

## Nefndarálit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta samninga, sem áritaðir voru í London 8. desember 2010, um ábyrgð á endurgreiðslu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til breska og hollenska ríkisins á kostnaði af greiðslu lágmarkstryggingar til innstæðueigenda í útibúum Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi og greiðslu eftirstöðva og vaxta af þeim skuldbindingum.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

### 1. Inngangur.

Frá upphafi Icesave-málsins hefur 3. minni hluti haft uppi hörð mótmæli gegn því að Íslendingar taki á sig þær skuldbindingar sem í því máli felast. Barist var fyrir því að öll gögn væru lögð fram, allar upplýsingar væru uppi á borðinu og að skýr og hlutlaus mynd yrði dreginn upp af þeim atriðum sem lúta að Icesave-samningunum. Því miður var sú barátta löng og strembin enda fyrirstaða þingmanna meiri hlutans hörð og óvægin. 3. minni hluti fagnar því að baráttan virðist hafa skilað árangri með betri samningum og að hagsmunum Íslendinga sé betur gætt en áður. Fá fordæmi finnast um að minni hluti alþingismanna hafi náð að stöðva mál með sambærilegum hætti og gert hefur verið í Icesave-málinu.

Veiting ríkisábyrgðar með lögum nr. 96/2009, sem breytt var með lögum nr. 1/2010, voru einhverjar stærstu ákvarðanir sem Alþingi Íslendinga hefur tekið. Þeir hagsmunir sem voru undir voru af sliðri stærðargráðu að þjóðarbúið hefði verið bundið af samningunum til a.m.k. tveggja næstu áratuga með tilheyrandi áhrifum á líf skjör þegna landsins. Munurinn á þeim sammingsdrögum sem nú liggja fyrir Alþingi og þeim sem meiri hlutinn samþykkti á fyrri stigum hleypur á tugum ef ekki hundruðum milljarða kr. Má til samanburðar benda á að hörð mótmæli voru uppi og efnt var til borgarafunda víðs vegar um land þegar ríkisstjórnin boðaði til niðurskurðar í heilbrigðismálum þjóðarinnar haustið 2010 upp á u.þ.b. 4 milljarða kr. Sú upphæð er þó ekki nema brotabrot af þeim kostnaði sem fellur á Íslendinga vegna Icesave-málsins.

Eftir að forseti Íslands synjaði því að staðfesta lög nr. 1/2010 og þjóðin hafnaði þeim í þjóðaratkvæðagreiðslu með yfirgnæfandi meiri hluta atkvæða hefur horft til betri vegar hvað hagsmuni Íslendinga varðar, þökk sé baráttu fjölmarga aðila og samtaka hér á landi. Skiptir þar mestu að í fyrirliggjandi samkomulagi sem nú eru til umfjöllunar er tekið tillit til flestra þeirra fyrirvara sem undirritaður lagði fram sem breytingartillögur við frumvörp þau sem urðu að lögum nr. 96/2009 og 1/2010 en var hafnað. Þannig hefur verið tryggt að skorið verði úr lagalegum álitaefnum sem kunna að koma upp við framkvæmd samninganna fyrir hlutlausum dómstólum. Einnig hafa bersýnilega ósanngjörn ákvæði verið milduð, t.d. varðandi vaxtatímabil og réttarstöðu aðila við úthlutun úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. Þá eru vextir af greiðslunum lægri auk þess sem sammingsformið er með öðru og hagfelldara sniði.

Þrátt fyrir að segja megi um fyrirliggjandi samkomulag að það sé Íslendingum hagstæðara en eldri samningar eru þó ýmis atriði sem betur hefðu mátt fara. Sem dæmi má nefna að efna-hagsleg áhætta hvílir enn að öllu leyti á Íslendingum en sanngjarnt hefði verið að aðilar hefðu

deilt henni á milli sín. Íslendingar munu einnig taka á sig þann kostnað sem Bretar og Hollendingar urðu fyrir við það að greiða innstæðueigendum þar í landi innstæður þeirra að fullu. Ákvörðunina tóku stjórnvöld landanna án samráðs við íslensk yfirvöld og án þess að fyrir lægi lagaleg skuldbinding af Íslands hálfu. Því væri eðlilegt að þau sjálf bæru umræddan kostnað sem hleypur á um 3 milljörðum kr. 3. minni hluti harmar að ekki hafi verið hægt að semja um framangreind atriði á hagstæðari hátt. Verður þó í því sambandi að líta til þess að eftir að óhæf samninganefnd var í tvígang send til viðræðna og undirgekkst óaðgengilega samninga, hafi samningsstaða Íslands verið veikari fyrir síðustu samningagerð. Vísar 3. minni hluti þeirri ábyrgð alfarið á hendur ríkisstjórnarflokkunum en fullvíst er að ef hagsmunum Íslands hefði verið gætt frá fyrstu mínútu í málinu væru líkur á hagstæðara samkomulagi.

3. minni hluti hefur frá upphafi málsins lýst efasemdum um að ríkisábyrgð standi að baki greiðslum úr Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta til innstæðueigenda. Þannig hefur ítrekað verið settur sá fyrirvari að fáist úr því skorið fyrir þar til bærum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gildi ekki, þá beri tryggingarsjóðnum ekki að greiða hærri fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sama ætti við ef löggjöf á sviði Evrópuréttar skýrðist og því þar slegið föstu að ríkisábyrgð sé ekki til staðar. Hefur 3. minni hluti talið brýnt að láta reyna á réttarstöðu Íslendinga og á það hvort ríkisábyrgð lægi á bak við innstæðutryggingarsjóði Evrópulanda.

3. minni hluti gagnrýnir að engir sambærilegir fyrirvarar eru í frumvarpinu. Telja má afar ósanngjarnt að Íslendingar þurfi að greiða skuldbindingar sem koma til með að hafa áhrif á lífskjör hér á landi reynist lagaleg greiðsluskuldbinding ekki hafa verið til staðar.

Í nefndarálitinu þessu er reynt að skýra þau sjónarmið og álitamál sem uppi eru varðandi Icesave-samkomulagið. Einnig verður reynt að varpa ljósi á þá umræðu og atburði sem leiddu til þess að Icesave-samningum ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér er þó ekki um tæmandi umfjöllun að ræða en að öðru leyti vísast til álita þáverandi 2. minni hluta fjárlaganefndar í tengslum við lög nr. 96/2009 og lög nr. 1/2010 þar sem ítarlega var farið yfir Icesave-samningana (þskj. 338 og 351 í 136. máli á 137. löggjafarþingi; þskj. 257 og 601 í 76. máli á 138. löggjafarþingi).

## **2. Samþykkt frumvarpsins þann 30. desember 2009.**

Hinn 28. ágúst 2009 ákvað Alþingi, með setningu laga nr. 96/2009, fyrirvara við ábyrgð ríkissjóðs í tengslum við samninga um uppgjör svokallaðrar „Icesave-skuldbindingar“. Samhliða samþykkt fyrirvaranna var það skilyrði sett fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar af hálfu ríkissjóðs að breskum og hollenskum stjórnvöldum væru kynntir fyrirvararnir rækilega til samþykktar eða synjunar.

Þrátt fyrir að augljóst væri að Alþingi hafi með framangreindum lögum ekki veitt stjórnvöldum heimild til að leggja út í viðræður um efni og gildi framangreindra fyrirvara kom í ljós aðeins þremur mánuðum síðar að stjórnvöld voru að leggja út í leiðangur sem fól í sér breytingar. Embættismenn úr ráðuneytum Stjórnarráðsins og fulltrúar Seðlabanka Íslands ásamt óháðum sérfræðingum áttu þá óformlega fundi með fulltrúum Hollands og Bretlands. 18. október 2009 var fjárlaganefnd Alþingis kynnt afstaða aðila til fyrirvaranna og daginn eftir lagði fjármálaráðherra fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 96/2009 þar sem gerð var tillaga um verulegar breytingar á þeim fyrirvörum sem Alþingi hafði áður samþykkt.

Við framlagningu umrædds breytingarlagafrumvarps á Alþingi var ljóst að margir þingmenn voru verulega ósáttir við innihaldið. Einnig gerðu þeir athugasemdir við það að fjármálaráðherra sem farið hafði fögrum orðum um upphaflegan samning virtist tregur til að

upplýsa staðreyndir málsins og sýna þingmönnum gögn sem verulega þýðingu hefðu. Enn fremur var gagnrýndur ómaklegur málflutningur stjórnarliða um afleiðingar þess ef frumvarpið yrði ekki samþykkt og sú viðleitni sem þar birtist til að halda ekki til haga þeirri staðreynd að íslenska ríkinu beri hvorki lagaleg né siðferðileg skylda til þess að gangast í ábyrgð fyrir skuldir einkafyrirtækis. Þá urðu uppi harðar deilur um hvort Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Evrópusambandið hefðu fyrir tilstilli viðsejendanna beitt sér óeðlilega gegn íslenska ríkinu í deilunni. 30. október 2009 sagði þáverandi heilbrigðisráðherra síðan af sér ráðherraembætti, að sögn í þeim tilgangi að gera ríkisstjórninni fært að tala einum rómi.

Undirritaður var fyrstur til að vekja máls á því sumarið 2009 að lagafrumvarp sem varðaði ábyrgðarskuldbindingu ríkissjóðs vegna Icesave-skuldbindinganna ætti að fara í þjóðaratkvæði. Þegar líða tók á lok hinnar þinglegu meðferðar kom aftur upp krafa um að bera frumvarpið undir þjóðaratkvæði en tillaga þar að lútandi var felld með naumum meiri hluta við 3. umræðu málsins. Fór það svo að frumvarpið var afgreitt sem lög frá Alþingi, nr. 1/2010. Andstaða þáverandi 2. minni hluta fjárlaganefndar við samþykkt frumvarpsins gerði m.a. fulltrúum InDefence kleift að safna undirskriftum um 55.160 Íslendinga, eða sem nam um 23,3% allrar íslensku þjóðarinnar. Varð það til þess að forseti Íslands synjaði lögnum staðfestingar og vísaði þeim til þjóðarinnar á grundvelli 26. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Höfðu allar þessar undirskriftir safnast á hinum skamma tíma frá 25. nóvember til 1. janúar. Jafngildir slík þátttaka því að ellefu milljónir Bretar eða þrjár milljónir Hollendingar undirrituðu slíkt skjal. Þann 2. janúar 2010 afhentu fulltrúar InDefence forseta undirskriftirnar.

### 3. Atburðarás málsins frá samþykkt laganna.

Forseti Íslands tilkynnti 5. janúar 2010 að hann hygðist vísa lögum nr. 1/2010 til þjóðarinnar með því að synja þeim staðfestingar.

Í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar kom m.a. fram í skoðanakönnunum að mikill meiri hluti landsmanna kynni að kjósa gegn gildi laga nr. 1/2010. Tók þá að bera á því að forystumenn ríkisstjórnarinnar drægju úr þýðingu atkvæðagreiðslunnar og bentu á að fyrir lægi nýtt tilboð frá Bretum og Hollendingum, sem fæli í sér 70 milljarða kr. lægri greiðsluþyrði en lög nr. 1/2010 gerðu ráð fyrir. Því snerist þjóðaratkvæðagreiðsla í raun um samning sem enginn væri að berjast fyrir.

Þjóðaratkvæðagreiðslan fór engu að síður fram 6. mars 2010 og eins og skoðanakannanir höfðu spáð töldu 98,1% þeirra kjósenda sem skiluðu gildu atkvæði að lögin ættu að missa gildi sitt. Verður annað vart talið en að með því móti hafi þjóðin lýst afstöðu sinni til málsins á mjög afgerandi hátt.

Þegar fyrir lá að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram fór fjármálaráðherra ásamt formönnum Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks til fundar við bresk og hollensk stjórnvöld í Haag. Á þeim fundum kom fram að bresk og hollensk stjórnvöld settu ákveðin skilyrði fyrir því að samið yrði að nýju um málið. Voru skilyrðin þau að pólitísk samstaða næðist um samningana hér á landi, að fljótt yrði komist að niðurstöðu í málinu og að lágmarkstrygging innstæðna sem ríkin hefðu fjármagnað yrði endurgreidd að fullu. Samkomulag náðist um það milli allra flokka á Alþingi að freista þess að ná samningum að nýju á grundvelli breyttra forsendna.

Fulltrúar stjórnarandstöðunnar höfðu allt frá sumri 2009 hvatt stjórnvöld til þess að ráða vanan og óháðan sérfræðing til þess að leiða samningaviðræðurnar fyrir Íslands hönd. Það kom því gleðilega á óvart þegar ríkisstjórnin sættist á áður framkomna tillögu fulltrúa stjórnarandstöðunnar um að leita til Lee C. Buchheit, sérfræðings í alþjóðlegum lánsamningum og lögmanns frá Bandaríkjunum, um að vera samningamaður íslenskra stjórnvalda

auk þess sem sæst var á að hæstaréttarlögmaðurinn Lárus Blöndal yrði meðal samninganefndarmanna. Umboð samninganefndarinnar byggðist í grunninn á þingsályktunartillögu sem samþykkt var á Alþingi 5. desember 2008 og fól í sér að ríkisstjórninni væri falið að leiða til lykta samninga vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli svokallaðra Brussel-viðmiða.

Viðræður samninganefndarinnar við fulltrúa breskra og hollenskra stjórnvalda fóru fram í febrúar og mars 2010, en var frestað tímabundið meðan þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi laga nr. 1/2010 fór fram. Viðræðunum var svo ekki fram haldið fyrr en í júlí og september sl. Samningsaðilarnir funduðu þó í Reykjavík í júní sl. og aftur í Haag í september sl. Að auki fóru fram nokkrir óformlegir fundir og samskipti áttu sér stað í síma og með tölvuskeytum. 8. desember náðu samninganefndin og fulltrúar viðsemjenda saman um samningsniðurstöðu. 9. desember kynnti samninganefndin fulltrúum ríkisstjórnarinnar, þingflokka og loks þjóðinni allri niðurstöður samningaviðræðanna. 15. desember sl. lagði fjármálaráðherra svo fram frumvarp það sem hér er til umfjöllunar.

Hinir nýju samningar eru frábrugðnir eldri samningum sama efnis að því leyti að í stað hefðbundinna lánsamninga voru gerðir endurgreiðslu- og skaðleysissamningar með aðild hlutaðeigandi ríkja og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF). Þannig hefur farvegi samkomulagsins verið lyft upp úr því að vera hefðbundnir einkaréttarlegir lánsamningar þar sem ríkar byrðar og skyldur eru lagðar á annan samningsaðilann. Að auki einkennast nýju samningarnir af því að um þjóðréttarlegt málefni er að ræða þar sem þeir eru færðir undir lögsögu Alþjóðagerðardómstólsins í Haag og er báðum aðilum samningsins tryggð aðkoma að skipun gerðardómara. Með samningunum er ábyrgð ríkisins og greiðsluskylda takmörkuð að verulegu leyti, vaxtakjör eru mun hagstæðari, vanefndaúrræði viðsemjendanna milduð auk þess sem skýrt er kveðið á um að tilgreindar eignir íslenska ríkisins njóti friðhelgi og að fullveldisréttur Íslands yfir auðlindum landsins skuli tryggður.

Fram kom á fundi fjárlaganefndar það mat samninganefndarmanna að vandræðagangur fulltrúa ríkisstjórnarinnar við gerð fyrri samninga hefði veikt samningsstöðuna og að ekki hafi verið mögulegt að ná hagstæðari samningum í þetta sinn.

#### 4. Tilgangur fyrirvara í lögum nr. 96/2009 og breytingar.

Sumarið 2009 fjallaði Alþingi um frumvarp það er síðar varð að lögum 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., nr. 96/2009. Umræða um frumvarpið á Alþingi var löng og ströng og lauk henni með því að framlagt frumvarp var samþykkt með verulegum breytingum. Í þeim breytingum fólst m.a. að felldir voru inn í frumvarpið ákveðnir fyrirvarar sem meiri hluti Alþingis var sammála um að teldust nauðsynlegir. Taldi þáverandi 2. minni hluti fjárlaganefndar þó ekki gengið nægilega langt í þessum efnunum þó svo að verulega hefði þokast í jákvæða átt við meðferð málsins.

Á fyrri stigum þessa máls hefur það verið ítarlega reifað hvaða hugsun bjó að baki þeim fyrirvörum sem þingið samþykkti við afgreiðslu laga nr. 96/2009, þ.e. í fyrsta lagi að setja ríkisábyrgð skilgreind tímamörk, að setja þak á greiðsluskyldu íslenska ríkisins, að reyna að fá ábyrgðinni hnekk fyrir dómi áður en greiðslur hæfust og að tryggja forgang íslenska tryggingarsjóðsins við útgreiðslur úr búinu (fyrirvari Ragnars H. Hall). Eftir samþykkt laganna kynntu stjórnvöld umrædda fyrirvara fyrir viðsemjendunum eins og að framan er rakið og tóku þá við nýjar samningaviðræður sem leiddu til þess að gerðar voru breytingar á lögnum sem margir töldu óásættanlegar, sbr. lög nr. 1/2010. Þeim lögum var hafnað í þjóðarat-

kvæðagreiðslu en í aðdraganda hennar leitaði ríkisstjórnin loks eftir því í samvinnu við stjórnarandstöðu að fá að taka upp samningana. Er það skoðun 3. minni hluta að samráðsleysið fram að þessu hafi verið þjóðinni dýrkeypt.

## 5. Efnahagsleg áhættuþættir.

### a. Heildarskuldbinding ríkissjóðs.

Athugasemdir frumvarpsins gera ráð fyrir að heildarskuldbindingin samkvæmt fyrirbyggjandi samkomulagi til lausnar Icesave-deilunni nemi allt að 624 milljörðum kr. miðað við gengi krónu 30. september 2010. Kemur þar fram sá skilningur að samkomulagið sé hagstæðara en fyrri samningsdrög og að gefnum forsendum og spá um endurheimtur eigna verði kostnaður ríkisins um 47 milljarðar kr. Miðað við fyrri samningsdrög og sömu forsendur hefði skuldbindingin staðið í 162 milljörðum kr. þegar greiðslur ríkisins hæfust í júní 2016 en á þá fjárhæð hefðu síðan bæst vextir út endurgreiðslutímamann sem staðið hefði til 2024. Hagræðið nú skýrist aðallega af lægri vöxtum sem verða 3% í tilviki Hollands og 3,3% í tilviki Breta í stað 5,55% vaxta sem áður var reiknað með. Fyrirbyggjandi samkomulag gerir einnig ráð fyrir að upphafsdagur vaxta verði 1. október 2009 í stað 1. janúar 2009 sem áður var miðað við og að vextirnir verði gerðir upp í einu lagi í árslok 2010 (væntanlega nú upphaf árs 2011) og eftir það ársfjórðungslega fram á mitt ár 2016 en þá er reiknað með að skiptum verði að mestu lokið.

Undirritaður gerði við fyrri umfjöllun málsins verulegar athugasemdir við að vextir yrðu reiknaðir frá 1. janúar 2009, eins og fyrri samningsdrög gerðu ráð fyrir, og taldi að miða bæri við 23. október sama ár. Fyrirbyggjandi samkomulag er í betra samræmi við það sjónarmið en fyrri samningar og mun spara ríkissjóði fjármuni sem hlaupa á milljarðatugum. Á það skal þó bent að umsagnaraðilar telja sumir að heildarskuldbinding ríkissjóðs sé meiri en athugasemdir frumvarpsins gefa til kynna. InDefence reiknar með því að heildarskuldbindingin verði 71 milljarðar kr. sem skýrist m.a. af forsendum um gengi krónunnar, öðrum en þeim sem lagðar eru til grundvallar í frumvarpinu. Heildarforgangskröfur í þrotabúið eru metnar á 1.320 milljarða kr. og eru heimtur áætlaðar 1.138 milljarðar kr. sem þýðir að úthlutun uppi í forgangskröfur gæti numið 86% samkvæmt upplýsingum frá skilanevnd Landsbanka Íslands hf. Forgangskrafa íslenska tryggingarsjóðsins, fest miðað við gengi í 22. apríl 2009, nemur að höfuðstól allt að 659 milljörðum kr. Þeir fjármunir sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta fær úthlutað úr búi Landsbankans eiga að standa undir endurgreiðslu á höfuðstól skuldarinnar og er miðað við að umræddur kostnaður ríkisins verði í formi áfallinna vaxta samkvæmt fullyrðingum sem fram koma í athugasemdum við frumvarpið. Forsendur gera ráð fyrir að greiðslu skuldarinnar ljúki árið 2016. Verði eftirstöðvar ekki að fullu greiddar á því tímamarki greiðast þær af íslenska ríkinu samkvæmt CIRR-vaxtaviðmiði og að teknu tilliti til efnahagslegra fyrirvara sem fram koma í samningnum. Fyrirvararnir gera ráð fyrir að endurgreiðslutíminn, sem rennur út í síðasta lagi 2046, ákvarðist út frá upphæð eftirstöðva og að hámarksþak verði sett á árlega greiðslubyrði ríkissjóðs. Verði fjárhæð eftirstöðvanna undir 45 milljörðum kr. greiðast þær á næstu 12 mánuðum frá 1. júlí 2016 en verði þær yfir þeim fjárhæðarmörkum lengist lánið um eitt ár fyrir hverja 10 milljarða kr. sem eru umfram. Eftirstöðvarnar greiðast ársfjórðungslega með jöfnum afborgunum sem á ári geta ekki orðið meiri en svarar til 5% heildartekna íslenska ríkisins næstliðið ár eða 1,3% af vergri landsframleiðslu næstliðins ár eftir því hvor fjárhæðin er hærri.

*b. Áhættur og mat sérfræðinga.*

Hinir efnahagslegu fyrirvarar bera með sér að enn er óvíst hver endanlegur kostnaður íslenska ríkisins muni verða vegna ábyrgðar á skuldbindingum íslenska tryggingarsjóðsins sem haldið er fram að risið hafi vegna uppgjörs lágmarkstrygginga viðsemjenda okkar við innstæðueigendur Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Hefur verið áréttað að í ljósi kröfu réttarríkisins um skýrleika laga séu heimildir löggjafans ekki með öllu óbundnar þegar kemur að því að skuldbinda ríkið, sbr. 40. gr. stjórnarskrár, og að brýnt sé að fara vandlega yfir þær áhættur sem í ábyrgðinni felast, ekki síst þegar hafður er í huga sá lagalegi grundvöllur sem hún er risin af. Þrátt fyrir að skyldur íslenska ríkisins séu betur afmarkaðar en í fyrri samningagerð getur ábyrgðin verið mjög íþyngjandi fyrir íslenskt þjóðarbú.

Nefndin hefur rætt helstu áhættuþætti sammingsins í efnahagslegu tilliti og farið yfir sviðsmyndir sérfræðinga sem gefa til kynna getu íslenska ríkisins til þess að standa undir ábyrgð ef út af bregður. Nefna má í fyrsta lagi áætlanir um endurheimtur á eignum þrotabúsins, fjárhæð þeirra og hve hratt þeim verði úthlutað. Rætt hefur verið um verklag skilanevndar við mat á eignum þess og líkur á því að hægt verði að hefja útgreiðslur úr búinu á þessu ári vegna óleystra álitaeigna um réttindaröð krafna, sbr. m.a. neyðarlögin. Lækkun á gengi krónunnar er önnur áhætta en um hana var fjallað í álitum undirritaðs í tengslum við afgreiðslu laga nr. 1/2010 (þskj. 257 í 76. máli á 138. löggjafarþingi). Skuldbinding er í sterlingspundum og evrum á sama tíma og krafa sjóðsins er fest í krónum og því getur þróun skuldarinnar annars vegar og kröfunnar hins vegar verið með ólíkum hætti. Rætt hefur verið í hvaða mynt eignir búsins eru ávaxtaðar og einnig hvaða varnir ríkinu standi til boða til þess að draga úr gengisáhættu. Þá hefur verið rætt um getu ríkisins til að afla erlends gjaldeyris, með afgangi á utanríkisviðskiptum eða erlendri fjármögnun, og áhrif samkomulagsins á gjaldeyrishöft. Enn fremur hefur nefndin rætt vaxtaáhættu en á það hefur verið bent að vaxtakjör samkomulagsins eigi að endurspeglar fjármögnunarkostnað viðsemjendanna og að heimilt verði að greiða höfuðstólinn niður án kostnaðar og endurfjármagna ef hagstæðir kjör bjóðast. Loks má nefna áhættu vegna skuldabréfs í erlendri mynt sem NBI gaf út við yfirtöku eigna frá þrotabúinu en í fyrrgreindu álitum er bent á að það geti skapað óeðlilegan þrýsting á gengi krónunnar til lækkunar.

Mat sérfræðinga bendir til þess að skuldin sé viðráðanleg en að ýmis atriði sem að framan er getið valdi áhyggjum, einkum vegna takmarkaðs svigrúms íslenska ríkisins til að taka á sig auknar byrðar. Fram hefur komið að framleiðsluvöxtur í helstu útflutningsgreinum muni að óbreyttu verða lítill og að til frambúðar þurfi að búa í haginn fyrir aukna fjárfestingu og hagvöxt til að ríkið geti staðið undir erlendum vaxtagjöldum sem nú um stundir soga til sín um helming af vöru- og þjónustujöfnuðnum. Grundvallaratriði í þeirri viðleitni er að aflétta gjaldeyrishöftum. Á móti geta slík áform valdið lækkun á gengi krónunnar sem gæti bent til þess að afnám haftanna tefjist á með skuldin er greidd niður. Endurheimtur þrotabúsins, sem að stórum hluta eru í erlendum gjaldmiðlum, eiga einnig mikið undir þróun markaða sem um þessar mundir er óviss vegna mikils skuldavanda margra erlendra ríkja. Óvissa er enn fremur um það hve hratt greiðslur munu berast úr þrotabúinu en ráðstöfun þess fjár inn á höfuðstól skuldarinnar mun lækka vaxtagreiðslur ríkisins að tiltölu. Vonir standa til þess að hægt verði að greiða niður þriðjung höfuðstólsins á síðari hluta þessa árs.

Að teknu tilliti til þeirra sérfræðiálita sem fjárlaganefnd hefur aflað, m.a. frá IFS greiningu og GAM Management hf., telur 3. minni hluti verulega hættu á að samkomulagið leiði til þess að gjaldeyrishöftin verði til frambúðar.

## 6. Lögfræðileg álitaeefni.

Fulltrúar Framsóknarflokksins hafa frá upphafi málsins lagt mikla áherslu á að tilgreindum lagalegum fyrirvörum verði haldið til haga við lausn deilunnar. Hafa fjölmargar tillögur verið lagðar fram í þá átt.

### a. Útgreiðslur úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf.

Í þeim fyrirvara sem kenndur hefur verið við Ragnar H. Hall og um er fjallað í álitum undirritaðs í tengslum við afgreiðslu laga nr. 1/2010 (þskj. 257 í 76. máli á 138. löggjafarþingi) er miðað við að krafa íslenska tryggingarsjóðsins sem sjóðurinn hefur leyst til sín gegn greiðslu til viðsemjendanna fái greiddar af fjármunum þrotabúsins á undan þeim hluta kröfunnar sem eftir stendur hjá breskum eða hollenskum yfirvöldum eða eftir atvikum viðkomandi innstæðueiganda. Fyrirliggjandi samkomulag gerir hins vegar ráð fyrir, sbr. Pari Passu samninga, að kröfur þessara aðila séu jafn settar. Þó er jafnframt á því byggt að úthlutunin lúti íslenskum réttarreglum og að íslenska tryggingarsjóðnum gefist kostur á að bera ágreining um fyrirvara Ragnars H. Hall undir íslenska dómstóla. Verði komist að þeirri niðurstöðu að fyrirvarinn hafi gildi að íslenskum rétti felst í samkomulaginu að hann verði lagður til grundvallar í skiptum aðila enda verði hún ekki álitin ganga í berhögg við ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins.

Við umræður í nefndinni hefur komið fram að það mundi draga úr áhættu ríkisins að verulegu leyti ef umræddur fyrirvari yrði lagður til grundvallar í skiptum aðila og því hefur verið gagnrýnt að hann sé ekki beinn hluti af fyrirliggjandi samkomulagi heldur látið þar við sitja að vísa úrlausn um þetta atriði til íslenskra dómstóla og eftir atvikum EFTA-dómstólsins. Á fundum fjárlaganefndar hefur þó komið fram að íslensku samninganefndinni hafi reynst erfitt að fá viðsemjendurna til að fallast á fyrirvarann.

Við meðferð málsins gerði Ragnar H. Hall hrl. athugasemd við orðalag í skýringum á samningunum í fylgiskjali III með frumvarpinu, bls. 151. Lagði Ragnar sérstaka áherslu á að í skýringunum, hluta 6.2, væri sérstök tilvísun til íslenskra laga og að þar væri átt við lög í rýmri merkingu, íslenskar réttarheimildir, en ekki sett lög í þrengri merkingu. Í málinu hefur verið lögð fram sameiginlega yfirlýsing þriggja hæstaréttarlögmanna, dags. 20. janúar 2011, sem staðfesta þennan skilning.

### b. Almennir lagalegir fyrirvarar.

Þriðji minni hluti hefur ítrekað lagt til fyrirvara þess efnis að felli þar til bært stjórnvald eða dómstóll úrskurð sem feli í sér að engin lagaleg skuldbinding hvíli á ríkissjóði til að greiða skuldbindingar íslenska tryggingarsjóðsins vegna Icesave-reikninganna þá verði tryggt að efni samkomulagsins taki mið af þeim veruleika. Fjölmörg lögfræðileg álit, þar á meðal frá erlendum lögmannsstofum og lagaprófessorum, gefa til kynna að verulegur vafi leiki á hvort slík ríkisábyrgð sé til staðar. Hefur auk þess verið vísað til þess að í skýrslu breska fjármálaeftirlitsins (FSA) frá árinu 2009 um áhættuhorfur í fjármálakerfinu sé að finna ummæli sem styðji slíkar efasemdir.

Í álitsgerð sem samin var af fjórum lögspekingum að beiðni fjárlaganefndar, dags. 22. desember 2010, er reynt að leggja mat á áhættur samfara því að hafna samþykkt frumvarpsins og leiða ágreininginn til lykta fyrir þar til bærum dómstólum, þ.e. EFTA-dómstólum. Sérfræðingarnir benda á að úrslit málsins mundu að verulegu leyti ráðast af málalíbúnaði aðila en í álitinu er leitað svara við því hver möguleg niðurstaða gæti orðið og þrír kostir nefndir í því sambandi. Sjálfir eru sérfræðingarnir ekki á einu máli um hver niðurstaðan yrði en telja í besta falli að íslenska ríkið yrði sýknað af kröfum viðsemjendanna.

Í ljósi þeirrar áhættu sem samþykkt frumvarpsins hefur í för með sér hefði að mati 3. minni hluta verið þörf á að afla ítarlegri upplýsinga um hversu raunhæfur kostur það er að fá úr því skorið fyrir þar til bærum dómstólum hvort kröfur viðsemjenda okkar séu lögmætar og hvort hagsmunir þjóðarinnar yrðu best varðir með málaferlum. Má í því sambandi m.a. vísa til álits Peter Örebeck til fjárlaganefndar, dags. 13. des. 2010, sem dregur í efa að samkomulagið samrýmist reglum á innri markaði EES er varða ríkisstyrki. Af álitinu má ráða að við hina lagalegu úrlausn hafi það grundvallarþýðingu að skilgreina hver sé staða íslenska tryggingarsjóðsins gagnvart íslenska ríkinu en sjálft samkomulagið virðist gera ráð fyrir að sjóðurinn, sem aðilar á fjármálamarkaði bera almennt kostnað af, sé meðskuldari sem geti átt rétt og borið skyldur. Spurningin gæti þá m.a. verið hvort úr því álitaefni væri hægt að leysa fyrir íslenskum dómstólum.

Enda þótt ýmis atriði hafi að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu um lög nr. 1/2010 horft til betri vegar varðandi lausn Icesave-málsins verður ekki fram hjá því litið að samkomulagið, sem í raun samanstendur af mörgum samningum, er torskilið og þess eðlis að möguleikar löggjafans til þess að hlutast til um breytingar á einstökum ákvæðum þess eru verulega takmarkaðir. Verði frumvarpið samþykkt má þess vegna ætla að sama tilefnið sé til þess og áður að vísa málinu í dóm þjóðarinnar.

Með vísan til framangreinds leggur 3. minni hluti til breytingu þess efnis að ábyrgð ríkisins samkvæmt frumvarpinu falli niður komist þar til bær úrskurðaraðili að þeirri niðurstöðu að ríkisábyrgð hafi ekki verið fyrir hendi á skuldbindingum íslenska tryggingarsjóðsins við fall hinna íslensku banka.

## 7. Pólitísk álitaefni.

Eins og áður hefur komið fram synjaði forseti Íslands því að staðfesta lög nr. 1/2010 og vísaði lögnum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í kjölfarið birtist yfirlýsing á vef forsætisráðuneytisins þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

„Með ákvörðun forseta Íslands um að staðfesta ekki breytingu Alþingis á lögum nr. 96/2009, svokölluðum Icesave-lögum er þeim árangri sem náðst hefur í endurreisnaráætlun stjórnvalda teft í mikla tvísýnu. Í viljayfirlýsingu (e. Letter of Intent) íslenskra stjórnvalda til AGS vegna efnahagsáætlunarinnar sem undirrituð var í nóvember 2008 er því heitið að Icesave-málið verði leitt til lykta með samningum og er það ein forsenda lánveitinga frá sjóðnum. Þá hafa lyktir málsins verið forsenda fyrir lánafyrirgreiðslu af hálfu Norðurlandanna. Án þessara lána er fjármögnun efnahagsáætlunarinnar ótrygg og framhald hennar óvísst.

Aðilar stöðugleikasáttmálans hafa lagt á það ríka áherslu að Icesave-málið verði leitt til lykta sem fyrst á þann hátt sem fyrir liggur enda muni frekari tafir draga kraftinn úr öðrum aðgerðum og hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér.

Áhöld eru um það hvort það sé pólitískt og stjórnskipulega eðlilegt að forseti beiti málskotsrétti sínum þegar um er að ræða milliríkjamál, líkt og Icesave-málið er, þar sem verið er að fylgja eftir skuldbindingum íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi. Stjórnvöld hafa kappkostað að eyða allri slíkri óvissu og leitast við að skapa traust í garð þjóðarinnar. Óvissa eða uppnám í fjármálalegum samskiptum við önnur ríki getur haft ófyrirsjáanlegar, víðtækar og mjög skaðlegar afleiðingar fyrir íslenskt samfélag.

[...]

Ríkisstjórn Íslands lýsir vonbrigðum með ákvörðun forseta og í ljósi þeirra alvarlegu áhrifa sem synjun forseta Íslands kann að hafa mun ríkisstjórnin nú meta stöðu mála og horfur varðandi þá endurreisnaráætlun sem hún hefur fylgt með góðum árangri.“

3. minni hluti telur að framangreind yfirlýsing endurspegli pólitísk viðhorf stjórnarmeiri-hlutans á Alþingi með greinargóðum hætti og þann hræðsluáróður sem einkennt hefur mál-flutning hans frá upphafi. Engin innistæða virðist hafa verið fyrir þess háttar yfirlýsingum eins og samstarfið við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn ber vitni um. Einnig virðist mega rekja fjár-mögnunarvanda íslensks atvinnulífs til gjaldeyrishafta, setningu neyðarlaga og sundrunar í röðum stjórnarliða fremur en deilunnar um Icesave. Skuldsetning atvinnulífsins og sveitar-félaga er enn fremur mikið vandamál en þrátt fyrir það hafa einstök fyrirtæki og sveitarfélög nú þegar fjármagnað sig á góðum kjörum. Synjun forseta Íslands í kjölfar andstöðu við málið á þingi gaf þjóðinni tækifæri til að tjá hug sinn til málsins sem leiddi til þess að sjónarmið Íslands í þessari milliríkjadeilu fékk aukið vægi.

## 8. Niðurlag.

Sú baráttu sem 3. minni hluti, fjölmargir einstaklingar og samtök háðu til að koma í veg fyrir að Ísland samþykkti Icesave-samningana hefur borið árangur. Fyrir liggur samningur sem er miklu betri en þeir tveir sem samþykktir voru á Alþingi með lögum nr. 96/2009 og 1/2010. Andstaðan snerist þó ekki bara um það hvort samningarnir fælu í sér drápsklyfjar á komandi kynslóðir heldur einnig hvort vinnubrögð eins og aðkoma hlutlausra sérfræðinga að málum, málefnaleg umræða og gegnsæi vinnubragða ættu að vera hluti af ferli mála á Alþingi. Sú leynd sem einkennt hefur Icesave-málið er hluti af starfsháttum sem aldrei mega sjást aftur á Alþingi.

Umræður um frumvarp það sem varð að lögum nr. 1/2010 drógust á langinn haustið 2009. Ítarlegar umræður voru nauðsynlegar til að þjóðinni gæfist kostur á að kynna sér hina flóknu efnahagslegu- og lagalegu þætti Icesave-málsins. Einnig var nauðsynlegt að svigrúm gæfist til að safna undirskriftum gegn samþykkt frumvarpsins þannig að grundvöllur yrði fyrir því að senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Undirritaður stóð lengst í pontu í þeirri atrennu og sér í engu eftir þeirri baráttu. Villandi upplýsingum var haldið að þjóðinni auk þess sem stanslaus hræðsluáróður var hafður uppi um nauðsyn þess að samþykkja Icesave-samningana. Engum blöðum er um það að fletta að sá áróður var á engum rökum reistur. Staðreyndir málsins bera það með sér að hin langa umræða og andstaða minni hlutans skilaði sér í bættum samningum fyrir Íslendinga. Vonandi verður slíkra vinnubragða ekki þörf í framtíðinni.

Undirritaður hefur lagt áherslu að byggja afstöðu sína á réttum og ítarlegum upplýsingum og að fá óháða sérfræðinga til að meta alla þætti málsins. Við vinnslu málsins í fjárlaganefnd hefur að miklu leyti verið komið til móts við þær kröfur. Asi var við afgreiðslu málsins í fjárlaganefnd þó að nefndinni hefðu ekki borist öll þau álit sem óskað hafði verið eftir. Þá var ekki orðið við óskum 3. minni hluta um að greina betur áhættuna af því að leggja málið fyrir dómstóla. Var það gert þrátt fyrir að fjölmargir lögfræðingar, erlendar lögfræðistofur og virtir fræðimenn hefðu bent á að verulegur vafi léki á um greiðsluskylduna. Er það mat 3. minni hluta að meiri líkur en minni séu á því að slíkt mál myndi vinnast fyrir dómstólum. Greiddi 3. minni hluti því atkvæði gegn því að málið yrði tekið úr nefndinni.

Eins og áður hefur komið fram telur 3. minni hluti þá samninga sem nú liggja á borðinu um margt sanngjarna fyrir utan það atriði að hin efnahagslega áhætta hvílir öll á herðum Íslendinga. Er hér um veigamikið atriði að ræða sem þýtt gæti að endanlegur kostnaður ríkisins gæti numið 233 milljörðum kr. Verður þó að líta til þess að aðgerðir ríkisstjórnarinnar höfðu á fyrri stigum veikt samningsstöðu Íslands.

Það sem eftir stendur er sú grundvallarspurning hvort Íslendingum beri yfir höfuð skylda til að taka á sig skuldir einkafyrirtækis. Undirritaður hefur þess vegna ávallt gert fyrirvara

við ábyrgð ríkisins. Engan slíkan fyrirvara er að finna í frumvarpinu og því leggur 3. minni hluti til eftirfarandi

BREYTINGU:

Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Fáist síðar úr því skorið fyrir þar til bærum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gildi ekki, þá ber Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ekki að greiða hærri fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sami fyrirvari á við ef betri réttur skapast á sviði Evrópulöggjafar, hún skýrist eða ef lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður minnkar eða á annan hátt liggur fyrir að ríkisábyrgð sé ekki til staðar.

Alþingi, 2. feb. 2011.

Höskuldur Þórhallsson.

*Fylgiskjöl með álitinu:*

1. Umsögn InDefence-hópsins. (10. janúar 2011.)
2. Umsögn IFS-greiningar. (11. janúar 2011.)
3. Umsögn GAM Management hf. (GAMMA). (10. janúar 2011.)
4. Umsögn Stefáns Más Stefánssonar, prófessors, Benedikts Bogasonar, héraðsdómara og dósentis, Dóru Guðmundsdóttur, aðjúnkts, og Stefáns Geirs Þórissonar, hrl. (7. janúar 2011.)
5. Umsögn Peters Örebechs, Háskólanum í Tromsø. (6. janúar 2011.)