

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 9. október 2015 í máli nr. E-1382/2014:

Ómar Stefánsson

(Guðjón Ólafur Jónsson hrl.)

gegn

Fjármálaeftirlitinu

og

íslenska ríkinu

(Soffía Jónsdóttir hrl.)

Mál þetta var höfðað 16. apríl 2014 og dómtekið 10. september 2015.

Stefnandi er Ómar Stefánsson, Kastalagerði 4, Reykjavík.

Stefndu eru FME Höfðatúni 2, Reykjavík og íslenska ríkið Lindargötu Arnarhvoli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að stefndu verði sameiginlega (in solidum) dæmdir til að greiða stefnanda 2.916.664 kr., ásamt vöxtum samkvæmt 8. gr., sbr. 4. gr., laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá 22. maí 2012 til 22. apríl 2014, en með dráttarvöxtum samkvæmt 9. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr., sömu laga frá 14. apríl 2014 til greiðsludags. Þá er þess krafist að stefndu verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar sameiginlega (in solidum).

Af hálfu FME er þess krafist að stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda. Þá krefjast stefndu málskostnaðar.

I.

Málavextir

Haustið 2008 tók Kópavogsbær skammtímalán hjá Lífeyrissjóði starfmannna Kópavogsbæjar (hér eftir lífeyrissjóðurinn) svokölluð peningamarkaðslán. Stefnandi hafði verið stjórnarmaður lífeyrissjóðsins allt frá 11. júní 2002 og var enn þegar ákvarðanir um lánveitingar til bæjarins voru teknar. Þann 10. október 2008 var lánafyrirgreiðsla til Kópavogsbæjar á dagskrá og eftirfarandi samþykkt gerð:

„Stjórn lífeyrissjóðs starfsmanna Kópavogs samþykkir að heimila forstöðumanni að lána Kópavogsbæ allt að 1.000.000.000 króna. Um nánara fyrirkomulag og kjör verði samið sérstaklega en þau skulu taka mið af markaðsvirði. Stjórn sjóðsins skal vera upplýst um einstakar aðgerðir.“

Á fundinum var lagt fram yfirlit frá 30. september 2008 um verðbréfaeign sjóðsins, auk yfirlits yfir verðbréfaviðskipti frá september til október 2008. Fyrirnefnda gagnið sýndi sundurliðaðar eignir lífeyrissjóðsins sem samanstóðu af innlendri og erlendri hlutabréfaeign og bankainnistæðum. Þar kemur fram að lán sem þegar hefði verið veitt Kópavogsbæ næmi þá 320.000.000 króna. Heildareignir lífeyrissjóðsins samkvæmt yfirlitinu námu 2.567.369.180 krónum. Seinna gagnið sýndi að lán til bæjarins samstóð af tveimur peningamarkaðslánum, hið fyrra frá 2. október 2008 að fjárhæð 170.000.000 króna en hið seinna frá 3. október 2008 að fjárhæð 150.000.000 króna. Gjaldtagi lánanna var 3. nóvember 2008 en þá voru þau framlengd til 2. desember 2008.

Þá veitti lífeyrissjóðurinn Kópavogsbæ peningamarkaðslán 3. október 2008 að fjárhæð 170.000.0000 króna. Svokölluð gildisdagsetning lánsins, þ.e. útgreiðsla þess, var 14. október 2008 en gjalddagi var 14. nóvember 2008. Lán þetta var framlengt til 2. desember 2008.

Eftir ofangreinda lánveitingu átti framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins, samtalið við starfsmann Fjármálaeftirlitsins (hér eftir FME). Í minnisblaði starfsmannsins, frá 18. október 2008, er vísað til þess að framkvæmdastjórinn hefði „slæma samvisku“ vegna lánveitinganna. Hafi starfsmaðurinn þá bent á að „þetta væri ekki heimilt samkvæmt 36. gr. lífeyrissjóðslaganna“. Framkvæmdastjórinn hafi þá sagt að slíkt „yrði ekki endurtekið eftir að núverandi lán félli í gjalddaga um næstu mánaðarmót, þ.e. eftir hálfan mánuð“. Hafi starfsmaðurinn að svo stöddu talið ástæðulaust að aðhafast frekar í málinu.

Þann 20. nóvember 2008 óskuðu framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins, stjórnarformaður hans og fjármálastjóri Kópavogsbæjar eftir fundi við FME vegna málsins. Í minnisblaði starfsmanns FME kemur fram að tilefni fundarins hafi verið skammtímalán til bæjarins sem veitt voru vegna fjárskorts bæjarins. Þá kemur fram að hrein eign lífeyrissjóðsins í októberlok hafi að sögn framkvæmdastjóra verið um 2.500.000.000 króna. Vísað er til þess að lánið sé 490.000.000 króna með markaðskjörum og hafi það verið framlengt til 2. desember 2008. Bæjarfélagið muni ekki geta greitt lánið og sé fjárförf þess mikil á næstunni. Þá kemur fram í minnisblaðinu að FME fari fram á það við bæjarfélagið að það fari í skráða skuldabréfaútgáfu til þess að lífeyrissjóðurinn sé innan 36. gr. laga nr. 129/1997. Muni lífeyrissjóðurinn óska formlega eftir fresti til þess að „koma þessu í lag“.

Þar sem beiðni um frest skilaði sér ekki sendi starfsmaður FME tölvubréf til framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins þann 28. nóvember 2008, en efni þess var „Áríðandi!“ Í tölvubréfinu er vísað til fundarins frá 20. nóvember 2008 og þess sem þar var ákveðið. Var nýr frestur veittur til 2. desember 2008 til þess að ganga frá beiðninni. Þann dag sendi framkvæmdastjórinn tölvubréf þar sem óskað var eftir því við FME að „hann gefi sjóðnum auknar heimildir tímabundið til þess að aðlaga fjárfestingar sjóðsins svo þær rúmist innan lagaheimilda sbr. 36. gr. VII.

kafla laga nr. 129/1997“. Í svari starfsmanns FME samdægurs kemur fram að FME muni ekki fallast á beiðnina, „þ.e. að heimila lífeyrissjóðnum að vera út fyrir lög í fjárfestingum sínum almennt“. Þá er á það bent að nauðsynlegt sé að tiltaka nákvæmlega hvað um sé að ræða, þ.e. tilvísun til þeirrar lagagreinar sem lífeyrissjóðurinn telur sig hafa farið út fyrir og hversu löngum tíma hann óski eftir til að koma þeim fjárfestingum í lag.

Næsta dag sendi framkvæmdastjórinn tölvubréf þar sem ofangreind beiðni var ítrekuð með ítarlegri rökstuðningi. Segir í bréfinu að um sé að ræða lánveitingar sjóðsins til Kópavogsbæjar en þær fjárfestingar hafi farið út fyrir 3. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 um óskráð verðbréf og 5. mgr. 36. gr. laganna um að allt að 10% af hreinni eign sjóðsins mættu vera lán útgefin af sama aðila eða aðilum sem tilheyra sömu samstæðunni. Jafnframt var óskað eftir fresti til 28. febrúar 2009 til þess að gera úrbætur til samræmis við lagaheimildir.

Í bréfi FME frá 4. desember 2008 er vísað til beiðni lífeyrissjóðsins og rakinn aðdragandi hennar og efnisinntak. Í bréfinu segir að samkvæmt samtali sem framkvæmdastjóri sjóðsins hafi átt við FME um þetta efni 16. október 2008 hafi komið fram að um væri að ræða beinar lánveitingar til bæjarfélagsins en engin heimild væri í lögum til slíkra lánveitinga. Hafi framkvæmdastjóranum verið bent á þá staðreynd. Í því samtali hafi komið fram að Kópavogsbær myndi greiða lánið upp í byrjun nóvember. Á fundi með FME þann 20. nóvember 2008 hafi hins vegar komið fram að lánið hefði verið framlengt og hafi Kópavogsbæ verið veittur sex vikna frestur til að ganga frá endurgreiðslu lánsins og til þess að koma lánveitingunum í það horf fyrir næstu mánaðamót að samræmdist 36. gr. laga nr. 129/1997. FME hafnaði því beiðni lífeyrissjóðsins um framlengingu til 28. febrúar 2009 en sjóðnum var veittur frestur til 15. janúar 2009 til þess að koma fjárfestingum sínum í það horf að þær samrýmdust 36. gr. laga nr. 129/1997, að viðlögðum dagsektum.

Í millitíðinni, eða 2. desember 2008, gaf Kópavogsbær út skuldabréf að fjárhæð 250.000.000 króna sem lífeyrissjóðurinn keypti. Þann 4. desember 2008 veitti lífeyrissjóðurinn Kópavogsbæ 90.000.000 króna peningamarkaðslán með gjalddaga 31. desember 2008.

Á fundi stjórnar lífeyrissjóðsins, þann 5. desember 2008, var fjárfestingastefna lífeyrissjóðsins 2009 á meðal dagskrárliða, en hún var lögð fram með breytingum og fylgiskjölum og var þannig samþykkt.

Síðar þann sama dag sendi framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins tölvubréf til stjórnarmanna þar sem þeim var kynnt svar FME frá 4. desember 2008 við beiðni sjóðsins í tengslum við lán til Kópavogsbæjar. Vakin var athygli á því að FME hefði veitt frest til 15. janúar 2009 til úrbóta ellegar yrði dagsektum beitt.

Þann 6. janúar 2008 veitti lífeyrissjóðurinn Kópavogsbæ nýtt peningamarkaðslán að fjárhæð 330.000.0000 króna, með gjalddaga 27. febrúar 2009.

Með tölvubréfi dagsettu 15. janúar 2009 krafði starfsmaður FME framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins upplýsinga um stöðu lánanna. Bréfið framsendi framkvæmdastjórinn til stjórnarmanna lífeyrissjóðsins og gengu nokkur tölvubréf á milli þeirra af því tilefni. Ákveðið var að framkvæmdastjórinn gerði drög að svarbréfi sem stjórnarmenn voru beðnir um að lesa. Þegar drögin lágu fyrir voru þau send stjórnarmönnum ásamt vangaveltum framkvæmdastjórans sem kvaðst vera „pínulítið hrædd við að þeir birtist óvænt og heimti að skoða bókhaldið. Það er allt rétt sem kemur fram í bréfinu nema að þann 6. janúar 2009 lánuðum við bænum aftur 330 milljónir. Heildarskuld bæjarins er því 580 millj.“

Í bréfi sem sent var FME, dagsett þann sama dag, er rakinn aðdragandi lánveitinga til Kópavogsbæjar. Lífeyrissjóðurinn hafi á þessum tíma, á meðan lausafjárþurrðin gekk yfir, talið að skammtímalán til bæjarins væri eini öruggi og ásættanlegi fjárfestingarkosturinn. Birt var tafla yfir lánveitingar til bæjarins á árinu 2008. Þá segir að staðan 31. desember 2008 sé þannig að lífeyrissjóðurinn eigi útgefið skuldabréf af bænum að fjárhæð 250.000.000 króna og eitt lóðalán að auki að fjárhæð 5.800.000 krónur sem Kópavogsbær hafi gefið út vegna lóðaúthlutunar en við lóðaskil hafi bærinn yfirtekið greiðslur þess. Megi því vera ljóst að fjárfestingar sjóðsins samrýmist 36. gr. laga nr. 129/1997. Bréfið var undirritað af formanni stjórnar og framkvæmdastjóranum.

Í bréfi FME til lífeyrissjóðsins dagsettu 27. febrúar 2009 er vísað til skýrslu um sundurliðun fjárfestinga sem kallað hafði verið eftir til allra framkvæmdastjóra lífeyrissjóða miðað við stöðu 31. desember 2008. Þar segir að samkvæmt skýrslunni virðist sem fjárfesting í verðbréfum útgefnum af Kópavogsbæ nemi samtals 256.645.500 krónum, sem samsvari 10,25% af hreinni eign, en samkvæmt 1. ml. 5. mgr. 36. gr. mætti samanlögð eign sjóðsins í verðbréfum samkvæmt 2.-9. tl. 1. mgr. 36. gr., útgefnum af sama aðila, tengdum aðilum eða aðilum sem tilheyra sömu samsteypunni, ekki vera meiri en 10% af hreinni eign sjóðsins. Óskaði FME eftir skýringum á því til hvaða aðgerða sjóðurinn hygðist grípa til að koma fjárfestingum sjóðsins í löglegt horf m.t.t. hagsmuna sjóðsfélaga. Var gefinn frestur til 9. mars 2009 í þessu skyni.

Í svari stjórnarformanns og framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins frá 9. mars 2009 er greint frá skuldabréfi útgefnu af Kópavogsbæ frá 2. desember 2008 að fjárhæð 250.000.000 króna. Tekið er fram að á þeim tíma hafi lánið verið 9,98% af hreinni eign á Kópavogsbæ. Í árslok 2008 hafi lánið staðið í 256.645.510 krónum og hygðist bærinn greiða upp hluta af láninu með tilteknu lóðaláni.

Í millitíðinni, nánar tiltekið 2. mars 2009, veitti lífeyrissjóðurinn Kópavogsbæ

peningamarkaðslán að fjárhæð 380.000.000 króna sem var á gjalddaga 30. apríl 2009.

Með bréfi dagsettu 27. apríl 2009 gerði FME sambærilega athugasemd og í fyrra bréfi sínu í febrúar. Vísað er til skýrslu lífeyrissjóðsins um sundurliðun fjárfestinga, sem skilað var 28. febrúar 2009 en samkvæmt því sem þar kæmi fram

næmu fjárfestingar 263.418.000 krónum 10,67% af hreinni eign sjóðsins sem væri í andstöðu við 1. ml. 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997. Gerðar voru athugasemdir við að fjárfestingar sjóðsins í verðbréfum útgefnum af Kópavogsbæ hefðu aukist á milli tímabila. Einnig var gerð athugasemd við fjárfestingar hans í verðbréfa- og fjárfestingasjóðum Glitnis en þær voru ekki taldar vera innan marka 5. ml. 5. mgr. ofangreinds ákvæðis. Óskaði FME skýringa og svars við því til hvaða aðgerða lífeyrissjóðurinn hygðist grípa til að koma fjárfestingum sínum í löglegt horf m.t.t. hagsmuna sjóðfélaga eigi síðar en 4. maí 2009.

Bréfi þessu var svarað þann 4. maí 2009 af stjórnarformanni og framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins þar sem fyrri upplýsingar voru ítrekaðar. Þá kom fram að allt frá því í september 2008 hefði sjóðurinn „skrúfað fyrir“ fjárfestingar í verðbréfa- og fjárfestingasjóðum og hygðist ekki fjárfesta í slíkum sjóðum á árinu 2009. Þá kemur fram í bréfinu að framkvæmdastjórinn telji lífeyrissjóðum of þröngur stakkur sniðinn þegar kemur að takmörkunum sem fjárfestingum í verðbréfum eru settar samkvæmt 36. gr. laga nr. 129/1997.

Þennan sama dag veitti lífeyrissjóðurinn Kópavogsbæ peningamarkaðslán að fjárhæð 380.000.000 króna með gjalddaga 30. júní 2009.

Með svarbréfi sínu frá 8. maí 2009 gerði FME alvarlegar athugasemdir við að framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins hefði ekki gengið frá þeim ráðstöfunum sem áður höfðu verið boðaðar til að sjóðurinn uppfyllti lagaskyldur sínar samkvæmt 36. gr. laga nr. 129/1997. Sérstaklega var áréttað að FME hafi jafnan túlkað lög nr. 129/1997 með þeim hætti að eftir setningu þeirra mætti lífeyrissjóður ekki auka við þær óskráðu eignir sem hann kynni að hafa átt fyrir gildistöku laganna. Þá segir að við yfirferð á skýrslu sem lífeyrissjóðurinn skilaði 28. febrúar 2009 hafi komið í ljós að ekki hefði verið gripið til þeirra ráðstafana sem til stóð og lýst hefði verið í bréfi frá 9. mars 2009. Jafnframt að fjárfestingar í verðbréfum útgefnum af Kópavogsbæ næmu 10,67% af hreinni eign miðað við ársuppgjör 2008. Farið var fram á úrbætur á fjárfestingum sjóðsins og að hluti af láni Kópavogsbæjar yrði greitt til þess að sjóðurinn yrði innan fjárfestingarheimilda laga. Veittur var frestur til 29. maí 2009 ellegar yrði dagsektum beitt.

Þann 7. maí 2009 sendi ytri endurskoðandi tölvubréf til framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins og krafðist skýringa á lánveitingum sjóðsins til Kópavogsbæjar, annars vegar 330.000.000 króna láni 6. janúar 2009 og hins vegar 380.000.000 króna láni frá 2. mars 2009 sem greitt var til baka 30. apríl 2009. Tölvubréfasamskipti urðu þeirra á milli þar sem endurskoðandinn óskaði eftir gögnum og skýringum á því hvernig lánveitingin samræmdist 36. gr. VII. kafla laga nr. 129/1997 um að samanlögð eign sjóðs í verðbréfum samkvæmt 2.-9. tl. 1. mgr., útgefnum af sama aðila, tengdum aðilum eða aðilum sem tilheyra sömu samsteypunni, skuli ekki vera meiri en 10% af hreinni eign sjóðsins. Framkvæmdastjórinn svaraði endurskoðandanum m.a. svo: „Þetta samræmist ekki 10% takmörkunum en þau eru sveigjanleg í ljósi aðstæðna.“ Tölvupóstssamskipti þessi framsendi framkvæmdastjórinn svo stjórnarmönnum þann 8. maí 2009 og bað þá um að lesa. Þá segir í póstinum: „Ég verð að segja að hjartað í mér tók aukaslög

þegar ég sá þetta. Ég hef áhyggjur af þessu. Endurskoðendur munu væntanlega setja athugasemd í endurskoðunarskýrslu og sú skýrsla fer til FME.“

Þann 13. maí 2009 upplýsti endurskoðandi starfsmann FME um ofangreint. Í minnisblaði starfsmanns FME segir: „Hann skýrði mér frá því að lífeyrissjóðurinn væri að fara talsvert mikið yfir 10% mörkin í að fjárfesta í Kópavogsbæ á milli skýrsluskila til FME, nefndi að skv. skýrslu sem hefði verið skilað til FME hefði fjárhæðin verið um 220 milljónir en þess á milli hafi hún verið allt að 330 milljónir kr. Lífeyrissjóðurinn væri í raun að greiða þetta niður í lok hvers mánaðar og liti þetta ekki eins illa út þegar skýrslum er skilað.“

Í bréfi endurskoðenda til stjórnar lífeyrissjóðsins dagsettu 18. maí 2009, sem ritað er í tilefni þess að endurskoðun á ársreikningi sjóðsins vegna 2008 var lokið, er á það bent að í ljós hafi komið að sjóðurinn hafi farið fram úr þeim heimildum sem kveðið sé á um í lögum nr. 129/1997, einkum 36. gr. laganna. Var niðurstaða þessi byggð á yfirferð á fjárfestingastefnu sjóðsins, samskiptum hans við FME á árinu 2009 og viðskiptum við Kópavogsbæ. Hafi endurskoðendur í samræmi við 42. gr. ofangreindra laga, sem kveður á um tilkynningarskyldu endurskoðenda um verulega ágalla í rekstri lífeyrissjóðs, gert stjórn lífeyrissjóðsins og FME viðvart um atvik þessi. Þá var lagt til að stjórn lífeyrissjóðsins kæmi fjárfestingum hans tafarlaust í rétt horf þannig að þær samræmdust lögum og samþykktri fjárfestingastefnu sjóðsins. Afrit bréfsins var sent FME.

Á stjórnarfundi lífeyrissjóðsins þann 18. maí 2009 var m.a. fjallað um ofangreindar athugasemdir endurskoðenda og tilkynningu þeirra til FME og sóttu þeir fundinn af því tilefni. Á meðal dagskrárliða voru einnig bréfaskipti við FME og sagt var frá fundi með FME sem sjóðurinn hafði óskað eftir. Af því tilefni mun framkvæmdastjórinn hafa lagt fram minnisblað sitt þar sem vísað er til lánveitinganna til Kópavogsbæjar sem endurskoðendur gerðu athugasemdir við. Þann 19. maí 2009 áttu framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins, stjórnarformaður hans og fjármálastjóri Kópavogsbæjar fund með starfsmönnum FME en erindi fundarins var lánveiting lífeyrissjóðsins til Kópavogsbæjar svo og tilkynning innri endurskoðenda um óeðlilegar færslur í bókhaldi lífeyrissjóðsins þar sem verið væri að lána bænum og lánið væri greitt upp reglulega fyrir skýrsluskil til FME. Fram kemur í minnisblaði starfsmanns FME að mál hefði komið upp í nóvember en því hafi verið lokið af hálfu FME á grundvelli upplýsinga frá lífeyrissjóðnum sem gáfu ekki tilefni til annars en að líta svo á að fjárfestingar sjóðsins samrýmdust 36. gr. laga nr. 129/1997. Vísað er til samskipta innri endurskoðanda við FME. Hafi því verið komið á framfæri að FME liti á það sem þar kæmi fram alvarlegum augum og teldi ólöglegt en um ákveðinn trúnaðarrest væri að ræða. Fjármálaeftirlitið hefði vísitandi verið blekkt þar sem lánið var greitt fyrir skýrsluskil svo að það kæmi ekki fram. Þá hefði sjóðurinn farið út fyrir lagaheimildir í skuldabréfum útgefnum af Kópavogsbæ. Í lok minnisblaðsins er bókað að fylgst verði náið með lífeyrissjóðnum á næstunni og komi eitthvert brot upp aftur muni FME kæra sjóðinn til lögreglu.

Þann 29. maí 2009 greiddi Kópavogsbær upp 380.000.000 króna peningamarkaðslán sitt en gjalddagi þess var eins og áður segir 30. apríl 2009 og var FME tilkynnt um það.

Þann 18. júní 2009 vísaði FME meintum brotum stjórnenda lífeyrissjóðsins til saksóknara efnahagsbrota, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Talið var að brot stjórnenda vörðuðu annars vegar við 36. gr. laga nr. 129/1997 þar sem fjárfest var í fjármálagerningum, þ.e. peningamarkaðslánunum, sem ekki væri heimild fyrir í ákvæðinu. Brotin voru einnig talin varða við 146. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, þar sem stjórnendur hefðu haldið áfram að veita og framlengja lán til Kópavogsbæjar þrátt fyrir að þeir hafi vitað að slíkt fæli í sér lögbrot. Sama dag sendi FME tillögu til fjármálaráðherra, þess efnis, að skipaður yrði umsjónaraðili með lífeyrissjóðnum, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga nr. 127/1997.

Með bréfi ráðuneytisins 19. júní 2009 til formanns stjórnar lífeyrissjóðsins var tilkynnt að sjóðnum hefði verið skipaður umsjónaraðili með vísan til ofangreindrar lagagreinar. Í samræmi við 2. mgr. ákvæðisins var framkvæmdastjóra og stjórn sjóðsins vikið frá störfum þann tíma er hann starfaði. Af þessu tilefni sendi stjórn lífeyrissjóðsins frá sér yfirlýsingu þar sem lýst var furðu yfir hörðum aðgerðum stefndu. Í yfirlýsingunni kemur fram að stjórn lífeyrissjóðsins „hafi tekið yfirvegaða og upplýsta ákvörðun um, að besta leiðin til að verja hagsmuni sjóðfélaga væri að ávaxta laust fé hans til skamms tíma hjá Kópavogsbæ, þótt það væri ekki í fullu samræmi við heimildir, enda ber Kópavogsbær fullu ábyrgð á öllum skuldbindingum sjóðsins umfram eignir“.

Í tengslum við rannsókn á ofangreindum brotum voru teknar skýrslur af stefnanda hjá lögreglu þann 30. október 2009 og 3. júní 2010 og hafði hann þá stöðu sakbornings.

Þann 15. desember 2011 gaf Ríkissaksóknari út ákæru á hendur framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins og stjórnarmönnum vegna meintra brota gegn 1. mgr. 36. gr., sbr. 55. gr. laga nr. 129/1997 og 1. mgr. 146. gr. almennra hegningarlaga. Annars vegar fyrir brot gegn lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða með því að hafa á tilteknu tímabili ávaxtað fé lífeyrissjóðsins með ólögumætum hætti, með ítrekuðum lánveitingum til Kópavogsbæjar í formi peningamarkaðslána. Hins vegar fyrir að hafa gefið FME upplýsingar sem þeim var skylt að gefa en voru rangar, í greinargerð sjóðsins til FME, dagsettri 15. janúar 2009, sem undirrituð var af stjórnarformanni og framkvæmdastjóra sjóðsins. Þar lýstu þau því yfir að ljóst væri að fjárfestingar lífeyrissjóðsins samrýmdust 36. gr. laga nr. 129/1997, þrátt fyrir að lífeyrissjóðurinn hefði 6. janúar 2009 veitt Kópavogsbæ peningamarkaðslán að fjárhæð 330.000.000 króna sem var í andstöðu við heimildir 1. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997.

Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. S-1413/2011, uppkveðnum 22. maí 2012, var stefnandi sýknaður af öllum ákæruatriðum. Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að ákæruvaldinu hefði ekki tekist að sýna fram á það, svo að hafið væri yfir skynsamlegan vafa, að óheimilt væri að ávaxta fé lífeyrissjóðsins með lánveitingum til Kópavogsbæjar í formi peningamarkaðslána. Talið var að peningamarkaðslán féllu undir 9. tl. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997, þ.e. teldust vera önnur verðbréf. Þá var talið ósannað að stefnandi hefði átt þátt í því að gefa þá

röngu yfirlýsingu sem ákært var fyrir.

Þann 4. febrúar 2013 ritaði stefnandi samhljóða bréf til fjármálaráðherra og FME. Þar kemur fram að hann telji að brotið hafi verið á rétti hans, annars vegar með ákvörðun FME um að kæra hann til lögreglu fyrir lögbrot við störf hans sem stjórnarmanns í lífeyrissjónum, og hins vegar með ákvörðun ráðherra um að skipa umsjónaraðila með lífeyrissjóðnum. Óskaði stefnandi eftir því að upplýst yrði hvenær og með hvaða hætti honum yrði bætt það tjón sem hann hafi orðið fyrir vegna ofangreindra ákvarðana. Erindi hans voru framsend ríkislögmanni sem hafnaði bótakröfum stefnanda með bréfi dagsettu 13. september 2013 en við þá niðurstöðu telur stefnandi sig ekki geta unað og höfðaði hann því mál þetta.

-

II.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir á því að stefndu hafi með saknæmum og ólögmætum hætti valdið sér bæði fjárhagslegu og ófjárhagslegu tjóni sem þeim beri að bæta honum. Gerir hann því fjárkröfu á hendur stefndu sameiginlega.

Í fyrsta lagi telur stefnandi að meðferð málsins af hálfu FME hafi verið ólögmæt. Þannig hafi ákvarðanir FME í tengslum rannsókn á meintum brotum lífeyrissjóðsins á 36. gr. laga nr. 129/1997 verið í andstöðu við lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar enda hafi lánveitingarnar og ávöxtun fjár sjóðsins í alla staði verið lögmæt. Um sé að ræða ítrekuð og endurtekin brot á málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar.

Þar sem lagagrundvöllur ákvörðunar FME hafi verið rangur telur stefnandi að af því leiði að FME hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993 áður en ákvörðun var tekin.

Öll eftirfarandi málsmeðferð FME hafi þ.a.l. verið í andstöðu við málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga. Þannig hafi andmælaréttar stefnanda aldrei verið gætt og honum ekki gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, sbr. 13. gr. laga nr. 37/1993.

Í öðru lagi telur stefnandi að ákvörðun FME um að vísa málinu til lögreglu hafi verið ólögmæt. Í því sambandi hafi ekki verið gætt meðalhófs, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993, heldur farið þessa íþyngjandi leið. Hafi FME til að mynda ekki gætt skyldu sinnar til að upplýsa stefnanda í samræmi við 14. gr. laganna um að til skoðunar væri hjá eftirlitinu að beita 12. gr. laga nr. 87/1998. Af því leiði að 13. gr. laganna sem og almennar meginreglur stjórnarsýsluréttar um aðkomu aðila máls hafi verið gróflega brotnar. Hafi málsmeðferð þessi að mati stefnanda leitt til rangrar og ólögmætrar ákvörðunar sem hafi valdið stefnanda umtalsverðu tjóni. Bendir stefnandi í þessu sambandi á þá staðreynd að hann hafi verið sýknaður af öllum ásökunum þar sem ekki hafi þótt sýnt fram á að umræddar lánveitingar lífeyrissjóðsins til Kópavogsbæjar væru ólögmætar.

Í þriðja lagi telur stefnandi að ákvörðun stefnda fjármála- og efnahagsráðherra um að víkja stefnanda úr stjórn hafi verið ólögmæt. Með því að skipa umsjónaraðila með lífeyrissjóðnum hafi stefnandi verið hrakinn með smán úr embætti sínu sem stjórnarmaður. Hafi sú ákvörðun verið sérstaklega meiðandi gagnvart stefnanda og til þess fallin að valda honum verulegum álitshnekki. Ákvörðunin hafi verið byggð á undanfarandi ólögmætri málsmeðferð FME og sé ákvörðun fjármálaráðherra það því einnig. Ráðherra hafi borið að taka mál stefnanda til sjálfstæðrar skoðunar og leggja mat á það hvort lagalegur grundvöllur væri fyrir þeirri ákvörðun að telja stefnanda hafa brotið svo gróflega gegn starfsskyldum sínum sem stjórnarmaður í lífeyrissjóðnum. Telur stefnandi því ljóst að ákvarðanir ráðherra hafi gengið mun lengra en tilefni hafi verið til, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga.

Í fjórða lagi hafi stefnandi mátt þola ranga og meiðandi fjölmiðlaumfjöllun vegna ólögmætra ákvarðana stefndu. Honum hafi verið gert ókleift að sinna starfi sínu sem stjórnarmaður í lífeyrissjóðnum samhliða því sem hann hafi orðið að þola grófa og særandi umfjöllun á opinberum vettvangi um að hann væri sekur um refsivert athæfi þrátt fyrir að niðurstaða í sakamálinu hafi ekki legið fyrir. Nákvæmar upplýsingar hafi komið fram í fjölmiðlum um einstök atriði málsins sem stefnandi telur verulegar líkur á að hafi byggst á upplýsingum frá stefndu. Verði stefndu að bera alla sönnunarbyrði fyrir því að svo hafi ekki verið. Stefndu beri sameiginlega (in solidum) skaðabótaábyrgð á því tjóni stefnanda sem af þessari grófu, tilefnislausu og ærumeiðandi umfjöllun leiddi, enda hafi umfjöllunin grundvallast á ákvörðunum FME sem, eins og áður hafi verið rakið, hafi falið í sér brot á fjölmörgum ákvæðum stjórnsýslulaga og því verið ólögmætar.

Krafa stefnanda um bætur fyrir fjártjón grundvallist á því að þær ákvarðanir sem stefndu tóku 18. og 19. júní 2009 hafi verið ólögmætar. Afleiðingar ákvarðana þessara hafi m.a. verið þær að stefnandi hafi með óréttmætum hætti verið hrakinn úr starfi sínu sem stjórnarmaður lífeyrissjóðsins. Að mati stefnanda verði að meta háttsemi stefndu til sakar í skaðabótaréttarlegu tilliti og gera þá ábyrga fyrir því tjóni sem falist hafi í tekjumissi stefnanda. Telur stefnandi ekki unnt að skilja á milli sakar stefndu að þessu leyti.

Stefnandi gerir kröfu um bætur sem nemi mánaðarlegri þóknun hans fyrir stjórnarstarfann fyrir þann tíma sem eftir hafi verið af skipunartíma hans hjá sjóðnum, sem hefði a.m.k. verið fram til 15. júní 2010. Rökstyður hann kröfu sína frekar í stefnu. Þá byggir stefnandi á því að hann hafi orðið fyrir verulegum miska sakir hinnar ólögmætu háttsemi stefndu, en um rétt sinn til miskabóta vísar stefnandi til b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabotalaga nr. 50/1993. Telur stefnandi sig hafa orðið fyrir ólögmætri meingerð gegn bæði æru og persónu sinni í skilningi ákvæðisins, vegna háttsemi stefndu. Hafi afleiðingar umræddrar ákvörðunar orðið bæði víðtækar og alvarlegar fyrir stefnanda og fjölskyldu hans eins og lýst er nánar í stefnu. Stefnandi gerir kröfu um 2.500.000 kr. í miskabætur úr hendi stefndu. Samtals nemi krafa stefnanda 2.916.664 kr. í skaða- og miskabætur. Jafnframt gerir stefnandi kröfu um almenna vexti og dráttarvexti og rökstyður þá kröfu í stefnu sinni.

III.

Málsástæður og lagarök stefndu

Stefndu byggja sýknukröfu sína á því að kæra FME til lögreglu og skipun Fjármálaráðuneytisins á umsjónaraðila fyrir lífeyrissjóðinn hafi verið lögmætar aðgerðir og því séu ekki uppfyllt skilyrði bóta um ólögmæti og saknæmi.

Fjármálaeftirlitinu sé falið að hafa eftirlit með því að starfsemi lífeyrissjóða sé í samræmi við lög og reglur, þar með talið að fjárfestingar lífeyrissjóða séu í samræmi við 36. gr. laganna, sbr. 44. gr. sömu laga. Um eftirlit með lífeyrissjóðum fari eftir því sem við eigi samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, sbr. 45. gr. laga nr. 129/1997.

Stefndu telja að gögn málsins sýni með hlutrænum og óyggjandi hætti að fjárfestingar lífeyrissjóðsins í verðbréfum útgefnum af Kópavogsbæ frá 2. október 2008 til 29. maí 2009 hafi hvorki samræmst 36. gr. laga nr. 129/1997 né grein 8.5 í samþykktum sjóðsins.

Í þessu sambandi benda stefndu á ábyrgð stefnanda sem stjórnarmanns, sbr. 29. gr. laga nr. 129/1997. Sem slíkur hafi hann sett lífeyrissjóðnum nýjar samþykktir. Þá hafi hann vitað eða mátt vita að fjárfesting lífeyrissjóðsins í fjármálagerningum útgefnum af Kópavogsbæ hafi verið langt umfram þau 10% fjárfestingarmörk sem heimil eru samkvæmt 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 og samþykktum lífeyrissjóðsins. Er ítarlega rakið í greinargerð að fundargerðir og önnur gögn málsins sýni fram á að svo hafi verið.

Í þessu sambandi hafi dómur í refsímáli því sem rekið var m.a. á hendur stefnanda ekki þýðingu, enda hafi verið ákært fyrir brot gegn 1. mgr. 36. gr. nefndra laga en ekki reynt á ákvæði 3. og 5. mgr. 36. gr.

Stefndu telja ljóst að stefnandi hafi látið undir höfðuð leggjast að sinna þeirri ótvíræðu lagaskyldu sinni að gæta þess að fjárfestingar sjóðsins hjá Kópavogsbæ væru hverju sinni innan heimilda 36. gr. laga nr. 129/1997 og samþykpta lífeyrissjóðsins, Vanþekking stefnanda á sjálfstæðum skyldum sínum sem stjórnarmanns í lífeyrissjóði, eða vanþekking á hlutverki hans samkvæmt lögum nr. 129/1997 leysi hann ekki undan tvímælalausri lagaskyldu og sé ekki afsakanleg. Þá geti slík vanþekking ekki orðið grundvöllur bótaréttar hans vegna þeirra aðgerða stefndu sem um er deilt í máli þessu.

Verði talið að stefnandi eigi einhvern bótarétt á hendur stefndu hafi hann á grundvelli eigin sakar firrt sig þeim rétti. Vísa stefndu til þess að stefnandi hafi sótt nánast alla þá stjórnarfundir sem haldnir voru á því tímabili sem hér sé til umfjöllunar. Þá hafi hann sem stjórnarmaður lýst því yfir að hann hefði tekið upplýsta og yfirvegaða ákvörðun um lánveitingar til Kópavogsbæjar. Þegar sú ákvörðun hafi engan hljómgrunn hlotið hjá FME hafi stjórnin ákveðið að hunska leiðbeiningar og fyrirmæli þess og ávaxta fé sjóðsins þannig að braut gegn ákvæðum 5. mgr. 36. gr. sbr. og grein 8.5 í samþykktum sjóðsins. Þau brot hafi verið meiri háttar. Þær ráðstafanir sem stefndu hafi þurft að grípa til hafi verið bæði nauðsynlegar og réttmætar.

Lög nr. 129/1997 hafi ekki að geyma heimild til stjórnvaldssekta, en í 55. gr. þeirra er kveðið á um refsingar við brotum gegn þeim. Að teknu tilliti til eðlis og tilgangs lífeyrissjóðs geti sjóðsfélagar sem og aðrir sem telja brotið gegn lögum og samþykktum sjóðsins kært meint brot til lögreglu. Þá séu skyldur FME samkvæmt 12. gr. laga nr. 87/1998 skýrar en samkvæmt ákvæðinu verður aðgerðum FME ekki skotið til dómstóla. Þá liggi upplýsingagiöf eftirlitsskyldra aðila að jafnaði til grundvallar þess opinbera eftirlits sem FME sé fengið með lögum. Fjárfestingar lífeyrissjóðsins í verðbréfum útgefnum af Kópavogsbæ hafi ávallt verið umfram þau 10% sem heimil eru skv. 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 frá 3. október 2008 til 29. maí 2009. FME hafði að gefnu tilefni í tvígang áréttað það sérstaklega við lífeyrissjóðinn að þrátt fyrir sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði væri óheimilt að haga fjárfestingum með öðrum hætti en þeim sem kveðið er á um í 36. gr. laga nr. 129/1997. Lífeyrissjóðurinn, þar á meðal stefnandi, hafi brotið þá reglu vísvitandi. Þá telja stefndu ekki fram hjá því litið að hin lögbundna fjármálaþjónusta lífeyrissjóðanna felist í því að taka við og ávaxta lífeyrisgreiðslur og sé mikilvægur hluti íslenska velferðarkerfisins. Skoða verði heimild ráðherra samkvæmt 46. gr. laga nr. 129/1997 í þessu ljósi. Fjármálaráðuneytið sinnti þeirri lagaskyldu sinni í samræmi við tillögur FME, enda hafi þá legið fyrir að öll stjórnin og framkvæmdastjóri lífeyrissjóðsins höfðu verði kærð til lögreglu fyrir meint brot gegn lögnum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þannig telja stefndu ljóst að hvorki sé uppfyllt skilyrði skaðabótaskyldu um ólögmati né saknæmi.

Þá benda stefndu á að kæra FME til lögreglu teljist ekki vera ákvörðun um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Kæra FME eigi sér ótvíræða stoð í 12. gr. laga nr. 87/1998. Efnis- og málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar gildi því ekki um undirbúning og töku ákvörðunar FME um að kæra málið til lögreglu.

Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála sé markmið rannsóknar að afla nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé að henni lokinni fært að ákveða hvort sækja skuli mann til saka. Samkvæmt 145. gr. laganna metur ákærandi að rannsókn lokinni hvort sækja skuli sakborning til saka eins og hafi verið gert í máli þessu.

Stefndu mótmæla því að þeir verði gerðir bótaábyrgir fyrir umfjöllum fjölmiðla. Stefndu eru ekki réttir aðilar að slíkri kröfugerð með vísan til 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 og ber því að sýkna þá af málsástæðum er varða umfjöllun annarra aðila um stefnanda.

Stefndu telja að sig beri sýkna af fjárkröfunni þegar af þeirri ástæðu að hún sé hvort tveggja röng og ósönnuð. Vísa stefndu til gagna málsins og rökstyðja mótmæli sín í greinargerð. Einnig er dráttarvaxtakröfu stefnanda mótmælt með rökstuðningi í greinargerð.

IV.

Niðurstaða

Stefnandi máls þessa, sem var stjórnarmaður Lífeyrissjóðs starfsmanna Kópavogsbæjar, krefst bóta úr hendi stefndu og reisir kröfu sína á almennum meginreglum skaðabótaréttar. Heldur stefnandi því fram að stefndu hafi með sagnæmum og ólögumætum hætti valdið honum fjárhagslegu og ófjárhagslegu tjóni með athöfnum sínum sem hafi falist í stjórnsýslumeðferð FME í aðdraganda kæru til lögreglu sem leiddi til skipunar fjármálaráðherra á umsjónaraðila lífeyrissjóðs starfsmanna Kópavogsbæjar og síðar útgáfu ákæru á hendur honum.

Í VII. kafla laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er fjallað um fjárfestingastefnu lífeyrissjóða. Þar segir í 1. mgr. 36. gr. að stjórn lífeyrissjóðs skuli móta fjárfestingastefnu og ávaxta fé sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Í ákvæðinu er tilgreint með hvaða hætti lífeyrissjóðnum er heimilt að ávaxta fé sitt og eru taldar upp þær tegundir verðbréfa sem sjóðnum er heimilt að fjárfesta í. Í 5. mgr. ákvæðisins, eins og það hljóðaði á þeim tíma sem um ræðir, sagði að samanlögð eign sjóðsins í verðbréfum skv. 2-9. tölulið 1. mgr. útgefnum af sama aðila eða aðilum sem tilheyra sömu samstæðunni skyldi ekki vera meiri en 10% af hreinni eign sjóðsins. Þessi takmörkun skyldi vera 5% fyrir verðbréf samkvæmt 9. tl. eða „önnur verðbréf“.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi til laganna kemur fram að gerð sé almenn krafa um aðgát í fjárfestingum og að sjóðirnir verði á hverjum tíma að geta staðið undir skuldbindingum sínum. Þá segir jafnframt í athugasemdum við ofangreinda 1. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 að gerð sé sú almenna krafa til stjórnar lífeyrissjóðs að hún ávaxti fé sjóðsins á þeim kjörum sem best eru í boði hverju sinni. Tilgangurinn sé að stuðla að því að lífeyrissjóðir nái að ávaxta fé sjóðfélaga sinna sem best og jafnframt að áhættunni sé dreift með eðlilegum hætti.

Samkvæmt 42. gr. laga nr. 129/1997 skal endurskoðun hjá lífeyrissjóði gerð af löggiltum endurskoðanda. Verði hann var við verulega ágalla í rekstri lífeyrissjóðs er varða fjármuni eða önnur atriði er geta veikt fjárhagsstöðu sjóðsins eða ætla má að brjóti gegn lögum sem um starfssemina gilda, ber honum samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins þegar í stað að gera stjórn sjóðsins og FME viðvart.

Í 44. gr. laganna er kveðið á um eftirlit FME með starfsemi lífeyrissjóða en því skal haga í samræmi við ákvæði laganna, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og staðfestar samþykktir lífeyrissjóða. Í ákvæðinu er að öðru leyti kveðið á um þær heimildir sem FME hefur til þess að sinna eftirliti þessu svo og skyldur hans í þeim efnum, sé um atriði að ræða sem teljist verulega ábótavant hjá eftirlitsskyldum aðila eða séu brot þeirra alvarleg. Um eftirlit FME gilda lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, eftir því sem við geti átt. Af ákvæðinu er ljóst að upplýsingagjöf hins eftirlitsskylda aðila svo og gögn sem frá honum stafa hafa hér verulega þýðingu og nauðsynlegt að FME geti reitt sig á þau. Hefur FME svigrúm til þess að haga eftirliti sínu eftir því sem efni standa til og getur ef svo ber undir knúid á um upplýsingar með dagsektum eins og nánar greinir í 45. gr. laga nr. 129/1997. Telji FME hins vegar að eftirlitsskyldur aðili hafi gerst brotlegur við lög eða reglur sem honum er falið að framfylgja og að brot séu meiri háttar ber að vísa þeim til lögreglu, sbr. 12. gr. laga nr. 87/1998.

Eins og hér hefur verið rakið hefur FME ákveðið lögbundið eftirlitshlutverk gagnvart lífeyrissjóðum sem bera ákveðnar skyldur gagnvart sjóðfélögum sínum og er skylt að haga fjárfestingum sínum svo að samræmist því hlutverki. Það er stjórn lífeyrissjóðsins sem ber ábyrgð á starfsemi sjóðsins í samræmi við lög, reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir sjóðsins, eins og nánar greinir í 29. gr. laga nr. 129/1997.

Í 4. gr. samþykktu fyrir lífeyrissjóðinn sem tóku gildi 16. apríl 2004 er hlutverk stjórnar skilgreint. Segir þar í tölulið 4.4 að stjórnin skuli fara með yfirstjórn sjóðsins. Hún skuli fjalla um allar meiri háttar ákvarðanir varðandi stefnumótun sjóðsins og starfsemi. Þá skuli hún móta fjárfestingastefnu hans innan þess ramma sem settur er samkvæmt 8. gr. samþykktanna. Þá skuli hún sjá til þess að nægilegt eftirlit sé haft með bókhaldi og meðferð fjármuna sjóðsins. Í 8. gr. er kveðið á um hvernig fé sjóðsins skuli ávaxtað til samræmis við 36. gr. laga nr. 129/1997. Töluliður 8.5 í samþykktunum var samhljóða 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997.

Fjárfestingastefna lífeyrissjóðsins fyrir árið 2009 var samþykkt á stjórnarfundum 5. desember 2008. Samkvæmt henni skyldi fjárfestingastefnan vera í samræmi við reglur FME. Samkvæmt 2. gr. skyldi eignasamsetning sjóðsins vera í samræmi við heimildir í VII. kafla laga nr. 129/1997 með síðari breytingum. Í fjárfestingastefnunni er fjallað um hámarkseign lífeyrissjóðs og segir í tölulið 5.1 að hámarkseign í hverri tegund verðbréfa og verðbréfum hvers útgefanda fari eftir lögum hverju sinni. Þannig er töluliður 5.2 til samræmis við 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 og tölulið 8.5 í samþykktum lífeyrissjóðsins.

Af ofangreindu er ljóst að allt frá því að ofangreindar samþykktir lífeyrissjóðsins voru gerðar á árinu 2004 af stjórn hans, að stefnandi vissi að óheimilt var að haga fjárfestingum þannig að bryti gegn 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 og samsvarandi ákvæði samþykktu sjóðsins. Fjárfestingastefna sjóðsins var þannig í fullu samræmi við reglur þessar og með öllu ófrávikjanleg.

Eins og rakið hefur verið lá ljóst fyrir að lífeyrissjóðurinn fór fram úr lánveitingaheimildum sínum samkvæmt 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997 eins og fram kemur í minnisblaði FME frá 18. október 2008. Hrein eign sjóðsins var þá um 2.500.000.000 króna en lánveitingar til Kópavogsbæjar námu þá 490.000.000 króna. Þessi staða var kunn stjórnarmönnum sjóðsins og fljótlega í kjölfarið lá fyrir að FME krafðist úrbóta til þess að fjárfestingar samræmdust 36. gr. laga nr. 129/1997. Var því fylgt eftir af hálfu FME og lífeyrissjóðinum tilkynnt að dagsektum yrði beitt ef ekki yrði brugðist við.

Eftir 15. janúar 2009 að undangengnum talsverðum samskiptum á milli fulltrúa stefnda, lífeyrissjóðsins og Kópavogsbæjar, sem einkum fólust í því að fá upplýsingar um stöðu lánveitinga til bæjarins, hafði FME ekki frekari afskipti af lánveitingum lífeyrissjóðsins. Lá þá ekki annað fyrir en að lífeyrissjóðurinn hefði gert úrbætur til þess að fjárfestingar samræmdust lögum. Engin efni stóðu því til

frekari afskipta hvað þennan þátt varðaði. FME var þá hins vegar ókunnugt um ákvörðun stjórnar frá 10. október 2008 um að veita Kópavogsbæ allt að 1.000.000.000 króna lán. Enn fremur var FME ókunnugt um að ákvörðun stjórnar var fylgt eftir með enn frekari peningamarkaðslánnum og það eftir að upplýst var um viðvarandi fjárskort Kópavogsbæjar. Eins og gögn málsins sýna vissu allir stjórnarmeðlimir lífeyrissjóðsins þann 15. janúar 2009 að heildarskuld Kópavogsbæjar við sjóðinn væri 580.000.000 króna og að FME hefði ekki verið upplýstur um 330.000.000 króna peningamarkaðslán.

Að ofangreindu virtu verður ekki á það fallist með stefnanda að sú málsmeðferð FME sem hér er lýst hafi verið í andstöðu við málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga. Við meðferð málsins var meðalhófs gætt í hvívetna og það að lokum leitt til lykta á grunni upplýsinga frá lífeyrissjóðnum sjálfum. Enginn grundvöllur var fyrir sjálfstæðri rannsókn FME.

FME gerði ekki athugasemdir aftur við lífeyrissjóðinn fyrr en með bréfum sínum 27. febrúar 2009 og 27. apríl 2009 og þá í tengslum við yfirferð á skýrslu sjóðsins um sundurliðun fjárfestinga vegna 31. desember 2008 eins og áður er rakið. Var talið að fjárfestingar bæjarins samræmdust ekki 5. mgr. 36. gr. laga nr. 129/1997. Eftir bréfaskipti á milli stjórnarformanns og framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins og FME var lífeyrissjóðnum veittur frestur til úrbóta til 29. maí 2009 ellegar yrði dagsektum beitt.

Í samræmi við lagalegar skyldur sínar gerði ytri endurskoðandi athugasemdir þann 7. maí 2009, við framkvæmdastjóra lífeyrissjóðsins vegna tveggja peningamarkaðslánveitinga til Kópavogsbæjar. Með lánveitingunum taldi hann lífeyrissjóðinn hafa brotið gegn 36. gr. laga nr. 129/1997. Stjórn sjóðsins var þegar upplýst um þetta af hálfu framkvæmdastjóra og framsendi hann þeim tölvubréfssamskipti á milli sín og endurskoðandans. Þar kemur m.a. fram sú afstaða stjórnar, sem síðar var áréttuð í yfirlýsingu þeirra frá 19. júní 2009, að þrátt fyrir að lánveitingarnar samræmdust ekki takmörkunum ofangreinds ákvæðis væru þær takmarkanir sveigjanlegar.

Að mati dómsins er ljóst, að eftir að fyrir lá ofangreind athugun FME sem enn á ný leiddi til þess að lífeyrissjóðnum var veittur frestur til að gera ráðstafanir svo að sjóðurinn væri innan fjárfestingaheimilda laga að viðlögðum dagsektum, svo og tilkynning endurskoðanda í samræmi við 42. gr. laga nr. 129/1997, var eðlilegt að FME brygðist við með kæru til ríkislögreglustjóra. Var það enda í samræmi við skyldur FME samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998. Sú ákvörðun var ekki stjórnarsýsluákvörðun heldur mat FME á refsinemi verknaðar og alvarleika hans og í kjölfar þess ákvörðun um málsmeðferð. Um þessa ákvörðun giltu ekki ákvæði IV.-VII kafla stjórnarsýslulaga, eins og fram kemur í lögskýringargögnum með frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit nr. 67/2006 og frumvarpi til breytinga á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði nr. 55/2007 er lutu að breytingum á fyrrgreindri 12. gr. laga nr. 87/1998.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið er þeirri málsástæðu stefnanda hafnað að ákvörðun FME um að kæra hann til lögreglu hafi verið ólögsmæt. Réttindi stefnanda voru með því á engan hátt takmörkuð enda gafst

honum kostur á að gæta hagsmuna sinna og koma að andmælum við meðferð málsins hjá lögreglu. Á grunni þeirrar sjálfstæðu rannsóknar gaf ríkissaksóknari út ákæru á hendur stefnanda.

Stefnandi byggir kröfu sína enn fremur á því að ákvörðun fjármálaráðherra um að skipa umsjónaraðila með lífeyrissjóðnum hafi verið ólögmæt.

Dómurinn hafnar þessari málsástæðu. Samkvæmt 1. mgr. 46. gr. nr. 129/1997 er ráðherra heimilt að skipa lífeyrissjóði umsjónaraðila. Skilyrði þess eru tilgreind í ákvæðinu og geta m.a. lotið að því að hann reynist hafa brotið gegn ákvæðum laganna eða rekstri hans sé ábótavant og kröfum FME samkvæmt 44. gr. ekki sinnt. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skulu stjórn og framkvæmdastjóri lífeyrissjóðs víkja frá störfum þann tíma sem umsjónaraðili starfar.

Eins og áður er rakið hafði FME ástæðu til að ætla að brot stjórnar lífeyrissjóðsins væru meiri háttar og var lögskýlt að standa vörð um þá hagsmuni sjóðfélaga sem voru í húfi. Á því mati bar ráðherra að grundvalla mat sitt á því hvort umsjónaraðili lífeyrissjóðsins yrði skipaður.

Að lokum reisir stefnandi kröfu sína um bætur á því að hann hafi vegna þeirra ákvarðana og athafna FME þurft að þola meiðandi fjölmiðlaumfjöllun. Áður er komist að þeirri niðurstöðu að aðgerðir stefndu hafi verið lögmætar. Stefnandi hefur á engan hátt fært fyrir því rök eða gert sennilegt að umfjöllun fjölmiðla verði rakin til stefndu. Það eitt liggur fyrir að samkvæmt 47. gr laga nr. 129/1997 bar að birta tilkynningu um skipun umsjónaraðila í Lögbirtingi og auglýsa í fjölmiðlum. Hins vegar geta stefndu ekki borið ábyrgð á umfjöllun fjölmiðla sem kann að rísa í kjölfar þess. Verður þessari málsástæðu stefnanda því hafnað.

Eins og rakið hefur verið er það niðurstaða dómsins að aðgerðir stefndu hafi að öllu leyti verið í samræmi við lög. Þannig er ljóst að þeir brutu ekki gegn stefnanda með ólögmætum og sagnæmum hætti. Sú staðreynd að stefnandi hafi verið sýknaður af öllum ákæruatriðum með dómi Héraðsdóms Reykjaness frá 22. maí 2012 breytir hér engu og hafnar dómurinn sjónarmiðum stefnanda um að grundvöllur ákvarðana stefndu hafi í reynd brostið með uppkvaðningu hans. Verða stefndu því sýknaðir af öllum kröfum stefnanda.

Í málinu gerði stefnandi fjárkröfu á hendur stefndu og reisti hana á almennum reglum skaðabótaréttar. Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar í máli nr. 70/2013 athugast að ástæðulaust var að beina dómkröfum í máli þessu að FME samhliða íslenska ríkinu. Með hliðsjón af 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 skal stefnandi greiða stefndu málskostnað sem þykir hæfilegur 550.000 krónur.

Sigríður Hjaltested héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

D Ó M S O R Ð:

Stefndu, íslenska ríkið og Fjármálaeftirlitið, eru sýknaðir af kröfu stefnanda, Ómars Stefánssonar.

Stefnandi greiði stefndu 550.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Hjaltsted