Þriðjudaginn 2. apríl 1996.

Nr. 53/1994. **Seðlabanki Íslands**
(Sveinn Snorrason hrl.)
gegn
**Hallgrími A. Ottóssyni**
(Guðni Á. Haraldsson hrl.)
**og**
**Hallgrímur A. Ottósson**
gegn
**Seðlabanka Íslands**
**viðskiptaráðherra og**
**fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs**
(Jón G. Tómasson hrl.)

Skaðabótamál. Verðbréfasjóður. Bankaeftirlit.

**Dómur Hæstaréttar.**

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Guðrún Erlendsdóttir, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 28. janúar 1994 og krefst aðallega sýknu af öllum kröfum gagnáfrýjanda, en til vara sýknu að svo stöddu. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Málinu var gagnáfrýjað með stefnu 22. mars 1994. Gagnáfrýjandi krefst þess aðallega, að gagnstefndu verði dæmdir in solidum til að greiða sér 1.706.803 krónur með vöxtum samkvæmt 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987 af 1.557.804 krónum frá 18. ágúst 1987 til 20. júlí 1988, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 10. gr. vaxtalaga frá þeim degi af 1.706.803 krónum til greiðsludags, allt að frá dregnum 662.116 krónum, er greiddar hafi verið 18. júní 1990, og „allt gegn framsali gagnáfrýjanda á lýstum kröfum hans í sjóði Ávöxtunar sf. vegna hlutdeildarbréfa, er keypt voru, eftir að skaðabótaábyrgð stofnast". Þá krefst hann þess, að ákvæði héraðdóms um gjafsóknarkostnað verði staðfest og gagnstefndu verði in solidum dæmdir til að greiða sér málskostnað fyrir Hæstarétti, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál. Til vara krefst gagnáfrýjandi staðfestingar hins áfrýj-

aða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Gagnáfrýjandi fékk gjafsókn fyrir Hæstarétti með bréfi dómsmálaráðherra 7. apríl 1994.

Stefndu viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs krefjast aðallega sýknu, en til vara sýknu að svo stöddu. Í báðum tilvikum krefjast þeir málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Með vísun til forsendna héraðsdóms verður ekki talið, að tjón gagnáfrýjanda varði þá hlið á starfsemi Ávöxtunar sf., sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafði gert eindregnar athugasemdir við á árunum 1984 til 1986 á þeim forsendum, að um væri að ræða óheimila viðtöku innlánsfjár með samsvarandi hætti og tíðkast hjá bönkum og sparisjóðum. Gagnáfrýjandi keypti svonefnd ávöxtunarbréf af Verðbréfasjóði Ávöxtunar hf., sem stofnaður var í árslok 1986, á tímabilinu frá janúar til ágúst 1987. Eins og mál þetta liggur fyrir, verður ekki heldur talið, að bankaeftirlitinu hafi á þessu tímabili verið rétt að beita sér fyrir sérstökum aðgerðum gagnvart Verðbréfasjóði Ávöxtunar hf. í því skyni gagngert að stöðva starfsemi hans. Þá verður og staðfest sú niðurstaða héraðsdóms, að ekki hafi verið skilyrði til þess að lögum að synja Pétri Björnssyni, öðrum aðaleiganda Ávöxtunar sf., um leyfi til verðbréfamiðlunar 16. september 1986. Getur leyfisveitingin því ekki varðað stefnda viðskiptaráðherra fébótaábyrgð.

Samkvæmt framansögðu verður bótaábyrgð hvorki byggð á aðgerðum viðskiptaráðherra né athöfnum eða athafnaleysi bankaeftirlits Seðlabankans fram til loka ársins 1987. Úrlausn um bótakröfu gagnáfrýjanda getur því einungis varðað kaup hans á rekstrarbréfum 20. júlí 1988 af Rekstrarsjóði Ávöxtunar hf., sem stofnaður var 18. janúar sama ár.

II.

Almenn verðbréfaviðskipti eiga sér ekki langa sögu hér á landi, og tóku fyrstu lög um þau efni gildi 1. júní 1986, lög nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun. Í 15. gr. þeirra laga voru ákvæði um skyldur og heimildir bankaeftirlits Seðlabankans til eftirlits á verðbréfamarkaði, en það starfar samkvæmt lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Ís-

lands, sbr. áður lög nr. 10/1961. Meginskyldur bankaeftirlitsins í þessu efni voru tvíþættar. Það skyldi annars vegar hafa eftirlit með því, að ekki væri starfrækt verðbréfamiðlun eða verðbréfasjóður nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra. Hins vegar skyldi bankaeftirlitið gæta þess, að slík starfsemi fullnægði ætíð að öðru leyti skilyrðum þessara laga. Í þessu skyni skyldi bankaeftirlitið eiga aðgang að öllum skjölum og upplýsingum hjá verðbréfamiðlara og verðbréfasjóði, sem vörðuðu starfsemina og nauðsynlegar voru við framkvæmd eftirlitsins. Bankaeftirlitið skyldi í janúarmánuði ár hvert semja álitsgerð um efni viðskiptaauglýsinga á verðbréfamarkaði og senda viðskiptaráðherra og verðlagsráði. Þá skyldi bankaeftirlitið tilkynna viðskiptaráðherra sérstaklega, teldi það starfsemi verðbréfamiðlara eða verðbréfasjóðs brjóta í bága við lögin.

Í IV. kafla þágildandi reglugerðar fyrir Seðlabanka Íslands nr. 470/1986 var fjallað um bankaeftirlit. Þar var að finna ákvæði um skyldur og heimildir bankaeftirlitsins til skoðunar hjá innlánsstofnunum og tiltæk úrræði, teldi bankaeftirlitið þær ekki fara að lögum eða öðrum reglum um starfsemi þeirra. Voru þau að hluta sambærileg við 15. gr. laga um verðbréfamiðlun, en að öðru leyti miklum mun víðtækari að efni til. Þannig voru bankaeftirlitinu til dæmis í 33. gr. reglugerðarinnar veittar heimildir til að krefjast úrbóta af innlánsstofnunum innan tiltekins frests, grípa til viðurlaga gagnvart þeim, þar á meðal refsivaxta og dagsekta, og skipa fulltrúa sinn eftirlitsmann með viðkomandi stofnun. Samsvarandi heimildir voru ekki í lögum um verðbréfamiðlun.

Í 2. mgr. 36. gr. reglugerðar fyrir Seðlabankann sagði, að um framkvæmd bankaeftirlitsins gilti, eftir því sem við gæti átt, ákvæði IV. kafla reglugerðarinnar og V. kafla laga nr. 27/1986. Þá sagði í 73. gr., að reglugerðin væri sett samkvæmt lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, „svo og með hliðsjón af . . . V. kafla laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, . . .". Í síðarnefndu lögunum var ekki að finna reglugerðarheimild.

Þegar frumvarp til laga um verðbréfamiðlun var til meðferðar á Alþingi, sendi forstöðumaður bankaeftirlitsins fjárhags- og viðskiptanefnd efri deildar athugasemdir sínar um það. Þar sagði meðal annars: „Verðbréfamiðlun er í eðli sínu sérhæfð fjármunastarfsemi og getur verið allflókin og áhættusöm. Nauðsynlegt er, að allt

innra skipulag slíkrar starfsemi sé með þeim hætti, að trausti almennings og annarra, sem skipta við verðbréfamiðlara, sé ekki misboðið. . . . Ákvæði V. kafla frv. um eftirlit mættu vera fyllri . . . Teldi ég vera til bóta að 15. gr. frumvarpsins hljóðaði svo: „Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skal hafa eftirlit með starfsemi verðbréfamiðlara og verðbréfasjóða. Ákvæði IV. kafla laga . . . um Seðlabanka Íslands skulu gilda um framkvæmd eftirlitsins, eftir því sem við getur átt." . . . Með slíku ákvæði er opinbert eftirlit með starfsemi verðbréfamiðlara starfrækt með svipuðum hætti og með innlánsstofnunum, og gilda um það sömu heimildir bankaeftirlitsins til eftirlits og sömu skyldur til aðgerða og heimildir til athugasemda og þar greinir að breyttu breytanda." Þessi tillaga forstöðumanns bankaeftirlitsins var ekki tekin upp í texta frumvarpsins á Alþingi.

Með hliðsjón af þessari málsmeðferð og almennum lögskýringarsjónarmiðum verða ríkari skyldur ekki lagðar á bankaeftirlit Seðlabankans til eftirlits með verðbréfamiðlun en beinlínis urðu leiddar af 15. gr. laga nr. 27/1986. Ákvæði IV. kafla reglugerðar fyrir bankann gátu því ekki átt við um þetta eftirlit umfram það, sem í greininni sagði.

Það var ekki fyrr en með lögum nr. 20/1989 um verðbréfaviðskipti og verðbréfasjóði, sem leystu lög nr. 27/1986 af hólmi, að sömu reglur voru látnar gilda um eftirlit bankaeftirlits Seðlabankans með starfsemi fyrirtækja á verðbréfamarkaði og innlánsstofnana, sbr. 1. mgr. 34. gr. laganna. Þá var það fyrst með þeim lögum, að settar voru ýtarlegar reglur um skipulag og starfshætti verðbréfasjóða.

III.

Hinn 31. janúar 1988 sendi bankaeftirlitið viðskiptaráðuneytinu tilkynningu um auglýsingar um ávöxtunarbréf Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986. Bankaeftirlitið átti síðan 7. mars 1988 fund með Gísla Gíslasyni, stjórnarformanni Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf., dr. Páli Sigurðssyni, stjórnarformanni Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., og Pétri Björnssyni, öðrum framkvæmdastjóra Ávöxtunar sf., en það félag fór með framkvæmdastjórn fyrir báða verðbréfasjóðina. Samkvæmt greinargerð bankaeftirlitsins 10. maí 1989 fundu fulltrúar þess meðal annars að orða-

lagi auglýsinga um ávöxtunarbréf varðandi bindiskyldu og ávöxtunarprósentu. Fram kom, að Pétri Björnssyni væri ekki kunnugt um, hvernig þessi auglýsta hlutfallstala, 14% umfram verðbólgu, væri fengin. Hún segði ekki til um raunverulega ávöxtun, en stefnt væri að henni. Bankaeftirlitið gerði mjög ákveðnar athugasemdir við þessa framkvæmd og krafðist úrbóta. Þá kom einnig fram, að gengi ávöxtunarbréfa væri reiknað út vikulega, en ekki daglega, eins og þó væri sagt í texta bréfanna. Umræður urðu um eðli hins nýstofnaða Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf., og viku fulltrúar bankaeftirlitsins að því, „hvort nægileg kynning hefði farið fram gagnvart almenningi á því af hálfu félagsins, að hér væri farið inn á nýtt svið og mun áhættumeira en aðrir verðbréfasjóðir stunduðu". Þá kom og fram, að „engar takmarkanir voru á fjárfestingum sjóðsins í einstökum fyrirtækjum".

Bankaeftirlitið kallaði 17. maí 1988 eftir ársreikningum Ávöxtunar sf. og Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. fyrir árið 1987. Bankaeftirlitið fékk ársreikning verðbréfasjóðsins 31. maí, en löggiltur endurskoðandi hafði sent hann stjórn félagsins 20. mars 1988. Ársreikningur Ávöxtunar sf., sem sendur var eigendum 1. júlí 1988, barst bankaeftirlitinu ekki fyrr en 8. ágúst sama ár þrátt fyrir eftirgangsmuni þess bæði bréflega 14. júní og á fundi 12. júlí.

Í ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. 1987 kom fram, að skuld Ávöxtunar sf. við sjóðinn væri 16.800.000 krónur, en á stjórnarfundi verðbréfasjóðsins 28. október 1987 hafði verið samþykkt „að veita Ávöxtun sf. heimild til 5% yfirdráttar af veltu hverju sinni", og átti full ávöxtunarkrafa að reiknast af slíkum yfirdrætti. Á fundi stjórnar sjóðsins 16. júní 1988 kom hins vegar fram, að þessi yfirdráttarskuld væri þá orðin 72.613.687 krónur.

## IV.

Dr. Páll Sigurðsson sagði af sér stjórnarformennsku í Verðbréfasjóði Ávöxtunar hf. á stjórnarfundi 29. júní 1988. Í bréfi til stjórnar sjóðsins sama dag gerði hann grein fyrir ástæðum afsagnar sinnar. Þar kemur fram, að hún eigi rætur að rekja til ágreinings milli hans og annarra stjórnarmanna um fjárfestingarstefnu verðbréfasjóðsins, einkum „þau miklu fjármunatengsl, sem verið hafa milli Verðbréfasjóðsins annars vegar og þeirra aðila hins vegar, sem annast rekstur

sjóðsins eða fyrirtækja, sem þeir eiga verulegan hlut í". Fráfarandi formaður benti sérstaklega á, að skuld Ávöxtunar sf. við sjóðinn væri orðin „um það bil 72 milljónir kr., sem er margföld sú upphæð, sem heimiluð er sem „yfirdráttur" Ávöxtunar sf. gagnvart sjóðnum samkvæmt stjórnarsamþykktum þar um". Hann sagði jafnframt, að samkvæmt þeirri 5% yfirdráttarheimild, sem áður var nefnd, „mætti skuldin nú í allra hæsta lagi nema um 17 milljónum kr. en er orðin meira en fjórföld sú fjárhæð". Lýsti stjórnarformaðurinn ábyrgð á þessu á hendur öðrum stjórnarmönnum.

Bankaeftirlitinu barst tilkynning um afsögnina frá fyrrverandi stjórnarformanni 4. júlí 1988. Bréf hans til stjórnar verðbréfasjóðsins fylgdi ekki með, og engar ástæður voru greindar. Fram er komið, að forstöðumaður bankaeftirlitsins hafði af þessu tilefni símsamband við dr. Pál Sigurðsson skömmu síðar, en þá greinir á um efni símtalsins. Eftir almennum sönnunarreglum og með hliðsjón af því, að bankaeftirlitið fékk ekki í hendur bréf dr. Páls til sjóðstjórnarinnar, verður að telja ósannað, að bankaeftirlitið hafi fengið frekari upplýsingar um afsögnina en þær, að samstarfsörðugleikar og ágreiningur um starfsaðferðir hafi valdið henni.

V.

Hinn 12. júlí 1988 áttu fulltrúar bankaeftirlitsins fund með Pétri Björnssyni og Reyni Ragnarssyni, löggiltum endurskoðanda, um málefni Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. Í áðurnefndri greinargerð bankaeftirlitsins 10. maí 1989 kemur fram, að eftir þennan fund hafi vaknað „vissar grunsemdir um það, að ýmsir þættir í starfsemi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. og viðskipti á milli skyldra aðila innan þessara fyrirtækja og fyrirtækja í eigu Ármanns Reynissonar, Péturs Björnssonar og Ávöxtunar sf. væru með þeim hætti, að ekki gæti talist eðlilegt. Hins vegar voru þær skýringar, sem fram komu af hálfu forráðamanna fyrirtækisins á fundinum, ekki þess eðlis, að það gæfi tilefni til þess að grípa til sérstakra aðgerða þá þegar, en lögð áhersla á, að ársreikningur fyrir Ávöxtun sf. bærist bankaeftirlitinu, um leið og hann lægi fyrir". Eins og áður sagði, hafði ársreikningurinn, sem barst bankaeftirlitinu ekki fyrr en 8. ágúst 1988, verið sendur stjórn Ávöxtunar sf. 1. júlí. Ekki verður séð, að bankaeftirlitinu hafi verið gerð grein fyrir þessu á fundinum, en í greinar-

gerðinni segir: „Á fundinum kom m. a. fram að uppgjör á ársreikningi Ávöxtunar sf. fyrir árið 1987 væri á lokastigi og yrði fljótlega sent bankaeftirlitinu.“

VI.

Þegar löggiltur endurskoðandi sendi eigendum Ávöxtunar sf. margnefndan ársreikning 1. júlí 1988, lét hann fylgja honum bréf, þar sem fram komu ábendingar og viðvörunarorð um varhugaverða stöðu félagsins. Þar sagði meðal annars, að fjárfesting félagsins í fasteignum væri mjög áhættusöm og „gæti leitt til mikilla vandræða fyrir félagið, t. d. ef samdráttur yrði í þjóðfélaginu“. Þá kemur fram, að óeðlilega miklar skuldbindingar með föstum gjalddögum hvíli á félaginu, og geti það leitt til vanskila og greiðsluerfiðleika. Jafnframt segir, að töluvert sé af ófrágengnum málum í bókhaldi. Við gerð ársreikningsins hafi viðskiptareikningar, víxlar í vanskilum og skuldabréfaeign verið vaxtareiknað, en engin tök hafi verið á að sannreyna virði þessara krafna.

Í tilefni afsagnar dr. Páls Sigurðssonar úr stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. ritaði hæstaréttarlögmaður, sem hafði gegnt ýmsum lögmannsstörfum fyrir sjóðinn og Ávöxtun sf. fram á haustið 1987, bréf til stjórnarinnar 12. júlí 1988. Taldi hann sér skylt að koma ábendingum á framfæri við stjórnina og sagði meðal annars: „Hin mikla skuld Ávöxtunar sf. við Verðbréfasjóð Ávöxtunar hf. ætti að vera stjórn sjóðsins alvarlegt áhyggjuefni, enda tel ég að slíkt fari í bága við 1. og 2. tl. 3. gr. samþykkta Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., sem stjórninni ber að sjá um, að fylgt sé, sbr. 1. tl. 26. gr. samþykktanna svo og almennar reglur. Auk þess hef ég efasemdir um, að sú staða, sem upp er komin og lýst er í bréfi dr. Páls Sigurðssonar, fái samrýmst meginreglum þeim, sem lög nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun eru reist á, svo og almennum sjónarmiðum um starfsemi verðbréfasjóða.“ Lögmaðurinn benti á, að skoðun af hálfu bankaeftirlitsins nú myndi líklega leiða til opinberrar rannsóknar á starfsemi sjóðsins og sviptingar leyfis til rekstrar verðbréfamiðlunar.

Ekki er fram komið, að bankaeftirlit Seðlabankans hafi fengið bréf hins löggilta endurskoðanda í hendur fyrr en 23. ágúst 1988, eftir að skoðun var hafin á Ávöxtun sf. og verðbréfasjóðunum, og bréf lögmannsins ekki fyrr en í byrjun september sama ár.

VII.

Eins og áður greinir, barst bankaeftirlitinu ársreikningur Ávöxtunar sf. fyrir árið 1987 8. ágúst 1988, en þar kom meðal annars fram, að eigið fé félagsins var í árslok neikvætt um rúmlega 4 milljónir króna. Sama dag var ákveðið að hefja skoðun á félaginu og verðbréfasjóðunum. Í minnisblaði forstöðumanns bankaeftirlitsins þann dag til bankastjóra Seðlabankans segir, að hann verði í sumarleyfi frá 10. til 31. ágúst, en hann hafi beðið þrjá starfsmenn að skoða starfsemina og hafa skýrslu tilbúna, þegar hann kæmi aftur. Hann bendir sérstaklega á neikvætt eigið fé og segir enn fremur, að „starfsemi ávöxtunarsjóðs fyrirtækisins (sé) vafasöm, svo að ekki sé meira fullyrt". Af hálfu bankaeftirlitsins hafa þær skýringar verið gefnar, að vegna aðstæðna innan þess hafi ekki verið unnt að hefja skoðun fyrr en 17. ágúst, en hún hafi þó dregist til 22. ágúst 1988 vegna fjarveru Péturs Björnssonar, leyfishafa til verðbréfamiðlunar.

Bankaeftirlitið lauk skoðun sinni 5. september 1988, og var skýrsla um hana send viðskiptaráðherra og ríkissaksóknara sama dag. Ráðherra svipti Pétur Björnsson samdægurs leyfi til verðbréfamiðlunar, og tók skilanefnd við uppgjöri verðbréfasjóðanna 7. september 1988.

VIII.

Á það verður að fallast, að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands hafi haft tilefni til þess að ganga fyrr og af meiri festu en gert var eftir upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum Ávöxtunar sf. og Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., þegar líða tók á árið 1988, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986. Er þá bæði að líta til fundarins 7. mars 1988 og fyrri samskipta bankaeftirlitsins við forsvarsmenn þessara félaga. Bankaeftirlitið hafði ríka ástæðu til tortryggni, og á því hvíldi skylda til frumkvæðis. Á hinn bóginn er þess að gæta, að verðbréfamarkaður, sem var í mótun hér á landi og bjó ekki við ýtarlegar lagareglur, er viðkvæmur fyrir beinum afskiptum opinberra eftirlitsaðila, og verða þau að byggjast á traustum grundvelli. Þá er ljóst, að upplýsingum um raunverulega stöðu félaganna var ýmist haldið leyndum fyrir bankaeftirlitinu eða látið undir höfuð leggjast að koma þeim á framfæri við forstöðumann þess. Hafa framkvæmdastjórar félaganna og löggiltur endurskoðandi þeirra verið látnir sæta

refsiábyrgð með dómi Hæstaréttar 11. júní 1992 fyrir að standa í sameiningu að villandi ársreikningi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. 1987 og tilgreina ranglega tölur um hag Ávöxtunar sf. í ársreikningi sama árs í því skyni að blekkja með því í lögskiptum við skattyfirvöld og bankaeftirlit. Þá verður að gera ráð fyrir því, að bankaeftirlitið hefði látið til skarar skríða fyrr en í ágúst 1988, ef það hefði fengið örugga vitneskju um efni áðurnefndra bréfa fráfarandi stjórnarformanns Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. 29. júní og hins löggilta endurskoðanda 1. júlí. Ósannað er, að bankaeftirlitinu hafi verið kunnugt um umfang yfirdráttar Ávöxtunar sf. hjá verðbréfasjóðnum fyrr en við skoðun þess hjá fyrirtækjunum í ágústmánuði.

Þegar þetta er virt í heild, verður ekki talið, að bankaeftirlit Seðlabankans hafi sýnt af sér saknæmt athafnaleysi og þannig bakað sér fébótaábyrgð gagnvart gagnáfrýjanda. Verður aðaláfrýjandi því sýknaður af öllum kröfum hans.

Eftir þessum úrslitum reynir ekki á ábyrgð stefnda fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs.

Rétt þykir, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður. Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda á báðum dómstigum greiðist úr ríkissjóði, eins og í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

Aðaláfrýjandi, Seðlabanki Íslands, og stefndu, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, eiga að vera sýknir af kröfum gagnáfrýjanda, Hallgríms A. Ottóssonar.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður gagnáfrýjanda á báðum dómstigum greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningslaun talsmanns hans í héraði, Arnmundar Backman hæstaréttarlögmanns, 400.000 krónur, og málflutningslaun talsmanns hans fyrir Hæstarétti, Guðna Á. Haraldssonar hæstaréttarlögmanns, 300.000 krónur.

**Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 13. janúar 1994.**

Stefnandi máls þessa er Hallgrímur A. Ottósson, kt. 261132-3119, Eiðistorgi 3, Seltjarnarnesi. Stefnt er Seðlabanka Íslands vegna bankaeftirlits

Seðlabankans, Kalkofnsvegi 1, Reykjavík, og viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs. Málið var höfðað með framlagningu stefnu í dómi 24. september 1991 og var dómtekið 3. desember sl. Aðilum var gefinn kostur á endurflutningi fyrr í dag, en þeir töldu hann óþarfan.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndu verði dæmdir til greiðslu skaðabóta in solidum, að fjárhæð 1.706.803 kr., með vöxtum skv. 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987, sbr. 2. gr. laga nr. 67/1989, af 1.557.804 krónum frá 18. ágúst 1987 til 20. júlí 1988, en af stefnufjárhæð frá þeim degi til 20. nóvember 1988, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 10. gr. vaxtalaga frá þeim degi til greiðsludags, allt að frá dregnum 662.116 krónum, er greiddar voru 18. júní 1990. Stefnandi krefst þess, að dráttarvextir leggist við höfuðstól á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 20. nóvember 1989. Þá krefst hann málskostnaðar að skaðlausu að mati dómsins, að málskostnaður beri dráttarvexti frá 15. degi eftir dómsuppkvaðningu og dráttarvextir leggist við höfuðstól á tólf mánaða fresti.

Stefnandi hefur gjafsókn í máli þessu.

Stefndi Seðlabanki Íslands krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati dómsins.

Stefndu viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs krefjast aðallega sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi, til vara sýknu að svo stöddu og málskostnaðar, til þrautavara, að stefnukröfur verði lækkaðar og málskostnaður felldur niður.

Í máli þessu krefst stefnandi skaðabóta vegna tjóns, er hann varð fyrir við það, að starfsemi Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. og Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf. var hætt og hlutdeildarbréf hans í sjóðnum reyndust lítils virði.

I.

Árið 1983 hóf sameignarfélagið Ávöxtun starfsemi í Reykjavík, en eigendur þess voru Ármann Reynisson og Pétur Björnsson. Félagið stundaði viðskipti á verðbréfamarkaði, og m. a. var almenningi boðið að gera við félagið svonefnda ávöxtunarsamninga. Sá þáttur starfseminnar sætti opinberri rannsókn að frumkvæði bankaeftirlits Seðlabankans, en rannsóknin beindist að ætluðum brotum gegn lögum nr. 86/1985 og 87/1985. Að rannsókn lokinni ákvað ríkissaksóknari, að ekki væri þörf frekari aðgerða, og lauk því máli þannig 11. september 1986.

Um áramót 1986–87 var stofnað hlutafélagið Verðbréfasjóður Ávöxtunar, sem hófst handa um rekstur verðbréfasjóðs undir því nafni. Síðar var hlutafélagið Rekstrarsjóður Ávöxtunar stofnað, og starfrækti það jafnframt verðbréfasjóð með því nafni. Framkvæmdastjórn og dagleg umsjón sjóð-

anna var í höndum Ávöxtunar sf., þar sem þeir Ármann og Pétur stjórnuðu. Þeir voru jafnframt í stjórnum sjóðanna ásamt lögfræðingum, er gegndu formennsku.

Verðbréfasjóður Ávöxtunar hf. og Rekstrarsjóður Ávöxtunar hf. hófu fljótlega eftir stofnun útgáfu hlutdeildarskírteina, og var gengi bréfanna skráð af Ávöxtun sf. Stefnandi keypti svonefnd ávöxtunarbréf af Verðbréfasjóði Ávöxtunar hf. Kaupin voru gerð sex sinnum á tímabilinu 13. janúar til 18. ágúst 1987. Kaupverð var samtals 1.557.804 kr., en nafnverð bréfanna var 1.325.000 kr. Þá keypti hann 20. júlí 1988 svonefnd rekstrarbréf af Rekstrarsjóði Ávöxtunar hf., að nafnverði 122.000 kr., fyrir 148.999 kr.

Bankaeftirlitið hóf sérstaka rannsókn á starfsemi sjóðanna 22. ágúst 1988, og í framhaldi af því var starfrækslu þeirra hætt og skilanefndir kosnar að fyrirlagi bankaeftirlitsins. Hafa eigendum hlutdeildarskírteina í sjóðunum tveimur verið greidd liðlega 40% af nafnverði skírteinanna, og telja skilanefndirnar hverfandi líkur á frekari úthlutun.

II.

Í stefnu lýsir stefnandi málatilbúnaði sínum m. a. svo:

„Mál þetta er höfðað gegn Seðlabanka Íslands vegna saknæmrar vanrækslu bankaeftirlitsins og gegn viðskiptaráðherra vegna saknæmrar vanrækslu ráðuneytisins við útgáfu leyfisbréfs til verðbréfamiðlunar og gegn fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, en skv. 2. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum Seðlabankans. Skv. 25. gr. sömu laga er yfirstjórn bankans í höndum viðskiptaráðherra og bankaráðs. Stefnandi telur, að það tjón, sem hann hefur orðið fyrir, megi rekja beint til þessarar saknæmu vanrækslu stefndu á eftirlitsskyldum sínum.

Stefnandi heldur því fram, að eftir þrot sjóðanna haustið 1988 hafi komið í ljós langvarandi misferli tveggja forsvarsmanna sjóðanna og bein lögbrot. Flest af því hafi verið atriði, er bankaeftirlitið hefði getað bætt úr, ef það hefði farið eftir þeim lögum og reglum, sem giltu á þeim tíma.

Stefnandi kveðst líta svo á, að hann „hafi verið féflettur með vitneskju stefndu", en þeir hafi haft undir höndum upplýsingar um ólöglega starfsemi og mikla fjármálaóreiðu forráðamanna Ávöxtunar sf. Einföld skoðun hefði leitt í ljós, að þeir viðskiptahættir, sem að lokum leiddu til hruns sjóðanna, voru stundaðir nánast frá upphafi starfseminnar.

Bankaeftirlitið var frá upphafi ósammála niðurstöðu ríkissaksóknara árið 1986 varðandi málefni Ávöxtunar sf. og taldi hana byggða á öðrum sjónarmiðum en þeim, að ekki hafi verið brotin lög með starfseminni. Vegna þessa hafði bankaeftirlitið ríkar skyldur til eftirlits með fjárreiðum sjóð-

anna, enda skipti afstaða ríkissaksóknara engu máli um eftirlitsskyldur bankaeftirlitsins. Þetta átti allra síst við, eftir að sett höfðu verið ný lög um verðbréfamiðlun og um Seðlabanka, þar sem heimildir bankaeftirlitsins til afskipta af fyrirtækjum af þessum toga voru stórauknar og hert á eftirlitsskyldu."

Stefnandi heldur því fram, að með hliðsjón af skoðun bankaeftirlitsins í febrúar 1987 og í ljósi nýrrar löggjafar, þ. e. laga nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun og nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, hafi starfsmenn bankaeftirlitsins vanrækt eftirlitsskyldur sínar. Stefnandi telur í sjö liðum atriði, er hann segir, að bankaeftirlitinu hafi verið ljós eða mátt vera ljós:

„1. að Ávöxtun sf. hélt áfram að brjóta lög, eftir að ákvörðun ríkissaksóknara lá fyrir,
2. að bókhaldi og innra eftirliti fyrirtækjanna var ábótavant frá upphafi,
3. að tölvukerfi fyrirtækjanna réð ekki við viðskiptin frá upphafi,
4. að áhættan var í hámarki frá upphafi,
5. að auglýsingar fyrirtækjanna voru rangar og villandi,
6. að skriflegar reglur um ráðstöfun Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. voru ekki til þrátt fyrir ákvæði samþykkta félagsins,
7. að um óeðlileg viðskipti milli skyldra aðila innan fyrirtækjanna var að ræða."

Stefnandi segir, að bankaeftirlitið hafi fylgt eftir skyldum sínum skv. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986 með tilviljanakenndum hætti. Ekki hafi verið farið reglulega á starfsstöðvar og ekki aflað mánaðarskýrslna um starfsemina. Bankaeftirlitinu hafi verið kunnugt um, að meginhluta árs 1987 hafi auglýsingar Ávöxtunar sf. gefið rangar upplýsingar um bindiskyldu og gengi og auglýst ranga ávöxtunarprósentu.

Stefnandi segir, að bankaeftirlitið hafi aldrei sent viðskiptaráðherra tilkynningu skv. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 27/1986, þrátt fyrir það að það drægist að standa skil á endurskoðuðum ársreikningum og þegar ársreikningar bárust óendurskoðaðir og óeðlilega seint.

Umfjöllun um málsástæður sínar dregur stefnandi saman með þessum orðum:

„Af öllu því, sem að framan er rakið, er ljóst, að bankaeftirlitið sýndi ekki frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, það rækti ekki eftirlitið með markvissum og skipulegum hætti í anda sjálfstæðra stjórnsýsluaðferða, og það brást ekki við þeim upplýsingum, vísbendingum og grunsemdum, sem það hafði, fyrr en í óefni var komið."

III.

Af hálfu stefnda Seðlabanka Íslands er fyrst tekið fram, að stefnandi hafi sjálfur kosið að ávaxta sparifé sitt með kaupum þeirra bréfa, er málið snýst um. Hann hafi valið þennan kost fremur en aðra möguleika, er í boði hafi verið, væntanlega í von um betri ávöxtun. Áhættuna af þessari ákvörðun verði stefnandi að bera sjálfur.

Um fjárhagslega ábyrgð vegna þeirra viðskipta, er stefnandi átti við Verðbréfasjóð Ávöxtunar hf. og Rekstrarsjóð Ávöxtunar hf., séu ákvæði í 12. – 14. gr. laga nr. 27/1986. Af því leiði, að ef stefnandi telji bréfin hafa skort einhverja þá eiginleika, er áskildir hafi verið, skuli hann beina kröfum sínum að þeim aðilum, er gáfu bréfin út.

Hafi hann orðið fyrir tjóni vegna refsiverðrar háttsemi, hljóti hann að beina kröfum sínum að þeim, er höfðu í frammi þá refsiverðu háttsemi.

Seðlabankinn heldur því fram, að bankaeftirlit bankans hafi sinnt skyldum sínum svo sem tilefni var til. Þá skorti öll skilyrði um huglæga afstöðu, skaðvæni og orsakasamhengi.

Enn fremur er því haldið fram, að engin sönnun liggi fyrir um það, hvort og hve miklu tjóni stefnandi hafi orðið fyrir. Skilanefndir sjóðanna hafi ekki lokið störfum, og ekki sé óhugsandi, að til frekari greiðslna komi.

Af hálfu stefnda viðskiptaráðherra er því mótmælt, að skylda hans til eftirlits með Seðlabanka sé með þeim hætti, er stefnandi heldur fram, og að sýnt hafi verið fram á vanrækslu hans á þeirri eftirlitsskyldu.

Þá telur viðskiptaráðherra, að eðlilega hafi verið staðið að útgáfu leyfisbréfs til verðbréfamiðlunar til handa Pétri Björnssyni. Pétur hafi fullnægt öllum skilyrðum 4. gr. laga nr. 27/1986, og fyrir hafi legið ákvörðun ríkissaksóknara um, að ekki væri ástæða til frekari aðgerða vegna þeirrar rannsóknar, er staðið hafði yfir á starfsemi Ávöxtunar sf. Er svo var komið, hafi ráðherra í raun verið skylt að gefa út leyfisbréfið.

Þá er því mótmælt, að fjármálaráðherra verði dæmdur til bótagreiðslu óskipt með stefnda Seðlabanka Íslands. Ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum Seðlabankans verði ekki talin vera nema óbein.

Kröfu um sýknu að svo stöddu styðja stefndu viðskipta- og fjármálaráðherra við það, að enn sé óvíst, hvort og þá hve mikið tjón stefnanda sé. Enn fremur sé ábyrgð þeirra einungis til vara, er reynt hafi á bótaskyldu stjórnarformanna og endurskoðanda sjóðanna.

IV.

Svo sem stefnandi hefur skýrt í málflutningi sínum, var frá upphafi stofnunar Ávöxtunar sf. gerð athugasemd við starfsemi fyrirtækisins af hálfu bankaeftirlits Seðlabankans. Í fyrstu lutu athugasemdirnar einkum að ætl-

uðum brotum á lögum með viðtöku eiginlegs innlánsfjár á sama hátt og bankar og sparisjóðir. Ekki verður talið, að í þessu hafi falist einhvers konar vísbending um það, sem í vændum var, er sömu aðilar stóðu að stofnun Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf. og síðar Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf., og að áliti dómsins verður tjón stefnanda ekki rakið til þessa þáttar í starfsemi Ávöxtunar sf.

Telja verður, að viðskiptaráðherra hafi verið skylt að lögum að veita Pétri Björnssyni leyfi til verðbréfamiðlunar, svo sem gert var. Verður bótaskylda eigi á því reist, að ranglega hafi verið að þeirri leyfisveitingu staðið.

Í greinargerð bankaeftirlits Seðlabankans, dags. 10. maí 1989, kemur m. a. fram, að eftir að Verðbréfasjóður Ávöxtunar hf. var stofnaður, komu starfsmenn eftirlitsins á starfsstöð Ávöxtunar sf. 24. febrúar 1987. Voru þá gerðar nokkrar athugasemdir um starfsemina. M. a. kom þá fram, að í smíðum væri á vegum verkfræðistofu hugbúnaður til að halda utan um viðskipti sjóðsins. Síðan er í skýrslunni lýst tilraunum til að fá endurskoðaðan ársreikning Ávöxtunar sf. fyrir árið 1986. Áritun endurskoðanda barst ekki fyrr en í desember 1987.

Hinn 7. mars 1988 var haldinn fundur í skrifstofu bankaeftirlitsins, sem stjórnarmenn í verðbréfasjóðunum sóttu, þ. á m. Pétur Björnsson. Á þessum fundi var af hálfu eftirlitsins m. a. óskað skýringar á ástæðum þess, að sama ávöxtunarprósenta hefði verið auglýst á ávöxtunarbréfunum meginhluta árs 1987. Pétur Björnsson gaf þá skýringu, að þar væri um að ræða ávöxtunarprósentu, sem stefnt væri að, en ekki raunverulega ávöxtun. Segir í skýrslu bankaeftirlitsins, að gerðar hafi verið „mjög ákveðnar athugasemdir“ við þessa framkvæmd, „ef rétt væri“, og krafist úrbóta. Ekki er hins vegar að sjá, að gengið hafi verið eftir upplýsingum um, hver raunveruleg ávöxtun væri eða hefði verið með réttu.

Á fundi 29. júní 1988 sagði dr. Páll Sigurðsson sig úr stjórn Verðbréfasjóðs Ávöxtunar hf., en hann hafði verið formaður stjórnarinnar frá upphafi. Tilkynnti Páll bankaeftirlitinu afsögn sína, og barst sú tilkynning eftirlitinu 4. júlí.

Við skýrslutöku hér fyrir dómi kom fram, að Páll og Þórður Ólafsson, forstöðumaður bankaeftirlitsins, ræddust við í síma fyrri hluta júlímánaðar. Páll bar, að hann hefði skýrt Þórði frá ástæðum afsagnar sinnar. Kveðst hann hafa skýrt frá skuldastöðunni í stórum dráttum, þ. á m. miklum skuldum Ávöxtunar sf. við verðbréfasjóðinn svo og fyrirtækja, er þeir Ármann Reynisson og Pétur Björnsson áttu að miklum hluta.

Telja verður, að afsögn dr. Páls Sigurðssonar og ástæður þær, er telja verður sannað, að hann hafi skýrt forstöðumanni bankaeftirlitsins frá, svo

og fyrri athugasemdir, er eftirlitið hafði gert, og álit þess á öðrum fyrirsvarsmönnum Ávöxtunar sf. hafi gefið eftirlitinu brýnt tilefni til nákvæmrar athugunar á verðbréfasjóðunum tveimur. Fundur sá, er haldinn var í skrifstofu bankaeftirlitsins 12. júlí 1988, verður ekki talinn hafa verið nægileg aðgerð af þess hálfu. Verður ekki annað séð en þar hafi einungis verið farið yfir stöðuna, eins og hún hafi verið um áramót 1987–1988, en ekki vikið beinlínis að stöðunni þá stundina. Verður ekki talið, að sú framganga eftirlitsins að hefja raunverulega rannsókn meira en mánuði síðar hafi verið fullnægjandi framkvæmd á þeim skyldum, er 15. gr. laga nr. 27/1986 felldi á bankaeftirlitið.

Telja verður, að á framangreindu tímamarki, þ. e. 12. júlí 1988, hafi þegar verið svo komið, að verðmæti sjóðanna hafi ekki verið nema brot af því, sem upp gefið var og ætlast var til. Augljóst er, að þá hafi skuldasöfnun skyldra aðila við verðbréfasjóðina verið í hróplegu ósamræmi við markmið sjóðanna, og þá þegar fullvíst, að til hruns myndi koma innan skamms. Verður vanræksla bankaeftirlitsins ekki talin hafa orðið til þess, að fé stefnanda, er hann hafði fram til þess tíma lagt fram, hafi glatast. Hins vegar verður talið, að þá hafi verið svo komið, að brýn skylda hvíldi á eftirlitinu skv. 15. gr. laga nr. 27/1986 að framkvæma skoðun á eignasamsetningu sjóðanna og starfseminni í heild. Verður að telja ljóst af atvikum málsins og því, er síðar er upplýst um skuldastöðu nátengdra aðila, að þá þegar hafi staðan verið slík, að skylt hafi verið að stöðva starfsemi sjóðanna.

Samkvæmt þessu verður að telja, að brýn skylda hafi hvílt á bankaeftirliti Seðlabankans 12. júlí 1988 að hefja nákvæma athugun á starfsemi Ávöxtunar sf. og verðbréfasjóða í umsjá fyrirtækisins. Vafalaust er, að slík rannsókn hefði þegar í stað leitt til rekstrarstöðvunar, svo sem reyndin varð einum og hálfum mánuði síðar. Verður því talið vera orsakasamhengi milli þessarar vanrækslu bankaeftirlitsins og þess tjóns, er stefnandi varð fyrir vegna kaupa á hlutdeildarskírteinum 20. júlí 1988. Verður bótaskylda Seðlabankans viðurkennd, að því er þann hluta málsins varðar.

Samkvæmt framansögðu verður stefndi Seðlabanki Íslands dæmdur til að greiða stefnanda skaðabætur, sem svara til kaupa hans á hlutdeildarskírteinum Rekstrarsjóðs Ávöxtunar hf. 20. júlí 1988. Kaupin námu 148.999 krónum, en skv. sundurliðun skilanefndar hafa stefnanda verið greiddar 49.483 kr. vegna hlutdeildar í sjóðnum. Verður að telja yfirlýsingu nefndarinnar, dags. 11. febrúar 1993, nægja sönnun þess, að til frekari greiðslna mun ekki koma. Bótafjárhæð nemur því 99.516 krónum, og verða vextir dæmdir svo sem í dómsorði greinir, en rétt er að dæma vexti frá þeim degi, er kaupin voru gerð.

Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun, er lýtur ekki stjórn viðskiptaráðherra í daglegum rekstri. Verður ríkissjóður því ekki dæmdur til bótagreiðslu óskipt með bankanum, svo sem krafist er.

Stefnanda var veitt gjafsókn í máli þessu með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. mars 1993. Verður því að ákveða greiðslu málskostnaðar hans úr ríkissjóði. Málflutningsþóknun Arnmundar Backman hrl. þykir hæfilega ákveðin 400.000 kr. Hefur þá ekki verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Stefndi Seðlabanki Íslands verður dæmdur til að greiða 500.000 kr. í málskostnað til ríkissjóðs. Að öðru leyti fellur málskostnaður milli aðila niður.

Dóm þennan kveða upp Jón Finnbjörnsson, settur héraðsdómari, og héraðsdómararnir Allan Vagn Magnússon og Helgi I. Jónsson.

Dómsorð:

Stefndi Seðlabanki Íslands greiði stefnanda, Hallgrími A. Ottóssyni, 99.516 kr. með vöxtum skv. 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987, sbr. 2. gr. laga nr. 67/1989, frá 20. júlí 1988 til 20. nóvember 1988, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 10. gr vaxtalaga frá þeim degi til greiðsludags. Dráttarvextir leggist við höfuðstól á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 20. nóvember 1989.

Stefndu viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs skulu vera sýknir af kröfum stefnanda.

Málskostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þ. m. t. málflutningsþóknun Arnmundar Backman hrl., 400.000 kr.

Stefndi Seðlabanki Íslands greiði 500.000 kr. í málskostnað til ríkissjóðs.

Að öðru leyti fellur málskostnaður niður.