkisins gilda samnefnd lög nr. 88/2009. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra er Bankasýslan sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Bankasýslan fer samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna með eignarhlut ríkisins í fjármálafyrirtækjum í samræmi við lög, góða stjórnarsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma. Með yfirstjórn bankasýslunnar fer samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar, og samkvæmt 2. mgr. 2. gr. er það hlutverk stjórnar að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Forstjóri Bankasýslu ríkisins er samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna ráðinn af stjórn stofnunarinnar og mótar samkvæmt 2. mgr. 3. gr. helstu áherslur í starfi, verkefni og starfshætti stofnunarinnar og annast daglega stjórn hennar. Hann ber ábyrgð gagnvart stjórninni á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

Um verkefni Bankasýslu ríkisins eru ákvæði í a. – j. staflaðum 4. gr. laga nr. 88/2009. Samkvæmt staflað a. fer Bankasýslan með eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum og félögum samkvæmt 1. gr. Samkvæmt staflað b. sér Bankasýslan um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eigendahlutverki þess og fara samskiptin fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrirtækjanna. Í staflað c. kemur fram Bankasýslan hefur eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins eins og hún er á hverjum tíma. Samkvæmt staflað d. fer Bankasýslan með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækis og á fundum stofnfjáreigenda sparisjóða. Í staflað e. kemur fram að Bankasýslan geri samninga við stjórnir hlutaðeigandi fjármálafyrirtækja, þar á meðal um eiginfjárframlög og um sérstök og almenn markmið í rekstri þeirra. Bankasýslan setur þau skilyrði sem hún telur nauðsynleg vegna eiginfjárframlaga. Samkvæmt staflað f. fylgist Bankasýslan með því að settum markmiðum í samningum verði náð og samkvæmt staflað g. gerir

hún tillögur til ráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja á grundvelli hlutverks og markmiða stofnunarinnar. Í staflið h. segir að Bankasýslan setji og meti skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigendastefnu ríkisins. Samkvæmt staflið i. gerir stofnunin tillögur til ráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verði boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr. og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild. Í staflið j. kemur fram að Bankasýslan undirbýr og vinnur tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 88/2009 ræðir um eigendastefnu. Þar kemur fram að mikilvægt sé að íslenska ríkið marki eigendastefnu gagnvart fjármálafyrirtækjum sem það eigi eignarhluti í. Flest grannlönd okkar hafi mótað sér eigendastefnu, þar sem settar séu fram lykiláherslur í rekstri fyrirtækjanna, skilgreindar helstu væntingar til þeirra og gerð grein fyrir markmiðum ríkisins með eignarhaldinu. Þar séu einnig settar fram ákveðnar kröfur til fyrirtækjanna og skilgreindar almennar reglur og leiðbeiningar, svo sem um skipan stjórna, skyldur stjórnarmanna, samskipti milli eigenda og stjórnar og starfskjör stjórnar og æðstu stjórnenda. Mikilvægt sé að íslenska ríkið marki eigendastefnu gagnvart fjármálafyrirtækjum sem það eigi eignarhluti í. Aðgerðir ríkisins sem eiganda verði að vera trúverðugar og byggjast á almennum viðurkenndum viðmiðum um góða stjórnarhætti. Nauðsynlegt sé að öflug rekstrareining innan stjórnáslunnar fylgi vel eftir eigendastefnu ríkisins en að fyrirtækin sjálf séu rekin eins og hver önnur hlutafélag í samkeppnisrekstri. Eigendastefnan þurfi að vera aðgengileg og vel fram sett, þannig að skýrt sé hvaða hlutverk eigandinn ætli þessum fyrirtækjum.

Til þess er vísað í athugasemdunum að Norðmenn hafi sett sér skýra eigendastefnu og fulltrúar norska ríkisins í stjórnnum fyrirtækja sem norska ríkið eigi eignarhluti í þurfi allir að fylgja eigendastefnu ríkisins og vinna að þeim markmiðum sem þar séu sett. Ríkisstjórn Íslands stefni að því að koma upp svipuðu fyrirkomulagi hér og unnið sé eftir í Noregi. Fjármálaráðuneytið annist mótnun eigendastefnu íslenska ríkisins og hafi á hendi fyrrsvar og ábyrgð á eignarhluta ríkisins í hlutafélögum og öðrum félögum. Með það í huga hversu stórt hlutverk fjármálastofnanir leiki í nútímahagkerfi og vegna þess að ríkið sé stærsti eigandi fyrirtækja á þessum markaði sé afar mikilvægt að ríkissjóður hafi skýra stefnu sem eigandi umræddra félaga. Slík eigendastefna taki á sjónarmiðum um starfshætti fjármálastofnana og því hvernig ríkið sem eigandi í þeim vilji sjá þær þróast þannig að þær geti, hver fyrir sig og sem heild, styrkt og bætt íslenska fjármálakerfið.

Þá segir í athugasemdunum að í ljósi framangreinds sé lagt til að sérstakri stofnun, Bankasýslu ríkisins, verði falið að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum meðan á uppbyggingu og endurreisn fjármálakerfisins standi. Hlutverk hennar sé að halda utan um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, setja með samningum fjármálastofnunum í eigu ríkisins viðmið í rekstri, viðmið um arðsemi og eigið fé og viðmið um almennar áherslur varðandi endurskipulagningu fjármálakerfisins. Stofnunin muni jafnframt hafa eftirlit með því að settum markmiðum verið náð innan fjármálafyrirtækjanna. Hún sjái um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið eigi hluti í og tengjast eigendahlutverki þess, þannig að bankastjórnir, stjórnir og stjórnendur fjármálafyrirtækja muni ekki eiga samskipti við fjármálaráðuneytið eða ráðherra. Stofnunin setji skilyrði í formi samninga þegar eiginfjárframlag er lagt til fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins.

Í nefndaráliti meirihluta viðskiptanefndar Alþingis um frumvarpið segir meðal annars að meirihlutinn leggi áherslu á að það sé skýrt, að Bankasýslunni sé ekki ætlað að taka úr sambandi ábyrgð og valdsvið bankaráða og stjórna í fjármálafyrirtækjum og leggi því til breytingar á frumvarpinu í þá veru að Bankasýslan hafi samskipti við stjórnir fjármálafyrirtækja en ekki fjármálafyrirtækin sjálf. Ekki sé um það að ræða að með stofnun Bankasýslunnar takmarkist ábyrgð yfirstjórna fjármálafyrirtækja. Þau verði rekin á viðskiptalegum forsendum á ábyrgð bankaráða, stjórna og stjórnenda eins og hver önnur félög og beri þessir aðilar ábyrgð á rekstrinum líkt og stjórnendur fyrirtækja á markaði.

Í skýringum við einstakar greinar í frumvarpi til laga nr. 88/2009 segir um a. lið 4. gr. að þar sé kveðið á um meginverkefni stofnunarinnar sem sé að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. 1. gr.

Um b. lið 4. gr. segir, að með því ákvæði sé skýrt að verkefni Bankasýslu ríkisins tengist eigendahlutverki ríkisins gagnvart fjármálafyrirtækjum en ekki öðrum hlutverkum ríkisins tengdum fjármálamörkuðum. Með ákvæðinu séu jafnframt tekin af tvímæli um að samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki á grundvelli eignarhalds séu ávallt með milligöngu stofnunarinnar en ekki á milli ráðuneytis og fjármálafyrirtækis. Þetta sé gert til að tryggja skýr ábyrgðarskil á milli fjármálastofnunar og eiganda. Um c. lið 4. gr. segir að [stofnunin] fari fyrir hönd ríkisins með eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins, eins og hún sé á hverjum tíma, gagnvart fjármálafyrirtækjum. Fjármálaráðuneytið í samvinnu við viðskiptaráðuneytið móti eigendastefnuna og sé hún síðan samþykkt í ríkisstjórn, kynnt á Alþingi og birt almenningi. Þar séu sett fram grundvallarviðmið varðandi rekstur fjármálafyrirtækja sem ríkið sé eigandi að. Þetta hafi í för með sér að Bankasýslan geti ekki tekið meiri háttar ákvarðanir, svo sem um sameiningu fjármálafyrirtækja, nema slíkt samræmist eigendastefnu ríkisins.

Um e. lið 4. gr. segir í athugasemdunum að stofnunin geri samninga við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki um eiginfjárframlag ríkisins og sérstök og almenn viðmið í rekstri. Stofnunin muni bæði hafa heildaryfirsýn yfir fjármálamarkaðinn og sérstaka innsýn í einstök fjármálafyrirtæki sem ríkið eigi hluti í. Á grunni þeirrar þekkingar geri hún samninga við fjármálafyrirtækin um skilyrði eiginfjárframlaga, áherslupætti í rekstri sem séu til þess fallnir að auka verðmæti og ná fram markmiðum um uppbyggingu fjármálakerfisins og markmiðum eigendastefnu. Áherslur í slíkum samningum geti t.d. tengst hagræðingu á ákveðnum sviðum. Bankasýslan geti í slíkum samningum við fjármálastofnanir jafnframt sett tiltekin skilyrði sem hún telji nauðsynleg til að ná umræddum markmiðum. Um f. lið 4. gr. segir að bankaráð eða stjórnir fjármálafyrirtækja beri ábyrgð á að áherslum í starfi sé fylgt eftir gagnvart Bankasýslunni og geti hún, með hliðsjón af stærð eignarhluta ríkisins, óskað eftir hluthafafundi og stjórnarkjöri ef hún telur að stjórnin vinni ekki eftir þeim markmiðum sem fram koma í samningunum.

VI Eigendastefna ríkisins

Í 44. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 segir að ráðherra móti almenna eigendastefnu fyrir öll félög í eigu ríkisins. Í almennri eigendastefnu skuli gera grein fyrir markmiðum og áherslum ríkisins með eignarhaldinu; ásamt þeim grunngildum sem skuli gilda um samskipti og upplýsingagjöf milli eiganda og félags. Heimilt sé ráðherra að setja sérstaka eigendastefnu fyrir

einstök félög eða starfsemi á afmörkuðum sviðum, ef sérstaða þeirra kalli á ítarlegri stefnu eða markmið eigenda en finna megi í hinni almennu stefnu. Ráðherra, eða hlutaðeigandi ráðherra eða ríkisaðili sem fari með fyrirvar eignarhluta ríkisins í félagi, skuli hafa eftirlit með að eigendastefnu sé framfylgt í starfsemi félaga í eigu ríkisins. Ef félag sé í eigu fleiri aðila en ríkisins skuli þeir sem kjörnir séu í stjórn þess fyrir hönd ríkisins taka mið af þeim meginsjónarmiðum sem fram komi í þeirri eigendastefnu sem sett hefur verið fyrir viðkomandi svið eða félag. Ráðherra tilnefdir í stjórnir félaga sem ríkið á eignarhluti í á grundvelli hæfni og menntunar eða reynslu. Ráðherra setur reglur um almenn og hlutlæg skilyrði fyrir setu í slíkum stjórnnum og birtir þær opinberlega sem hluta af eigendastefnu.

Í febrúar 2020 gaf fjármála- og efnahagsráðuneytið út endurskoðaða eigendastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum undir heitinu „Eigendastefna ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki – Nær til þeirra fjármálafyrirtækja sem Bankasýsla ríkisins hefur umsjón með.“ Þar kemur fram í inngangi að eigendastefnan sé sett á grundvelli ákvæðis 44. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál og ákvæðis 1. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins. Þegar eigendastefna um fjármálafyrirtæki hafi verið sett árið 2009 hafi hún verið fyrsta eigendastefna stjórnvalda vegna félaga í eigu ríkisins. Árið 2012 hafi verið gefin út almenn eigendastefna ríkisins sem ætlað hafi verið að gilda almennt um hlutafélög og sameignarfélög í eigu ríkisins. Í kjarna beggja þessara stefna felist að félög í eigu ríkisins séu rekin á faglegan og gagnsæjan hátt þannig að almennt traust ríki um starfsemi þeirra. Grundvöllur eigendahlutverks ríkisins byggist á viðurkenndum leiðbeiningum um góða stjórnarhætti fyrirtækja og þá sérstaklega leiðbeiningum OECD um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu, auk almennra viðmiða um hlutverk og skyldur eiganda. Áhersla sé lögð á reglubundin samskipti og upplýsingagjöf milli eigenda og félags um rekstur og stefnumörkun félagsins, sem verði þó að byggjast á skýrum ábyrgðarskilum milli eiganda, stjórnar og stjórnenda. Eðlilegt megi telja að horft sé á þessar stefnur í samhengi en í þeim tilfellum þar sem upp kunnir að koma misræmi milli þeirra gildi ákvæði eigendastefnu fyrir fjármálafyrirtæki fyrir þau fyrirtæki sem Bankasýsla ríkisins hafi eftirlit með.

Þá segir að í eigendastefnu ríkisins um fjármálafyrirtæki komi fram að gert sé ráð fyrir að hún sæti reglulegri endurskoðun og verði uppfærð með hliðsjón af þróun fjármálamarkaðar og eignarhalds ríkisins. Frá því að eigendastefnan var fyrst sett hafi verulegar breytingar orðið á lagaumhverfi fjármálafyrirtækja, eftirliti með rekstri þeirra og leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Einnig hafi orðið miklar breytingar á rekstrar- og efnahagssumhverfi þeirra. Eigendastefna þessi sé sú þriðja í röðinni frá því að hún var fyrst gefin út árið 2009. Stefnan hafi verið endurskoðuð í júlí árið 2017. Í tengslum við áform um að hefja sölumeðferð á hlutum ríkisins í Íslandsbanka hafi verið ákveðið að endurskoða kafla 1.3 um markmið gagnvart einstökum félögum. Að öðru leyti sé eigendastefnan efnislega óbreytt frá síðustu útgáfu. Stefnan taki mið af sérstöðu fjármálafyrirtækja í samanburði við önnur fyrirtæki í eigu ríkisins bæði hvað varðar skipulag eignarhalds innan ríkisins, markmiðum ríkisins með eignarhaldinu og framtíðarsýn, en stefnan byggist einnig á viðmiðum sem fram komi í fyrrgreindri almennri eigendastefnu ríkisins. Eigendastefnan skiptist í fjóra kafla:

1. Markmið ríkisins með eignarhaldi í fjármálafyrirtækjum.
2. Skipulag eigendahlutverksins innan ríkisins, þ.e. ábyrgð hvers aðila og tengsl milli þeirra.
3. Meginreglur sem ríkið setur sér sem eigandi.
4. Kröfur og viðmið í rekstri fjármálafyrirtækja sem ríkið á hluti í.

Í ljósi viðfangsefnis álitserðarinnar eru ekki efni til að rekja í einstökum atriðum eigendastefnuna. Þó skal þess getið að í 1. kafla hennar kemur fram að ríkið stefni ekki að því að eiga meiri hluta í fjármálafyrirtækjum á almennum markaði til lengri tíma. Því sé mikilvægt að umsýsla þessara eignarhluta sé fagleg, traust og á markaðsforsendum, m.a. til að hámarka söluandvirði og arðgreiðslur fyrir skattgreiðendur, enda um verðmætar samfélagseignir að ræða. Leitast skuli við að hámarka langtímavirði eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum að teknu tilliti til arðsemi í rekstri. Hvað varðar áform ríkisins varðandi einstök félög segir í eigendastefnunni um Landsbankann hf., að stefnt sé að því að ríkið eigi verulegan eignarhlut í Landsbankanum til langframa. Markmiðið með eignarhaldinu sé að stjórnvöld hafi ráðandi ítök í a.m.k. einni fjármálastofnun sem þjónusti almenning og fyrirtæki og hafi höfuðstöðvar hér á landi. Ekki verði tekin ákvörðun um sölufærli á neinum hlutum ríkisins í Landsbankanum fyrr en eftir að ríkið hafi selt allan eignarhlut sinn í Íslandsbanka.

Í 2. kafla kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið setji fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins sérstaka eigendastefnu og beri ábyrgð á henni. Þar sé mælt fyrir um áherslur sem ríkið leggi til grundvallar við meðferð eignarhluta af hálfu Bankasýslu ríkisins og við rekstur, stjórnun og starfshætti einstakra fjármálafyrirtækja af hálfu stjórna og stjórnenda þeirra. Bankasýslan skuli fyrir hönd eiganda gera samninga við fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins um sérstök og almenn markmið í rekstri, auk þess sem hún fari með tiltekin önnur lögboðin verkefni sem tengist umsýslu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Fjármálafyrirtækin séu rekin á viðskiptalegum forsendum á ábyrgð bankaráða, bankastjórna og stjórnenda eins og önnur félög. Í 3. kafla þar sem ræðir um meginreglur eigendastefnu segir meðal annars, að þeim sé ætlað að skýra samskiptaleiðir eiganda við félagið. Í 4. kafla, þar sem ræðir um stjórnarhætti, kröfur og árangursviðmið, segir meðal annars að kynna skuli Bankasýslu ríkisins fyrir hönd eiganda fyrirætlanir félagsins um meiri háttar breytingar á starfsemi þess. Ef sérstök ástæða þyki til skuli tilkynna um annað sem sé á döfinni hjá félaginu og rétt þyki að eigandi sé upplýstur um þótt það kalli ekki á ákvarðanir af hans hálfu.

Þann 16. desember 2010 gerði Bankasýslan samning við Landsbankann, þá NBI hf., um almenn og sértæk markmið í rekstri bankans. Þar kemur í 3. gr. fram, að Landsbankinn skuldbindi sig til að haga starfsemi bankans í samræmi við bestu framkvæmd um góða stjórnarhætti, eigendastefnu ríkisins og í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti á fjármáلامarkaði. Í 5. gr. samningsins segir meðal annars, að Landsbankinn láti Bankasýslu ríkisins í té þær upplýsingar sem stofnuninni séu nauðsynlegar til að sinna hlutverki sínu lögum samkvæmt. Í gr. 5.5 kemur fram, að á meðan samningurinn er í gildi skuli fara nákvæmlega yfir ákvæði hans og hvernig bankinn hafi mætt þeim samningsákvæðum og markmiðum sem þar séu sett fram, og skuli bankinn skila skriflegri skýrslu um efnið. Í gr. 5.6 kemur fram, að til viðbótar upplýsingagjöf samkvæmt gr. 5.1 – 5.5 skuli bankinn án tafar og til viðbótar upplýsa hluthafa um öll mikilvæg mál sem upp kunnir að koma eða séu ákveðin af bankanum og gætu haft afgerandi áhrif á rekstur og efnahag. Jafnframt skuli bankinn upplýsa Bankasýsluna um öll mikilvæg mál sem upp kunnir að koma og hafa áhrif á atriði er varða samninginn.

Landsbankinn birti í maí 2020 skjal sem ber heitið „Samantekt um almenn og sértæk markmið í rekstri Landsbankans hf.“ Í inngangskafla skjalsins segir að í samantektinni sé að finna helstu þætti í starfsemi Landsbankans sem fjallað sé um í samningnum frá 16. desember 2010. Skjalið byggir á

sambærilegri samantekt sem send hafi verið Bankasýslu ríkisins í janúar 2017 vegna ára 2013 – 2015, í mars 2018 fyrir árin 2016 og 2017, og í mars 2019 vegna rekstrarársins 2018 og rekstrarárinu 2019 hafi verið bætt inn í samantektina. Um 3. gr. samningsins frá 16. desember 2010 segir í samantektinni, að Landsbankinn hafi horft til eigendastefnu ríkisins og litið svo á að starfsemin hafi rúmast innan þeirrar stefnumörkunar og megin sjónarmiða sem þar komi fram. Um 5. gr. samningsins sem fjallar um upplýsingagjöf segir í samantektinni, að Landsbankinn telji sig uppfylla skyldur sínar samkvæmt því ákvæði með opinberri upplýsingagjöf og kynningum fyrir Bankasýsluna. Landsbankinn birti ársfjórðungsuppgjör sín í Kauphöll og hafi kynnt samandregna stefnuáætlun sína fyrir Bankasýslunni, þegar eftir því hafi verið leitað. Þá hafi verið haldnir árlegir fundir bankaráðs og stjórnar Bankasýslunnar þar sem stefna bankans hafi verið kynnt. Enn fremur hafi bankinn brugðist skriflega við fyrirspurnum Bankasýslunnar um einstök mál. Um gr. 5.5 samningsins um eftirfylgni segir, að í samantektinni komi fram upplýsingar í samræmi við greinina og enn fremur að haldnir hafi verið fundir bankaráðs og bankastjóra með stjórn og forstjóra Bankasýslunnar til að gera grein fyrir stöðu og rekstri bankans. Þá segir í samantektinni um upplýsingagjöf til hluthafa samkvæmt gr. 5.6 samningsins, að Landsbankinn telji sig hafa upplýst þetta ákvæði samningsins með upplýsingagjöf til Kauphallar, annarri almennri upplýsingagjöf og sérstakri upplýsingagjöf til Bankasýslu, eins og við eigi og heimilt sé á hverjum tíma.

VII Niðurstaða

Ákvörðun um að leggja fram skuldbindandi tilboð í hlutafé Kviku í TM var tekin á fundi bankaráðs Landsbankans 14. mars 2024 eins og nánar er rakið í kafla II hér að framan. Ganga verður út frá því að ákvörðunin hafi verið tekin á viðskiptalegum forsendum og byggst á því mati bankaráðsins að um væri að ræða ráðstöfun sem væri bankanum til hagsbóta. Tilboðið sem Landsbankinn lagði fram 15. mars 2024 er undirritað af Lilju Björk Einarsdóttur bankastjóra Landsbankans með fyrirvara um niðurstöður áreiðanleikakönnunar, samkomulag um endanlegan kaupsamning og tengd skjöl, og samþykki fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands og Samkeppniseftirlitsins. Við undirskrift Lilju Bjarkar er tekið fram að hún ábyrgist heimild sína til undirritunar tilboðsins fyrir hönd tilboðsgjafa (The undersigned confirms ... authority to sign this Offer on behalf of the Bidder). Kvika samþykkti tilboðið 17. mars 2024.

Í 3. mgr. 50. gr. laga nr. 161/2002 segir að um stjórn fjármálafyrirtækis gildi ákvæði laga um hlutafélög, enda sé ekki á annan veg mælt í lögnum. Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. hlutafélagalaga fer hluthafafundur með æðsta vald í málefnum hlutafélags samkvæmt því sem lög og samþykktir ákveða, og í 2. mgr. 80. gr. kemur fram að hluthafar fara með ákvörðunarvald sitt í málefnum félags á hluthafafundum. Í 3. gr. samþykktu Landsbankans kemur fram að tilgangur félagsins sé að starfrækja viðskiptabanka, og er félaginu heimilt að stunda hverja þá starfsemi sem fjármálafyrirtækjum er heimil lögum samkvæmt á hverjum tíma. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samþykktanna er æðsta vald í málefnum félagsins í höndum lögættra hluthafafunda. Í 1. mgr. 20. gr. samþykktanna kemur fram að bankaráð hafi yfirumsjón með starfsemi bankans í samræmi við lög sem um starfsemina gilda, reglur og samþykktir, og hefur eftirlit með rekstri bankans. Í 2. mgr. 20. gr. samþykktanna kemur fram að einungis bankaráðið getur veitt prókúruumboð fyrir félagið, og samkvæmt 1. mgr. 21. gr. skal framkvæmdastjóri félagsins, sem nefnist bankastjóri, hafa prókúru fyrir félagið og vera heimilt að skuldbinda það.

Í starfsreglum bankaráðs Landsbankans sem settar eru samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. 21. gr. samþykkt bankans er kveðið á um verkaskiptingu bankaráðsins og bankastjóra. Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. samþykktanna fer bankastjóri með stjórn á daglegum rekstri félagsins og hefur heimild til að skuldbinda það. Hann kemur fram fyrir hönd félagsins í öllum málum sem varða venjulegan rekstur en skal bera undir bankaráð þær ráðstafanir sem geta talist óvenjulegar og verulegar. Í starfsreglum bankaráðs kemur fram, sbr. gr. 3.1, að bankaráð fer með æðsta vald í málefnum bankans milli hluthafafunda og hefur eftirlit með daglegum rekstri. Samkvæmt gr. 3.6.10 veitir bankaráð prókúruumboð og samkvæmt gr. 3.9 falla ráðstafanir sem teljast vera óvenjulegar eða mikilsháttar undir verksvið bankaráðs. Sem dæmi um ráðstafanir sem teljast vera óvenjulegar eða mikilsháttar eru ákvarðanatöku í málum sem eru umfram heimildir bankastjóra. Jafnframt fellur þar undir ákvarðanatöku um kaup og sölu á eignarhlutum í dótturfélögum og hlutdeildarfélögum í samræmi við stefnu bankans um sölu eigna, sbr. gr. 3.9.5 starfsreglnanna.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 161/2002 er lánastofnun heimilt að sinna þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við starfsheimildir hennar samkvæmt 20. gr. laganna, og í 23. gr. kemur fram að lánafyrirtæki er heimilt að reka váttryggingafélag í sérstöku félagi. Eins og áður greinir fer bankastjóri Landsbankans með stjórn á daglegum og venjulegum rekstri félagsins og hefur heimild til að skuldbinda það. Kaup á váttryggingafélagi í því skyni að reka það í sérstöku félagi geta ekki talist heyra til daglegum og venjulegum rekstri, hvorki í skilningi 2. mgr. 68. gr. hlutafélagalaga né framangreinda ákvæða í samþykktum Landsbankans og starfsreglna bankaráðs, og eru því umfram heimildir bankastjóra. Ber honum því að bera slíka ráðstöfun undir bankaráð.

Í ljósi ákvæða 23. gr. laga nr. 161/2002 verður ekki talið að kaup Landsbankans á tryggingafélagi í því skyni að reka það í sérstöku félagi sé óvenjulega ráðstöfun, hvorki í skilningi 2. mgr. 68. gr. hlutafélagalaga né samþykkt bankans og starfsreglna bankaráðs. Á hinn bóginn verður að telja kaupin í ljósi umfangs síns mikilsháttar eða veruleg í skilningi þeirra ákvæða laga, samþykkt og reglna sem áður getur. Fellur slík ráðstöfun því ótvírætt undir valdsvið bankaráðs, sbr. og ákvæði 1. mgr. 55. gr. hlutafélagalaga, nema annað komi til. Í því sambandi er þess að gæta, sem segir um stöðu hluthafafundar í 1. mgr. 9. gr. samþykkt Landsbankans, að æðsta vald í málefnum félagsins er í höndum lögmætra hluthafafunda og er það sama regla og kemur fram í 1. mgr. 80. gr. hlutafélagalaga. Hvorki í hlutafélagalögunum né samþykktum Landsbankans er kveðið á um að skylt sé að leggja fyrir hluthafafund ákvarðanir um ráðstafanir hlutafélags sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Á hinn bóginn er ljóst að láti hluthafafundur félags málefni til sín taka og ræður því til lykta ber stjórn og framkvæmdastjóra að hlíta þeirri ákvörðun. Leiðir þetta af þeirri grundvallarreglu að hluthafafundur fari með æðsta vald í málefnum félags. Þannig hefði hluthafafundur getað látið til sín taka það málefni, hvort Landsbankinn skyldi leita eftir kaupum á TM eða öðru váttryggingafélagi. Bankaráði Landsbankans og bankastjóra hefði við svo búið verið skylt að hlíta niðurstöðu hlutafafundar um málið á hvorn veg sem væri. Þannig hagar ekki til í því máli sem hér er til umfjöllunar. Af þessu leiðir að því verður ekki haldið fram að bankaráð Landsbankans hafi farið út fyrir lögmætar heimildir sínar með ákvörðuninni 14. mars 2024 um að gera bindandi tilboð í alla hluti í TM.

Þá er þess að gæta að jafnvel þótt sýnt yrði fram á að eitthvað hafi skort á heimild bankaráðs eða að ráðið hafi mátt vita að sú ráðstöfun sem fólst í samþykkt þess um að gera skuldbindandi tilboð í hlutina í TM væri andstæð vilja stærsta hluthafa í Landsbankanum, þá réði það ekki úrslitum um skuldbindingargildi tilboðsins fyrir Landsbankann gagnvart Kvikú. Vísast um það til 77. gr.

hlutafélagalaga en efni hennar er áður rakið. Svo tilboð Landsbankans 15. mars 2024 í hlutina í TM yrði ekki talið skuldbindandi gagnvart Kvikunni, þyrfti skilyrðunum þeim sem greindir í 1. og 2. tölulið 77. gr. hlutafélagalaga að vera fullnægt. Annars vegar að bankaráð hafi farið út fyrir þær heimildir sem ákveðnar eru í lögum eða að bankaráð hafi farið út fyrir takmarkanir á heimild sinni með öðrum hætti, en þá þyrfti því skilyrði að vera fullnægt að Kvika hafi vitað eða mátt vita að bankaráð skorti heimild til að gera slíkt bindandi tilboð. Sú staða hefði getað komið upp ef hluthafafundur í Landsbankanum hf. hefði ákveðið að ekki skyldi leitað eftir kaupum á hlutum Kvikunnar í TM og Kvikunni hefði verið kunnugt um þá samþykkt. Slíku er ekki til að dreifa í því máli sem hér er til umfjöllunar.


Þess er áður getið að í bréfi Bankasýslu ríkisins 12. apríl 2024 til fjármála- og efnahagsráðherra kemur meðal annars fram að framlagning tilboðsins 15. mars 2024 hafi ekki verið í samræmi við eigendastefnu ríkisins og samning þann sem Bankasýsla ríkisins gerði 16. desember 2010 við Landsbankann, þá NBI hf., um almenn og sértæk markmið í rekstri bankans. Í kafla V hér að framan er gerð grein fyrir valdsviði og verkefnum Bankasýslunnar samkvæmt lögum nr. 88/2009 og í kafla VI er rakið meginefni samningsins frá 16. desember 2020 og eigendastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í 2. kafla eigendastefnunnar kemur fram að fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins séu rekin á viðskiptalegum forsendum á ábyrgð bankaráða, bankastjórna og stjórnenda eins og önnur félög. Af því ásamt öðru sem rakið hefur verið má draga þá ályktun að stefnan byggji á þeirri forsendu að stjórnir fjármálafyrirtækjanna fari með forræði, heimildir, skyldur og ábyrgð sem þeim er falin lögum samkvæmt varðandi rekstur og starfsemi fjármálafyrirtækis. Með sama hætti verður ekki talið að neitt það komi fram í samningnum 16. desember 2010 sem takmarkað geti að lögum forræði, heimildir, skyldur og ábyrgð bankaráðsins. Þá verður og að telja ljóst af ákvæðum laga um Bankasýslu ríkisins að þeim hafi ekki verið ætlað takmarka forræði, heimildir, skyldur og ábyrgð stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum sem íslenska ríkið er hluthafi í.

Samkvæmt öllu framansögðu er það niðurstaða okkar að tilboð Landsbankans hf. 15. mars 2024 í alla hluti Kvikunnar banka hf. í TM tryggingum hf. hafi verið skuldbindandi og að með samþykkt Kvikunnar banka hf. á tilboðinu 17. mars 2024 hafi komist á kaupsamningur sem án efa skuldbindur Landsbankann hf.

Í bréfi formanns bankaráðs 10. maí 2024 til okkar undirritaðra er þess einnig óskað að við látum í té ábendingar um hvernig rétt sé að standa að samskiptum milli Landsbankans og Bankasýslu ríkisins um málefni sem varða valdsvið og verkefni Bankasýslunnar. Í b. lið 4. gr. laga nr. 88/2009 kemur fram að meðal verkefna Bankasýslu ríkisins er að sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eigendahlutverki þess. Samskiptin fara fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrirtækjanna. Í kafla 4.6 í eigendastefnu ríkisins eru meðal annars ákvæði um upplýsingagjöf. Þar kemur fram í staflaðum d. og e. að kynna skuli Bankasýslu ríkisins fyrir hönd eiganda fyrirætlanir félagsins um meiri háttar breytingar á starfsemi þess og ef sérstök ástæða þykir til skal tilkynna um annað sem er á döfinni hjá félaginu og rétt þykir að eigandi sé upplýstur um þótt ekki kalli á ákvarðanir af hans hálfu. Einnig er vikið að upplýsingagjöf í samningnum frá 16. desember 2010 um almenn og sértæk markmið í rekstri. Þar segir í 5. gr. að Landsbankinn láti Bankasýslu ríkisins í té þær upplýsingar sem stofnuninni eru nauðsynlegar til að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögum og er áður að þessu vikið.

Í 5. gr. starfsreglna bankaráðs Landsbankans, sem áður er gerð grein fyrir, ræðir um hlutverk formanns bankaráðs og kemur þar fram að hann beri ábyrgð á samskiptum bankaráðs við hluthafa bankans. Af þessu ákvæði er ljóst hvar ábyrgð innan bankans liggur varðandi upplýsingagjöf til hluthafa, það er hjá formanni bankaráðsins. Verður formaðurinn að tryggja að upplýsingar berist Bankasýslu ríkisins tímanlega og að sönnun liggji fyrir um að upplýsingar hafi verið veittar, með hvaða hætti þær voru veittar og hverjar þær voru.

Reykjavík, 21. maí 2024,


Viðar Már Matthíasson


Þorgeir Örlygsson