

Alþingi
Erindi nr. P 137/638
komudagur 17.7.2009

Álitsgerð um frumvarp um ábyrgð ríkisins á skuld Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna Icesavereikninga Landsbanka Íslands

Siðfræðistofnun Háskóla Íslands

Unnið af: Guðmundi Heiðari Frímannssyni prófessor við Háskólann á Akureyri

Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis óskaði eftir álitni Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands á því frumvarpi sem liggur fyrir 137. löggjafarþinginu, 136. mál, 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.“ Í bréfi nefndarinnar er óskað „eftir eftir að Siðfræðistofnun fjalli um þá þætti samninganna sem talin er ástæða til að vekja athygli fjárlaganefndar Alþingis á og um hugsanleg áhrif og afleiðingar samninganna.“

Það er ljóst af þessari ósk að hún er mjög opin og almenn og Siðfræðistofnun getur ákveðið hvernig hún nálgast þetta mál innan þess ramma sem bréf fjárlaganefndar setur. Það er rétt að benda á að nefndin óskar ekki sérstaklega eftir umfjöllun um siðferðilega þætti þessa máls heldur vill hún fá opnari umfjöllun og að stofnunin fjalli um hugsanleg áhrif og afleiðingar samninganna sem hún telur ástæðu til að vekja athygli fjárlaganefndar á.

Það er rétt að taka fram að Siðfræðistofnun hefur ekki haft nein tók á því að gera rækilega úttekt á mögulegum afleiðingum og áhrifum þeirrar ábyrgðar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að Alþingi samþykki. Það er viðamikið verk sem fleiri aðilar hefðu þurft að koma að en kostur er á á þeim stutta tíma sem stofnunin hefur haft til að undirbúa þetta álit. Það hefur því verið óhjákvæmilegt að þrengja umfjöllunina við nokkur siðferðileg aðalatriði.

Þegar fjallað er um siðferðileg atriði í hvaða máli sem er, þessu sem öðrum, þá eru þau ekki skýrt aðskilin frá tæknilegum eða efnislegum atriðum málsins. Þau hvíla á efnislegum, visindalegum eða tæknilegum forsendum þessa máls sem annarra. Siðferðilegu spurningarnar sem vakna við að skoða þetta mál velta því að verulegu leyti á því hvernig lítið er á aðra þætti þess. Þegar valdir eru þeir siðferðilegu þættir sem miklu máli skipta þá verður að fara nokkrum orðum um tengsl þeirra við skilning á öðrum þáttum. Í framhaldinu verður því málinu lýst nokkuð og fjallað um þær siðferðilegu spurningar sem koma í ljós.

Aðdragandi

Í október sl. hrundi starfsemi þriggja stærstu íslensku bankanna þegar þeir gátu ekki sótt lánsfé til útlanda og Seðlabanki Íslands neitaði að lána þeim fé. Á þeim tíma sem liðinn er frá þessum atburðum hefur komið æ betur í ljós að stærstu eigendur bankanna nýttu sér eignarhaldið til að ná fjármagni úr bönkunum í eigin fyrirtæki, stjórnendur bankanna virðast ekki hafa gætt hags allra hluthafa og voru áhættusæknir í fjárfestingum og lántökum. Vöxtur bankanna var mjög hraður og á örfáum árum var rekstur þeirra orðinn margföld verg þjóðarframleiðsla Íslendinga. Það var hverfandi viðleitni hjá ríkisvaldinu á þessum árum til að halda aftur af vexti bankanna né heldur hjá þeim eftirlitsstofnunum sem höfðu völd til að draga úr eða stöðva vöxt þeirra, Seðlabanka eða Fjármálaeftirliti. Það breytir engu þótt varað hafi verið við þessum hraða vexti eða þeim veiku stöðum sem vöxturinn hvíldi á, engin af þeim tækjum sem hægt var að beita voru notuð til að hægja á vexti bankanna, fjárlagafrumvörpum ríkisins, bindiskyldu, lausafjárbindingu, athugun á starfsleyfi eða að láta reyna á það hvort FME hafi vald til að svipta leyfi fyrir reikningum á borð við Icesave án þess að draga til baka starfsleyfi.

Til að útskýra þetta síðastnefnda er rétt að vísa til Laga um fjármálafyrirtæki nr. 161 frá 2002 en í 37. gr. segir: „37. gr. Tilkynning um þjónustu án stofnunar útibús.

[Hyggist fjármálafyrirtæki veita þjónustu samkvæmt þessum lögum í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu, í aðildarríki Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum, án stofnunar útibús, skal tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram.]¹⁾ Í tilkynningu skal koma fram hvaða ríki á í hlut og í hverju fyrirhuguð starfsemi sé fölgín.

Eigi síðar en einum mánuði frá móttöku tilkynningar skv. 1. mgr. framsendir Fjármálaeftirlitið tilkynninguna til lögbærra eftirlitsaðila í viðkomandi ríki ásamt staðfestingu á því að starfsleyfi fjármála fyrirtækisins heimili fyrirhugaða starfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur lagt bann við starfsemi samkvæmt þessari grein ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármála fyrirtækis sé ekki nægilega traust. Fyrirtækinu skal tilkynnt afstaða Fjármálaeftirlitsins svo fljótt sem auðið er.

Breytingar á áður tilkynntum atriðum samkvæmt þessari grein skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu og lögbærum yfirvöldum viðkomandi ríkis eigi síðar en einum mánuði áður en þær koma til framkvæmda.“

Það er ástæða til að benda á að í 3. mgr. virðist felast skýr heimild Fjármálaeftirlitsins til að banna reikninga á borð við Icesave „ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármála fyrirtækis sé ekki nægilega traust.“ Það er ekki ljóst hvað það þýðir að stjórnun og fjárhagsstaða fjármála fyrirtækis sé ekki nægilega traust. En að því gefnu að hægt sé að komast að niðurstöðu um það þá kann það að vera túlkunaratriði hve ótvíræð þessi heimild er og málsgreinina þarf að bera saman við önnur lög og dóma til að komast að því hvernig dómstólar hafa túlkað hana séu einhverjir slíkir dómur til. Höfundur er ekki kunnugt um að látið hafi verið reyna á þetta ákvæði laganna og því liggja ekki fyrir hvort Fjármálaeftirlitið gæti skilið lögin þannig að það hefði heimild til að banna þessa tegund reikninga. Það var opinber afstaða Fjármálaeftirlitsins að ekki væri mögulegt að banna reikninga á borð við Icesave nema svipta Landsbankann starfsleyfi. Það hefði verið æskilegra að fá úr því skorið hvernig ætti að skilja þessa lagagrein fyrir dómstólum því að orðanna hljóðan bendir til annars skilnings.

Um þetta er ekki fjallað hér til að ákæra neinn eða saka um eitthvað, niðurstaða úr rannsókn á aðdraganda bankahrunsins mun liggja fyrir á haustdögum og þá verða betri aðstæður til að meta atriði á borð við þetta. Hér er einungis á þetta bent til að renna stoðum undir þá skoðun að eftirlitsaðilar rétt eins og stjórnendur þriggja stærstu bankanna og ríkisvaldið virðast eiga sína hlutdeild í þeirri atburðarás sem leiddi til þess að bankarnir hrundu.

Frumvarpið

Frumvarpið sem liggur fyrir Alþingi er stutt, í tveimur greinum. Inntak þess er að veita ríkissjóði heimild til þess að ábyrgjast lán sem Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta tekur hjá breska ríkinu annars vegar og hollenska ríkinu hins vegar til að greiða innstæðueigendum á Icesave reikningum Landsbankans í þessum löndum lágmarksupphæð sem lög nr. 98/1999 kveða á um. Samningur milli Íslands, Bretlands og Hollands var undirritaður 5. júní sl. og ábyrgðin tekur til hans.

Það virðist mega skipta álitamálinum sem vakna vegna þessa samnings í tvennt. Annars vegar eru það álitamál sem byggjast á efnisatriðum samningsins sjálfs og stöðu hans. Hins vegar eru það álitamál vegna forsögu og afleiðinga samningsins.

1. Það eru ýmsir þættir samningsins sem vekja spurningar eins og eðlilegt er. Eru vextir lánsins háir eða lágir? Er endurskoðunarákvæði nægilega afdráttarlaustog af hverju er ekki vísað í þær viðmiðanir sem þessi ríki sömdu um sl. haust? Er réttlæt看legt að lögsagan sé á Bretlandi fremur en á Íslandi? Felst í samningnum skerðing á fullveldi af því að hann er aðfararhæfur? Af hverju er þetta ekki þjóðréttarlegur samningur fremur en einkaréttarlegur? Er réttilega staðið að uppgjöri á milli kröfuhafa miðað við íslensk lög? Hvað gerist ef kröfuhafar vinna mál gegn íslenska ríkinu út af neyðarlögunum? Svörin við þessum spurningum geta verið á margan veg. Það fer eftir viðmiðun hvort

vextir teljast háir eða lágir, endurskoðunarákvæði samningsins virðast vera nægileg en því er ósvarað af hverju ekki er vísað til þeirra viðmiða sem samið var um sl. haust. Rökin með því að lögsaga samningsins sé á Bretlandi eru þau að þaðan kemur stór hluti lánsins en það mætti líka segja að lögsagan ætti að vera á Íslandi vegna þess að Landsbanki Íslands er íslenskur banki. Það virðist vera skerðing á fullveldi Íslands að erlendir lánadrottinnar geti gengið að eigum ríkisins en á það ber að líta að hér virðist um að ræða eigur ríkisins sem jafna mætti til starfsemi einkaaðila en ekki eigur ríkisins sem nauðsynlegar eru starfsemi ríkisins í alþjóðlegum samskiptum. Það virðist því óvarlegt að líta svo á að um sé að ræða fullveldisafsal.

2. Afleiðingar samningsins geta verið margvíslegar. Þær geta íþyngt íslenskum ríkissjóði verulega næsta áratuginn eða tvo, jafnvel svo að hann þyrfti á aðstoð að halda. Hver verða áhrif af samþykkt frumvarpsins á íslenskan almenning og íslensk fyrirtæki? Hverjar verða afleiðingar af samþykkt samningsins á stöðu Íslands í Evrópu? Af hverju á ríkissjóður Íslands að taka ábyrgð á greiðslum einkafyrirtækis sem Landsbankinn sannanlega var?

Eitt helsta álitamálið um þennan samning er hve mikið íslenska ríkið kemur til með að greiða. Það er á þessari stundu ekki ljóst og veltur á því hve mikið fæst fyrir eigur Landsbanka Íslands og hve mikill vöxtur verður í íslenska hagkerfinu og hvert verður gengið á íslensku krónunni. Allar greiðslur eru í erlendri mynt og það þarf að afla erlends gjalddeyrnis til að standa undir þeim. Þróun gengis íslensku krónunnar er óvissuþáttur sem gæti gert greiðslurnar meira íþyngjandi en ella. Auðvitað er ljóst að greiðslurnar þrengja að möguleikum íslensks ríkissjóðs en hann ætti að geta staðið undir íslensku velferðarkerfi og þessum greiðslum ef marka má mat Seðlabanka Íslands. En rétt er að taka fram að það mat er háð miklum fyrirvörum. Samþykkt frumvarpsins hefur líklega tvenn áhrif á íslenskan almenning: hún takmarkar vöxt velferðarkerfisins á næstu árum og almenningur getur því ekki vænst eins góðrar þjónustu og hann gæti ella vænst; hún hefur að líkindum þau áhrif að Icesave hverfur ekki úr minni almennings á meðan verið er að greiða af þessu láni og tryggir varúðaráhrif til nánustu framtíðar. Áhrif á íslensk fyrirtæki kunna að verða góð og það virðist vera skoðun talsmanna samtaka atvinnulífsins sem hafa tjáð sig, þeir kalla eftir að óvissunni sem fylgir engum samningum sé eytt.

Það ber ekki að líta á þetta örstutta yfirlit sem tæmandi um þau álitaeftni sem vakna vegna þessa frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi. En það gefur til kynna hve margvísleg þau eru og hve erfitt er að gefa skýr og einhlít svör við þeim. En það er ekki einvörðungu að viðfangsefnin séu flókin heldur eru sérfræðingar ósammála um grundvallaratriði málsins. Það getur enginn einn haft vit á öllum þáttum jafn flókens máls og Icesave málsins, þess vegna verður að treysta álitu sérfræðinga um þá þætti sem maður veit lítið um. En það er úr vöndu að ráða fyrir hvern og einn þegar sérfræðingarnir geta ekki komið sér saman.

Tvö siðferðileg álitaeftni

Í þessari stuttu skýrslu verður einungis bryddað upp á tveimur siðferðilegum álitaeftnum sem tengjast samþykkt eða höfnun þessa frumvarps.

Fyrra álitaeftnið er áhrif samþykktar frumvarpsins á almenning á Íslandi. Hér að ofan var sagt að líkleg áhrif samþykktar frumvarpsins gætu orðið þau að tryggja það að almenningur gleymdi ekki Icesave málinu og þar með bankahruninu. En ef spurt er hvort æskilegt sé að leitast við að tryggja það að almenningur gleymi ekki Icesave málinu eða hvort það er gott og

íslenskum almenningi hollt þá er sett fram siðferðileg spurning.¹ Það mætti líka spyrja hvort það er réttlátt gagnvart íslenskum almenningi að samþykkja þetta frumvarp með þeim mögulegu byrðum sem það felur í sér. Það er siðferðileg spurning. Hér verður engin tilraun gerð til að greina skipulega og nákvæmlega hvernig ber að skilja hvað átt er við með hinu siðferðilega en það má leggja út á margan veg: það sem hefur bestar afleiðingar, það sem fellur undir siðalögmál og það sem eflir dygðir og er í samræmi við þær. Möguleikarnir eru fleiri, en það er engin ástæða til að lengja þennan lista.

En hvað gæti verið átt við með því að segja að það væri gott fyrir íslenskan almenning að íslenska ríkið tæki ábyrgð á skuldum vegna Icesave reikninganna? Það þýðir í reynd að kostnaðurinn lendir á endanum á almenningi sjálfum. Hvernig getur það verið gott fyrir almenning? Það koma nokkrir möguleikar til álita en sennilegast er þó tvennt: að efla siðferðisþrek íslensks almennings og að koma í veg fyrir að íslenskur almenningur láti þjóða sér aftur svipaða atburðarás og leiddi til vandræðanna með Icesave reikningana. Hugmyndin er þá sú að þær samfélagslegu þrengingar sem fylgja þessum greiðslum koma við almenning en hann heldur sjálfsvirðingunni vegna þess að hann stendur í skilum vegna skulda sem stofnað var til þegar allar eftirlitsstofnanir ríkisins og hin pólitísku yfirvöld hefðu átt að sjá í hvað stefndi en aðhöfðust ekki nægilega. Hann ber ábyrgð á þeim pólitísku yfirvöldum sem stjórnðu samfélaginu á þessum tíma og studdust við meirihluta á Alþingi og meirihluta meðal þjóðarinnar. Um leið og almenningur tekst á við afleiðingar þessa sinnuleysis styrkist vitund hans um það að þetta má ekki koma fyrir aftur. Samfélagsleg ábyrgð hvers og eins ætti að vera honum ljósari. Þetta er uppistaðan í því að siðferðisstyrkur almennings aukist. Það er rétt að taka fram að þetta gengur einungis að þeirri forsendu gefinni að skuldirnar sligi ekki ríkissjóð.

Síðara álitafnið sem ástæða er til að reifa í þessari skýrslu er hvort réttlætanlegt er að íslenskur almenningur beri þessar skuldir. Þá er hugtakið réttlætanlegt skilið þeim skilningi að spurt er hvort til þess geti legið siðferðileg ástæða. Það sem liggur að baki spurningunni er sú staðreynd að Landsbankinn var einkafyrirtæki og Tryggingasjóðurinn er sjálfseignastofnun. Ber ekki að líta þannig á að þeir sem lögðu fé sitt inn á Icesave reikningana hafi tekið þá áhættu að þeir gætu tapað þeim af því að svona var í pottinn búið?

Evrópska tryggingasjóðakerfið hefur það hlutverk að vernda innstæður upp að vissri lágmarksupphæð, 20.887 evrum. Lög um tryggingasjóðinn hér byggjast á tilskipun EB um tryggingasjóði. Það er rétt að hafa í huga að frumvarpið sem liggur fyrir nefndinni gengur ekki út á að veita Landsbankanum almenna ríkisábyrgð heldur að tryggja að þessi lágmarksupphæð sem lögin tilgreina verði greidd innstæðueigendum í Bretlandi og Hollandi.

Á sl. hausti var alveg ljóst að það var ekkert fylgi innan EB við þá skoðun Íslendinga að einungis ætti að greiða út þá fjármuni sem væru í Tryggingasjóðnum sem vitað var að mundi ekki duga fyrir lágmarksupphæðinni á Icesave reikningunum. Rökin fyrir því sjónarmiði hafa verið þau fyrst og fremst að í lögnum um Tryggingasjóðinn er hvergi tilgreint að íslenski ríkissjóðurinn beri ábyrgð á greiðslum úr honum og sömuleiðis er engu slíku ákvæði til að dreifa í tilskipun EB. Það er einnig ljóst að tryggingasjóðakerfið var ekki hugsað til að fást við þann kerfisvanda sem skapast þegar allir stærstu bankar í bankakerfi þjóðar hrynja. Það virðist hafa verið sameiginlegt mat þessara þjóða að viðurkenning á sjónarmiði Íslendinga gæti skapað hættu á áhlaupi á banka víða um Evrópu. Það væru því sameiginlegir hagsmunir Evrópubúa að hafna

¹ Til að glöggva sig á hvað er siðferðilegt má vísa til tveggja bóka á íslensku: Vilhjálmur Árnason *Farsælt líf, réttlátt samfélag – kenningar í siðfræði* (Heimskringla Háskólaforlag Máls og menningar, Reykjavík, 2008) og James Rachels *Straumar og stefnur í siðfræði* (Jón Á. Kalmannsson þýddi, Siðfræðistofnun og Háskólaútgáfan, Reykjavík, 1997).

Þessu sjónarmiði. Þetta sjónarmið EB er eðlilegt en það hefði átt að nýtast Íslendingum í samningaviðræðum við Breta og Hollendinga sem rök fyrir því að koma til móts við aðstæður Íslendinga.

Þegar stjórnvöld stóðu frammi fyrir því að engu varð þokað með þeim rökum sem Íslendingar höfðu beitt þurfti að meta hvort ganga ætti til samninga að gefnum þeim forsendum sem blöstu við eða hvort neita ætti samningum og taka þá áhættu sem því fylgdi. Núverandi stjórnvöld hafa tekið þá afstöðu að ganga til samninga, fyrirliggjandi frumvarp um ábyrgð á þeim samningi sem náðist við Breta og Hollendinga er til marks um það. Mat á ólíkum leiðum við þessar aðstæður styðst við mat á heildarhagsmunum þjóðarinnar, mat á almanniheill. Slíkt mat er margþætt og flókið en ein uppistaða þess er siðferðileg og felst í því hvaða kostur er líklegastur til að leiða til mestra heilla fyrir alla.

Við slíkt mat þarf að skoða afleiðingar þess að gera samning, að gera ekki samning og það þarf að huga að því hvað felst í orðinu allir. Mikilvægustu afleiðingar þess samnings sem nú liggur fyrir eru þær að íslenski ríkissjóðurinn tekur á sig umtalsverðar fjárhagslegar byrðar sem hann á þó að ráða við að mati Seðlabankans en um leið skapar samningurinn skilyrði fyrir aðgangi að fjármálakerfi í öðrum löndum og tryggir þá aðstoð sem vilyrði liggja fyrir um frá öðrum þjóðum og Alþjóða gjaldeyrissjóðnum. Mikilvægustu afleiðingar þess að gera ekki samning kynnu að verða þær að setja alla aðstoð frá alþjóðastofnunum og öðrum ríkjum við íslenska ríkið í hættu, loka á aðgang að alþjóðlegum fjármálamörkuðum og seinka því að íslenskt efnahagslíf taki að vaxa á ný, hugsanlega um mörg ár. Það er eðlileg krafa að íslensk stjórnvöld hafi í huga íslenska hagsmunum fyrst og fremst. En hið siðferðilega sjónarhorn gerir hins vegar kröfu um að tekið sé tillit til hagsmuna allra sem málið varðar, óháð því hvort þeir eru íslenskir eða ekki. Þessi samningur og ríkisábyrgðin á honum byggist á mati á íslenskum hagsmunum og virðist uppfylla þá kröfu að taka tillit til hagsmuna allra þeirra sem hlut eiga að máli. Verkefnið núna er að meta hvort samþykking á þennan samning eða ekki.

Það er sjálfsagt að benda á að áður en ritað var undir samninginn í nokkrum flýti var hann ekki kynntur nema fáum og því gátu einungis fáir haft áhrif á þau efnisatriði sem í samningnum eru. Matið á því hvort gera átti samning eða ekki var því einungis mögulegt fyrir stjórnvöld. Frumvarpið sem nú liggur fyrir er niðurstaða af því mati stjórnvalda að skynsamlegra sé að gera samning en ekki og því stendur ágreiningurinn nú um hvort samþykking á ábyrgð ríkisins skv. þessu frumvarpi eða ekki.

Niðurstaða

Það sem er augljósast í þessu máli er óvissan. Hún stafar af því annars vegar að sumar þær upplýsingar sem málið varða eru ekki opnar öllum, hins vegar af því að mjög margir þættir málsins eru orpnir óvissu. Stærst er óvissan um hve miklar eignir Landsbankans eru í raun og hvort neyðarlögin sem sett voru sl. haust standast. Þau sjónarmið sem virðast liggja að baki frumvarpinu eru eðlileg og hagurinn sem leitast er við að ná er skiljanlegur.

Siðfræðistofnun HÍ tekur að öðru leyti ekki afstöðu til frumvarpsins og inntaks þess.