

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Með vísan til samþykktar Alþingis hinn 5. desember 2008 kaus núverandi ríkisstjórn Íslands að fara þá leið til lausnar sem endurspeglast í frumvarpi stjórnarinnar og fylgigögnum þess sem fjárlaganefnd fékk til meðferðar 6. júlí 2009. Í nefndaráliti við 2. umræðu málsins á Alþingi er færður fram ítarlegur rökstuðningur fyrir þeirri afstöðu 1. minni hluta að ríkisstjórnin hafi ekki farið að fyrirmælum Alþingis við úrvinnslu málsins. Til frekari rökstuðnings þessari skoðun er í þessu framhaldsnefndaráliti við 3. umræðu málsins gerð grein fyrir því hvernig fyrirmæli Alþingis, sem felast í ályktun þess hinn 5. desember 2008, voru virt að vettugi við samningsgerðina um Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. Enn fremur verður hér gerð grein fyrir vinnu 1. minni hluta við þær breytingar sem hann lagði áherslu á að næðu fram að ganga við meðferð þess. Fjallað er um mögulega skaðabótaábyrgð Evrópusambandsins vegna ágalla í evrópskri löggjöf um innstæðutryggingar. Loks er fjallað um tengsl lánasamninganna og ríkisábyrgðarinnar og hagsmuni íslenska ríkisins og afsal réttinda. Afstaða 1. minni hluta til málsins er svo dregin fram í lok þessa álits.

Verklag ríkisstjórnarinnar.

Icesave-samningarnir bera þess glöggt merki að íslenska ríkisstjórnin var ofurliði borin af hálfu Hollendinga og Breta. Skrifað var undir samning sem var óásættanlegur fyrir Íslendinga og ekki í neinu samræmi við Brussel-viðmiðin sem allir samningsaðilar höfðu sæst á í lok árs 2008. Frumvarp ríkisstjórnarinnar sem var forsenda samningsins ógnaði efnahagslegu sjálfstæði Íslendinga. Á þessu ber ríkisstjórnin alla ábyrgð.

Öll vinnubrögð í málinu eru óásættanleg og ábyrgðarlaus. Fjármálaráðherra kaus t.d. að láta pólitískan samherja leiða samningaviðræðurnar fyrir Íslands hönd í stað þess að láta aðila með viðamikla þekkingu á alþjóðlegri samningagerð gegna því starfi. Skrifað var undir samningana í miklum flýti þvert á yfirlýsingar fjármálaráðherra í þinginu og ráðherra ríkisstjórnarinnar hefur upplýst að aldrei hafi verið samþykkt í ríkisstjórninni af ráðherrum að skrifa undir samninginn. Slíkt á sér vart fordæmi í sögunni að skrifað hafi verið undir gríðarlegar skuldbindingar fyrir hönd þjóðarinnar án þess að fyrir því hafi verið stuðningur innan þeirrar ríkisstjórnar sem gerði og ber ábyrgð á viðkomandi samning.

Reynt var að keyra málið í gegnum þingið á miklum hraða og þingmönnum tilkynnt að ekki væri möguleiki fyrir þá að sjá þann samning sem ríkisábyrgðin tekur til. Það náði ekki fram að ganga en það vakti óneitanlega athygli að samningarnir komu fyrst fram á netinu áður en þingmenn fengu að sjá samningstextann. Staðfesting þess að niðurstaða viðræðnanna hafi verið óásættanleg birtist í ósamkomulagi innan ríkisstjórnarflokkanna eftir að samning-

arnir voru undirritaðir og mikilli tregðu við að kynna samningana með viðhlítandi hætti fyrir utanríkismálanefnd og þingflokkunum. Þessa sást einnig stað í ófullnægjandi aðgangi sem stjórnvöld veittu alþingismönnum að gögnum málsins við upphaf þinglegrar meðferðar. Þær breytingar á frumvarpinu sem unnar hafa verið í fjárlaganefnd varpa ljósi á hversu forkastanleg vinnubrögð ríkisstjórnarinnar hafa verið í þessu máli.

Í meðförum nefndarinnar hefur frumvarp ríkisstjórnarinnar tekið gríðarlegum breytingum og að því gefnu að breytingartillögur meiri hlutans hljóti staðfestingu má segja að við endanlega afgreiðslu Alþingis byggist afgreiðsla málsins á allt öðrum forsendum en þeim sem ríkisstjórnin lagði upp með. Þær voru að Alþingi samþykkti ríkisábyrgð, án nokkurra takmarkana á þeim skuldbindingum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði gert, með staðfestingu fjármálaráðuneytisins, við bresk og hollensk stjórnvöld.

Allur málatilbúnaður ríkisstjórnarinnar í aðdraganda framlagningar frumvarpsins ber vott um fljótræði og litla sem enga yfirsýn um innihald þeirra samninga sem ríkisstjórnin staðfesti að kvöldi 5. júní 2009.

Þannig hélt forsætisráðherra því fram í fréttum þennan sama dag að eignir Landsbanka Íslands hf. mundu standa undir að minnsta kosti 95% þeirrar skuldar sem á Ísland kynni að falla vegna Icesave-reikninga bankans. Tveimur dögum áður sagði fjármálaráðherra að það væru algerar sögusagnir að til stæði að taka eitt risavaxið lán með himinháum vöxtum og í að sjónmáli væri mun hagstæðari samningur en áður hefði verið rætt um. Einnig gaf hann í skyn að samninganefndin, undir forustu Svavars Gestssonar, væri að ná „glæsilegri niðurstöðu“ innan skamms. Þau orð voru síðar dregin að nokkru leyti til baka. Einnig lét formaður samninganefndarinnar hafa það eftir sér í fjölmiðlum að hann hefði ekki nennt að hafa málið lengur hangandi yfir sér. Þau ummæli sem hér er vitnað til eru afar óviðeigandi svo ekki sé meira sagt. Því miður eru framangreindar tilvitnanir, ásamt öðrum þeim upplýsingum sem fyrir liggja í gögnum málsins hjá fjárlaganefnd, óræk staðfesting þess að kastað hafi verið til höndum við framlagningu frumvarpsins þar sem farið var fram á ríkisábyrgðina.

Það liggur fyrir, í ljósi þess sem síðar hefur verið upplýst, að innan stjórnarflokkanna hafi verið takmörkuð vitneskja um þær gríðarlegu skuldbindingar sem frumvarp ríkisstjórnarinnar fól í sér. Enda kom á daginn við vinnu fjárlaganefndar að gögn málsins voru gríðarleg að vöxtum og yfirferð þeirra krafðist mikillar vinnu, jafnt alþingismanna og sérfræðinga sem almennra borgara landsins. Sífellt komu fram nýjar upplýsingar sem nauðsynlegt reyndist að vinna betur úr.

Þakka ber forustu fjárlaganefndar gagngera og vandaða yfirferð um það afleita frumvarp sem til meðferðar var. Sú vinna hefur skilað miklum árangri.

Breytingar á frumvarpi ríkisstjórnarinnar.

Eins og áður segir liggja fyrir mjög viðamiklar tillögur til breytinga á því frumvarpi sem fjármálaráðherra mælti fyrir á Alþingi 2. júlí sl. Í stað þeirrar galopnu og fáorðu heimildar sem frumvarpið mælti fyrir um hafa verið settir inn í það gildir fyrirvarar til þess að tryggja hagsmuni íslensku þjóðarinnar. Þessum fyrirvörum er ætlað að styrkja rétt Íslendinga í samskiptum við Breta og Hollendinga og sníða af ýmsar verstu afleiðingar þeirra samninga sem gerðir voru í umbodi ríkisstjórnarinnar við þessar þjóðir. Breytingarnar munu meðal annars stemma stígu við íþyngjandi fjárhagslegum afleiðingum samninganna, treysta aðkomu Alþingis að málinu við framkvæmd þess og setja sólarlagsákvæði á gildistöku ríkisábyrgðar vegna láns til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Það er því ljóst að Alþingi fjallar nú um gjörbreytt mál frá því það var fyrst lagt fram. Í rauninni hefur ríkisstjórnin verið gerð afturreka með það mál sem hún lagði upp með. Í ljós

hefur komið að ríkisstjórnin gekk til samninga við Hollendinga og Breta, þar sem forsendan var ríkisábyrgð til handa Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta, vitandi vits um að hvorki samningarnir né ríkisábyrgðin nyti stuðnings meiri hluta Alþingis eða allra ráðherra ríkisstjórnarinnar. Ríkisstjórnin gekk þannig frá skuldbindingum við aðrar þjóðir þrátt fyrir fulla vitneskju um að meiri hluti Alþingis væri þeim andsnúinn. Að auki liggur fyrir að við úrvinnslu málsins var ekki farið að fyrirmælum ályktunar Alþingis 5. desember 2008. Þetta er auðvitað grafalvarlegt mál líkt og umfjöllun Alþingis og vinna fjárlaganefnar við frumvarpið ber vitni um. Eðlilegast hefði verið, líkt og bent var á í nefndaráli 1. minni hluta við 2. umræðu málsins, að ríkisstjórnin hefði gengið að nýju til samningaviðræðna við Breta og Hollendinga til þess að reyna til þrautar að ná samningum þar sem aðilar tækju meira mið af hagsmunum Íslands en fyrirliggjandi samningar gera. Því miður var ríkisstjórnin ófáanleg til þess.

Það var við þessar aðstæður sem Alþingi gerði grundvallarbreytingar á málinu og lagaði það að vilja þingsins. Ef þessi málsmeðferð getur ekki orðið grundvöllur sáttar er að mati 1. minni hluta rétt að láta á málið reyna fyrir dómstólum. Þær breytingar sem gerðar hafa verið og fyrir liggja nú við 3. umræðu eru þessar helstar (sjá einnig fylgiskjal):

1. *Brussel-viðmiðin.*

Lánasamningarnir verða túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið frá 14. nóvember, Brussel-viðmiðin, þar sem meðal annars er gert ráð fyrir að tekið sé sérstakt tillit til erfiðra og fordæmislausra aðstæðna á Íslandi. Kveðið var á um þetta í ályktun Alþingis frá 5. desember sl. en ljóst er af erindisbréfi að verkefni samninganefndar ríkisstjórnarinnar um Icesave að verkefni hennar var ekki skilgreint í samræmi við þessa ályktun Alþingis. Er það vægast sagt mjög alvarlegt að hvorki erindisbréf samninganefndarinnar né niðurstaða samninganna skuli hafa verið í samræmi við vilja Alþingis.

2. *Fullveldisákvæðið – friðhelgisrétturinn.*

Tryggt er nú að ekki verði hægt að gera aðför að eigum Íslands sem fullvalda ríkis. Í Icesave-samningunum eru ákvæði þar sem fallið er frá þessum friðhelgisrétti. Í þeim efnunum var gengið miklu lengra en gerist og gengur í öðrum lánasamningum ríkisins. Þessu er snúið við í meðförum Alþingis.

3. *Yfirráð yfir náttúruauðlindum.*

Sett hefur verið inn nýtt ákvæði í frumvarpið sem tryggir, með skýrum hætti, gagnstætt því sem var í málalíbúnaði ríkisstjórnarinnar, yfirráð yfir náttúruauðlindum landsins og jafnframt rétt íslenskra stjórnvalda til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhaldsins.

4. *Efnahagsleg viðmið.*

Í upphaflegu frumvarpi lagði ríkisstjórnin til að Alþingi samþykkti að Íslendingar ábyrgðust án nokkurra takmarkana allar þær fjárhagslegu skuldbindingar sem af Icesave-samningunum leiddi. M.ö.o. fór fjármálaráðherra fram á ríkisábyrgð á gríðarlega háum greiðslum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til Breta og Hollendinga án þess að fyrir lægi hvaða áhrif það kynni að hafa á íslenskt þjóðfélag.

Í meðförum Alþingis hafa að forgöngu sjálfstæðismanna verið gerðar grundvallarbreytingar í þessu efni. Reistar eru stífar skordur til þess að tryggja að fjárhagsleg byrði af ríkisábyrgðinni verði innan viðráðanlegra marka. Því verður hún miðuð við tiltekna hámarks-greiðslu úr ríkissjóði. Verður ríkisábyrgðin aldrei meiri en sem nemur 6% af vexti landsfram-

leiðslunnar. Ekkert slíkt hámark var í upphaflegu frumvarpi. Heimildin til ríkisábyrgðar var galopin og án tillits til fjárhagslegrar getu þjóðarbúsins til þess að standa undir greiðslunum.

5. Ríkisábyrgð fellur niður.

Sett er inn sólarlagsákvæði á ríkisábyrgðina. Kveðið er á um að ríkisábyrgðin standi ekki lengur en til 5. júní 2024 án tillits til þess hvort fjárhæðin vegna Icesave hafi verið greidd að fullu. Alþingi eitt getur breytt þeirri ákvörðun. Engar slíkar takmarkanir var að finna í frumvarpi ríkisstjórnarinnar.

6. Réttur til að láta reyna á greiðsluskyldu.

Ítrekað er að Ísland hafi ekki fallið frá rétti til málsóknar svo að úr því fáiast skorið hvort Íslendingum beri að greiða lágmarkstryggingu vegna Icesave-innstæðnanna. Komi í ljós að slík ábyrgð sé ekki fyrir hendi verður til fyrirvari um greiðslur sem er háður því að viðræður fari fram á milli Íslands, Hollands og Bretlands um áhrifin á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins. Leiði viðræðurnar ekki til niðurstöðu er unnt að takmarka ríkisábyrgðina.

7. Afdrifarík samningsmistök leiðrétt.

Í samningi ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir því að greiðslur vegna eigna úr búi Landsbankans gengju að jöfnu til tryggingarsjóðs hér á landi og í Bretlandi og Hollandi. Þessu hefur nú verið breytt til samræmis við íslensk lög. Þannig hafa verið leiðrétt einhver afdrifaríkustu mistök íslenskra stjórnvalda við samningagerðina sem fyrirsjáanlega hefðu getað kostað íslenska skattgreiðendur mörg hundruð milljarða króna.

8. Skylt að láta reyna á úthlutunaraðferðina.

Með þeim breytingum sem samþykktar voru við 2. umræðu málsins er Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta gert skylt að láta á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum vegna sömu innstæðu. Verði niðurstaðan á þann veg skal taka upp viðræður við viðsemjendur okkar og leiði þær ekki til niðurstöðu getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgðina. Þar með geta íslensk stjórnvöld einhliða takmarkað ríkisábyrgðina við aðstæður eins og hér er lýst.

9. Gildi fyrirvara tryggt.

Fyrirvarar þeir og skilyrði sem nú hafa verið settir inn í frumvarpið um ríkisábyrgðina verða styrktir til muna við lokaafgreiðslu málsins og þannig tryggt að þeir nái þeim tilætlaða árangri að reisa skorður við þeirri ríkisábyrgð sem veitt er vegna Icesave-innlánanna. Þetta er gert þannig að áður en ríkisábyrgðin verður veitt er gert að skilyrði að hollenskum og breskum stjórnvöldum verði kynntir fyrirvararnir og þeir fallist á þá með formlegum hætti. Jafnframt er það skilyrði sett að lánveitendur Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta viðurkenni að skuldbindingar sjóðsins verði háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgðin.

Með framangreindum hætti eru sett inn ákvæði í frumvarpið sem tryggja afdráttarlaust að skilyrði Alþingis fyrir ríkisábyrgðinni haldi gagnvart viðsemjendum okkar.

10. Eftirlit Alþingis.

Alþingi getur ákveðið hvenær sem er að fram fari endurskoðun á lánasamningunum við Breta og Hollendinga. Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdinni og fjármálaráðherra ber að veita þinginu árlegt yfirlit um hana.

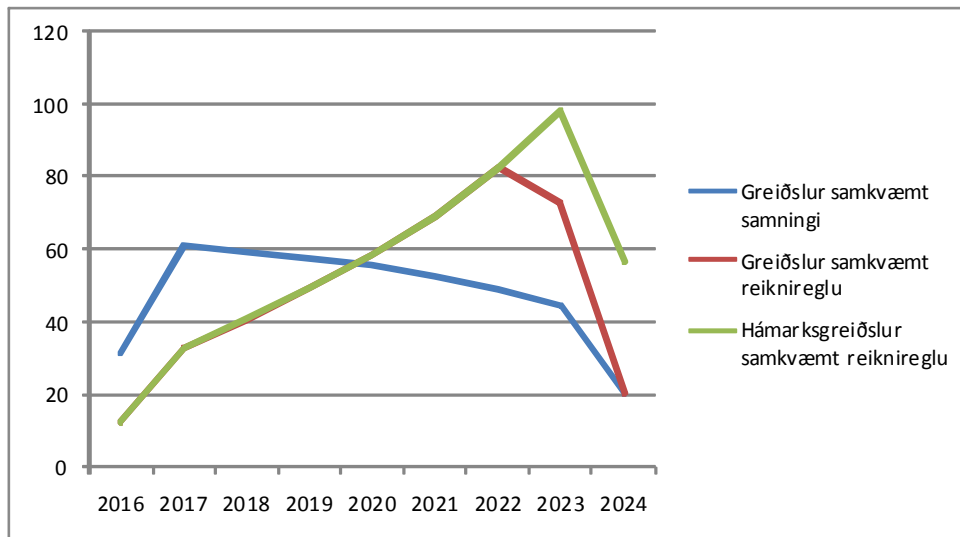
Nefndin hefur á milli 2. og 3. umræðu rætt hvort fyrirvarar sem bætt hefur verið við frumvarpið rúmist innan samninganna og er það enn óbreytt skoðun sjálfstæðismanna að niðurstaða um þetta ráðist af viðbrögðum Breta og Hollendinga. Fyrirvararnir eru óaðskiljanlegur hluti af samþykkt Alþingis á ríkisábyrgðinni og því er breytingartillaga um að stjórnvöld leiti samþykkis breskra og hollenskra yfirvalda á fyrirvörunum áður en ríkisábyrgðin er veitt til verulegra bóta.

Um fyrirvarana er fjallað í álit 1. minni hluta sem lagt var fram við 2. umræðu og eins og þar kemur fram má rekja tilurð þeirra til óljósra en jafnframt verulega íþyngjandi ákvæða í samningunum sem lúta jafnt að efnahagslegum sem lagalegum atriðum. Samkvæmt orðanna hljóðan ríkir um það meiri háttar óvissa hvort íslenska ríkið geti staðið undir kröfum Breta og Hollendinga um samningsefndir án þess að það verði þjóðarbúinu ofviða og ógni fullveldi þjóðarinnar.

Virkni efnahagslegu fyrirvaranna.

Greiðsluferlar.

Efnahagslegir fyrirvarar gera það að verkum að greiðsluferill lánanna verður annar en ef greitt væri eftir samningunum eins og ríkisstjórnin ætlaði sér upphaflega að gera. Á myndinni má sjá samanburð á greiðsluferlum miðað við hagvaxtarforsendur Seðlabanka Íslands og 75% endurheimtur eigna Landsbankans.



Eins og sjá má er greiðsluferill samkvæmt reiknireglu afturhlaðnari en greiðsluferill samkvæmt samningi vegna þess að gert er ráð fyrir miklum hagvexti þessi ár. Þetta endurspeglast í að núvirði greiðsluferils samkvæmt reiknireglu er lægra að núvirði árið 2016 (330 milljarðar kr.) en núvirði greiðsluvirðis sama ár samkvæmt samningi (344 milljarðar kr.). Þetta er hagstætt fyrir Íslendinga (munar 14 milljörðum kr.) og minnkar endurfjármögnunarpörf til muna. Núvirði greiðsluferils hámarksgræiðslna er síðan 368 milljarðar, þ.e. ef hagvaxtar- og endurgreiðsluforsendur halda væri greiðslugetan að núvirði um 38 milljörðum meiri en raungreiðslur verða. Ef vilji stendur til þess að greiða umfram hámark þá er hægt að greiða lánin hraðar niður samkvæmt lánasamningum.

Ef forsendur bresta.

Reiknireglan sem innbyggð er í efnahagslegu fyrirvarana er öryggisregla sem breytir greiðsluferlum einungis ef forsendur Seðlabankans bresta. Í töflunni hér að aftan eru sýnd áhrif þess ef forsendurnar breytast.

<i>Eining: milljarðar</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Samtals
Ef eftirstöðvar lánsins standa í 350 milljörðum kr. árið 2015 eru árlegar greiðslur, forsendur 75% endurheimtur:	31,6	61,5	59,7	57,8	55,8	52,9	49,1	44,7	20,7	433,8
Ef eftirstöðvar lánsins standa í 700 milljörðum kr. árið 2015 eru árlegar greiðslur, forsendur t.d. 37,5% endurheimtur eða hækkun á pundi:	63,2	123,0	119,4	115,6	111,6	105,8	98,2	89,4	41,4	867,6
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað er við forsendur Seðlabankans:	12,4	32,9	40,7	49,4	58,6	69,5	82,8	98,3	56,3	500,9
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað við 3% hagvöxt (nafnvöxtur mælt í pundum/evrum) allan tímann:	11,2	25,6	28,9	32,3	35,8	39,4	43,1	46,9	25,4	288,4
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað við 0,5% hagvöxt (nafnvöxtur mælt í pundum/evrum) allan tímann:	1,7	3,9	4,3	4,7	5,2	5,6	6,1	6,5	3,5	41,5

Fyrsta línan í töflunni sýnir greiðslur miðað við forsendur Seðlabanka Íslands. Þær eru að eignir Landsbankans nægi fyrir 75% af forgangskröfum og að eftirstöðvar lánanna verði 350 milljarðar kr. þegar greiðslur eiga að hefjast árið 2016. Greiðslur samtals verða þá alls 433,8 milljarðar kr.

Önnur línan sýnir niðurstöðuna ef eitthvað fer úrskaiðis og eftirstöðvar lánanna verða 700 milljarðar kr. við upphaf greiðslutímans. Þetta gæti t.d. gerst ef eignir Landsbankans nægja einungis fyrir 37,5% af forgangskröfum eða ef greiðslur frestast eða verðhjöðnun í pundi veldur mikilli hækkun þess. Þá tvöfaldast allar greiðslur samkvæmt samningunum og samantlagðar greiðslur færu í 867,6 milljarða kr. Reiknireglan mundi þó leiða til sömu niðurstöðu og áður. Ekki yrðu greiddir meira en 500,9 milljarðar kr. sem er hámark miðað við forsendur Seðlabankans og efnahagslegu fyrirvarana í breytingartillögum meiri hlutans. Þeir 366,7 milljarðar kr. sem út af stæðu féllu niður nema um annað yrði samið. Í þeim samningum yrði væntanlega bent á að forsendur sem gengið var út frá hefðu brugðist og það væri ekki Íslandinga að taka á sig þann skell, t.d. sbr. Brussel-viðmiðin..

Hagvaxtarþá Seðlabankans virðist gera ráð fyrir rúnum 3% hagvexti frá 2008–2016 en yfir 7% hagvexti úr því. Þetta virðist 1. minni hluta vera full bjartsýnt sérstaklega þegar haft er í huga að krafan er í pundum/evrum og að samkvæmt breytingartillögum meiri hlutans á að reikna landsframleiðsluna og þar með hagvöxtinn í pundum/evrum.

Ef miðað er við 3% hagvöxt allan tímann mældan í pundum/evrum lækkar þetta hámark umtalsvert og Ísland þarf að greiða 288,4 milljarða kr. samtals enda er geta þess til mikilla skuldbindinga til viðbótar við áfallið vegna hrunsins mjög takmörkuð. Það á enn frekar við ef svo illa skyldi vilja til að hagvöxtur hér á landi yrði einungis 0,5% á ári. Getan væri verulega takmörkuð og Ísland mundi einungis greiða 41,5 milljarða kr. alls. 1. minni hluti vill í þessu sambandi undirstrika að með dæmunum er einungis verið sýna áhrif þess ef eitthvað óvænt og ólíklegt gerist.

Árlegur hagvöxtur á Íslandi hefur verið 4% að meðaltali síðastliðin 10 ár (1998–2008 á góðærisárunum en var 1,9% frá 1988–1998).

Skaðabótaábyrgð ESB.

Vinna fjárlaganefndar beindist að því að draga úr áhættu þjóðarbúsins sem gagnrýnendur benda á að sé samfara ríkisábyrgð vegna samninganna. Hefur nefndin við yfirferð sína tekið sérstakt mið af þingsályktuninni sem liggur samningsumboði ríkisstjórnarinnar til grundvallar og þeim viðmiðum sem þar er vísað til frá 14. nóvember 2008.

Umrædd viðmið voru samþykkt á vettvangi Evrópusambandsins og því vekur það sérstaka undrun að aðkoma sambandsins að samningunum var engin. Rauði þráðurinn í samningunum er að ábyrgð íslenska ríkisins grundvallist á gölluðu regluverki Evrópusambandsins. Að mati 1. minni hluta er það algjörlega óviðeigandi að íslenskur almenningur verði gerður ábyrgur fyrir vanbúnaði og ágöllum á evrópsku löggjöfinni um innstæðutryggingar. Eðlilegra væri að þeir sem á þeirri löggjöf bera ábyrgð beri hallann af þeirri réttaróvissu sem ríkir um gildi og inntak hennar. Því telur 1. minni hluti að verði frumvarp ríkisstjórnarinnar samþykkt sem lög frá Alþingi kunni þeir ágallar sem finna má á evrópskri löggjöf um innstæðutryggingar, og leitt hafa til tjóns fyrir íslenska ríkið, að leiða til þess að stofnast hafi skaðabótaréttur þess á hendur Evrópusambandinu. Vísar 1. minni hluti í því sambandi til sjónarmiða þess efnis sem fram koma í grein þeirra Lárusar Blöndal hæstaréttarlögmanns og Stefáns Más Stefáns-sonar lagaprófessors sem birtist í Morgunblaðinu hinn 8. janúar 2009, en greinin fylgir álitu þessu sem fylgiskjal.

Samþykkt viðmiðanna var eðlilegt skref í ljósi þeirra efnahagslegu erfiðleika sem Ísland stóð frammi fyrir vegna hrunsins og til þess fallið að jafna stöðu Íslands gagnvart Holland- ingum og Bretum sem neyttu aflsmunar og neituðu að leita eftir lagalegri úrlausn. Af viðmiðunum má ráða að umfang vandans hafi verið metið stærra en svo að málið yrði leyst með tvíhliða viðræðum eða beitingu hryðjuverkjalaga einstakra ríkja. Það ber einnig að leggja áherslu á að það er sérstakt athugunarefni hvort Icesave-samningarnir séu innan þeirra marka sem yfirþjóðlegar reglur sambandsins setja aðildarríkjunum, þ.e. Bretlandi og Hollandi, og í því ljósi kemur ekki á óvart að í samningunum sé reynt að girða fyrir að ágreiningsefni séu borin undir aðra dómstóla en þessum ríkjum eru þóknanlegir.

Tengsl ríkisábyrgðar og lánasamninga.

Þó svo að það frumvarp ríkisstjórnarinnar sem hér er til umfjöllunar fjalli fyrst og fremst um að heimila fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að veita ríkisábyrgð vegna lána Trygg- ingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. telur 1. minni hluti engu að síður ástæðu til þess að benda á og fjalla um nokkur ákvæði í lánasamningunum sjálfum. Telur 1. minni hluti það nauðsynlegt í ljósi þeirra órjúfanlegu tengsla ríkisábyrgðarinnar sem frum- varpið mælir fyrir um annars vegar og lánasamninganna við Bretland og Holland hins vegar. Augljóst er að lánasamningarnir, sem ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar gerði við Bretland og Holland, voru forsenda þess að frumvarp ríkisstjórnarinnar um ríkisábyrgð vegna Icesave-reikninganna var lagt fram. Jafnljóst er að efni frumvarpsins og þær skuldbindingar sem það felur í sér fyrir íslenska ríkið markast af ákvæðum lánasamninganna sjálfra. Af þeirri ástæðu er ómögulegt að taka afstöðu til ríkisábyrgðarfrumvarpsins einangrað og án þess að ákvæði lánasamninganna sem hún byggist á séu tekin til skoðunar.

Málsvörn Íslands.

Fyrsti minni hluti ítrekar að hann fær ekki séð að framganga ríkisstjórnar Íslands sé í samræmi við þá þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi hinn 5. desember 2008, né þá kynningu sem fram fór á hlutverki samninganefndarinnar þegar hún var skipuð. Samkvæmt þingsályktuninni ályktar Alþingi einungis að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við stjórnvöld á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða. Þar er hins vegar ekkert sem mælir fyrir um að Alþingi hafi litið svo á að íslenska ríkið væri greiðsluskylt, né heldur eru ákvæði samningsins í samræmi við þau sameiginlegu viðmið sem leggja átti til grundvallar við samningsgerðina. Því miður bera ákvæði lánasamninganna það með sér að ríkisstjórn Íslands hafi með samþykkt þeirra gengið enn lengra. Það hlýtur að skaða hagsmuni Íslands til framtíðar að afsala íslenska ríkinu og íslenska tryggingarsjóðnum sjálfsögðum og eðlilegum rétti í samskiptum landsins við þjóðirnar tvær. Með þessu má fullyrða að framtíðar samnings- og réttarstaða Íslands sé stórsköðuð, eins og vikið verður að hér síðar.

Hagsmunir Íslands.

Fyrsti minni hluti og þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa ítrekað lýst þeirri skoðun sinni að í samningaviðræðunum við Bretland og Holland hafi ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar samið illilega af sér og mistekist að öllu leyti að gæta hagsmuna íslenska ríkisins og íslensks almennings í þeim samningaviðræðum. Það sjónarmið staðfesta ákvæði lánasamninganna við Holland og Bretland þar sem ekkert tillit er tekið til þeirra fordæmislausu aðstæðna sem sköpuðust á Ísland við hrun bankakerfisins í október árið 2008 og hin sameiginlegu viðmið sem samningaðilar höfðu komið sér saman um eru að engu höfð. Gildir þar einu hvort um er að ræða samningsákvæði er varða greiðslufyrirkomulag, vaxtakjör, lögsögu vegna ágreinings milli samningsaðila, endurupptökuákvæði eða aðra þætti samninganna. Öll bera ákvæðin þess merki að íslensk stjórnvöld hafi ekki staðið nægilega tryggan vörð um hagsmuni íslenska ríkisins en hagsmunir viðsemjendanna virðast þess í stað tryggðir.

Réttur Íslendinga.

Við blasir sú alvarlega staðreynd að ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar féllust fyrirvaralaust á það í lánasamningunum, einkum við Bretland, að Ísland afsalaði sér að fullu öllum hugsanlegum rétti sem á kann að reyna í komandi framtíð í samskiptum þjóðanna tveggja vegna Ícesave-samninganna. Á hinn bóginn kveða samningarnir á um algert ábyrgðar- og skaðleysi Bretlands gagnvart íslenska ríkinu vegna kostnaðar eða tjóns sem það kann að hafa orðið fyrir eða verður síðar fyrir vegna aðgerða breskra stjórnvalda. Það réttarafsal sem samningurinn kveður á um er svo víðtækt og alvarlegt að draga má í efa að ríkisstjórnin og samninganefnd hennar hafi að íslenskum lögum haft heimildir til þess að ganga svo langt í svipta íslenska ríkinu réttindum sínum gagnvart Bretlandi. Verða hér í dæmaskyni nefnd tvö ákvæði sem valin eru úr lánasamningnum milli Íslands og Bretlands.

8. gr. lánasamningsins við Bretland.

Í fyrsta lagi bendir 1. minni hluti á grein 8 í lánasamningnum við Bretland, en þar segir:

„Hvorki lánveitandi né breski tryggingarsjóðurinn munu verða ábyrgir fyrir neinum kostnaði, tapi eða skaða sem Tryggingarsjóður innistæðueigenda eða íslenska ríkið verða fyrir í tengslum við samning þennan eða uppgjörssamninginn eða á annan hátt í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag þessa samnings.“

Eins og sjá má af efni ákvæðisins er að öllu leyti girt fyrir að breska ríkið eða breski tryggingarsjóðurinn verði gerður ábyrgur fyrir nokkrum kostnaði, tapi eða skaða sem íslenski

tryggingarsjóðurinn eða íslenska ríkið kunna að verða fyrir vegna samningsins og uppgjörs-samningsins sem honum fylgir. Með öðrum orðum þá samþykkti ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar að íslenska ríkið og íslenski tryggingarsjóðurinn skyldu í framtíðinni vera réttláus vegna alls skaða sem breska ríkið eða breski tryggingarsjóðurinn kynni að valda Íslendingum með aðgerðum sínum samkvæmt samningnum.

Það sem vekur þó sérstaka athygli er að í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að hvorki breska ríkið né breski tryggingarsjóðurinn verði gerðir ábyrgir fyrir neinum kostnaði, tapi eða skaða sem íslenski tryggingarsjóðurinn eða íslenska ríkið verður fyrir, „á annan hátt í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag þessa samnings“. Samkvæmt þessu ákvæði er meðal annars ljóst að ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar féllust fyrir sitt leyti á í samningaviðræðum við Breta að afsala rétti íslenska ríkisins til þess að halda uppi og sækja rétt sinn gagnvart breskum stjórnvöldum vegna þess tjóns sem þau ollu Íslendingum með beitingu hryðjuverkalaga í októberbyrjun árið 2008. Telur 1. minni hluti að þá niðurstöðu leiði af því orðalagi ákvæðisins að þar er beinlínis tekið fram að íslenska ríkið geti ekki samkvæmt samningnum haldið fram rétti sínum vegna tjóns sem íslenska ríkið eða íslenski tryggingarsjóðurinn varð fyrir „í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag, lánasamningsins. Ákvæðið tryggir hagsmuni Bretlands á þann hátt að bresk stjórnvöld verði ekki gerð ábyrgð fyrir beitingu hryðjuverkalaga gagnvart Íslandi heldur skuli Ísland og íslenska ríkið bera allt það tjón sem af beitingu hryðjuverkalaganna hlaut. Það segir sig sjálfst að þær fullyrðingar sem fram koma í álitu meiri hlutans að afgreiðsla Icesave-lánasamninganna, og þar með þess ákvæðis sem hér hefur verið vitnað til, hafi engin áhrif á skaðabótaskyldu breska ríkisins vegna beitingar hryðjuverkalaga er umdeilanlegt. Ákvæði lánasamningsins munu því geta haft verulega neikvæð áhrif á réttarstöðu íslenskra aðila vegna þess tjóns sem þeir kunna að hafa orðið fyrir vegna beitingar hryðjuverkalaganna.

Öllum má ljóst vera hversu gróflega ákvæðið gengur gegn hagsmunum íslenska ríkisins og er með öllu óviðunandi fyrir íslensku þjóðina.

9. gr. lánasamningsins við Bretland.

Í öðru lagi bendir 1. minni hluti á grein 9 í lánasamningnum við Bretland, en þar segir í ákvæði 9.4.1. sem fjallar um skuldajöfnun og frádrátt:

„Allar greiðslur, sem Tryggingarsjóði innistæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt þessum samningi, skulu reiknaðar út og inntar af hendi:

- (a) án, og lausar undan frádrætti vegna, hvers konar takmarkana, gagnkrafna eða skuldajafnaðar, og
- (b) án nokkurs frádráttar eða án þess að einhverju sé haldið eftir vegna skatta, álagningar, álaga (e. *impost*), tolla eða annarra gjalda af svipuðu tagi nema þess sé krafist að lögum.“

Á sama hátt stríðir þetta ákvæði samningsins milli Íslands og Bretlands að öllu leyti gegn hagsmunum Íslands. Það kveður á um að íslenska ríkinu og íslenska tryggingarsjóðnum sé skylt að greiða kröfur Breta að fullu og sé með öllu óheimilt að nýta hugsanlegar gagnkröfur sem það kann að eiga á hendur Bretum við uppgjör. Verður ekki betur séð en að ákvæði samningsins fari þvert gegn meginreglu lokamálsliðar 1. mgr. 9. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, um skuldajöfnuðar- og gagnkröfurétt íslenska tryggingarsjóðsins. Í því lagaákvæði er kveðið skýrt á um það að íslenska tryggingarsjóðnum sé heimilt að nýta sér kröfur viðkomandi fjármálafyrirtækis á hendur viðskiptamanni til skuldajafnaðar gegn kröfu viðskiptamanns á greiðslu andvirðis innstæðu.

Sem dæmi má nefna að öðlist þetta ákvæði samningsins gildi verður íslenska ríkinu og eftir atvikum íslenska tryggingarsjóðnum gert ókleift að lýsa yfir skuldajöfnuði á móti kröfum Breta vegna þess tjóns og eignarýrnunar sem bresk stjórnvöld ollu á eigum Landsbanka Íslands hf. með beitingu hryðjuverkalaga gegn bankanum. Það þýðir í raun að íslenska ríkið þarf að bera allt það tjón sem beiting hryðjuverkalaga olli á eigum Landsbanka Íslands hf. sem eiga að ganga upp í kröfur breska ríkisins á hendur því íslenska. Þar ber að hafa í huga að um gæti verið að ræða gríðarlega fjárhagslega hagsmuni fyrir íslenska ríkið og íslenska skattgreiðendur, sem hugsanlega nema tugum eða hundruðum milljarða íslenskra króna. Hefði þessum hagsmunum verið haldið á lofti og fyrir þeim verið barist af hálfu ríkisstjórnar Íslands hefði með réttu mátt lækka þær kröfur sem Bretar hafa sett fram gagnvart Íslendingum sem eignarýrnuninni næmi.

Að mati 1. minni hluta er óskiljanlegt með öllu hvers vegna ríkisstjórn Íslands gætti ekki þeirra hagsmuna í samningaviðræðum við Bretland heldur gaf þá fyrirvaralaust eftir. Í nefndarálitni meiri hlutans er því hins vegar haldið fram að afgreiðsla Icesave-lánasamninganna hefði engin áhrif á rétt íslenskra aðila til þess að hafa uppi gagnkröfur á hendur breskum stjórnvöldum vegna þeirrar þeirrar eignarýrnunar sem beiting hryðjuverkalaganna hafði í för með sér á eignasafn Landsbanka Íslands hf. Sú fullyrðing meiri hlutans er miklum vafa undirorpin. Því má halda fram að slíkur skuldajöfnunar- og gagnkröfuréttur sé útilokaður í lánasamningi Íslands og Bretlands, eins og sjá má í tilvitnuðu samningsákvæði. Í öllu falli má ljóst vera hversu mjög ákvæðið gengur gegn hagsmunum íslenska ríkisins.

Nefna má fjölmörg önnur dæmi um ákvæði í lánasamningunum við Bretland og Holland sem stríða alvarlega gegn hagsmunum íslenska ríkisins og skaða samnings- og réttarstöðu þjóðarinnar til framtíðar. Þau dæmi sem getið er hér að framan nægja hins vegar til þess að varpa ljósi á hversu andstæðir þessir samningar eru hagsmunum Íslands.

Afsal réttar.

Fáheyrt er að ríkisstjórn sjálfstæðs og fullvalda ríkis skuli afsala sinni eigin þjóð jafnmikilsverðum og sjálfsögðum rétti eins og íslenska ríkisstjórnin hefur gert með undirritun sinni undir lánasamningana við Bretland og Holland.

Lánasamningarnir sjálfir og efni þeirra eru gerðir af núverandi ríkisstjórn og eru alfarið á hennar ábyrgð. Þeir eru jafnframt forsenda og grundvöllur þess frumvarps sem ríkisstjórnin hefur lagt fram og mælir fyrir um að fjármálaráðherra verði heimilað að veita ríkisábyrgð vegna þeirra skuldbindinga sem lánasamningarnir fela í sér fyrir íslenska ríkið. Af þeirri ástæðu er augljóst að efnisleg afstaða til ríkisábyrgðarfrumvarpsins verður ekki einungis byggð á efni þess heldur einnig á efni þeirra lánasamninga sem frumvarpið byggist á vegna þeirra augljósu og órjúfanlegu tengsla sem á milli þeirra eru.

Afstaða 1. minni hluta.

Fulltrúar 1. minni hluta hafa allt frá því að málið kom til meðferðar í nefndinni lagt sig fram um að gera tillögur til breytinga á því frumvarpi sem ríkisstjórnin lagði fram í upphafi. Sú viðleitni og tillöguflutningur fulltrúa 1. minni hluta byggðist fyrst og fremst á því markmiði að reyna að takmarka það tjón sem upphaflegt frumvarp ríkisstjórnarinnar hefði valdið íslenska ríkinu og íslensku þjóðinni. Það markmið hefur að mati 1. minni hluta að miklu leyti náðst. Í samningunum eru þó ýmis ákvæði sem fela í sér skuldbindingar án þess að þær hafi stuðning í lögum. Á þetta við t.d. um afsal bótaréttar, gildandi lög o.fl. 1. minni hluti vill af því tilefni áréttta þann skilning sinn að skuldbindingar íslenska ríkisins takmarkist við ábyrgð

á greiðslum tryggingarsjóðsins eins og að er stefnt og kemur fram í breytingartillögum meiri hlutans. Að öðru leyti skuldbinda samningarnir ekki íslenska ríkið beint.

Með þeim breytingartillögum sem samþykktar hafa verið á frumvarpi ríkisstjórnarinnar telja fulltrúar 1. minni hluta sig hafa átt verulegan þátt í því að forða Íslandi frá þeim gríðarlega skaða sem hlotist hefði af upphaflegu frumvarpi. Eftir standa engu að síður ákvæði þeirra lánasamninga sem hér að framan hafa verið rakin. Ríkisábyrgð vegna gildistöku þeirra mun með breytingartillögum meiri hlutans verða sett ströng og ítarleg skilyrði. Jafnljóst er að efni frumvarpsins og þær skuldbindingar sem það felur í sér fyrir íslenska ríkið markast af ákvæðum lánasamninganna við Holland og Bretland. Ákvæði lánasamninganna stríða svo augljóslega gegn hagsmunum Íslands að á þau verður ekki fallist að mati 1. minni hluta.

Alþingi, 26. ágúst 2009.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Einar K. Guðfinnsson.

Fylgiskjal I.

Samanburður á frumvarpinu og breytingartillögunum.

Efnisatriði	Frumvarp ríkisstjórnarinnar	Breytingartillögur
Brussel-viðmið	Ekki tekið tillit til þeirra.	Lánasamningarnir verða túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið. Þar er meðal annars gert ráð fyrir að tekið sé sérstakt tillit til erfiðra og fordæmislausra aðstæðna á Íslandi. Efnahagslegu fyrirvararnir tryggja þetta.
Fullveldisákvæðið – friðhelgisrétturinn	Fallið er frá friðhelgisrétti í samningnum. Í þeim efnum var gengið miklu lengra en gerist og gengur í öðrum lánasamningum ríkisins.	Þessum ákvæðum er snúið við. Tryggt er að ekki verði hægt að gera aðför að eignum Íslands sem fullvalda ríkis.
Yfiráð yfir náttúruauðlindum	Yfiráð eru ekki tryggð í samningnum.	Sett hefur verið inn nýtt ákvæði í frumvarpið sem tryggir yfiráð yfir náttúruauðlindum landsins og jafnframt rétt íslenskra stjórnvalda til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhaldsins.

Efnahagsleg viðmið	Heimildin til ríkisábyrgðar galopin og ekkert tillit tekið til fjárhagslegrar getu Íslendinga til að standa undir greiðslu. Einingis lauslegt ákvæði um endurskoðun.	Reistar eru stífar skorður til þess að fjárhagsleg byrði af samningnum verði innan viðráðanlegra marka. Ríkisábyrgðin er miðuð við tiltekna hámarks-greiðslu úr ríkissjóði, eða 6% af vexti landsframleiðslunnar.
Gildistími ríkisábyrgðar	Gildir þar til greitt hefur verið að fullu.	Sett er inn sólarlagsákvæði á ríkisábyrgðina. Kveðið er á um að ríkisábyrgðin standi ekki lengur en til 5. júní 2024 án tillits til þess hvort fjárhæðin vegna Icesave hafi verið greidd að fullu.
Greiðsluskylda	Ekki dregin í efa.	Tryggður er réttur Íslendinga til málsóknar til að fá úr því skorið hvort beri að greiða lágmarks-tryggingu vegna Icesave-innistæðnanna.
Forgangur krafna	Gert er ráð fyrir því að greiðslur vegna eigna úr búi Landsbankans gangi að jöfnu til tryggingarsjóða innstæðna hér á landi, í Bretlandi og Hollandi.	Þessu hefur nú verið breytt til samræmis við íslensk lög.
Úthlutunaraðferð	Ekki tekið á úthlutunaraðferð.	Tryggingarsjóði er gert skylt að láta á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum vegna sömu innstæðu. Alþingi getur takmarkað ríkisábyrgð verði niðurstaða ekki ásættanleg
Eftirlit Alþingis	Ekkert.	Alþingi getur ákveðið hvenær sem er að fram fari endurskoðun á lánasamningunum við Breta og Hollendinga. Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdinni og fjármálaráðherra ber að veita þinginu árlegt yfirlit um hana.

Fylgiskjal II.

*Stefán Már Stefánsson prófessor,
Lárus L. Blöndal hæstaréttarlögmaður:*

Er Evrópusambandið bótaábyrgt?
(Morgunblaðið, 8. janúar 2009.)

I

**Hugleiðingar um bótaábyrgð íslenska ríkisins vegna innleiðingar
tilskipunar nr. 94/19/EB um innlánatryggingakerfi.**

Í grein sem við undirritaðir birtum í Morgunblaðinu þann 15. október 2008 og fjallaði um ábyrgð ríkisins á innlánnum komumst við að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið bæri ekki ábyrgð á innstæðum í útibúum íslenskra banka erlendis við hugsanlegt gjaldþrot íslensku bankanna heldur aðeins viðkomandi tryggingarkerfi sem hér á landi er Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta. Sjóðurinn er sjálfseignarstofnun lögum samkvæmt. Jafnframt bentum við á að umrædd tryggingarkerfi væri í fullu samræmi við ákvæði tilskipunar 94/19/EB um innlánatryggingakerfi. Niðurstöður okkar voru einkum byggðar á eftirfarandi:

1. Hlutverk tryggingakerfanna samkvæmt tilskipuninni væri ekki að takast á við allsherjar bankahrun eins og gerst hefði hér á landi. Ef svo hefði verið hefði þurft að greiða gífurlegar fjárhæðir inn í Tryggingasjóðinn, t.d. á árinu 2008, sem næmi mörgum tugum prósentu af heildarinnlánnum það ár. Fyrirgreind niðurstaða var talin styðjast við lokamálslið 24. málsgreinar aðfararorða tilskipunarinnar (en málsgreinin fjallar um fjármögnun innlánatryggingakerfa) þar sem gert er ráð fyrir að fjármögnunin megi ekki stefna stöðugleika viðkomandi bankakerfis í hættu. Stöðugleiki viðkomandi bankakerfis hefði einmitt verið í hættu við aðstæður. Fjármögnunin hefði orðið að vera úr öllu hófi. Því hafi orðið að gera ráð fyrir að tilskipunin tæki einungis á meðaláföllum þannig að greiðslur í tryggingasjóði stefndi ekki stöðugleika viðkomandi bankakerfis í hættu.
2. Bent var á að ákveðnar reglur væru um inngreiðslur í sjóðinn samkvæmt lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Heildareign innstæðudeildar sjóðsins skyldi nema að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Engin ákvæði væru um það í viðkomandi tilskipunum hvernig fjármagna ætti sjóðinn. Ganga yrði út frá því að þessar reglur íslenskra laga hafi verið tilkynntar viðkomandi yfirvöldum (hér Eftirlitsstofnun EFTA) í samræmi við fyrirgreinda tilskipun og væri ekki kunnugt um að neinar athugasemdir hafi komið fram. Því mætti leggja til grundvallar að innleiðingin hafi verið rétt að þessu leyti. Þá hafi komið fram þessu til staðfestingar að fjármögnun tryggingarkerfanna er með ýmsum hætti innan EES og verður síðar að því vikið.
3. Í 3. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar væri gert ráð fyrir því að lánastofnun hafi ekki fullnægt skyldum sínum og kveðið á um aðgerðir af því tilefni. Mætti þá eftir atvikum útiloka viðkomandi lánastofnun frá markaðnum með skýru samþykki lögbærra yfirvalda en þá með minnst 12 mánaða fyrirvara. Ákvæðið þótti sýna að jafnvel þótt eitthvað hafi verið athugavert við innlánatryggingar umræddra útibúa Landsbankans á árinu 2008, t.d. að skyldubundin framlög til Tryggingarsjóðs hafi ekki verið greidd, hefði ekki ennþá verið unnt að koma viðurlögum samkvæmt tilskipuninni í framkvæmd.

4. Þá var bent á að væru reglur tilskipunarinnar túlkaðar með þeim hætti að greiða ætti framangreindar fjárhæðir að fullu til innstæðueigenda hvernig sem á stæði gæti það bakað smáum ríkjum gífurlegar fjárhagslegar skuldbindingar sem settu fullveldisrétt þeirra í hættu. Smáríki væru mun útsettari fyrir þessari hættu en stærri ríkin því að bankastofnanir þeirra ættu í útrás mun auðveldara með að ná óhóflegu hlutfalli af tekjum viðkomandi þjóðarbús heldur en í stærri ríkum. Slíkur mismunur milli minni og stærri ríkja varðandi áhættu í útrás gæti hvorki verið tilgangur tilskipunarinnar né leitt af henni.
5. Loks þótti athyglisvert að hvergi væri í tilskipuninni kveðið á um sérstaka ábyrgð aðildarríkjanna á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins, t.d. í tengslum við þær 20.000 ECU sem þar eru nefndar í 7. gr. hennar. Reyndar væri þvert á móti sagt í aðfararorðum tilskipunarinnar að aðildarríki beri ekki ábyrgð á gagnvart innstæðueigendum ef það hefur komið á fót innlánatryggingarkerfi í samræmi við tilskipunina.

Niðurstaða okkar var því sú að þessar röksemdir samanlagt leiddu til þess að íslenska ríkið bæri enga ábyrgð á innstæðum útibúa innlendra banka við gjaldþrot þeirra.

Þá fjölluðum við einnig um áhrif þess að íslenska ríkið tryggði innlánseigendum á Íslandi þeirra innstæður sem er umfram skyldur. Hafa sumir haldið því fram að með þessu hafi innlánseigendum verið mismunað með ólögmatum hætti. Okkar niðurstaða var sú að svo væri alls ekki eins og rökstutt var í greininni.

II

Niðurstöður evrópskra stofnana og ríkja um hlutverk tilskipunarinnar

Bankanefnd Frakklands samdi heildarskýrslu fyrir seðlabanka Frakklands árið 2000. Jean Claude Trichet var þá formaður bankanefndarinnar en hann er nú bankastjóri Seðlabanka Evrópu. Skýrslan lýsir franskri löggjöf frá 1999 um breytingu á frönsku bankalögunum frá 1994 þar sem tilskipun 94/19/EB um innlánatryggingakerfi var innleidd. Í skýrslu þessari segir svo á bls. 187:

„Même si l'objectif de renforcement de la stabilité du système bancaire a été clairement affiché, il n'en demeure pas moins que, comme dans la plupart des pays disposant de systèmes de garantie des dépôts élaborés, le dispositif français ne vise pas à traiter des crises de nature systémique, qui relèvent d'autres moyens d'actions.“¹

Samkvæmt þessu leit seðlabanki Frakklands svo á að frönsku lögin um innlánatryggingarkerfi tæki ekki á aðstæðum eins og bankahruni heldur yrði að beita öðrum aðferðum til að ná til þess. Af þessum ummælum má einnig álykta að Frakkar hafi talið sig innleiða fyrrgreinda franska löggjöf að öllu leyti í samræmi við tilskipun 94/19 þar eð ella hefðu þeir ekki lögtekið hana með þessum hætti.

Einnig má hér nefna fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá því á haustdögum 2008.² Þar kemur m.a. fram að innlánstryggingakerfi aðildarríkjanna sé mismunandi og að aðildarríkjunum sé frjálst að velja það kerfi sem best henti bankakerfi þeirra. Í sumum kerfanna sé greitt samtímis af innlánnum en í öðrum sé greitt eftir á. Einnig kemur fram að prófun hafi verið gerð á innlánstryggingakerfunum sem hafi tekið mið af bæði meiri og minni háttar áföllum í bankakerfinu. Í ljós hafi komið að **flest** (auðkennt hér) kerfin hafi verið í stakk búin

¹ Á ensku: „Although the goal of enhancing the stability of the banking system was clearly stated, the system introduced in France, as in most countries possessing formal deposit guarantee schemes, was not meant to deal with systemic crisis, for which other measures are needed.“

² Sjá: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm. Sótt 15. desember 2008.

til að mæta **meðaláföllum** (auðkennt hér). Loks kemur fram að framkvæmdastjórnin vinni nú að ákveðnum breytingum, einkum á hækkun lágmarksábyrgðar.

Þá er einnig rétt að rifja upp að nú í haust ákváðu Írar að bæta á næstu tveimur árum ríkisábyrgð við þá ábyrgð sem Tryggingarsjóður innlána, sambærilegur þeim sem við höfum hér á landi, veitti innlánaeigendum. Þessi ákvörðun náði þó einungis til sex tilgreindra írskra banka. Við þessar fréttir kom fram sú afstaða Breta og fleiri aðildarríkja ESB að Írum væri þetta óheimilt þar sem þetta fæli í sér ríkisaðstoð sem skekkti samkeppnisstöðu banka á Evrópusambandssvæðinu. Ætti þetta bæði við almennt við um samkeppnisstöðu banka í Evrópu en einnig alveg sérstaklega á Írlandi þar sem ekki fengu allir bankar þessa ríkisábyrgð. Er þetta mál nú til skoðunar hjá ESB. Reyndar hafa ríki sem harðlega gagnrýndu þessa ákvörðun Íra síðan tekið upp ríkisábyrgð að hlut eða öllu leyti á innlánnum. Má um þetta m.a. vísa til Bloomberg fréttaveitunar sem flutti af þessu fréttir t.d. þann 1. október 2008 og Independent fréttaveitunar sem fjallaði um þetta degi seinna og Guardian þann 5 október. Sýnir þetta að afstaða stærstu aðildarríkjana í ESB virðist í lok september 2008 hafa verið sú að ekki væri heimilt að tryggja innlán með ríkisábyrgð þar sem það hefði áhrif á samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði.

Niðurstaðan er því sú að seðlabanki Frakklands og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafa bæði gefið sterklega í skyn að tilskipunin sé ekki til þess fallin að mæta stóraföllum eins og bankahruni. Sum aðildarríkin hafa auk þess gert fyrirvara varðandi lögmæti þess að veita ríkisábyrgð til viðbótar þeirri tryggingu sem innlánstryggingakerfin veita.

III

Um réttmætar væntingar

Reglan um réttaröryggi er ein af meginreglum EB réttar. Í grundvallaratriðum felur hún í sér kröfu um að löggjöf sé skýr og fyrirsjáanleg. Meginreglan um réttmætar væntingar er önnur regla sem hefur tengsl við meginregluna um réttaröryggi. Þessar tvær meginreglur eru hluti af óskráðum meginreglum í bandalagsrétti og hafa verið sem slíkar staðfestar í dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalagsins. Stofnanir Evrópusambandsins eru bundnar af þessum meginreglum rétti eins og öðrum reglum í bandalagsrétti. Aðalrökin fyrir þeim eru að þeir sem þurfa að fara eftir reglum bandalagsréttar verða að hafa vissu fyrir því hvað felist í löggjöfinni svo þeir geti gert fyrirfram áætlanir um hegðun sína á viðskiptamarkaði. Það er grundvallaratriði í viðskiptum að unnt sé að gera áætlanir fram í tímann. Af því leiðir að gerð er rík krafa um nákvæma löggjöf á þessu sviði til að koma í veg fyrir réttaróvissu og til að stuðla að árangursríkum viðskiptum.

Hver sá sem starfar á viðskiptamarkaði getur því eftir atvikum reitt sig á vernd meginreglunnar um réttmætar væntingar hafi stofnun Evrópusambandsins gefið honum einhvers konar væntingar um ákveðin atriði. Bæði loforð, leiðbeiningar, tilkynningar eða önnur gögn frá stofnununum geta verið til þess fallin að vekja slíkar væntingar. Þannig er almennt hægt að segja að forsenda þess að meginreglan verði virk sé sú að ákveðnar væntingar hafi vaknað sem rekja megi til aðgerða stofnana sambandsins. Því verður að vera orsakasamband þarna á milli.

Enn fremur verður að telja að skilyrðunum um réttmætar væntingar sé því aðeins fullnægt að væntingar viðkomandi séu réttmætar, þ.e. að þær séu hlutlægt séð réttlætanager. Hér verður aðalviðmiðunin hvort góður og gegn maður með almenna reynslu og þekkingu hefði getað byggt ákvarðanir sínar á þessum væntingum.

Í EB rétti vekur það athygli að ekki aðeins stjórnsýsluathafnir geta skapað réttmætar væntingar heldur einnig *afleidd löggjöf*. Þannig getur afleidd löggjöf, sem hvetur aðila á við-

skiptamarkaði til að fara ákveðna leiðir eða heitir honum skaðleysi, leitt til réttmætra væntinga sem svar við aðstæðum sem upp koma og aðili gat ekki séð fyrir eða áttað sig á.

Rökin á bak við þetta eru að þeir sem bregðast við slíkum hvatningum frá stofnunum EB sem ekki er innistæða fyrir ættu ekki að verða fyrir tjóni vegna þess. Þær geta því með öðrum orðum leitt til skaðabótaábyrgðar. Dæmi um mál af þessu tagi er dómur frá árinu 1988, bls. 2321 (mál nr. 120/86, J. Mulder gegn Minister van Landbouw en Visserij, sbr. einnig dóm frá árinu 2005, bls. 1975 í máli nr. C-342/03, Spánn gegn ráðinu).

Niðurstaðan er því sú að fyrirheit í afleiddri löggjöf sambandsins, hér tilskipunum, geta skapað réttmætar væntingar fyrir einstaklinga og fyrirtæki sem veitir þeim rétt til skaðabóta að öðrum skilyrðum fullnægðum.

IV

Um skaðabótaskyldu stofnana Evrópubandalagsins

Ákvæði 235. gr. samningsins um Evrópubandalagið mælir fyrir um dómsvald dómstóls EB til þess að dæma í skaðabótamálum utan samninga á hendur Evrópubandalaginu vegna réttarbrota stofnana eða starfsmanna þess við framkvæmd skyldustarfa. Um öll nánari efnis-skilyrði bótaskyldunnar er vísað í 2. mgr. 288. gr. samningsins. Kemur þar m. a. fram að samningurinn hefur ekki að geyma sjálfstæðar reglur um bótaskylduna heldur vísar til laga aðildarríkjanna í því efni. Segir nánar í 2. mgr. 288. gr. að um bótaskyldu fari eftir þeim meginreglum sem eru sameiginlegar í öllum aðildarríkjunum. Dómstóll bandalagsins verður því að móta slíkar sameiginlegar meginreglur með dómafordæmum. Þýðing tilvísunarinnar í 2. mgr. 288. gr. er því fyrst og fremst sú að löggjöf aðildarríkjanna verður frumheimild EB réttar um skaðabótaskyldu utan samninga.

Dómstóll bandalagsins er því aðeins bundinn af sameiginlegri lagahefð í aðildarríkjunum, t.d. að því er varðar orsakahugtakið, tjónshugtakið, gáleysisihugtakið og fleira. Bótaskyldan verður þannig að byggjast á sök svo dæmi sé tekið. Talið er að sökin eða annar bótagrundvöllur þurfi að vera augljós og snerta mikilsverð réttindi viðkomandi. Rök fyrir ströngum skilyrðum fyrir bótaskyldunni eru að ekki megi íþyngja stofnunum EB um of er þær taka ákvarðanir. Þetta á ekki síst við þegar verið er að setja almennar reglur. Tjónþolar verða því að sætta sig við réttindaskerðingu innan vissra hóflegra marka. Á hinn bóginn geta réttmætar væntingar örugglega orðið grundvöllur bótábyrgðar tjónþola á hendur stofnunum bandalagsins eins og dómafordæmi dómstóls bandalagsins bera með sér.

Málshöfðunarréttur er rúmur. Hann geta fyrst og fremst allir þeir aðilar átt sem eru búsettir eða hafa staðfestu í aðildarríkjunum og telja rétti sínum hallað. Aðrir virðast einnig hafa slíkan málshöfðunarrétt að öðrum skilyrðum fullnægðum, t.d. fyrirtæki utan bandalagsins sem framkvæmdastjórnin telst hafa brotið rétt á. Málshöfðunarfrestur er einnig rúmur því að hann er 5 ár frá því að skaðabótaskyldur atburður átti sér stað. Hann byrjaði því að líða við gjaldþrot bankanna í október 2008.

Niðurstaðan er því sú að stofnanir bandalagsins bera hefðbundna skaðabótaábyrgð á athöfnum sínum sem nær einnig til afleiddra gerða t.d. tilskipana. Bótaskyldan nær einnig til aðila utan bandalagsins ef því er að skipta.

V

Skapaði tilskipunin um innlánatryggingakerfi sjálfstæðan bótagrundvöll?

Í aðfararorðum tilskipunarinnar segir m.a. að um leið og takmarkanir á starfsemi lána-stofnana séu fjarlægðar verði að huga að þeirri stöðu sem upp geti komið ef innlán í lána-stofnun sem hefur útíbu í öðrum aðildarríkjum verði ótíltækt. Nauðsynlegt sé við þær að-

stæður að tryggja samræmda lágmarkstryggingu óháð því hvar innlánið sé í bandalaginu. Slík innlánstrygging sé jafnmikilvæg fyrir framgang sameiginlega markaðarins og varfærnisreglurnar. Enn fremur segir að innlánatryggingakerfin verði að koma til skjalanna um leið og innlán verði ótíltæk. Síðan er fjallað um lágmarkstryggingu og sagt að hæfilegt virðist að samræmda lágmarkstryggingin sé 20.000 ECU. Þessu er síðan fylgt eftir með 7. gr. tilskipunarinnar um að innlánatryggingakerfin tryggi að samanlögð innlán hvers innistæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 ECU ef innlánin verði ótíltæk.

Í aðfararorðum tilskipunarinnar er sérstaklega tekið fram að aðildarríkin beri ekki ábyrgð gagnvart innistæðueigendum ef þau hafa komið á innlánatryggingarkerfi sem tryggja að innistæðueigendur fái bætur í samræmi við skilmála tilskipunarinnar. Hér að framan hafa stuttlega verið raktar helstu ástæður þess að ekki sé ástæða til að ætla að íslenska ríkið sé bótaskyldt vegna framkvæmdar tilskipunarinnar. Er það fyrst og fremst stutt þeim rökum að tilskipunin geri enga kröfu um að fjármögnun innlánatryggingakerfanna. Hún getur því auðveldlega orðið of seinvirk, einkum þegar bankahrun á sér stað eins og gerðist hér á landi. Þessi sjónarmið virðist bankanefnd seðlabanka Frakklands styðja. Einnig hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tekið undir þessi sjónarmið að minnsta kosti hluta til eins og rakið hefur verið.

Af framanrituðu verður ályktað að Evrópusambandið hefur fjarlæggt allar takmarkanir til stofnsetningar fjármálafyrirtækja innan sambandsins (og EES) og jafnframt aflétt hömlum á fjármálastarfsemi. Jafnframt hefur sambandið með umræddri tilskipun nánast heitið innistæðueigendum í útibúum innlánsstofnana sem staðsettar eru annars staðar innan sambandsins, að þeir þurfi ekkert að óttast því að tiltekin lágmarkstrygging gildi ávallt gagnvart þeim.

Ekki hefur þó reynst að öllu leyti innistæða fyrir þessu heiti eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan. Á hinn bóginn kunna hin fortakslausu orð tilskipunarinnar að hafa skapað réttmætar væntingar fyrir þá innistæðueigendur sem um ræðir. Þær væntingar gætu síðan leitt til bótaábyrgðar fyrir stofnanir sambandsins í samræmi við það sem rakið hefur verið.

Niðurstaðan er því sú að orð tilskipunarinnar eru tiltölulega fortakslaus varðandi lágmarkinnlánstryggingar og að innlánatryggingakerfin en ekki að aðildarríkin stæðu straum af þessu. Þessi fortakslausu orð reyndust þó haldlaus en fyrirheit tilskipunarinnar voru hins vegar til þess fallin að skapa réttmætar væntingar fyrir sparifjáreigendur.

VI

Hefur íslenska ríkið verið með órétti þvingað til að greiða innlánseigendum?

Eins og fram er komið felur texti tilskipunar 94/19/EB í sér ákveðið loforðsígildi sem kann að hafa skapað réttmætar væntingar hjá innlánseigendum lánastofnana um að það innlánstryggingakerfi sem Evrópusambandið kom á fót héldi í öllum tilvikum. Raunin varð þó sú að það hélt ekki við stóráföll á fjármálamarkaði eins og m.a. bankanefnd seðlabanka Frakklands hafði raunar óttast og bent á. Eigendur hugsanlegra bótakrafna á hendur stofnunum Evrópusambandsins eru fyrst og fremst innistæðueigendur lánastofnana.

Samkvæmt því sem fram hefur komið hjá forsætisráðherra og utanríkisráðherra m.a. í ræðum á Alþingi 17. nóvember 2008 er ljóst að forsendan fyrir því að lán fengust frá Alþjóða gjaldeyrissjóðnum og ríkjum ESB var sú að Ísland lyki þeim málum sem vörðuðu innlánatryggingar í öðrum löndum. Í þessum ræðum kemur einnig fram að Ísland myndi að öðrum kosti stefna samningnum um EES í hættu og einangrast á alþjóðavettvangi. Þá kemur þarna fram að ekki hafi náðst samkomulag um að leysa úr þessum ágreiningi fyrir dómstólum eða með öðrum réttarfarslegum aðgerðum þar sem þeim hafi verið hafnað af gagnaðilum Íslands. Þá má ráða af ræðu forsætisráðherra á Alþingi að til að geta fengið eðlilegt verð fyrir eignir

Landsbankans væri nauðsynlegt að þær kæmust í íslenskar hendur. Vegna aðgerða gistiríkja útibúa bankanna er ljóst að forsendan fyrir því væru samningar um greiðslur til innlánseigenda. Loks kemur eftirfarandi fram í ræðu forsætisráðherra: „En auðvitað er það rétt að ákveðnum þvingunum hefur verið beitt í þessu máli, þar er bara staða sem við þurfum að horfast í augu við.“³

Ekki liggur fyrir á hvaða forsendum þessi ríki beitu Ísland þvingunum af þessu tagi en hins vegar liggur fyrir að þvingunin mun kosta þjóðina hundruð milljarða króna.

Séu fyrrgreind orð ráðherranna lögð til grundvallar verður ekki betur séð en að Evrópusambandið og ríki innan þess hafi byggt kröfur sínar ranglega á því að íslenska ríkið bæri ábyrgð á því að innlánseigendur fengju lágmarkstryggingu samkvæmt tilskipun EB greidda.

Af framangreindu er ljóst Evrópusambandið og að minnsta kosti sumar þjóðir þess hafa tekið þá ákvörðun að yfirfæra þessar „réttmætu væntingar“ um að löggjöf ESB tryggði að lágmarki greiðslu á 20.000 ECU, yfir á Ísland svo og kostnaðinn sem af því leiðir að Evrópusambandið skýtur sér undan því að axla ábyrgð á þeim gerðum sem stofnanir þess bera að líkindum ábyrgð á. Þannig er Ísland sá aðili sem ber kostnaðinn af því að löggjöf ESB stendur ekki undir „réttmætum væntingum“.

Niðurstaðan er því sú að samkvæmt orðum forsætisráðherra og utanríkisráðherra á Alþingi hefur Ísland verið beitt „þvingunum“ til að greiða innlánseigendum útibúa íslenskra lána-stofnana erlendis án þess að lagaskylda væri fyrir hendi.

VII

Lokaorð

Þvinganir einar og sér geta leitt til þess að þeir samningar sem náðust með þeim séu óskuldbindandi fyrir íslenska ríkið enda teljast þær ólögmet aðferð við að ná fram samningum í öllum síðuðum löndum. Má segja að það sé efni í sjálfstæða grein sem þó verður ekki gert að frekara umræðuefni hér.

Hins vegar er rökrétt að halda því fram að með þvinguninni hafi íslenska ríkið öðlast þá réttarstöðu sem innlánseigendurnir höfðu með sínar „réttmætu væntingarnar“. Þeirri réttarstöðu hefur áður verið lýst í köflunum hér að framan.

Íslenska ríkið virðist, á grundvelli þess sem hér hefur verið tekið til skoðunar, eiga tvo kosti í þeirri stöðu sem upp er komin:

Hinn fyrri er sú að höfða skaðabótamál fyrir dómstól Evrópubandalagsins á hendur stofnunum sambandsins sem grundvöllur væri á réttarstöðu innlánseigendanna. Þar yrði gerð krafa um það að sambandið greiddi Íslandi þær fjárhæðir sem það innleysti til innistæðueigenda innan Evrópusambandsins.

Síðari kosturinn er sá að hafa uppi sömu bótakröfur við hugsanlega aðildarsamninga Íslands og Evrópusambandsins. Við aðildarsamninga koma margvísleg atriði til skoðunar og ákvörðunar. Eitt þeirra gæti verið lausn á ágreiningi varðandi umræddar bótakröfur.

³ Geir H. Haarde. 2008. Icesave-reikningar og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. <http://www.althingi.is/alttext/hlusta.php?horfa=1&raeda=rad20081117T152335> Sótt 14.12.2008.