

Tillaga til þingsályktunar

um rannsókn á embættisfærslum og ákvörðunum íslenskra stjórnvalda og samskiptum þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum Landsbanka Íslands hf. á Evrópska efnahagssvæðinu.

Flm.: Sigurður Kári Kristjánsson, Birgir Ármannsson, Ólöf Nordal,
Ragnheiður E. Árnadóttir, Einar K. Guðfinnsson, Jón Gunnarsson,
Unnur Brá Konráðsdóttir, Óli Björn Kárason, Guðlaugur Þór Þórðarson,
Ásbjörn Óttarsson, Árni Johnsen, Tryggvi Þór Herbertsson,
Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Kristján Þór Júlíusson,
Bjarni Benediktsson, Pétur H. Blöndal.

Alþingi ályktar að skipuð verði sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis sem rannsaka skuli embættisfærslur og ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og samskipti þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum Landsbanka Íslands hf. á Evrópska efnahagssvæðinu. Skal nefndin skipuð þremur sérfræðingum á þeim sviðum sem rannsóknin nær til.

Rannsóknarnefndin skal leggja mat á hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, brotið starfsskyldur sínar eða gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu fyrir íslenskra ríkið og íslensku þjóðina og eftir atvikum leggja mat á hverjir bera á þeim ábyrgð.

Rannsóknarnefndin skal fá í hendur allar þær rannsóknarheimildir sem henni eru nauðsynlegar til þess að geta varpað skýru ljósi á rannsóknarefnið. Skal hún meðal annars hafa aðgang að öllum gögnum stjórnvalda, þ.m.t. fundargerðum, minnisblöðum og greinargerðum, sem varpað geta ljósi á rannsóknarefnið. Jafnframt skuli sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, skylt að verða við kröfum nefndarinnar um að láta henni í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Með gögnum er m.a. átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar. Nefndinni verði heimilt að kalla einstaklinga til fundar við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og skuli viðkomandi þá skylt að mæta til skýrslutöku hjá nefndinni. Skylt verði að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að veita upplýsingar þótt þær séu háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja, sérstökum reglum um utanríkismál, öryggi ríkisins eða fundargerðir ríkisstjórnar og ráðherra-funda og fundargerðir nefnda Alþingis. Sama gildi um upplýsingar sem óheimilt er að lögum að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki. Nefndinni skuli vera heimilt að framkvæma skýrslutökur fyrir opnum tjöldum telji hún tilefni til. Stjórnvöld skuli veita nefndinni alla nauðsynlega aðstoð sem hún óskar eftir við störf sín, og skal nefndin, ef hún þess óskar, fá aðgang að gögnum og skýrslum sem sérfróðir aðilar á vegum stjórnvalda hafa unnið um málefni sem falla undir starf nefndarinnar. Að öðru leyti skulu rannsóknarheimildir nefndarinnar vera hinar sömu og rannsóknarnefndar Alþingis sem skipuð var á grundvelli laga nr.

142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Nefndin skal eigi síðar en 1. janúar 2011 skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að vinna á þágu rannsóknarinnar og verði skýrslan þegar í stað gerð opinber. Jafnframt skal Alþingi taka skýrsluna til umfjöllunar og kjósa nefnd nýu þingmanna til að fjalla um hana og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar.

Kostnaður vegna starfa nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að Alþingi skipi sérstaka rannsóknarnefnd, þriggja sérfræðinga, sem falið verði það hlutverk að rannsaka embættisfærslur og ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og samskipti þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum Landsbanka Íslands hf. á Evrópska efnahagssvæðinu. Er þar átt við samskipti íslenskra stjórnvalda við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf. í löndunum tveimur, svokallaðra Icesave-reikninga.

Er nefndinni ætlað það hlutverk að leggja mat á hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, brotið starfskyldur sínar eða gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu fyrir íslenska ríkið og íslensku þjóðina og eftir atvikum leggja mat á hverjir beri á þeim ábyrgð.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að rannsóknarnefndin fái í hendur allar þær rannsóknarheimildir sem henni eru nauðsynlegar til þess að geta varpað skýru ljósi á rannsóknarefnið. Er lagt til að þær rannsóknarheimildir skuli verða hinar sömu og rannsóknarnefnd Alþingis, sem skipuð var á grundvelli laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, voru tryggðar í þeim lögum.

Tillagan mælir fyrir um að nefndin skili Alþingi sambærilegri skýrslu og rannsóknarnefnd Alþingis, undir formennsku Páls Hreinssonar, skilaði þinginu hinn 12. apríl 2010 og að Alþingi taki efni hennar og niðurstöður til sambærilegrar meðferðar á sínum vettvangi. Jafnframt að Alþingi kjósi nýu manna þingnefnd sem fjalla skuli um hana og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar.

Óumdeilt er að Icesave-málið varðar einhverja mestu þjóðarhagsmuni sem stjórnvöld hér á landi hafa þurft að takast á við og telja flutningsmenn tillögunnar fullt tilefni til að framganga íslenskra stjórnvalda og ákvarðanir þeirra sem lúta að Icesave-málinu verði rannsökuð af hálfu þeirrar nefndar sem lagt er til að skipuð verði.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis gefur að líta vandaða og ítarlega umfjöllun um það rannsóknarefni sem þeirri nefnd sem tillaga þessi mælir fyrir um að verði komið á fót er ætlað að fjalla um. Er þar m.a. að finna umfjöllun um löggjöf um fjármálamarkaðinn og áhrif aðildar Íslands að EES (15. kafli), Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánum almennt (17. kafli) og innlán fjármálastofnana í útibúum erlendis (18. kafli). Þótt sú umfjöllun muni án efa nýtast hinni nýju rannsóknarnefnd vel í störfum sínum þá snýr hún ekki nema að hluta að þeim atriðum sem sú rannsókn sem þessari tillögu er ætlað að hrinda í framkvæmd snýr að, þ.e. embættisfærslum, ákvörðunum og samskiptum íslenskra stjórnvalda við bresk og hollensk stjórnvöld eftir hrun bankakerfisins.

Helstu ástæður þess að þessi tillaga er nú lögð fram eru eftirfarandi:

1. Flutningsmenn telja ljóst að lánasamningar þeir sem íslensk stjórnvöld undirrituðu hinn 5. júní 2009 og viðaukasamningarnir frá 19. október 2009 hafi strítt svo freklega gegn

hagsmunum íslenska ríkisins að með undirritun sinni á þá hafi stjórnvöld gerst sek um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu sinni fyrir íslenska ríkið og íslenska skattgreiðendur.

2. Flutningsmenn telja að með undirritun sinni á áðurnefnda samninga hafi ríkisstjórn Íslands farið út fyrir það samningsumboð sem Alþingi veitti henni með samþykkt þingsályktunar hinn 5. desember 2008 þar sem ríkisstjórnin hafi með því ekki gætt hagsmuna íslenska ríkisins með þeim hætti sem henni bar, né hafi hún í þeim samningum virt hin sameiginlegu viðmið sem ályktunin mælti fyrir um að skyldu vera forsenda og grundvöllur samningsniðurstöðu.
3. Flutningsmenn telja mikilvægt að rannsakað verði hvort íslensk stjórnvöld hafi í samningaviðræðum við Breta og Hollendinga fallið frá lagalegum rétti íslenska ríkisins gagnvart viðsemjendum sínum og þeim kröfum sem framkomnar eru á hendur því og þar með skaðað hagsmuni íslenska ríkisins.
4. Flutningsmenn vísa tillögu sinni til stuðnings til 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar fjallar nefndin um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánum almennt. Nefndin fjallar um efnislegt inntak og þýðingu tilskipunar Evrópusambandsins 94/14/EB um innstæðutryggingakerfi og túlkun fræðimanna á lagalegri þýðingu hennar. Sú umfjöllun sem þar birtist er að mati flutningsmanna samfelldur og kerfisbundinn lögfræðilegur rökstuðningur rannsóknarnefndarinnar fyrir því að samkvæmt tilskipuninni beri íslenska ríkinu engin lagaleg skylda til þess að ábyrgjast skuldir einkarekinna banka eða kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta í Icesave-málinu.
5. Flutningsmenn telja að umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis sérstaklega athyglisverða í ljósi þess að þrátt fyrir þau skýru sjónarmið sem nefndin teflir fram hafi íslensk stjórnvöld, ekki síst núverandi ríkisstjórn, engu síður ítrekað fallist á kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda í Icesave-málinu. Það hafi núverandi ríkisstjórn gert í tvígang með undirritun sinni á lánasamninga og viðbótarlánasamninga. Það hafi hún jafnframt gert með því að leggja fram tvö frumvörp til laga á Alþingi sem mæltu fyrir um að ríkisábyrgð vegna lánasamninganna yrði veitt, án þess að hún hvíldi á lagalegri skuldbindingu íslenska ríkisins. Að mati flutningsmanna leiða ákvarðanir stjórnvalda um að undirrita lána- og viðbótarlánasamninga við Breta og Hollendinga og tilraunir þeirra til að fá ríkisábyrgð vegna þeirra lögfesta á Alþingi til þess að rannsókn á þeim sé óumflýjanleg.
6. Að lokum benda flutningsmenn á að fram hafa komið opinberar yfirlýsingar sem benda til þess að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands eða embættismenn á þeirra vegum hafi tekið ákvörðun um að undirrita samninga við bresk og hollensk stjórnvöld, um skuldbindingar sem allt bendir til að hafi verið íslenska ríkinu fjárhagslega ofviða, þrátt fyrir að hafa haft vitneskju um að á þeim tíma hafi slíkar ákvarðanir ekki notið stuðnings meiri hluta alþingismanna. Þær yfirlýsingar veiti sterkar vísendingar um að ríkisstjórnina hafi skort umboð til þess að undirrita samningana, en engu síður gert það. Slíkt brjótí gegn þeim grundvallarreglum sem gilda um stjórnskipan landsins og ákvæðum íslenskra laga um fjárskuldbindingar á hendur ríkinu.

Sú afstaða flutningsmanna að sýnt hafi verið fram á með lögfræðilegum rökum að samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingar beri íslenska ríkinu engin lagaleg skylda til þess að ábyrgjast kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta í Icesave-málinu felur ekki í sér að stjórnvöldum sé óheimilt að semja um lyktir Icesave-málsins. Hins vegar telja flutningsmenn, eins og áður segir, að með þeim samningum sem gerðir voru hafi íslensk stjórnvöld hvorki gætt hagsmuna

Íslenska ríkisins með þeim hætti sem þeim bar, né hafi þau virt hin sameiginlegu viðmið sem þingsályktunin sem samþykkt var á Alþingi hinn 5. desember 2008 mælti fyrir um að skyldu vera forsenda og grundvöllur samningsniðurstöðu og þar með farið út fyrir það samningsumboð sem Alþingi veitti þeim með samþykkt þingsályktunarinnar.

Þegar af þessum ástæðum sem að framan greinir telja flutningsmenn mikilvægt að fram fari rannsókn á því hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, brotið starfsskyldur sínar en ekki síst hvort þeir hafi gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu sinni fyrir íslenska ríkið.

Hér á eftir gefur að finna umfjöllun um ýmsa þætti Icesave-málsins sem flutningsmenn telja nauðsynlegt að horft verði til við rannsóknina.

2. Ályktun Alþingis hinn 5. desember 2008.

Hinn 5. desember 2008 samþykkti Alþingi þingsályktun þar sem ríkisstjórninni var falið að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli þeirra sameiginlegu viðmiða sem aðilar höfðu komið sér saman um. Laut ályktunin fyrst og fremst að því að ríkisstjórninni skyldi falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innlánsreikninga Landsbanka Íslands í löndunum tveimur, svokallaðra Icesave-reikninga.

3. Hin sameiginlegu viðmið.

Hin sameiginlegu viðmið sem vísað var til í ályktuninni sem samþykkt var á Alþingi fylgdu tillögunni í fylgiskjali, en þau voru svohljóðandi:

- „1. Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innstæðutryggingar 94/19/EU. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innstæðutryggingar hafi verið felld inn í lögjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
2. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna þeirra sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.
3. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.“

4. Álit meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis, 5. desember 2008.

Utanríkismálanefnd Alþingis fékk áður nefnda þingsályktunartillögu sem samþykkt var hinn 5. desember 2008 til meðferðar. Við afgreiðslu málsins frá nefndinni skilaði meiri hluti nefndarinnar nefndaráliti þar sem meðal annars var fjallað um hin sameiginlegu viðmið sem vísað er til hér að framan. Í nefndarálitinu segir m.a.: „Frumforsenda þess að leitað væri pólitískrar lausnar á málinu var að tryggt yrði að tekið yrði tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem nú eru uppi á Íslandi. Þau umsömdu viðmið sem þingsályktunartillagan fjallar um fela í sér viðunandi forsendur fyrir lausn að álit meiri hlutans. Ekki er fallið frá þeim lagarökum sem Ísland hefur sett fram, en fallist á að leita samninga á grundvelli sameiginlegra viðmiða. Þau

eru annars vegar að tilskipunin gildi með sama hætti hér á landi og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu og hins vegar að samningar um lausn taki mið af sérstakri og fordæmislausri stöðu Íslands. Hvorugar þessara forsendna geta talist íþyngjandi fyrir Ísland eða íslenska hagsmunum. Í þessu sambandi var nefndin upplýst um þau meginsamningsmarkmið sem stjórnvöld hafa sett sér og fram kom að stöðu Íslands verði haldið á lofti í þeim viðræðum sem í hönd fara þannig að sem hagstæðust niðurstaða fái sér fyrir Ísland. Leiði samningar ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland er það sjálfstætt úrlausnarefni hvernig stjórnvöld og Alþingi vinna úr þeirri stöðu, en hin umsömdu viðmið fela ekki í sér að stjórnvöld afsali sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hefur í dag.“

Jafnframt segir í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar: „Í tillögunni kemur fram að endanlegar niðurstöður samninga sem nást í viðræðunum verði lagðar fyrir Alþingi til öflunar viðeigandi fjárheimilda eftir því sem aðstæður krefjast. Álit meiri hlutans er að þetta verði að sjálfsögðu gert í samræmi við stjórnskipulegar kröfur og eðli þeirra samninga sem nást.“

Með vísan til þess sem fram kemur í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar má í fyrsta lagi ljóst vera að frumforsenda þess að þingsályktunartillagan hlaut stuðning meiri hluta alþingismanna var sú að í samningaviðræðum um lyktir málsins skyldu viðsemjendur ríkisstjórnar Íslands taka tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem upp komu á Íslandi í kjölfar bankahrunsins og að samningsniðurstaðan tæki mið af hinni sérstöku og fordæmislausu stöðu sem upp var komin á Íslandi, með ívilnandi hætti, að mati flutningsmanna frumvarps þessa, en ekki íþyngjandi.

Í annan stað er ljóst að með afgreiðslu málsins frá nefndinni undirstrikaði meiri hluti hennar sérstaklega þann skilning sinn og meiri hluta Alþingis, að hin umsömdu viðmið, sem taka átti tillit til í samningaviðræðum aðila, fælu ekki í sér að stjórnvöld afsöluðu sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hafði á þeim tíma.

Í þriðja lagi lagði meiri hluti utanríkismálanefndar sérstaka áherslu á að niðurstöður samninga skyldu lagðar fyrir Alþingi til öflunar viðeigandi fjárheimilda og í samræmi við stjórnskipulegar kröfur, en með því er vísað til ákvæða 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins. Er því ljóst að forsenda þess að meiri hluti nefndarinnar samþykkti þá að fela ríkisstjórninni að leiða málið til lykta var sú að slíkur samningur mundi ekki skuldbinda íslenska ríkið nema að fengnu samþykki Alþingis, í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Að lokum er síðan ljóst að meiri hluti nefndarinnar leit á það sem sjálfstætt úrlausnarefni fyrir stjórnvöld og Alþingi að vinna úr þeirri stöðu sem upp kynni að koma leiddu samningaviðræður ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland, eins og raun varð á, og gerð er grein fyrir hér á eftir.

5. Samningarnir við bresk og hollensk stjórnvöld.

Í kjölfar samþykktar þingsályktunarinnar skipaði ríkisstjórn Íslands samninganefnd, undir forustu Svavars Gestssonar sendiherra, til þess að gæta hagsmuna Íslands í samningaviðræðum við Hollendinga og Breta. Niðurstöður þeirra samningaviðræðna við ríkisstjórnir Hollands og Bretlands leiddu til þess að undirritaðir voru samningar af hálfu ríkisstjórnar Íslands hinn 5. júní 2009 (Loan Agreement between The Depositors´ and Investors´ Guarantee Fund of Iceland and Iceland and The Commissioners of Her Majesty´s Treasury og Loan Agreement between The Depositors´ and Investors´ Guarantee Fund of Iceland and Iceland and The State of The Netherlands). Í þeim samningum var meðal annars gert ráð fyrir að Tryggingarsjóður innstæðueigenda skuldbyndi sig til greiðslu að fjárhæð a.m.k. 650 milljarðar ísl. kr. að viðbættum 5,55% vöxtum á höfuðstól fjárhæðarinnar og að íslenska ríkið

gengist í ábyrgð vegna skuldbindingarinnar, þar á meðal vaxtagreiðslanna, sem reikna má með að hafi numið allt að 300 milljörðum kr. fyrstu sjö árin eftir gildistöku samninganna.

Raunar er erfitt að henda reiður á hversu háar fjárskuldbindingar fólust í samningunum tveimur við ríkisstjórnir Bretlands og Hollands. Sú óvissa stafar meðal annars af því að ekki hefur legið fyrir hversu mikill hluti heildarfjárhæðarinnar, um 650 milljarða kr., að viðbættum hinum háu vöxtum, kemur í hlut Íslendinga að greiða eða hvort innstæður njóti forgangs fram yfir aðrar kröfur samkvæmt neyðarlögunum svokölluðu, sem samþykkt voru við hrun íslensku viðskiptabankanna. Ekki er hægt að ganga út frá því með vissu að það ákvæði neyðarlaganna standist. Hins vegar liggur fyrir að látið verður á þetta álitafni reyna fyrir dómstólum. Á það hefur verið bent að stæðust forgangsákvæði neyðarlaganna ekki mundi greiðslubyrði íslenska ríkisins verða mun meiri en gefið var til kynna af hálfu ríkisstjórnar Íslands í kjölfar undirritunar samninganna.

Hvað sem þessu líður er ljóst að samningarnir frá 5. júní 2009 fólu í sér gríðarlegar skuldbindingar af hálfu íslenska ríkisins og íslensku þjóðarinnar, raunar þær mestu sem um getur í sögu hennar. Jón Daníelsson, prófessor í hagfræði við London School of Economics, benti á að þær fjárskuldbindingar sem samningarnir kváðu á um jafngiltu því, að teknu tilliti til höfðatölu, að Bretar samþykktu að takast á herðar 700 milljarða punda skuldbindingu og Bandaríkjamenn skuldbindingu að fjárhæð 5,6 trilljónir dollara.

Samningarnir við bresk og hollensk stjórnvöld voru kynntir Alþingi og alþingismönnum og í kjölfarið lagði ríkisstjórn Íslands fram á Alþingi og mælti fyrir frumvarpi til laga um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Sagði í frumvarpinu að ábyrgðin tæki til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig muni standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, og afmarkaðist að öðru leyti af ákvæðum samninganna, þ.m.t. um endurskoðun þeirra.

6. Niðurstaðan í andstöðu við hagsmuni íslensku þjóðarinnar.

Þegar samningarnir við Breta og Hollendinga frá 5. júní 2009 eru skoðaðir í heild er vandséð að íslensk stjórnvöld hafi náð fram nokkrum þeim samningsmarkmiðum sem ætla má að þau hafi lagt áherslu á að ná fram í samningaviðræðunum. Á hinn bóginn verður ekki betur séð en að viðsemjendur ríkisstjórnarinnar hafi náð öllum sínum samningsmarkmiðum fram. Raunar blasir við að viðsemjendur íslensku ríkisstjórnarinnar hafi tekið ákvörðun um hverjar skuldbindingar íslenska ríkisins væru vegna Icesave-reikninganna og að á þá ákvörðun hafi íslenska samninganefndin og ríkisstjórn Íslands fallist. Virðist ljóst að íslenska samninganefndin hafi gengið til samningaviðræðna við viðsemjendur sína á þeim forsendum að íslenska ríkið væri greiðsluskilyt vegna innlána á Icesave-reikningunum og því einungis samið um þau greiðslukjör sem fram koma í áður nefndum samningum. Sú skoðun flutningsmanna þessarar þingsályktunartillögu er raunar staðfest í greinargerð með frumvarpi ríkisstjórnar Íslands, þskj. 204, 136. mál, en í 11. kafla greinargerðarinnar, „Samningsmarkmið og rök íslensku samninganefndarinnar“, segir á bls. 13: „Heildarfjárhæð skuldbindinganna var því ekki samningsatriði heldur var verkefnið að semja um sem hagstæðasta skilmála.“

Ekki verður séð að sú nálgun 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 þeirri tillögu ályktaði Alþingis einungis að fela ríkisstjórn-

inni að leiða til lykta samninga við stjórnvöld á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiðana. Í þeim viðmiðunum 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 viðmið sem leggja skyldi til grundvallar við samningsgerðina, eins og vikið verður að hér að neðan. Þar við bætist að flutningsmenn þessarar þingsályktunartillögu telja að þau kjör sem samninganefnd ríkisstjórnar Íslands samdi um og koma fram í samningunum við Breta og Hollendinga frá 5. júní 2009 hafi verið afleit með tilliti til hagsmuna Íslands.

Strax í kjölfar þess að lánasamningarnir við Breta og Hollendinga frá 5. júní 2009 voru kynntir og í kjölfarið eftir að frumvarp ríkisstjórnarinnar um að veita fjármálaráðherra heimild til að veita ríkisábyrgð vegna þeirra var lagt fram á Alþingi komu fram alvarlegar athugasemdir, jafnt innan þings sem utan, við samningana og við frumvarp ríkisstjórnarinnar. Þær athugasemdir lutu efnahagslegum og lagalegum forsendum samninganna, samningskjörum og í raun öllum þeim meginforsendum sem samningarnir byggðust á.

7. Brostnar forsendur.

Eins og áður segir var á það bent að vandséð væri af efni þeirra samninga sem gerðir voru við ríkisstjórnir Hollands og Bretlands að nokkurt tillit hefði verið tekið til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála og efnahagskerfi sitt. ...“ Það segir sig sjálfst þegar litið er til þeirra gríðarlegu fjárhagsskuldbindinga sem samningarnir kváðu á um fyrir íslenska ríkið hefði gildistaka þeirra gert íslensku þjóðinni nær ókleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.

Af þeirri ástæðu var á það bent að þær forsendur sem leggja átti til grundvallar í samningaviðræðum ríkisstjórnar Íslands við ríkisstjórnir Bretlands og Hollands væru brostnar og af þeirri ástæðu væri útilokað að Alþingi Íslendinga gæti án fyrirvara samþykkt ríkisábyrgð vegna skuldbindinganna sem af þeim leiddi. Lögfesting slíkrar ríkisábyrgðar samræmdist augljóslega ekki hagsmunum Íslands en þar við bættist að í þeim réttarreglum Evrópusambandsins sem giltu um innstæðutryggingar væri ekki kveðið á um að íslenska ríkinu bæri skylda að lögum til þess að gangast í ábyrgðir vegna innstæðna á innlánsreikningum í útibúum íslenskra banka í Evrópu, eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

8. Ísland beri ekki hallann af réttaróvissu um löggjöf Evrópusambandsins.

Í athugasemdum við tillögu þá til þingsályktunar sem samþykkt var á Alþingi hinn 5. desember 2008 segir meðal annars um þetta álitaefti:

„Íslensk stjórnvöld voru ekki tilbúin til að fallast á að íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslur til innlánseigenda ef þær færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir af inngreiðslum í sjóðinn. Hafa þau haldið því skýrt til haga í öllum sínum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja að þau telji að vafi leiki á um ábyrgð ríkja á tryggingarsjóðnum, ekki síst undir kringumstæðum þar sem fjármálakerfi aðildarríkis hrynur nánast að fullu eins og reyndin er hér á landi. Þessari lagatúlkun hefur verið hafnað af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli svo og af Evrópusambandinu.

Af hálfu íslenskra stjórnvalda hefur verið lögð áherslu á að fá úr málinu skorið fyrir viðeigandi úrskurðaraðila eða dómstól. Þessu hafa aðildarríki Evrópusambandsins alfarið hafnað. Afstaða þeirra byggist ekki síst á því að þau telja það mjög varhugavert að gefa með einhverjum hætti til kynna að vafi kunni að leika á um gildissvið þess innlánatryggingakerfis sem liggur til grundvallar innlánastarfsemi í Evrópu, þar sem ótvírætt gildi tilskipunarinnar

sé forsenda þess að innstæðueigendur treysti bönkum fyrir sparifé sínu. Réttaróvissa kynni að valda ófyrirséðum afleiðingum í evrópsku bankakerfi.“

Ef þær ástæður sem færðar eru fyrir andstöðu viðsemjenda íslensku ríkisstjórnarinnar við að láta hlutlausu og óvilhalla úrskurðaraðila eða dómstóla skera úr um gildissvið evrópska innlánatryggingakerfisins, þeirra réttarreglna sem um það gilda og ábyrgð þjóðríkja á skuldbindingum fjármálastofnana sem í þeim starfa eru réttar, þá eru þær vísbinding um að Hollendingar og Bretar hafi talið að þeir sem dregið hafa í efa skyldur íslenska ríkisins til þess að ábyrgjast innstæður á innlánsreikningum í útibúum íslenskra banka í Evrópu hafi mikið til síns máls. Þær eru einnig til marks um að Hollendingar og Bretar hafi krafist þess og jafnvel beitt þvingunum til þess að tryggja að Íslendingar bæru hallann og allan kostnað af þeim vanbúnaði eða göllum sem voru á þeirra eigin regluverki sem í ljós komu í kjölfar bankahrunsins í októberbyrjun árið 2008, ellegar hefði réttaróvissa um gildissvið þess leitt til þess að innstæðueigendur hefðu getað vantreyst evrópskum bönkum fyrir sparifé sínu með ófyrirsjáanlegum afleiðingum í evrópsku bankakerfi.

Flutningsmenn draga ekki í efa þá skoðun viðsemjenda ríkisstjórnar Íslands og embættismanna innan Evrópusambandsins að dómsmál um gildissvið löggjafar sambandsins um innlánstryggingakerfi þess séu til þess fallin að draga fram galla kerfisins og draga verulega úr tiltrú á því. Þá draga flutningsmenn tillögunnar það heldur ekki í efa að það samræmist hagsmunum Evrópusambandsins og aðildarríkja þess að komið verði í veg fyrir að dómsmál um gildissvið réttarreglnanna verði rekið. Slík afstaða viðsemjenda Íslands felur hins vegar í sér þá kröfu þeirra að fórnarkostnaðurinn af vanbúnaði og ágöllum evrópskrar löggjafar um innstæðutryggingar í evrópska bankakerfinu verði lagður á íslensku þjóðina. Það segir sig sjálft að á slíkar kröfur hefðu stjórnvöld sem ætlað var að gæta hagsmuna íslensku þjóðarinnar aldrei átt að fallast. Það gerði ríkisstjórn Íslands hins vegar að mati flutningsmanna og fór með því út fyrir það samningsumboð sem Alþingi veitti henni með samþykkt þingsályktunarinnar 5. desember 2008.

9. Íslenska ríkið standi ávallt við skuldbindingar sínar.

Íslenska ríkið hefur ávallt staðið við þær skuldbindingar sem það hefur tekið sér á herðar. Það hefur ávallt verið metnaðarmál íslenskra stjórnvalda og íslenska ríkisins að standa við skuldbindingar sínar og á því viðhorfi má ekki verða breyting.

Íslenska ríkinu ber að standa við allar þær skuldbindingar sem það hefur tekið sér á herðar lögum samkvæmt eða samkvæmt þeim samningum sem það hefur skuldbundið sig með. Á hinn bóginn er útilokað að réttlæta að íslenska ríkið taki á sig ábyrgðir sem það hefur aldrei gengist undir eða ber ábyrgð á með öðrum hætti.

Sú meginregla gildir í réttarríkjum allra vestrænna þjóða að aðili verður ekki knúinn til þess að greiða fjárskuldbindingar sem hann er ekki skuldbundinn til þess að gera lögum samkvæmt og hefur ekki undirgengist í frjálsum samningum. Þessi meginregla gildir jafnt í samskiptum einstaklinga, lögaðila og milli einstakra ríkja.

Í Icesave-málinu hefur hins vegar alltaf verið ágreiningur um hverjar skuldbindingar Íslendinga séu lögum samkvæmt.

10. Ágreiningur um í hverju skuldbindingarnar felast.

Um skuldbindingar íslenska ríkisins vegna innlánsreikninga í útibúum íslenskra banka í Evrópu, þar á meðal vegna Icesave-samninganna, hefur verið djúpstæður ágreiningur og lögfræðilegur vafi hefur leikið á því hvort íslenska ríkinu beri skylda að lögum, þ.e. ákvæðum réttarreglna Evrópusambandsins og samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, að gangast

í ábyrgðir vegna þeirra. Hefur þar einkum verið vísað til ákvæða tilskipunar 94/19/EB um innlánatryggingakerfi.

Á það hefur verið bent að helgasta grundvallarregla í réttarríkjum vestrænna þjóða tryggi öllum þeim sem eiga í réttarágreiningi við annan aðila að úr þeim ágreiningi sé skorið af hálfu hlutlauss og óvilhalls aðila. Slíkur aðili geti eftir atvikum verið dómstóll, innlendir eða alþjóðlegur, eða gerðardómur sem deiluaðilar komi sér saman um að skjóta ágreiningi sínum til. Rétturinn til að fá úr ágreiningi leyst af hálfu hlutlauss aðila náí jafnt til einstaklinga, lögaðila sem þjóðríkja. Þessum rétti sé ekki gert ráð fyrir að nokkur afsali sér. Sú viðleitni að leita réttar síns hjá hlutlausum aðila vegna þeirra hagsmuna sem í húfi eru hverju sinni sé sjálfsagður og viðurkenndur og ekki til þess fallinn að draga úr trúverðugleika þess sem það gerir. Vilji ríki eða ríkjasambönd hins vegar beita öðrum aðferðum við lausn ágreiningsmála sinna, svo sem þvingunaraðgerðum eða nauðung, þá séu þær að fara á svig við grundvallarreglur réttarríkisins. Þess háttar háttsemi sé til þess fallin að varpa skugga á trúverðugleika þess sem að henni verður uppvís, auk þess sem almennt sé talið að hún geti ein og sér leitt til þess að þeir samningar sem nást með henni séu óskuldbindandi enda teljist hún ólögmat aðferð við að ná fram samningum í öllum siðuðum löndum.

Ljóst má vera að ríkisstjórn Íslands hefur ekki lagt megináherslu á að fá hlutlausan aðila til þess að skera úr um skuldbindingu íslenska ríkisins til þess að ábyrgjast innlánsreikninga í útibúi einkafyrirtækis í Evrópu, þrátt fyrir að sterk lögfræðileg rök hafi verið færð fyrir því að íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að takast slíkar ábyrgðir á herðar samkvæmt þeim lögum sem um þær gilda.

Færð voru fyrir því rök að í ljósi þeirra þjóðarhagsmuna sem í húfi voru hefði ríkisstjórn Íslands borið skylda til þess að leita allra leiða til þess að tryggja að viðeigandi og hlutlaus aðili yrði fenginn til þess að skera úr um gildissvið þess innlánstryggingakerfis sem liggur til grundvallar innlánastarfsemi í Evrópu og þeirrar ábyrgðar sem íslenska ríkið kynni að bera á innlánnum í útibúum íslenskra banka í Evrópu samkvæmt þeim lagareglum sem um slíka innlánastarfsemi gildi. Á það var bent að ólíklegt væri að slík niðurstaða gæti orðið verri fyrir hagsmuni íslenska ríkisins og íslensku þjóðarinnar en niðurstöður þeirra samninga sem undirritaðir voru af hálfu íslensku ríkisstjórnarinnar hinn 5. júní 2005.

Sú leið var hins vegar ekki farin, heldur ákvæðu íslensk stjórnvöld að leiða Icesave-málið til lykta með þeim hætti sem líst hefur verið.

10.1. Álit lögfræðinga.

Ýmsir lögfræðingar, íslenskir sem erlendir, hafa staðhæft að íslenska ríkið sé að lögum ekki skuldbundið til þess að gangast í ábyrgðir vegna innstæðna í útibúum íslenskra banka, þar á meðal vegna Icesave-reikninganna. Þar hafa farið fremstir í flokki þeir Lárus Blöndal, hæstaréttarlögmaður, og Stefán Már Stefánsson lagaprófessor við Háskóla Íslands. Hafa þeir Lárus og Stefán Már skrifað fjölmargar greinar um lagalegar skuldbindingar íslenska ríkisins á innlánnum íslensku bankanna. Í grein sem lögfræðingarnir tveir rituðu í Morgunblaðið hinn 28. janúar 2009 segir m.a.:

„Við undirritaðir höfum í greinum okkar reynt að nálgast það sem við teljum vera lögfræðilega rétta niðurstöðu. Í stuttu máli er niðurstaða okkar sú, í fyrri greininni sem birtist 15. okt. sl., að íslenska ríkið beri ekki ábyrgð á innistæðum í viðskiptabönkum og sparisjóðum. Með lögum um innistæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta frá árinu 1999 var sett á stofn innistæðutryggingakerfi á grundvelli tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB um innlánatryggingakerfi. Samkvæmt því ber Tryggingarsjóður innistæðueigenda og fjárfesta, sem er sjálfseignarstofnun, ábyrgð á innlánnum. Lánastofnanirnar sjálfar bera

kostnaðinn við fjármögnun sjóðsins. Í 25. málsgrein aðfararorða tilskipunarinnar kemur fram að aðildarríkin geti ekki orðið ábyrg gagnvart innistæðueigendum ef þau hafa komið upp tryggingarkerfi í samræmi við tilskipunina eins og við gerðum hér á Íslandi á árinu 1999 og óumdeilt er.“

Þeir Lárus Blöndal og Stefán Már Stefánsson gerðu nánari grein fyrir þessari niðurstöðu sinni í grein sem ber heitið „Er Evrópusambandið bótaábyrgt?“ Í greininni færðu þeir rök fyrir þeirri niðurstöðu sinni að íslenska ríkið bæri ekki ábyrgð á innstæðum í útibúum íslenskra banka erlendis við hugsanlegt gjaldþrot íslensku bankanna heldur aðeins viðkomandi tryggingakerfi sem hér á landi er Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta. Bentu þeir á að sjóðurinn væri sjálfseignarstofnun lögum samkvæmt og jafnframt að umrætt tryggingakerfi væri í fullu samræmi við ákvæði tilskipunar 94/19/EB. Lögfræðingarnir tveir færðu eftirfarandi röksemdir fyrir niðurstöðu sinni:

- „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 heildarinnlánum það ár. Fyrrgreind 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 innistæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Heildareign innistæðudeildar sjóðsins skyldi nema að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innistæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári. Engin ákvæði væru um það í viðkomandi tilskipun 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 fyrrgreinda tilskipun og væri ekki kunnugt um að neinar athugasemdir hefðu komið fram. Því mætti leggja til grundvallar að innleiðingin hafi verið rétt að þessu leyti. Þá hafi komið fram þessu til staðfestingar að fjármögnun tryggingakerfanna 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 ríkjum. 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 aðildarríkanna 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 innlánaþryggingakerfi 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 erlenda banka við gjaldþrot þeirra.“

Niðurstaða þeirra Lárusar Blöndal og Stefáns Más Stefánssonar er skýr og afdráttarlaus: Íslenska ríkinu ber ekki skylda að lögum til þess takast á herðar þær fjárskuldbindingar sem kveðið er á um í þeim samningum sem samninganefnd ríkisstjórnar Íslands undirritaði hinn 5. júní 2009 við ríkisstjórnir Hollands og Bretlands og til að lögfesta ríkisábyrgð vegna þeirra.

Undir niðurstöður þeirra Lárusar Blöndal og Stefáns Más Stefánssonar hafa fjölmargir íslenskir lögfræðingar og aðrir málsmetandi aðilar tekið. Í því sambandi má geta þess að fram hefur komið að í athugasemdum við frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, sem samþykkt var sem lög frá Alþingi, nr. 98/1999, segir að Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta sé „heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum, hrökkvi eignir sjóðsins ekki til“. Tryggingarsjóður hafi verið birtur í ríkisreikningi, en Ríkisendurskoðun hafi ítrekað gert athugasemdir við það, þar sem sjóðurinn sé sjálfseignarstofnun en ekki ríkisstofnun. Í því felist að Ríkisendurskoðun telji að ríkissjóður beri ekki lögformlega ábyrgð á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins.

10.2. Álit breskra lögfræðinga.

Eins og fram kom í frétt Morgunblaðsins hinn 7. júlí sl. skilaði breska lögmannsstofan Mischon de Reya Össuri Skarphéðinssyni, utanríkisráðherra, lögfræðialiti vegna hugsanlegrar ábyrgðar íslenska ríkisins á innstæðum Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi, svokölluðum Icesave-reikningum. Álitsgerðin, sem dagsett er hinn 29. mars 2009, var ekki lögð fram á Alþingi samhliða öðrum fylgigögnum Icesave-frumvarpsins sem byggðist á lánasamningunum frá 5. júní 2009.

Í álitinu kemur meðal annars fram sú skoðun bresku lögfræðinganna að þeir hafi hvorki fundið neina skriflega staðfestingu þess að Ísland hafi formlega undirgengist að ábyrgjast skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, hvað varðar Icesave-reikningana, né undirgengist aðrar skuldbindingar en þær sem felast í tilskipuninni eins og hún var innleidd í lögum nr. 98/1999.

Jafnframt kemur fram sú skoðun bresku lögfræðinganna að samkomulag um ábyrgð ríkisins vegna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, og þar með vegna Icesave-reikninganna, mundi alltaf þurfa lögformlegt samþykki Alþingis Íslendinga til þess að vera lagalega bindandi.

Enn fremur kemur fram að „ruglingslegar“ og „mótsagnakenndar“ yfirlýsingar stjórnvalda í bréfum íslenska viðskiptaráðuneytisins á árinu 2008 hafi ekki hjálpað málstað Íslendinga í Icesave-málinu, en þrátt fyrir þær sé ekki lagalega bindandi fyrir Ísland að ganga lengra en tilskipunin og EES-samningurinn mæli fyrir um, hún gildi með sama hætti fyrir Ísland og önnur ESB-ríki.

Þá sögðu bresku lögmenirnir að yfirlýsingar ráðherra síðan þá og viljayfirlýsing Íslands og Hollands frá því í október hafi ekki nein réttaráhrif, öfugt við yfirlýsingar ráðherra í ríkisstjórn Íslands sem gefnar hafa verið þar um.

Við síðari meðferð Icesave-málsins á Alþingi aflaði þingið ítarlegri lögfræðilegra álitsgerða frá bresku lögmannsstofunum Mischon de Reya og Ashurst AS þar sem fjallað var með ítarlegum hætti um framangreind sjónarmið og fleiri álitamál sem tengjast Icesave-málinu.

10.3. Skýrsla seðlabanka Frakklands, álit framkvæmdastjórnar ESB og afstaða fjármálaráðherra Hollands.

Í áðurnefndri grein þeirra Lárusar Blöndal, hæstaréttarlögmans, og Stefáns Más Stefáns-sonar, prófessors, er vikið að niðurstöðum evrópskra stofnana og ríkja um efnislegt inntak og hlutverk tilskipunar 94/19/EB, en þar segir:

„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.“ (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 systematic crisis, for which other measures are needed.“)

Samkvæmt þessu leit seðlabanki Frakklands svo á að frönsku lögin um innlánatryggingakerfi tækju 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.“

Þá vísa þeir Lárus og Stefán Már í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá haustdögum 2008 þar sem fram kemur meðal annars að innlánatryggingakerfi aðildarríkjanna séu mismunandi að gerð og að aðildarríkjunum sé frjálst að velja það kerfi sem henti bankakerfi þeirra. Í sumum kerfanna sé greitt samtímis af innlánnum en í öðrum sé greitt eftir á. Einnig komi þar fram að prófun hafi verið gerð á innlánatryggingakerfunum sem hafi tekið mið af bæði meiri og minni háttar áföllum í bankakerfinu. Í ljós hafi komið að flest kerfin hafi verið í stakk búin til að mæta meðaláföllum.

Jafnframt rifja þeir Stefán Már og Lárus Blöndal upp í grein sinni að haustið 2008 hafi Írar ákveðið að bæta á næstu tveimur árum ríkisábyrgð við þá ábyrgð sem Tryggingarsjóður innlána, sambærilegur þeim sem er starfræktur á Íslandi, veitti innlánseigendum. Segja þeir að þessi ákvörðun hafi þó einungis náð til sex tilgreindra írskra banka. Við þessar fréttir hafi komið fram sú afstaða Breta og fleiri aðildarríkja ESB að Írum væri þetta óheimilt þar sem aðgerðin fæli í sér ríkisaðstoð sem skekkti samkeppnisstöðu banka á Evrópusambands-svæðinu. Ætti þetta bæði við almennt við um samkeppnisstöðu banka í Evrópu en einnig alveg sérstaklega á Írlandi þar sem ekki fengju allir bankar þessa ríkisábyrgð. Segja þeir Stefán Már og Lárus að málið sé nú til skoðunar hjá ESB og að ríki sem harðlega gagnrýndu þessa ákvörðun Íra hafi síðan tekið upp ríkisábyrgð að hluta eða öllu leyti á innlánnum. Telja þeir Stefán Már og Lárus þetta sýna að afstaða stærstu aðildarríkjanna í ESB virðist hafa verið sú að ekki væri heimilt að tryggja innlán með ríkisábyrgð þar sem það hefði áhrif á samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði. Að lokum komast þeir Stefán Már Stefánsson og Lárus Blöndal að eftirfarandi niðurstöðu:

„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 stóráföllum eins og bankahruni. Sum aðildarríkin hafa auk þess gert fyrirvara varðandi lögmæti þess að veita ríkisábyrgð til viðbótar þeirri tryggingu sem innlánstryggingakerfin veita.“

Að lokum er ástæða til þess að rifja upp að Wouter Bos, fyrrverandi fjármálaráðherra Hollands, vék að efnislegu inntaki og hlutverki evrópskra réttarreglna um innstæðutryggingar í ræðu sem hann hélt hinn 3. mars 2009 á ráðstefnu Eumedion Conference, en í ræðu sinni sagði ráðherra meðal annars:

„The question is how to achieve this. First and foremost, European countries need to take a close look at how the deposit guarantee scheme is organised. It was not designed to deal with a systemic crisis but with the collapse of a single bank.“

Eins og sjá má af framangreindri tilvitnun í ræðu fyrrverandi fjármálaráðherra Hollands kemur með afar skýrum hætti fram sú skoðun hans að hið evrópska innlánstryggingakerfi var ekki útbúið í þeim tilgangi að bregðast við kerfishruni bankakerfa, eins og ýmsir stjórn mála- og fræðimenn hafa haldið fram og hér er rakið, heldur til þess að bregðast við falli einstakra banka eða fjármálastofnana.

11. Ýmis önnur álitamál.

11.1. Ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Í umræðum um Icesave-málið hefur þeirri spurningu verið varpað fram hvort Alþingi Íslendinga hafi yfir höfuð verið heimilt að samþykkja að óbreyttu lög um ríkisábyrgð á skuldum einkafyrirtækisins Landsbanka Íslands hf.

Í 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er kveðið svo á að ekki megi taka lán, er skuldbindi ríkið, nema samkvæmt lagaheimild. Í greininni segir:

„Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.“

Bent hefur verið á að sé það rétt, sem til dæmis lögfræðingarnir Lárus Blöndal og Stefán Már Stefánsson hafa haldið fram og fært rök fyrir, að íslenska ríkið beri ekki samkvæmt gildandi lögum ábyrgð á Icesave-skuldbindingum Landsbanka Íslands hf., má halda því fram með rökum að Alþingi sé líklega óheimilt að samþykkja ríkisábyrgð vegna þeirra. Með ríkisábyrgðinni væri þá í reynd ekki verið að taka lán, þar sem lánsfé kemur til ríkisins gegn afhendingu skuldabréfs, heldur væri með henni verið að veita ábyrgð fyrir skuld sem annar aðili en íslenska ríkið hefur þegar stofnað til, í þessu tilviki einkafyrirtæki.

Hvergi er í stjórnarskránni veitt heimild fyrir því að íslenska ríkið taki á sig slíkar skuldbindingar.

11.2. Pólítísk skuldbinding ekki til staðar.

Flutningsmenn tillögu þessarar benda á að þó svo að fulltrúar ríkisstjórnar Íslands hafi undirritað lánasamninga við hollensk og bresk stjórnvöld, hinn 5. júní sl., þá feli undirskrift þeirra hvorki í sér að stofnast hafi lagaleg né pólítísk skuldbinding fyrir Íslands hönd sem leiði til þess að íslenska ríkinu beri að ábyrgjast Icesave-innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf. Hið sama gildi um önnur skjöl sem fyrir liggja. Byggist sú niðurstaða á ákvæðum stjórnarskrár Íslands sem kveður svo á að ekki megi taka lán, sem skuldbindi íslenska ríkið, nema samkvæmt lagaheimild frá Alþingi. Þegar af þeirri ástæðu hafi íslenskir ráðherrar, embættismenn og samninganefndir á þeirra vegum ekki haft heimildir til þess að gefa nein skuldbindingandi fyrirheit fyrir Íslands hönd, nema með fyrirvara um samþykki Alþingis, eins og meðal

annars kom fram í álitu breskra lögmanna sem um þetta álitæfni hafa fjallað. Um þetta hafi viðsemjendur íslenska ríkisins fulla vitneskju.

11.3. Siðferðisleg skylda leiðir ekki til ábyrgðar.

Því hefur verið haldið fram, m.a. af Gylfa Magnússyni, efnahags- og viðskiptaráðherra, að íslenska ríkinu beri siðferðisleg skylda til þess að gangast í ábyrgðir vegna Icesave-innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf., m.a. vegna framgöngu tiltekinna íslenskra ríkisborgara í viðskiptum.

Flutningsmenn telja að íslenska ríkinu verði ekki gert að taka á sig himinháar fjárskuldbindingar og ábyrgðir vegna skuldbindinga sem einkaaðilar hafa stofnað til, í þessu tilviki Landsbanki Íslands hf. Skuldbinding á borð við þá sem um getur í lánasamningum íslenska ríkisins við hollenska og breska ríkið getur aldrei byggst á gildismati einstakra ráðherra um hvað sé siðlegt og hvað ekki. Þvert á móti telja flutningsmenn það siðferðilega rangt að skuldsetja íslenska ríkið og íslenskan almenning til langrar framtíðar, án þess að hún hvíli á ótvíræðri lagaskyldu eða samkomulagi sem nýtur ótvíræðs stuðnings meiri hluta Alþingis.

12. Icesave-lög samþykkt á Alþingi hinn 2. september 2009 – Viðaukasamningar.

Hinn 3. september 2009 tóku gildi á Alþingi lög nr. 96/2009, 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.

Ákvæði laganna byggðust í grunninn á ákvæðum lánasamninganna við bresk og hollensk stjórnvöld, dags. 5. júní 2009. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi náðist þverpólitísk samstaða um að binda ábyrgð ríkisins á Icesave-reikningum Landsbanka Íslands hf. ströngum efnahagslegum og lagalegum skilyrðum eða fyrirvörum. Jafnframt var gildistaka laganna bundin því skilyrði að fyrirvararnir yrðu kynntir viðsemjendum íslenskra stjórnvalda, Bretum og Hollendingum, og jafnframt að ríkin tvö féllust á þá, sbr. 2. gr. 1. gr. laga nr. 96/2009.

Á fyrirvarana féllust bresk og hollensk stjórnvöld ekki sem leiddi til endurnýjaðra viðræðna um lausn málsins milli landanna þriggja. Þær samningaviðræður leiddu til þess að gerðir voru viðaukasamningar við lánasamningana, sem dagsettir voru hinn 19. október 2009.

Í kjölfarið lagði Steingrímur J. Sigfússon, fjármálaráðherra, fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2009, 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. (þskj. 76, 76. mál).

Í greinargerð með frumvarpinu sagði m.a.:

„Í kjölfar lagasetningarinnar ræddu aðilar lánasamninganna saman og fljótlega kom fram að bresk og hollensk stjórnvöld væru ekki reiðubúin til að fallast á fyrirvara Alþingis að öllu leyti. Að loknum viðræðum aðila lánasamninganna varð niðurstaðan sú að gera viðaukasamninga og með þeim hætti samrýma þau að mestu leyti efni lánasamninganna og þeirra fyrirvara sem koma fram í 1.–4. gr. laga nr. 96/2009. Það er mat ríkisstjórnarinnar að meginefni fyrirvaranna hafi náð fram að ganga. Lítið er svo á að lengra verði ekki komist og nauðsynlegt sé að ljúka málinu. Hinir endanlegu samningar eru að mati ríkisstjórnarinnar viðunandi lausn á einni erfiðustu milliríkjadeilu Íslands á lýðveldistímanum.“

Um frumvarp fjármálaráðherra náðist engin samstaða á Alþingi. Stjórnarandstaðan á Alþingi hafnaði því mati ríkisstjórnarinnar alfarið að með hinum nýju viðaukasamningum hefðu þeir fyrirvarar sem Alþingi setti ríkisábyrgðinni með lögum nr. 96/2009 náð fram að

ganga og hélt því þvert á móti fram að þeir væru að engu orðnir. Frumvarpið leiddi til harðra pólitískra átaka á Alþingi og um það fór fram lengsta umræða í sögu þingsins.

Frumvarpið var engu að síður samþykkt sem frá Alþingi hinn 30. desember 2009 með 33 atkvæðum gegn 30 (lög nr. 1/2010).

13. Synjun forseta Íslands og þjóðaratkvæðagreiðsla.

Á meðan frumvarp fjármálaráðherra sem síðar varð að lögum nr. 1/2010 var til meðferðar á Alþingi kom fram víðtæk krafa í samfélaginu um að forseti Íslands synjaði þeim staðfestingum, með vísan til 26. gr. stjórnarskrárinnar, og að lögin yrðu borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Efndi InDefence-hópurinn í því skyni til undirskriftasöfnunar þar sem skorað var á forseta Íslands að synja lögunum staðfestingar. 2. janúar 2010 afhentu forsvarsmenn hópsins forsetanum 56.089 undirskriftir kosningarbærra manna þar um.

Hinn 5. janúar 2010 synjaði forseti Íslands lögum nr. 1/2010 staðfestingar og vísaði þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í kjölfarið var boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu um lög nr. 1/2010 og fór hún fram hinn 6. mars 2010.

Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar voru afgerandi. 93,2% þeirra sem þátt tóku í atkvæðagreiðslunni greiddu atkvæði gegn gildistöku laganna, 1,8% greiddu þeim atkvæði sitt, 4,7% atkvæðaseðla voru auðir, en 0,3% ógildir. 144.232 Íslendingar tóku þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni eða 62,72% kosningarbærra manna.

Í kjölfar niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar voru lög nr. 1/2010 numin úr gildi. Jafnframt skipaði ríkisstjórn Íslands nýja samninganefnd undir forustu Bandaríkjamannsins Lee Buchheit til þess að gæta hagsmuna íslenska ríkisins í samningaviðræðum við bresk og hollensk stjórnvöld í kjölfar þess að lög nr. 1/2010 voru felld úr gildi að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þær samningaviðræður standa enn yfir og hvorki fyrirséð hvenær þeim muni ljúka né til hvaða niðurstöðu þær kunna að leiða.

14. Viljayfirlýsing ríkisstjórnarinnar 7. apríl 2010.

Ástæða er til að geta þess í þessu sambandi að hinn 7. apríl 2010 undirritaði ríkisstjórnin viljayfirlýsingu gagnvart Alþjóðagjaldeyrissjóðnum vegna annarrar endurskoðunar efnahagsáætlunar ríkisstjórnar Íslands og sjóðsins, en þar segir m.a.:

„20. Our ability to fully implement the program described above is dependent on access to the external financing committed under the program. We firmly expect to be able to meet the preconditions set by some of our bilateral partners to access this finance. In this context, we wish to reaffirm that Iceland will honor its obligations in regard to the insured retail depositors of the intervened banks. Iceland has already affirmed in its Letter of Intent dated 15 November 2008 that it is willing to ensure that the United Kingdom and the Netherlands will be reimbursed in respect of deposits of Landsbanki branches in those two countries (up to the Euro 20,887 minimum provided for under Icelandic Law and the EU Deposit Guarantee Directive 90/19/EC). Iceland has also given an assurance that the United Kingdom and the Netherlands will receive the reasonable time value of money, provided that comprehensive agreements are reached. Iceland remains ready to conclude at the earliest convenience the negotiations with the Governments of the United Kingdom and the Netherlands regarding a legal and financial settlement of this matter.“

Í fljótu bragði verður ekki betur séð af þessum kafla viljayfirlýsingarinnar en að ríkisstjórn Íslands hafi stigið stærra skref en áður hefur verið gert við að viðurkenna skyldu íslenska

ríkisins til þess að ábyrgjast skuldir vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands. Verður ekki betur séð en að í fyrri viljayfirlýsingum ríkisstjórnar Íslands hafi hún fallist á að um skuldbindingu sé að ræða í samræmi við tilskipun ESB um innlánstryggingakerfi. Hafa ber í huga í því sambandi að í þeirri tilskipun er ekki kveðið á um skyldur aðildarríkja til þess að gangast í ábyrgðir fyrir skuldir einkafyrirtækja. Af þeirri ástæðu gátu íslensk stjórnvöld haft uppi kröftugar varnir gagnvart kröfum Breta og Hollendinga.

Í viljayfirlýsingunni frá 7. apríl sl. virðist ríkisstjórn Íslands hins vegar viðurkenna greiðsluskuldbindingu íslenska ríkisins gagnvart kröfum Breta og Hollendinga vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf., auk vaxta.

Sé sá skilningur réttur er hætt við að ríkisstjórn Íslands hafi slegið vopnin úr eigin höndum og dregið mjög úr möguleikum íslenska ríkisins til þess að vefengja lögmæti krafna breskra og hollenskra stjórnvalda á hendur því íslenska.

Ástæða er til þess að halda því til haga að viljayfirlýsing ríkisstjórnarinnar 7. apríl 2010 var gefin af hennar hálfu án samráðs við Alþingi Íslendinga og án samráðs við forustumenn stjórnarandstöðuflokkanna.

15. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis.

Eins og fram kemur í inngangi þessarar greinargerðar er meginástæða þess að tillaga þessi er lögð fram sú ítarlega umfjöllun sem birtist í 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og ábyrgð á innlánum almennt.

Í kaflanum fara skýrsluhöfundar m.a. yfir efnislegt inntak og þýðingu tilskipunar Evrópu-sambandsins 94/19/EB um innstæðutryggingakerfi og túlkun erlendra fræðimanna á lagalegri þýðingu hennar. Jafnframt fjallar nefndin um innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt, sbr. lög nr. 39/1996 og lög nr. 98/1999. Enn fremur fjallar nefndin um nýja tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingar, nr. 09/14/EB.

Í inngangi 17. kafla rannsóknarskýrslunnar kemur fram að rannsóknarnefnd Alþingis hafi talið rétt að beina athugun sinni að innleiðingu á tilskipun ESB 94/19/EB um innstæðutryggingakerfi í íslenskan rétt, hvaða skyldur verði taldar leiða af tilskipuninni, að málefnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta almennt og hvernig innstæður og innstæðutryggingar komu við sögu í viðlagaundirbúningi íslenskra stjórnvalda í aðdraganda bankahrunsins.

Nefndin tekur þó fram að athugun og umfjöllun hennar um innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt og hvaða skyldur hvíldu á íslenska ríkinu samkvæmt henni miði ekki að því að taka afstöðu til grundvallar og efnis þeirra samninga sem gerðir voru við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi vegna innstæðna á Icesave-reikningunum í útibúum Landsbanka Íslands í Bretlandi og Hollandi. Sama gildi um þá ríkisábyrgð sem Alþingi samþykkti síðar að veita vegna samninganna (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 197).

Sú afstaða rannsóknarnefndar Alþingis er að mati flutningsmanna tillögunnar eðlileg, enda var það ekki hlutverk nefndarinnar, samkvæmt ákvæðum þeirra laga sem hún starfaði eftir, að fella dóma yfir þeim samningum sem gerðir voru eða að kveða upp úr um skyldur íslenska ríkisins til að ábyrgjast skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Engu síður leikur lítil vafi á því að mati flutningsmanna eftir nákvæma yfirferð yfir umfjöllun rannsóknarnefndarinnar hver afstaða hennar til álitafnisisins er.

15.1. Tilskipun 94/19/EB og íslensk lög um innstæðutryggingar.

Umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis er heildstæðasta, ítarlegasta og fræðilegasta umfjöllun sem birst hefur á Íslandi um lagalegar skyldur íslenska ríkisins til þess að ábyrgjast

skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins 94/19/EB.

Fáum sem kynna sér þá umfjöllun ætti að dyljast að þar gefur að líta samfelldan og kerfisbundinn lögræðilegan rökstuðning fyrir því að samkvæmt tilskipuninni beri íslenska ríkinu, og þar með íslenskum skattgreiðendum, engin lagaleg skylda til þess að ábyrgjast skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og þar með fallast á kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda á hendur honum í Icesave-málinu.

Í skýrslunni rifjar rannsóknarnefndin upp tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að tilskipun um innstæðutryggingakerfi, en þar segir:

„Í minnisblaði til skýringar sem fylgdi tillögu framkvæmdastjórnarinnar var sérstakur kafli þar sem gerð var grein fyrir því sem ekki væri tekin afstaða til í tillögunni. Í fyrsta lagi var þar talin lögformlega staða eða skipulag innlánatryggingakerfis sem valið væri í hverju landi. Í öðru lagi tók tillagan ekki til þess hvernig kerfið væri fjármagnað. Tekið var fram í því sambandi að eftir að framkvæmdastjórnin hefði „verið fullvissuð um að tilhögun fjármögnunar yrði nægilega traust til að geta borgað öllum innstæðueigendum, sem tryggðir væru, þ. á m. hjá útibúum í öðru aðildarríki, væri ekki talið nauðsynlegt að samræma reglur sem væru ná tengdar stjórn og skipulagi hvers og eins sjóðs.“ Þá var velt upp því álitaefni hvort hið opinbera gæti veitt aðstoð í neyðartilvikum þegar fjármunir innlánatryggingakerfis væru uppnir. Í minnisblaðinu er tekið fram að það þótti ekki viðeigandi að banna slíka aðstoð í tilskipuninni en hún gæti reynst nauðsynleg í framkvæmd. Þó væri slík aðstoð sem almenn regla ekki æskileg og gæti brotið í bága við reglur sáttmálans um ríkisaðstoð.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 264.)

Rannsóknarnefndin vísar jafnframt til þess sem fram kemur í aðfaraorðum tilskipunar nr. 94/19/EB: „Í 24. málsgrein aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB sagði hins vegar þá og segir enn:

„Tilskipun þessi getur ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipun.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 264–265).

Þáverandi viðskiptaráðherra lagði þann 11. desember 1995 fram frumvarp á Alþingi um ýmsar breytingar á lögum nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparissjóði, til að bregðast við tilskipun 94/19/EB um innlánstryggingar þar sem meginatriði tilskipunarinnar voru lögfest. Var þar lagt til að Tryggingarsjóður innstæðueigenda yrði sjálfseignarstofnun, en slík stofnun er að lögum sjálfstæður einkaréttarlegur aðili sem ekki lýtur eignarrétti einhvers eða einhverra tiltekinna aðila og ber því ábyrgð á skuldbindingum sínum með eignum sínum nema annar aðili hafi með lögum eða samningum tekið á sig slíka ábyrgð (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 207).

Í almennum athugasemdum við frumvarpið var m.a. fjallað um efni tilskipunar Evrópusambandsins um innstæðutryggingar. Í þessum almennum athugasemdum sagði m.a.: „Þess má geta að samkvæmt tilskipuninni getur ríkisábyrgð eða ábyrgð annarra opinberra aðila á skuldbindingum viðskiptabanka eða sparissjóðs ekki komið í stað innstæðutrygginga.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 202).

Í athugasemdum við 16. gr. frumvarpsins sagði síðan:

„Tryggingarsjóður viðskiptabanka er í eigu ríkisins en Tryggingarsjóður sparissjóða er sjálfseignarstofnun. Gert er ráð fyrir að hinn nýi sjóður verði sjálfseignarstofnun. Hvorki ríkissjóður né viðskiptabankar og sparissjóðir sem aðilar eru að sjóðnum munu bera ábyrgð á skuldbindingum hans.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 202).

Með samþykkt núverandi laga um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta, nr. 98/1999, voru Tryggingarsjóður viðskiptabanka og innstæðudeild Tryggingarsjóðs sparissjóða sameinaðir undir merkjum nýs sjóðs, Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, sem verið hefur sjálfseignarstofnun síðan. Þessar lagabreytingar höfðu ekki í för með sér efnislegar breytingar hvað varðar ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að ekki verði annað séð en að reglur laga um íslenska tryggingarsjóðinn séu um margt áþekkar þeim reglum sem gilda t.d. annars staðar á Norðurlöndum um þau lágmarksatriði sem tilskipun Evrópusambandsins um innláns-tryggingakerfin hljóðar um. Það eigi bæði við um reglur um fjármögnun og stærð innláns-tryggingarsjóðsins. Þá segir nefndin að ekki verði annað séð en að Ísland hafi með lögum innleitt efnislega þær lágmarksreglur sem leiðir beint af tilskipuninni og skipta máli í þessu sambandi.

Þá minnir rannsóknarnefnd Alþingis sérstaklega á að aðildarríki ESB og EES hafi í framhaldi af innleiðingu tilskipunar 94/19/EB tilkynnt hlutaðeigandi stofnunum ESB og EES um tilheyrandi lagasetningu og að ekki liggja annað fyrir en að þær stofnanir hafi tekið við þeim tilkynningum athugasemdalaust í tilvikum Íslands (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 216–217). Auk þess kemst nefndin að þeirri niðurstöðu að ekki verði staðhæft að íslensk stjórnvöld eða Alþingi hafi sýnt af sér vanrækslu eða mistök við innleiðingu á tilskipuninni sem slíkri (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 310).

15.2. Skrif fræðimanna og lögskýringargögn um ríkisábyrgð á innlánnum.

Kjarni Icesave-deilunnar milli íslenska ríkisins, annars vegar, og breska og hollenska ríkisins, hins vegar, snýst fyrst og fremst um túlkun á tilskipun ESB 94/19/EB og einkum því álitaefni hver verði réttarstaða innstæðueigenda ef innlánatryggingakerfi, sem komið hefur verið upp í viðkomandi ríki og starfar eftir reglum sem fullnægja að forminu til lágmarksreglum tilskipunar ESB, hefur ekki tiltæka fjármuni til þess að greiða að fullu þær fjárkröfur sem að því er beint vegna tapaðra innlána.

Rannsóknarnefnd Alþingis bendir réttilega á að í tilskipuninni sjálfri eða gögnum um undirbúning hennar komi ekkert fram um það hvernig staðið skuli að málum ef eignir tryggingarsjóðs duga ekki til að greiða lágmarksbætur (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls 214).

Til þess að svara spurningunni um hverjar skyldur ríkja samkvæmt tilskipuninni eru í þeim tilvikum þegar eignir tryggingarsjóða innstæðueigenda duga ekki til að greiða lágmarksbætur samkvæmt tilskipuninni vísar rannsóknarnefndin til fjölda fræðiskrifa erlendra lögfræðinga og gagna Evrópusambandsins um ábyrgð á skuldbindingum innstæðueigenda á EES-svæðinu.

Í þeirri umfjöllun rannsóknarnefndarinnar er vísað til þess minnisblaðs sem fylgdi tillögu framkvæmdastjórnar ESB sem vísað er í hér að framan. Þá segir nefndin að þegar könnuð sé umfjöllun í fræðiskrifum um tilskipun 94/19/EB fari ekki mikið fyrir lögfræðilegu mati á því hvort fyrir hendi sé bein skylda eða ábyrgð aðildarríkis, þar sem komið hefur verið á innstæðutryggingakerfi sem talið er samrýmast tilskipuninni, til að gera viðkomandi tryggingarsjóði kleift að greiða þá lágmarkstryggingarfjárhæð sem kveðið er á um í lögum um sjóðinn. Ekki séu fyrir hendi bein ákvæði um þessi atriði í tilskipuninni sjálfri. Þó vísar rannsóknarnefndin til 24. málsgreinar aðfaraorða tilskipunarinnar, sem vitnað er til hér að framan, og segir að þau séu líklega það úr tilskipuninni sjálfri sem helst varði viðfangsefnið með beinum hætti. Hins vegar vísar nefndin til skrifa fræðimanna sem túlkað hafa lagalega þýðingu 24. málsgreinar aðfaraorðanna.

Þar vísar rannsóknarnefnd Alþingis í fyrsta lagi til greinar sem Mads Andenæs, prófessor við lagadeild Háskólans í Ósló, skrifaði í safnrit um bankalöggjöf og innri markað ESB árið 1995 og segir: „Þar sagði hann m.a. að sú málsgrein útilokaði (e. „cut off“) nokkra almenna ábyrgð aðildarríkja: þau bæru ekki ábyrgð gagnvart innstæðueigendum svo lengi sem þau hefðu uppfyllt skilyrði tilskipunarinnar (e. „complied with the Directive“). Að þessu sögðu tók Andenæs hins vegar fram að það kynnu eflaust margar spurningar að vakna um ábyrgð vegna rangrar innleiðingar tilskipunarinnar. Óljóst væri hvaða takmörk á ábyrgð ríkja kynni að leiða af 24. mgr. aðfaraorðanna.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 265).

Rannsóknarnefnd Alþingis vísar einnig til greinar sem Nevenko Misita, gestaprófessor við lagadeild Stokkhólmsháskóla, birti í tímaritinu *Journal og International Banking Regulation* árið 2003. Í greininni er fjallað um reglur ESB um vernd innstæðueigenda, þar á meðal um ríkisábyrgð (e. „State Guarantee“). Í skýrslunni segir:

„Misita lýsir framangreindum tveimur meginsjónarmiðum um hugsanlega ábyrgð aðildarríkja á innstæðutryggingakerfum sínum nánar svo að annars vegar aðhyllist sumir þá skoðun að sjálf tilvist 24. mgr. aðfaraorðanna þýði að engin ábyrgð geti hvílt á ríki eða lögbæru stjórnvaldi svo framfarlega sem viðkomandi yfirvöld hafi innleitt tilskipunina með réttum hætti (e. „taken care of introducing or recognising protection in terms of the Directive“). Síðasttilvitnuð orð útskýrir Misita nánar svo að þau feli í sér að innstæðutryggingakerfið sé nægilega fjármagnað til að geta tekið yfir fall banka sem „með sanngirni má sjá fyrir“ (e. „reasonably foreseeable“). Hann útskýrir það sjónarmið ekki nánar nema hann nefni að slíkar röksemdir geri þannig ráð fyrir að engin ábyrgð aðildarríkis á innstæðutryggingakerfi sínu væri til staðar í tilviki kerfishruns (e. „system breakdowns“). Neytendur, þ.e. innstæðueigendur, gætu í slíkum tilvikum ekki rétt sig á að tilskipunin áskildi að aðildarríki ábyrgðist gagnvart innstæðueigendum skuldbindingar innstæðutryggingakerfis sem það hefði komið á fót og byggt þá gagnvart ríkinu á fordæmum Evrópudómstólsins í svonefndum *Francovich*-og *Faccini Dori*-málum. Þess má geta að þarna vísar Misita til þekktra dóma Evrópudómstólsins um skaðabótaábyrgð aðildarríkja ESB, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, vegna ófullnægjandi innleiðingar tilskipana sambandsins í landsrétt aðildarríkja en til þeirra fordæma er iðulega vísað og þeim fylgt í síðari dómaframkvæmd dómstólsins.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 266).

Eins og áður segir kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að af þeim gögnum sem nefndin hafði aðgang að við vinnslu hennar verði ekki séð að stofnanir ESB og EES hafi gert athugasemdir við innleiðingu tilskipunarinnar af hálfu Íslands. (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 211).

Rannsóknarnefnd Alþingis vísar í skýrslu sinni til forúrskurðar Evrópudómstólsins í máli *Peters Paul o.fl. gegn Sambandslýðveldinu Þýskalandi* frá árinu 2004, en þar var m.a. fjallað um vanrækslu þýskra stjórnvalda við að innleiða tilskipun 94/19/EB. Í skýrslu rannsóknarnefndar segir m.a. um þennan forúrskurð:

„Af niðurstöðu Evrópudómstólsins hér um ákvæði 3. gr. tilskipunarinnar um eftirlit aðildarríkja með fjármálastofnunum virðist mega draga þá ályktun að ákvæði tilskipunarinnar um uppbyggingu og starfrækslu innstæðutryggingakerfanna og aðkomu stjórnvalda að þeim veiti innstæðueigendum ekki sjálfstæð lögvarin réttindi sem byggt verði á fyrir dómstólum.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 268).

Rannsóknarnefnd Alþingis vísar jafnframt í skýrslu sinni til skrifa fræðimannsins *Michael Tison*, en þar segir:

„Í grein eftir fræðimanninn *Michael Tison* frá árinu 2005 er forúrskurður Evrópudómstólsins í ofangreindu máli dreginn saman með þeim orðum að ábyrgð aðildarríkis nái ekki

lengra en að sjá til þess að koma á fót eða viðurkenna innstæðutryggingakerfi sem fullnægi lágmarksskilyrðum tilskipunar 94/19EB. Hann segir 24. mgr. aðfaraorða tilskipunarinnar styðja þá niðurstöðu. Í neðanmálgrein á sama stað lýsir höfundur því að ljóst sé að sá fyrirvari sem felst í þessum aðfaraorðum hafi verið hafður með aðfaraorðum tilskipunarinnar vegna ótta við að kostnaður vegna falls banka myndi í óhóflegum mæli lenda á aðildarríkjum. Afleiðingin væri sú að aðildarríki þyrfti ekki að axla „Francovich-ábyrgð“, sbr. fyrri tilvísun til dóms Evrópudómstólsins í því máli, fyrir að fylgja ekki tilskipuninni hefði það gengið úr skugga um að koma á fót eða viðurkenna kerfi sem með sanngirni (e. „reasonably“) væri unnt að greiða bætur til innstæðueigenda samkvæmt lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í beinu framhaldi sagði höfundur ljóst að innstæðusjóðir flestra aðildarríkja myndu ekki ráða við umfangsmikla bankakrísu (e. „would not be able to cope with a major banking crisis“). Í því samhengi verndaði 24. mgr. aðfaraorðanna aðildarríkin með réttu frá Francovich-ábyrgð. Á sama hátt ætti aðildarríki ekki að axla Francovich-ábyrgð þegar það hefði viðurkennt innstæðutryggingakerfi sem þegar á reyndi gæti ekki séð fyrir fullnægjandi bótum vegna óstjórnar á eignum þess (e. „provide for adequate compensation because of mismanagement of its assets“) á meðan fjármögnunarleiðir sem aðildarríki hefði mælt fyrir um væru fullnægjandi (e. „while the funding arrangements imposed by the Member State were adequate“).“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 268–269).

Rannsóknarnefnd Alþingis vísar enn fremur til doktorsritgerðar Inge Kaasen við lagadeild Háskólans í Ósló, en þar segir:

„Árið 2000 kom út í Noregi bókin Banksikring og konkurranse sem er að stofni til doktorsritgerð Inge Kaasen við lagadeild Háskólans í Ósló. Þar er sérstaklega fjallað um starfsemi norska innstæðutryggingarsjóðsins og annan stuðning opinberra aðila, svo sem Seðlabanka Noregs, við bankana með tilliti til samkeppnis- og ríkisstyrkjareglna samkvæmt EES-samningnum. Í ritinu er hvergi fjallað um að fyrir hendi sé ríkisábyrgð á lágmarksskuldbindingum tryggingarsjóðsins eða skylda ríkisins til að gera sjóðnum kleift að standa undir slíkum greiðslum.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 269).

Þá segir rannsóknarnefndin:

„Miðað við viðfangsefni og umfang doktorsritgerðarinnar verður að ætla að þar hefði verið að finna umfjöllun um þessi atriði ef höfundur hefði á annað borð talið að slík réttarregla væri hugsanlega fyrir hendi.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 269).

Í þessu sambandi sér rannsóknarnefnd Alþingis ástæðu til að geta skýrslu sem norsk nefnd um endurskoðun þarlendra laga um fjármálastofnanir og fjármálastarfsemi (n. Banklovkommissjonen) skilaði af sér og fjallaði um innstæðutryggingar í tilefni af endurskoðun reglna um þau mál í Noregi vegna tilskipunar 94/19/EB.

Í norsku skýrslunni segir að sérstök spurning sé í hversu ríkum mæli EES-regluverkið takmarki fjármögnun og rekstur hins opinbera á tryggingakerfi. Segja höfundar skýrslunnar að í aðfaraorðum tilskipunarinnar sé gengið út frá því að kostnaður við fjármögnun á innstæðutryggingakerfi hvíli sem aðalregla á lánastofnunum. Kerfið geti ekki byggt á tryggingu sem aðildarríki eða svæðisbundin yfirvöld inna af hendi. Í samræmi við þetta sé hið sam-eiginlega norska tryggingakerfi byggt upp. Þá kemur fram í skýrslunni að í aðfaraorðum tilskipunarinnar segi að þetta megi ekki stofna stöðugleika bankakerfis í viðkomandi landi í hættu. Ríkisstuðningur sé þannig ekki útilokaður, en verði í því tilviki að vera í samræmi við almennar reglur um ríkisstyrki á EES-svæðinu. Það sé þannig gengið út frá því að tryggingakerfið eigi ekki að vera fjármagnað eða rekið af ríkinu. Rannsóknarnefnd Alþingis dregur þá ályktun í skýrslu sinni að þögn Inge Kaasen í doktorsritgerð sinni um hugsanlega beina

ríkisábyrgð á skuldbindingum norska tryggingarsjóðsins taki líklega mið af ofangreindri afstöðu sem fram kom við undirbúning norskra laga um sjóðinn. (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 269–270.)

Rannsóknarnefnd Alþingis vísar einnig til sjónarmiða sem fram koma í skýrslu sem gefin var út árið 2001 af alþjóðlegu samtökunum Financial Stability Forum (nú Financial Stability Board), en samtökin voru stofnuð árið 1999 af fjármálaráðherrum og seðlabankastjórum hinna svokölluðu G7-ríkja. Í skýrslunni segir m.a.:

Innstæðutryggingakerfi getur tekist á við takmarkaðan fjölda bankagjaldþrota í einu en ekki má gera ráð fyrir að það ráði eitt og sér við kerfishrun (e. „... deposit insurance system can deal with a limited number of simultaneous bank failures, but cannot be expected to deal with a systematic banking crisis by itself“) (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 271).

Að lokum vísar rannsóknarnefnd Alþingis til skýrslu sem frönsk nefnd undir forsæti þáverandi bankastjóra Seðlabanka Frakklands, Jean-Claude Trichet, sem hefur eftirlit með fjármálastarfsemi þar í landi (f. „Commission Bancaire“) gaf út árið 2001, og vísað er til í kafla 10.3. í greinargerð þessari, þar sem fjallað var um reynslu Frakka af virkni og skipulagi innstæðutryggingakerfa.

Í þeirri skýrslu koma meðal annars fram sömu sjónarmið og rakin hafa verið hér að framan um takmörk innstæðutryggingakerfa gagnvart kerfishruni. Segir í skýrslunni að almennt væri viðurkennt að innstæðutryggingakerfum væri hvorki ætlað né þau fær um að fást við kerfiskrísur.

Í lok þessarar afar merkilegu umfjöllunar rannsóknarnefndar Alþingis segir nefndin:

„Það hefur vakið athygli rannsóknarnefndarinnar, og þá m.a. í ljósi þeirrar umræðu og sjónarmiða sem sett voru fram við fall íslensku bankanna og síðar um meinta skyldu ríkisins til að gera íslenska tryggingarsjóðnum kleift að gera þá lágmarksfjárhæð sem kveðið er á um í lögum nr. 98/1999 og tilskipun 94/19/EB, að ekki skuli finnast í undirbúningsgögnum tilskipunarinnar, samantektum um hana á vettvangi ESB þar til í október 2008 og í skrifum fræðimanna, sbr. til dæmis þau sem hér hafa verið rakin, skýrari og markvissari umfjöllun um hugsanlegar skyldur aðildarríkjanna að þessu leyti.“ (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 272.)

Undir þessi sjónarmið rannsóknarnefndarinnar taka flutningsmenn þessarar tillögu. Eins og áður segir gildir sú meginregla í réttarríkjum allra vestrænna þjóða að enginn verður knúinn til þess að greiða fjárskuldbindingar sem viðkomandi er ekki skuldbundinn til þess að gera lögum samkvæmt og hefur ekki undirgengist í frjálsum samningum. Sú meginregla gildir jafnt í samskiptum einstaklinga, lögaðila og á milli einstakra ríkja.

Af umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis að ráða og þeim gögnum og heimildum sem nefndin teflir fram í skýrslunni verður ekki séð að íslenska ríkinu, og þar með íslenskum skattgreiðendum, beri lagaleg skylda til að gangast í ábyrgðir fyrir þeim kröfum sem Bretar og Hollendingar hafa sett fram á hendur íslenska tryggingarsjóðnum í Icesave-málinu.

Flutningsmenn tillögu þessarar telja að full ástæða sé til að rannsakað verði hvers vegna íslensk stjórnvöld ákváðu, þrátt fyrir þær röksemdir sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og hér hefur verið gerð grein fyrir, að undirrita í tvígang lánasamninga við bresk og hollensk stjórnvöld um greiðslu á skuldbindingum sem engan veginn verður séð að þjóðinni beri að greiða.

15.3. Ný tilskipun um innstæðutryggingar nr. 2009/14/EB.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram enn ein sterk vísbending um að íslenska ríkinu beri ekki að ábyrgjast kröfur Breta og Hollendinga á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. Hana má finna í umfjöllun nefndarinnar um þær breytingar sem gerðar voru á innstæðutryggingum innan Evrópusambandsins með nýrri tilskipun um þær nr. 2009/14/EB. Um samannburð á hinni nýju tilskipun Evrópusambandsins og tilskipun nr. 94/19/EB segir nefndin:

„Þegar hin nýja tilskipun er skoðuð vekur það athygli að til viðbótar þeim atriðum sem lagt var til að breytt væri með tillögu framkvæmdastjórnarinnar frá 15. október 2008 voru gerðar breytingar á orðalagi 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar 94/19/EB en samkvæmt tilskipuninni frá 1994 hljóðaði það ákvæði svo í íslenski þýðingu af tilskipuninni: „Innlánatryggingakerfin tryggja að samannlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp á 20.000 ECU ef innlánin verða ótíltæk.“

Í hinni nýju tilskipun nr. 2009/14/EB hljóðar ákvæði fyrsta málslíðar 1. mgr. 7. gr. svo:

„Member States shall ensure that the coverage for the aggregate deposits of each depositor shall be at least EUR 50 000 in the event of deposits being unavailable.“

Við samannburð á þessum ákvæðum sést að þarna hefur verið skipt út orðalaginu „Innlánatryggingakerfin tryggja (...)“ fyrir „Aðildarríkin tryggja (...)“ eða á ensku „Deposit-guarantee schemes shall stipulate (...)“ fyrir „Member States shall ensure (...)“. Breytingin er þannig tvíþætt. Annars vegar er þeirri skyldu sem ákvæðið mælir fyrir um ekki beint að „Innlánatryggingakerfunum“ eins og áður heldur að „aðildarríkjunum“. Hins vegar er sagnorðinu sem fylgir frumlaginu breytt, frá „stipulate“ yfir í „ensure“. (Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 274–275).

Af þessum samannburði rannsóknarnefndar Alþingis á orðalagi gömlu tilskipunarinnar og hinnar nýju verður ekki betur séð en að með hinni nýju tilskipun hafi Evrópusambandið tekið ákvörðun um að kveða mun skýrar í löggjöf sinni á um ábyrgð ríkjanna á skuldbindingum innlánstryggingakerfanna en gert hefur verið fram til þessa.

Af þessari breytingu telja flutningsmenn ekki hægt að draga aðra ályktun en þá að samkvæmt hinni eldri tilskipun nr. 94/19/EB hafi slíkri ríkisábyrgð ekki verið til að dreifa. Hafi hún verið til staðar er vandséð hvers vegna Evrópusambandið sá ástæðu til að gera á ákvæðinu þá breytingu sem lýst er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

15.4. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis krefst rannsókna.

Eins og áður segir er umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis sérstaklega athyglisverð í ljósi þess að þrátt fyrir þau skýru sjónarmið sem nefndin teflir fram í skýrslu sinni hafa íslensk stjórnvöld, og þá ekki síst núverandi ríkisstjórn, ítrekað fallist á kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda í Icesave-málinu. Það gerði núverandi ríkisstjórn í tvígang með undirritun sinni á lánasamninga og viðbótarsamninga. Það gerði hún jafnframt með því að leggja fram tvö frumvörp til laga á Alþingi sem mæltu fyrir um að ríkisábyrgð vegna lánasamninganna við Breta og Hollendinga yrði veitt með lögum, án þess að hún hvíldi á lagalegri skuldbindingu íslenska ríkisins. Ákvarðanir stjórnvalda um að undirrita lána- og viðbótarsamningana við Breta og Hollendinga og tilraunir þeirra til að fá ríkisábyrgð vegna þeirra lögfesta á Alþingi sæta miklum tíðindum í ljósi þeirrar umfjöllunar sem finna má í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Þegar af þeirri ástæðu telja flutningsmenn þessarar tillögu mikilvægt að fram fari sú rannsókn sem tillaga þessi mælir fyrir um.

Raunar telja flutningsmenn að þær veigamiklu upplýsingar sem fram koma í 17. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis krefjist þess að fram fari rannsókn á því hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, brotið starfsskyldur sínar, en ekki síst hvort þeir hafi gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu fyrir íslenska ríkið.

16. Áminningarbréf Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Að mati flutningsmanna þessarar tillögu breytir nýlegt áminningarbréf Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til íslenskra stjórnvalda engu um nauðsyn þess að stofnað verði til þeirrar rannsóknar sem tillaga þessi mælir fyrir um.

Af áminningarbréfi ESA að ráða er það skoðun stofnunarinnar að Ísland sé að lögum skuldbundið samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins 94/19/EB til þess að tryggja greiðslu lágmarkstryggingar til breskra og hollenskra innstæðueigenda.

Sú skoðun ESA er að mati flutningsmanna í besta falli afar hæpin og virðist fremur byggjast á því sem stofnunin vildi að stæði í tilskipun 94/19/EB en á þeim lagareglum sem þar er raunverulega að finna.

Í annan stað blasir við að niðurstaða ESA er í algjöru ósamræmi við þau sjónarmið sem rannsóknarnefnd Alþingis færir fram, og hér hefur verið gerð grein fyrir, gegn þeirri skoðun að Ísland sé samkvæmt tilskipun 94/19/EB með vísan til ákvæða tilskipunarinnar sjálfrar, lögskýringargagna sem henni fylgja og skrifum fjölmargra erlendra fræðimanna og stofnana um álitaefnið.

Þá vekur skoðun ESA furðu flutningsmanna í ljósi þess að eitt meginhlutverk ESA er að gæta þess að ekki séu veittir ríkisstyrkir sem brjóta í bága við lög og reglur Evrópusambandsins og EES-samningsins. Með niðurstöðu sinni er ESA þvert á móti að mælast til þess að íslensk stjórnvöld veiti Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisstyrk sem nemur hátt í heilli þjóðarframleiðslu Íslands.

Fjölmargar fleiri röksemdir má færa fram gegn þeirri skoðun sem fram kemur í áminningarbréfi ESA til íslenskra stjórnvalda. Um þær vísa flutningsmenn til ítarlegrar greinar Stefáns Más Stefánssonar, lagaprófessors, og Lárusar Blöndal, hæstaréttarlögmanns, sem birtist í Morgunblaðinu 4. júní sl., en greinin er birt með tillögu þessari sem fylgiskjal. Flutningsmenn taka undir þau sjónarmið sem þar koma fram, en þau leiða í ljós að niðurstaða ESA byggist á lagalega mjög veikum grunni og er í besta falli mjög umdeilanleg.

Flutningsmenn benda á að í niðurstöðu ESA felst hvorki dómur um efni málsins né þau atriði sem tillaga þessi mælir fyrir um að verði rannsökuð og hefur að mati flutningsmanna veigalitleg þýðingu um niðurstöður hennar.

17. Skortur á umboði ríkisstjórnarinnar til undirritunar lánasamninga?

Að mati flutningsmanna tillögu þessarar er saga Icesave-málsins að mörgu leyti saga afdrifaríkra mistaka sem íslensk stjórnvöld hafa gert í samskiptum sínum við bresk og hollensk stjórnvöld. Opinber gögn, ákvarðanir og embættisfærslur stjórnvalda og embættismanna á þeirra vegum og yfirlýsingar þeirra á opinberum vettvangi bera þess glögg merki. Fyrir liggja sterkar vísbendingar um að núverandi ríkisstjórn hafi, fyrir hönd ríkissjóðs, undirritað skuldbindingar gagnvart hollenskum og breskum stjórnvöldum þrátt fyrir að á þeim tíma sem undirritanirnar áttu sér stað hafi ekki legið fyrir meirihlutastuðningur fyrir slíkum ákvörðunum á Alþingi.

Í því sambandi telja flutningsmenn fulla ástæðu til að rifja það sérstaklega upp að strax í kjölfar þess að lánasamningarnir við Breta og Hollendinga, sem gerðir voru hinn 5. júní

2009, voru kynntir síðastliðið sumar lýstu forustumenn stjórnarandstöðuflokkanna yfir miklum efasemdum um að þeir nytu meirihlutastuðnings á Alþingi. Þeir töldu verulegan vafa á því ríkisstjórnin hefði tryggt sér stuðning meiri hluta alþingismanna áður en hún tók ákvörðun um að samþykkja fyrir sitt leyti skuldbindingar fyrir íslenska ríkið sem námu hundruðum milljarða íslenskra króna.

Þeim efasemdum vísuðu forsvarsmenn ríkisstjórnarinnar á bug.

Eftir undirritun Icesave-samninganna var Steingrímur J. Sigfússon fjármálaráðherra ítrekað spurður að því á Alþingi hvort sú ákvörðun að undirrita lánasamningana nyti meirihlutastuðnings á Alþingi.

Í umræðum á Alþingi hinn 15. júní 2009 sagði fjármálaráðherra: „Um málið að öðru leyti er það að segja að ríkisstjórnin hafði fullt samningsumboð og fyrirmæli frá Alþingi um að leiða það til lykta með samningum. ... Í framhaldinu verður svo útbúið frumvarps sem ég mun leggja fram í ríkisstjórn og væntanlega fá heimild til þess að leggja fram sem stjórnarfrumvarp í trausti þess að það njóti tilskilins meiri hluta á Alþingi og eftir það verði málið í höndum Alþingis.“

Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra var einnig og ítrekað innt svara við því á Alþingi hvort þeir lánasamningar sem ríkisstjórnin undirritaði við Breta og Hollendinga nytu meirihlutastuðnings þingmanna.

Í umræðum á Alþingi hinn 11. júní 2009 sagði forsætisráðherra: „Mér er auðvitað kunnugt um að það voru að einhverju leyti skiptar skoðanir í þingflokki Vinstri grænna um málið en mér er ekki kunnugt um og hefur ekki verið tjáð annað af formanni Vinstri grænna en að málið hafi fylgi ríkisstjórnarinnar og að stjórnarfrumvarp um þetta mál verði lagt fram. Ég verð auðvitað að treysta því að málið hafi fullan stuðning stjórnarflokkanna þegar þetta kemur til atkvæða.“

Síðar í sömu umræðu sagði forsætisráðherra m.a.: „Stjórnarflokkarnir hafa 34 þingmenn í meiri hluta á móti 29 hjá stjórnarandstöðunni og ég trúi ekki öðru en það dugi til að tryggja þetta mál í höfn.“

Í ræðu sem Lilja Mósesdóttir, þingmaður Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, hélt á Alþingi hinn 20. ágúst 2009 staðfesti þingmaðurinn að ríkisstjórnin hefði undirritað Icesave-samningana án þess hafa fyrir því traustan meirihlutastuðning á Alþingi. Í ræðunni sagði Lilja m.a.:

„Frá upphafi hef ég ásamt félögum mínum í þingflokki VG, hæstvirtum ráðherra Ögmundi Jónassyni og háttvirtum þingflokksformanni Guðfríði Lilju Grétarsdóttur, verið á móti Icesave-samningnum. Þessi andstaða okkar kom skýrt fram á fundi þingflokks VG fyrir rúmum tveimur mánuðum þegar við höfnuðum beiðni hæstvirts fjármálaráðherra um umboð til að klára Icesave-lánasamningana.“

Í marsmánuði síðastliðnum tók sami þingmaður síðan af allan vafa um að ríkisstjórn Íslands og fulltrúar hennar hefðu fyrir hönd íslenska ríkisins undirritað Icesave-lánasamningana án þess að hafa fyrir því meirihlutastuðning á Alþingi.

Í frétt Stöðvar 2 hinn 8. mars sl. er það haft eftir þingmanninum að mistekist hafi að ná samstöðu innan stjórnarflokkanna um framgang Icesave-málsins strax í byrjun síðasta árs. Í fréttinni segir jafnframt: „Þá hafi fimm þingmenn lagst gegn því í þingflokki Vinstri grænna að Steingrímur J. Sigfússon formaður flokksins og fjármálaráðherra færi og undirritaði samninginn. Hann hafi samt gert það.“

Yfirlýsingar þingmannsins geta vart verið skýrari. Og það er engin ástæða til að draga þær í efa, enda hefur þeim ekki verið andmælt opinberlega.

Samkvæmt stjórnarskrá Íslands fer Alþingi Íslendinga með fjárstjórnarvaldið. Það er grundvallarregla í okkar stjórnskipun að íslenska ríkið verður ekki skuldsett nema fyrir liggi að meiri hluti Alþingismanna samþykki slíka skuldbindingu.

Að mati flutningsmanna brýtur það gegn stjórnskipun landsins og ákvæðum íslenskra laga þegar ráðherrar í ríkisstjórn hafa forgöngu um að samþykkja fjárskuldbindingar á hendur ríkissjóði án þess að slík ákvörðun njóti stuðnings meiri hluta Alþingis.

Í tilviki Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra og núverandi ríkisstjórnar verður ekki betur séð en að ríkisstjórn Íslands hafi, að undirlagi fjármálaráðherra, undirritað lánasamninga sem fela í sér fjárskuldbindingu sem jafngiltu samkvæmt efni sínu tæpri einni þjóðarframléiðslu íslenska ríkisins. Auk þess virðist blasa við að fjármálaráðherra hafi ákveðið að gangast í slíkar skuldbindingar, fyrir hönd íslenska ríkisins, þrátt fyrir að honum hafi verið fullvissaður um af eigin samherjum að sú ákvörðun nyti ekki stuðnings meiri hluta Alþingismanna.

Slíkar embættisfærslur verðskulda að þær séu rannsakaðar af hlutlausri rannsóknarnefnd. Það er að sjálfsögðu mjög alvarlegt mál ef ráðherrar eða ríkisstjórn undirgengst himinháar fjárskuldbindingar á hendur íslenska ríkinu án þess að hafa til þess umboð og fela í sér embættisfærslur sem eru á lagalega gráu svæði.

Hvorki forsætisráðherra né fjármálaráðherra hefur andmælt þeim fullyrðingum stjórnarþingmannsins sem að framan er getið.

Að mati flutningsmanna þessarar tillögu verður fjármálaráðherra að svara því hvort þær eigi við rök að styðjast. Séu þær réttar verður fjármálaráðherra að skýra út hvers vegna lánasamningarnir við Breta og Hollendinga voru undirritaðir af hans hálfu og ríkisstjórnarinnar þegar fyrir lá að meiri hluti Alþingis var þeirri ákvörðun mótfallinn. Jafnframt verður fjármálaráðherra að svara því hvort hann telji að þær embættisfærslur sem hér hefur verið lýst, og hann ber stjórnskipulega ábyrgð á, séu í samræmi við þau lög og þær reglur sem gilda um heimildir stjórnvalda til þess að gangast í fjárhagslegar skuldbindingar fyrir hönd íslenska ríkisins.

Að sama skapi telja flutningsmenn að Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra verði að svara því hvort henni hafi verið kunnugt um að lánasamningarnir við Breta og Hollendinga hafi verið undirritaðir án þess að sú ákvörðun hafi notið meirihlutastuðnings á Alþingi.

Þessa framgöngu íslenskra stjórnvalda og erindreka þeirra í Icesave-málinu og fjölmarga fleiri þætti málsins telja flutningsmenn að nauðsynlegt sé að rannsaka. Mikilvægt er að slík rannsókn geti farið fram fyrir opnum tjöldum eftir því sem kostur er svo hægt verði að varpa ljósi á samskipti þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld. Þá er nauðsynlegt að leiða í ljós með hvaða hætti íslensk stjórnvöld gættu hagsmuna íslenska ríkisins í málinu, hvernig ákvarðanir voru teknar og hvort þær voru í samræmi við þau lög sem gilda í landinu um slíkar ákvarðanatökur.

18. Rannsóknarnefnd á vegum Alþingis.

Eins og fram kemur í þingsályktunartillögu þessari er lagt til að Alþingi skipi sérstaka rannsóknarnefnd, þriggja sérfræðinga, sem falið verði það hlutverk að rannsaka embættisfærslur og ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og samskipti þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum Landsbanka Íslands hf. á Evrópska efnahagssvæðinu.

Tillagan mælir fyrir um að nefndin skuli leggja mat á það hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, brotið starfsskyldur sínar eða gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu fyrir íslenska ríkið og íslensku þjóðina og eftir atvikum að leggja mat á hverjir beri á þeim ábyrgð. Í því

skyni er lagt til að nefndinni verði tryggðar allar þær rannsóknarheimildir sem henni eru nauðsynlegar til þess að geta varpað skýru ljósi á rannsóknarefnið og út frá því gengið að rannsóknarheimildir hennar verði sambærilegar þeim sem rannsóknarnefnd Alþingis vegna bankahrunsins voru tryggðar með lögum nr. 142/2008. Þá mælir tillagan fyrir um að nefndin skili Alþingi skýrslu um niðurstöður sínar.

Flutningsmenn telja fyrirsjáanlegt að umfang þeirrar rannsóknar sem lagt er til að ráðist verði í verði afar umfangsmikið, enda mun hún lúta að öllum ákvörðunum, embættisfærslum og samskiptum íslenskra stjórnvalda við bresk og hollensk stjórnvöld allt frá því að Icesave-innlánsreikningum Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi var komið á fót.

Að mati flutningsmanna er engum blöðum um það að fletta að meginábyrgðin á því tjóni sem Icesave-málið hefur valdið íslenska ríkinu bera þeir stjórnendur og eigendur Landsbanka Íslands hf. sem stóðu að því að koma Icesave-reikningunum á fót.

Engu síður er það skoðun flutningsmanna að uppgjör á framgöngu íslenskra stjórnvalda í Icesave-málinu þurfi að fara fram, enda fullt tilefni til. Vandséð er að nokkur íslenskur stjórnmalamaður ætti að geta sett sig upp á móti því að slík rannsókn fari fram, enda er uppi um það rík krafa í samfélaginu.

Slíkri rannsókn verður að mati flutningsmanna best fyrir komið með því að Alþingi skipi rannsóknarnefnd þá sem lagt er til að komið verði á fót með tillögu þessari sem rannsaki embættisfærslur og ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og samskipti þeirra við bresk og hollensk stjórnvöld og leggi mat á það hvort einstakir ráðherrar eða embættismenn á þeirra vegum hafi fylgt þeim lagareglum sem um störf þeirra gilda, meti hvort þeir hafi brotið starfsskyldur sínar eða gerst sekir um mistök eða vanrækslu í hagsmunagæslu sinni fyrir íslenska ríkið og íslensku þjóðina og leggi eftir atvikum mat á hverjir beri á þeim ábyrgð, t.d. í skilningi laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.

Alþingismenn hafa áður óskað eftir slíkri rannsókn af minna tilefni.

Fyrirsjáanlegt er að verði þingsályktunartillaga þessi samþykkt þurfi Alþingi að setja sérstök lög um þá nefnd sem tillagan mælir fyrir um að stofnuð verði. Slík lagasetning þarf ekki að taka langan tíma enda getur Alþingi sótt fyrirmynd slíkrar löggjafar til laga nr. 148/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Tillagan gerir ráð fyrir að sá kostnaður sem hlýst af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Fylgiskjal.

*Stefán Már Stefánsson
og Lárus L. Blöndal:*

Áminning ESA.
(Morgunblaðið 4. júní 2010.)

Inngangur

Þann 26. maí 2010 sendi Eftirlitsstofnun EFTA, hér ESA, íslenskum stjórnvöldum svo-nefnt áminningarbréf vegna Icesave-málsins. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnvöld hefðu brotið gegn tilskipun 94/19/EB (um innlánaþryggingakerfi) þar sem Ísland hefði ekki greitt breskum og hollenskum sparifjáreigendum lágmarkstryggingu samkvæmt

tilskipuninni í kjölfar falls Landsbankans. Þá var Ísland einnig talið hafa brotið gegn 4. gr. EES- samningsins sem fjallar um bann gegn misrétti.

Hlutverk ESA er að tryggja fullnustu EFTA/EES-ríkjanna á EES-samningnum. Stofnunin er sjálfstæð í störfum sínum og ber að taka hlutlægar ákvarðanir á lögfræðilegum grunni án tillits til hagsmuna aðila. Við höfum áður sett fram sjónarmið okkar í svonefndum Icesave-málum sem hér verða ekki endurtekin. Þar var komist að gagnstæðum niðurstöðum um bæði fyrrgreind atriði. Hér verður gerð grein fyrir hvers vegna við erum ósammála niðurstöðum ESA.

Tryggingasjóður innistæðueigenda

Ákveðnar reglur eru um inngreiðslur í Tryggingasjóð innistæðueigenda og fjárfesta samkvæmt lögum 98/1999. Skál heildareign innistæðueigenda sjóðsins nema að lágmarki 1% af meðaltali tryggðra innistæðna í viðskiptabönkum og sparisjóðum á næstliðnu ári og er það í góðu samræmi við það sem víða tíðkast annars staðar í Evrópu. Engar reglur eru um það í viðeigandi tilskipunum hvernig fjármagna eigi sjóðina. Ekki virðist neinn ágreiningur um að íslensku reglurnar hafi verið tilkynntar ESA og er ekki kunnugt um að neinar athugasemdir hafi komið fram.

Forúrskurður dómstóls ESB

ESA styður niðurstöðu sína m.a. við forúrskurð dómstóls ESB í máli 222/02 (Paul o.fl.). Paul og fleiri aðilar höfðu lagt innstæður sínar í banka sem varð gjaldþrota og töpuðu fé af þeim sökum. Þeir höfðuðu því mál í Þýskalandi gegn Þýska ríkinu þar sem krafist var skaðabóta vegna seinkunar á innleiðingu tilskipunar 94/19 og ófullkomins eftirlits bankaeftirlitsins þar í landi í því sambandi. Í forúrskurðinum voru m.a. 3. og 7. gr. tilskipunarinnar til umræðu. Töldu sóknaraðilar að tjóni þeirra hefði verið afstýrt ef fyrrgreindra ákvæða hefði verið gætt.

Mál þetta fjallar því ekki um tryggingakerfin sem slík, forsendur þeirra eða starfsemi heldur um bótakröfur sem taldar voru ýmist hafa orðið til við það að eftirliti var ekki sinnt eða að tilskipuninni hefði ekki verið hrundið í framkvæmd á réttum tíma.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar eru þessi atriði ekki til umræðu, heldur hvort íslenska ríkið beri ábyrgð á því að ekki reyndist nægilegt fé í Tryggingarsjóðnum til fullnustu skuldbindinga við fall bankanna. Af þessum sökum teljum við fjarri lagi að gefa almennum ummælum dómsins í 27. og 28. gr. fyrrgreinds máls vægi varðandi Icesave-málið með þeim hætti sem ESA gerir. Dómurinn segir ekkert um það álitaefni sem við er að glíma í Icesave-málinu. Við teljum því að niðurstaða í málinu verði ekki studd við þennan dóm.

Samhengi og markmið

ESA gefur í skyn að tilskipunina eigi að túlka í samhengi og eftir markmiðum sínum. Þessu erum við sammála. ESA vísar m.a. í 7. og 10. gr. umræddrar tilskipunar og í 8., 9. og 24. gr. aðfaraorða hennar máli sínu til stuðnings. Við teljum að þessar tilvísanir gefi villandi mynd af því samhengi og markmiðum sem keppt er að. Við lítum svo á að tilvísun til 8. og 9. gr. eigi ekki við í máli þessu þar sem þær taka ekki á því álitaefni sem hér liggur fyrir. Um 24. gr. verður fjallað sérstaklega hér á eftir. Að öðru leyti er aðallega byggt á 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar þar sem segir:

Innlánatryggingakerfin tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 ECU ef innlánin verða ótiltæk.

Við bendum á að innlánsstofnanir bera sjálfar kostnað af fjármögnun kerfanna og má í því sambandi ekki stefna stöðugleika bankakerfis aðildarríkis í hættu, sbr. 23. gr. aðfaraorðanna. Það eru tryggingarkerfin þannig fjármögnuð sem eiga að tryggja þetta en ekki aðildarríkin. Hvernig fær þetta samræmst niðurstöðu ESA um að aðildarríki beri ábyrgð (á ensku: obligation of result) ef eitthvað vantar upp á greiðslur úr tryggingarsjóðunum?

Við bendum einnig á að tilskipunin er liður í að auðvelda lánastofnunum að starfa yfir landamæri. Við slíka aðgerð þarf að gæta hagsmuna sparifjáreiganda. Jafnframt er ljóst að ekki má raska samkeppnis skilyrðum, sbr. t.d. 13. gr. aðfaraorðanna. Í stuttu máli má segja að umræddar lánastofnanir skuli starfa að einkarétti þar sem samkeppnis skilyrði gilda. Ríkis-ábyrgð kemur því þarna ekki til álita og er í reynd andstæð þessu kerfi. Niðurstaða ESA felur því í sér þversögn að þessu leyti.

Af framangreindu verður sú meginályktun dregin að samhengi og markmið umræddrar tilskipunar eru ekki þau sem ESA segir heldur nánast öndverð við það.

Ákvæði um ábyrgð

Í 24. gr. aðfaraorða tilskipunarinnar segir:

Tilskipun þessi getur ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipun.

ESA gerir þessa grein að sérstöku umtalsefni og telur sig leiða líkur að því að aðildarríki verði ábyrgt ef það kemur í ljós að eftirlitskerfið dugi ekki til þess að greiða allt að 20.000 evrur til hvers innstæðueigenda. Þessi niðurstaða er röng svo og forsendur hennar að okkar mati.

Hér er í fyrsta lagi ljóst að aðildarríkin eru ekki ábyrg hafi þau komið upp tryggingarkerfum eins og auðkennd orð gefa til kynna. Því getur ekki komið til ábyrgðar nema kerfin séu í ósamræmi við skilmála tilskipunarinnar samkvæmt orðalagi ákvæðisins. Önnur skýring á þessu er ekki tæk ef hin auðkenndu orð eiga að geta haldið. Sama niðurstaða verður ef markmið tilskipunarinnar og samhengi er tekið með í reikninginn. Ef túlkun ESA er rétt þá hefði að sjálfsgöðu átt að kveða skýrt á um það í tilskipuninni að ríkisábyrgð væri til staðar í stað þess að taka sérstaklega fram að svo væri ekki.

Þá er rétt að fram komi að innleiðing tilskipunarinnar hér á Íslandi var kynnt ESA á sínum tíma. Ekki er vitað til að athugasemdir hafi verið gerðar við hana.

Ábyrgð á Tryggingarsjóði

ESA telur að Tryggingarsjóðurinn sé í raun hluti íslenska ríkisins þó að hann sé sjálfstæð stofnun að einkarétti samkvæmt íslenskum lögum. Af því leiði að brot Tryggingarsjóðsins megji heimfæra beint upp á íslenska ríkið. Nefnir ESA nokkra dóma dómstóls ESB þessu til staðfestingar.

Þekkt er úr Evrópurétti að stundum er litið á opinber fyrirtæki sem opinber yfirvöld í ýmsu samhengi, t.d. varðandi opinbera samninga. ESA nefnir önnur dæmi sem m.a. lúta að stöðu stofnana þegar ákveða skal hvort tiltekin gerð eigi að hafa bein réttaráhrif. Auk þess er minnst á mál dómstóls EFTA E- 1/07.

Skemmst er frá því að segja að engin þessara dómsúrlausna er sambærileg því máli sem hér er til umfjöllunar og geta þær því ekki talist nothæfar sem fordæmi. Því ber auðvitað að halda til haga að Tryggingarsjóðurinn er sjálfstæð og óháð stofnun með eigin fjárhag og eigin stjórn. Það er þó ekki aðalatriðið heldur að tryggingarkerfin í aðildarríkjunum eru með mis-

munandi hætti og sum hver óumdeilanlega einkarekin. Það stæðist því hvorki samkeppnisreglur né forsendur tilskipunar 94/19 ef ríkisábyrgð ætti að gilda um sum þeirra en önnur ekki eftir því hvort Tryggingarsjóður eða sambærilegt kerfi í öðrum aðildarríkjum teldist opinber stofnun eða ekki. Við teljum því þessa niðurstöðu ESA ranga.

Sérstakar kringumstæður

Í áminningarbréfinu er fjallað um sérstakar kringumstæður. Þar kemur fram að ríkisstjórn Íslands telji að tilskipunin eigi ekki við í algeru efnahagshruni. Kveðst ESA vera ósammála þessu og segir orð tilskipunarinnar sjálfrar ekki styðja slíka ályktun.

Við undirritaðir teljum þessa umræðu ekki nálgast kjarna málsins. Hins vegar teljum við að bankahrún eins og varð hér á landi sýni það betur en flest annað að hlutverk tryggingarsjóða sé ekki að takast á við slíka atburði. Ef svo hefði verið hefði þurft að greiða gífurlegar fjárhæðir inn í t.d. íslenska Tryggingarsjóðinn sem næmi óásættanlegu hlutfalli af heildarinnlánnum. Slíkt er auðvitað óframkvæmanlegt enda er það staðfest í lokamálslið 24. málsgreinar aðfaraorða tilskipunarinnar þar sem segir að fjármögnunin megi ekki stefna stöðugleika viðkomandi bankakerfis í hættu. Bankanefnd Frakklands samdi heildarskýrslu fyrir seðlabanka Frakklands árið 2000 þar sem einmitt var bent á þessi atriði. Sama getur gilt við stofnun og hraða útpenslu útibúa erlendis. Getur þá farið svo að tryggingarkerfin ráði ekki við slíkan hraða og að langan tíma þurfi til að jafna ástandið.

Af þessum sökum eiga sjónarmið ESA í kafla 4.2. í áminningarbréfinu ekki við og þá ekki heldur tilvísun til dóms dómstóls EB í sameinuðum málum C-19/1990 (Karella og Karellas).

Mismunun

Í áminningarbréfinu er komist að þeirri niðurstöðu að með neyðarlögunum hafi íslensk stjórnvöld gert mun á sparifjáreigendum í íslenskum útibúum annars vegar og erlendum útibúum hins vegar. Íslenskar sparifjáreignir hafi verið færðar yfir í nýju bankana þar sem þær hafi fengist greiddar að fullu meðan erlendu sparifjáreigendurnir hafi ekki einu sinni fengið lágmarkstryggingu. ESA telur þetta fela í sér ólögmæta mismunun. Vísar hún m.a. til 1. mgr. 4. gr. tilskipunar 94/19 og 3. gr. aðfaraorðanna því til staðfestingar.

Þetta teljum við ótæka niðurstöðu. Fyrirgreindar lagaheimildir eiga í fyrsta lagi ekki við um málsatvik máls þessa heldur taka þær til þess að tryggingarsjóðum ber að meðhöndla alla jafnt við ákvarðanir, t.d. um úthlutun. Það verður auðvitað að gera. Hér er hins vegar ekki um það að ræða heldur var með neyðarráðstöfunum reynt að bjarga fjármálakerfi landsins. Þá er og rangt að íslenskir sparifjáreigendur hafi fengið greiðslur að fullu með þeim hætti sem ESA heldur fram.

Þegar lítið er á málavexti voru allir meginbankar landsins komnir að hrúni þegar neyðarlögin voru sett. Til þess að tryggja fjármálastarfsemi í landinu voru nýir bankar reistir úr rústum hinna gömlu og m.a. teknar yfir þær innistæður sem innistæðueigendur áttu í bönkunum hér á landi. Fyrir þetta var greitt fullt verð en engin ríkisábyrgð var fyrir greiðslu þessara innistæðna og er ekki ennþá. Ástæða þessarar aðgerðar var væntanlega sú að ótækt var að nánast allar innistæður í landinu þurrkuðust út í einu veffangi. Í þessu atriði lá eina von Íslands til að halda uppi því fjármálakerfi sem var nánast hrúnið. Var látið reyna á að innistæðueigendur tækju ekki út inneignir sínar m.a. vegna tengsla sinna við landið. Reglunum var beitt án mismununar þar eð erlendir ríkisborgarar eða menn búsettir erlendis fengu að þessu leyti sömu afgreiðslu og íslenskir. Sérstaklega skal tekið fram að innistæðueigendur erlends gjaldeyris fengu engan gjaldeyri greiddan af reikningum sínum enda enginn gjaldeyrir til í landinu.

Pegar litið er til útibúanna erlendis er allt önnur staða uppi. Fyrst ber að taka fram að reglum um þau var beitt án mismununar að því leyti að þær giltu jafnt um Íslendinga sem aðra. Í öðru lagi var um gjaldeyrisinnistæður að ræða. Eins og áður var sagt fengu sparifjáreigendur hér enga fyrirgreiðslu varðandi gjaldeyrisreikninga þeirra. Í þriðja lagi ber síðan að hafa í huga að sparifjáreigendur erlendra útibúa eru ekki í sömu tengslum við Ísland og þar með björgun fjármálakerfisins og þeir sem áttu innistæður hér á landi. Var því viðbúið að þeir tækju út innistæður sínar.

Af framansögðu má sjá að þau atvik sem eftirlitsstofnunin ber saman eru ekki samanburðarhæf. Ákvörðun um þessar aðgerðir var tekin með neyðarlögunum settum af Alþingi. Þessi ákvörðun gekk langt en enn hefur ekki verið sýnt fram á að unnt hefði verið að tryggja starfhæft fjármálakerfi á Íslandi með öðrum minna íþyngjandi úrræðum.

Annars konar misrétti

Annars konar misrétti leiðir af niðurstöðu ESA sem stofnunin nefnir ekki. Ef hún væri rétt gæti hún bakað smáum ríkjum gífurlegar fjárhagslegar skuldbindingar sem gætu settu fullveldisrétt þeirra í hættu. Bankahrunið á Íslandi sýnir þetta með óyggjandi hætti. Þetta leiðir af því að innlánatryggingarkerfi í stærri löndum eru betur undir það búin að taka við fjárhagslegum áföllum heldur en lítil kerfi. Þetta þýðir svo aftur að smáríki geta ekki undirgengist þessar reglur óbreyttar og því geta bankar frá slíkum ríkjum ekki verið virkir þátttakendur í samkeppnisumhverfi ESB. Túlkun sem leiðir til slíkrar mismununar á milli stórra ríkja og smárra er ótæk.

Sé niðurstaða ESA lögð til grundvallar um ábyrgð aðildarríkjanna á tryggingarkerfunum ættu innistæðueigendur val um það hvort innistæður þeirra væru tryggðar af t.d. Þýskalandi eða Íslandi. Skyldi smáríkið standast samkeppnina við stórveldið?

Niðurstaðan er því sú að séu ályktanir ESA lagðar til grundvallar mun það skekkja verulega samkeppnina á hinum sameiginlega markaði eftir því hvort bankastofnanir eru frá smáum ríkjum eða stórum. ESA lét hjá líða að fara ofan í þessi atriði sem skipta þó verulegu máli að áliti undirritaðra.

Niðurstaða

Samantekið má færa rök að því að ESA hafi í þessu máli fyrst og fremst leitað niðurstöðu sem stuðlaði að ró um starfsemi banka í Evrópu. Tilvísanir til lagagreina standast ekki skoðun. Að hluta til er vitnað til aðfaraorða sem ekki skipta máli og sama gildir um flesta dóma dómstóls ESB sem vísað er til. Hins vegar fer lítið fyrir sjónarmiðum sem styrkja aðra niðurstöðu eins og rækilega hefur verið bent á.

Í upphafi greinarinnar var sagt að stofnuninni bæri að taka hlutlægar ákvarðanir á lögfræðilegum grunni án tillits til hagsmuna aðila. Draga má í efa að það hafi verið gert í þessu máli. Telji menn að endurskoða þurfi tryggingarkerfi innistæðueigenda innan ESB þá er vissulega hægt að taka undir það. En gallar gamla kerfisins verða tæplega gjaldfærðir á Ísland. Svo virðist sem engin þjóð verði fyrir fjárhagstjóni vegna þessarar túlkunar ESA önnur en Ísland. Er það ástæðan fyrir því að okkur skortir bandamenn?