

MINNISBLAÐ

um ýmis álitæfni varðandi frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

Til: Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins
Frá: Landslögum
Dags: 15. ágúst 2010

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið hefur óskað eftir áliti Landslaga um nokkur atriði varðandi frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

1. Ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF.

Í fyrsta lagi var óskað eftir umfjöllun um ákvæði um ríkisábyrgð á skuldbindingum Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) í lögum/frumvarpi og var sérstaklega óskað eftir umfjöllun um það hvort að það gæti verið um ríkisábyrgð að ræða á skuldbindingum sjálfseignarstofnunar ef slíkt væri ekki sérstaklega tekið fram í lögum um starfsemi hennar.

Um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta gilda lög nr. 98/1999. Lögin hafa það markmið að veita innstæðueigendum í viðskiptabönkum og sparissjóðum og viðskiptavinum fyrirtækja sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf lágmarksvernd gegn greiðsluferfiðleikum viðkomandi fyrirtækis, sbr. 1. gr. laganna. Með tryggingar samkvæmt lögnum fer Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, sbr. 2. gr. laganna. Í 2. gr. segir að sjóðurinn eigi að vera sjálfseignarstofnun.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp að nýjum lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

1.1. Eru ákvæði um ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF í lögum nr. 98/1999 eða í frumvarpinu?

Í kjölfar fjármálaáfallsins haustið 2008 vöknudu spurningar m.a. um það hvort innstæður væri öruggar og hvort að ríkissjóður ábyrgðist skuldbindingar TIF vegna innstæðna. Ríkisstjórn Íslands gaf frá sér yfirlýsingu þann 6. október 2008 sem var svohljóðandi:

„Ríkisstjórn Íslands áréttar að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparissjóðum og útibúum þeirra hér á landi verða tryggðar að fullu. Með innstæðum er átt við allar innstæður almennra sparifjareigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til.“

Í yfirlýsingu forsætisráðherra þann 8. október 2008 sagði svo:

„Ríkisstjórnin ítrekar að ríkissjóður mun styðja Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta við öflun nægjanlegs fjár.“

Núverandi ríkisstjórnin hefur ítrekað lýst því yfir að allar innstæður í íslenskum bönkum séu tryggðar. Við umfjöllun um frumvarp til nýrra laga um innstæðutryggingar á Alþingi kom m.a. fram af hálfu efnahags- og viðskiptaráðherra að yfirlýsingin muni ekki falla úr gildi þótt að frumvarpið yrði að lögum.

Í lögum nr. 98/1999 er ekki kveðið á um það að ríkið beri ábyrgð á skuldbindingum TIF. Það gera heldur ekki aðilar að sjóðnum, þ.e. viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf í samræmi við lög um verðbréfaviðskipti, sbr. 3. gr. laganna.

Það eru því ekki ákvæði í lögnum um ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF. Þá er heldur ekki að finna ákvæði um ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF í framangreindu frumvarpi.

Ríkissjóður hefur verið talinn bera ábyrgð á stofnunum og félögum í ríkiseigu á grundvelli eignaraðildar. Ríkissjóður má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar fyrir aðra aðila nema heimild sé veitt til þess í lögum, sbr. 1. gr. laga um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997. Ljóst er að slík ákvæði er ekki að finna í lögum varðandi TIF, en eftir stendur að svara því hvort að TIF sé ríkisstofnun sem íslenska ríkið beri ábyrgð á.

1.2. Hver er lagaleg staða TIF?

Til þess að meta hvort að ríkið beri ábyrgð á skuldbindingum TIF án þess að þess sé getið í lögum þarf að svara því hver staða TIF er, þ.e. hvort sjóðurinn sé ríkisfyrirtæki.

Í 2. gr. laganna segir að með tryggingar samkvæmt lögnum fari sérstök stofnun, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, og skuli hún vera sjálfseignarstofnun. Sjálfseignarstofnun hefur verið skilgreind sem stofnun sem lýtur ekki eignarrétti einhvers eða einhverra tiltekinna aðila. Til sjálfseignastofnana er stofnað í þágu ákveðins tilgangs og er þeim ætlað að starfa ótímabundið. Sjálfseignastofnun verður til með þeim hætti að reiðufé eða önnur fjárverðmæti eru afhent óafturkallanlega til ráðstöfunar í þágu sérgreinds markmiðs. Sjálfseignastofnun á sig sjálf.¹ Sjálfseignarstofnun fer ein með eignarrétt yfir fjármunum stofnunarinnar og er sjálfstæðri stjórn falin meðferð þeirra.² Þess ber að geta að lög um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá nr. 19/1988 taka ekki til TIF, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf í samræmi við lög um verðbréfaviðskipti eru aðilar að sjóðnum, sbr. 3. gr. laganna. Það sama gildir um útibú þessara aðila á Evrópska efnahagssvæðinu, í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og í Færeyjum.

¹ Lögfræðilorðabók með skýringum, bls. 384.

² Áslaug Björgvinsdóttir, Félagaréttur, bls. 73.

Stjórn sjóðsins er skipuð sex mönnum til tveggja ára í senn samkvæmt 4. gr. laganna. Viðskiptabankar tilnefna tvo menn í stjórn sjóðsins, sparisjóðir einn mann, fyrirtæki í verðbréfabjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf sameiginlega einn mann og efnahags- og viðskiptaráðherra tvo menn. Ráðherra skipar einnig formann stjórnar. Varamenn eru tilnefndir á sama hátt.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna setur aðalfundur sjóðnum samþykktir. Sérhvert aðildarfyrirtæki á rétt til setu á aðalfundi, sbr. 2. mgr. 5. gr. Í 2. mgr. 5. gr. segir jafnframt að á aðalfundi fara viðskiptabankar samtals með sex atkvæði, sparisjóðir með þrjú atkvæði og fyrirtæki í verðbréfabjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf með þrjú atkvæði. Vægi hvers aðildarfyrirtækis er jafnt innan hvers hóps. Tillaga til breytinga á samþykktum sjóðsins þarf fulltingi 2/3 hluta atkvæða á aðalfundi og samþykki ráðherra.

TIF er eftirlitsskyldur aðili en Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi sjóðsins en lög um eftirlit með fjármálastarfsemi gilda um hann, sbr. 15. gr. laganna.

Í 6. og 7. gr. laganna er fjallað um inngreiðslur í sjóðinn. Aðildarfélögin bera skyldur til greiðslna í sjóðinn, nánar tiltekið í innstæðudeild og verðbréfadeild. Samkvæmt lögum er ekki gert ráð fyrir greiðslum úr ríkissjóði í TIF.

Það er aðalfundur TIF sem hefur ákvörðunarvald í málefnum sjóðsins samkvæmt gildandi lögum, en aðildarfyrirtæki TIF hafa rétt til setu á aðalfundi sbr. umfjöllun hér að framan. Ríkið hefur ekki atkvæðisrétt á aðalfundum TIF.

Við mat á því hvort að sjálfseignastofnanir eða félög teljist ríkisstofnanir hafa fræðimenn litið til nokkurra atriða. Litið hefur verið til þess í fyrsta lagi hver áhrif ríkisins eru á stjórn viðkomandi aðila, t.d. hvort að ríkið skipar stjórnarmenn í stjórn sjóðsins. Í öðru lagi hefur verið litið til þess hvort ríkið leggi til stóran hluta af fjármagni til rekstursins. Í þriðja lagi hefur áhrif hvort ríkið eigi viðkomandi stofnun eða hluta hennar. Í fjórða lagi hefur áhrif hvort til stofnunar sé stofnað með lögum en það bendir til þess að um ríkisstofnun sé að ræða.³

Þegar staða TIF er skoðuð í ljósi þessa verður að líta til þess að efnahags- og viðskiptaráðherra skipar tvo af sex stjórnarmönnum TIF. Ríkið hefur því ítök í sjóðnum en hefur ekki yfir að ráða meirihluta stjórnar heldur einungis einum þriðja hluta stjórnar. Aðalfundur TIF hefur ákvörðunarvald í málefnum sjóðsins en aðildarfyrirtæki TIF hafa rétt til setu aðalfundar. Ríkið hefur ekkert vald á aðalfundi. Þetta bendir því til þess að TIF sé sjálfstæð stofnun. Á stjórnarfundum ræður afl atkvæða úrslitum við ákvarðanatöku, en ef atkvæði falla jöfn þá ræður atkvæði formanns. Ekki verður talið að það breyti niðurstöðunni um að stjórnarfyrirkomulag sjóðsins bendi til þess að hann sé sjálfstæð stofnun.

Ríkið leggur ekki til fé til rekstrar TIF heldur er sjóðurinn fjármagnaður af aðildarfélögunum. Ríkið á ekki TIF þar sem sjóðurinn er sjálfseignarstofnun og á sig sjálf. Þrátt fyrir það hefur TIF verið á D-hluta ríkisreiknings. Ríkisendurskoðun hefur þó ítrekað lagt til að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar hvort fella beri TIF úr D-hluta ríkisreiknings. Í skýrslu

³ Administration og borger, Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard, 3. útgáfa, Kaupmannahöfn 1988, bls. 79-80.

Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2007, sem birt var 13. nóvember 2008, segir:

„Að mati stofnunarinnar eru ekki lagalegar forsendur fyrir birtingu sjóðsins í ríkisreikningi enda getur hann með engu móti talist eign ríkisins og það ber heldur ekki ábyrgð á skuldbindingum hans.“

Af framansögðu er ljóst að Ríkisendurskoðun telur TIF ekki heyra undir ríkisreikning og hefur lagt til að hann verði færður úr D-hluta ríkisreiknings. Er það í samræmi við það meginþema sjálfseignastofnana að þær eigi sig sjálfar.

Með hliðsjón af framansögðu er það álit Landslaga að TIF verði ekki talin ríkisstofnun samkvæmt núgildandi lögum. Þar af leiðandi ber ríkið ekki sjálfkrafa ábyrgð á skuldbindingum TIF.

Í frumvarpinu til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta eru ákvæði sem eru sambærileg ákvæðum núgildandi laga að nokkru leyti. Í 2. gr. frumvarpsins segir að TIF skuli vera sjálfseignarstofnun. Rétt til setu á ársfundi skulu hafa fulltrúar innlánsstofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu sem greiða iðgjöld til sjóðsins, fulltrúar hagsmunasamtaka þeirra, fulltrúar hagsmunasamtaka viðskiptamanna þeirra og svo fulltrúar opinberra aðila, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að efnahags- og viðskiptaráðherra skipi þriggja manna stjórn sjóðsins og skal einn stjórnarmaður skipaður að tilnefningu Seðlabanka Íslands. Samkvæmt 10. gr. og 17. gr. frumvarpsins eru það innlánsstofnanir og fyrirtæki í verðbréfaþjónustu sem greiða iðgjöld til sjóðsins.

Af framangreindu má sjá að samkvæmt frumvarpinu er Tryggingarsjóður ekki eins óháður ríkinu og samkvæmt núgildandi lögum. Samkvæmt frumvarpinu skipar ríkið stjórn TIF og getur átt rétt til setu aðalfundar. Stofnunin á sig þó sjálf og ríkið leggur henni ekki til fé. Það er því ekki jafn ljóst samkvæmt frumvarpinu að TIF teljist ekki ríkisstofnun ef frumvarpið nær fram að ganga, en fleiri atriði mæla þó með því að sjóðurinn sé áfram sjálfstæður aðili en að hann teljist til ríkisstofnana.

1.3 Um ríkisábyrgðir.

Íslenska ríkið getur tekist á hendur ábyrgðir en um það gilda lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Í 1. gr. laganna segir að ríkissjóður megi aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar, nema heimild sé veitt til þess í lögum. Þá segir einnig að um veitingu ríkisábyrgða fari að öðru leyti eftir lögunum. Í 3. gr. segir að óheimilt sé að veita ríkisábyrgð nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem getið er í greininni.

Í lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999 er ekki kveðið á um ríkisábyrgð vegna skuldbindinga TIF. Þá er það heldur ekki gert í öðrum lögum. En getur berið um ríkisábyrgð að ræða án þess að til þess sé heimild í lögum?

Það hefur þýðingu hér að skoða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 94/19/EB um innlánatryggingakerfi, en hún var innleidd í íslenskan rétt með framangreindum lögum. Í 24. gr. aðfararorða hennar 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.“ (Áherslubreyting Landslaga).

Í tilskipuninni eru ekki ákvæði sem mæltu fyrir um beina ábyrgð ríkissjóða aðildarríkjanna á skuldbindingum þeirra innstæðutryggingakerfa sem komið var upp í samræmi við tilskipunina. Innlánstryggingakerfum hefur verið komið upp innan einstakra ríkja eða svæða fyrst og fremst í því skyni að treysta stöðugleika fjármálakerfa og þar með að draga úr hættunni á því að eigendur innstæðna taki þær skyndilega út í miklum mæli. Með EES-samningnum skuldbátt íslenska ríkið sig til þess að koma upp innstæðutryggingakerfi sem uppfyllti ákvæðnar lágmarkskröfur. Það var gert með því að Alþingi setti lög um sérstaka sjálfseignarstofnun, tryggingarsjóð, sem fjármálafyrirtækjum er gert að greiða til. Gerði Eftirlitsstofnun EFTA ekki athugasemdir við innleiðingu tilskipunarinnar þegar lagasetningin var tilkynnt til stofnunarinnar í samræmi við EES-samninginn við setningu laganna.

Þrátt fyrir að vera sjálfseignarstofnun, og með sjálfstæða stjórn sem skipuð er að meiri hluta fulltrúum fjármálafyrirtækja, er TIF ætlað að rækja skyldur sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að innleiða í íslenskan rétt.⁴ Af tilskipuninni verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið að aðildarríki ábyrgðust skuldbindingar tryggingainnstæðusjóða.

Þegar frumvarp það sem varð að lögum nr. 98/1999, um innleiðingu á innstæðutryggingatilskipun Evrópusambandsins, var lagt fram á Alþingi af hálfu viðskiptaráðherra á sínum tíma var því lýst í athugasemdum að ríkisábyrgð gæti ekki komið í stað innstæðutrygginga. Síðar, þegar fjallað var á Alþingi um þau áform að stofna til sjálfseignarstofnunar til að sinna skyldum Íslands samkvæmt tilskipuninni, var tekið fram að ríkissjóður bæri ekki ábyrgð á sjálfseignarstofnuninni.

Af þessu virðist sem viðskiptaráðherra og Alþingi hafi gengið út frá því þegar fjallað var um þær skyldur sem af tilskipuninni leiddi að ríkissjóður bæri ekki með beinum hætti ábyrgð á skuldbindingum TIF. Ákvæði tilskipunarinnar og íslensku laganna um tryggingarsjóðinn eru skýr um að sjóðurinn skuli greiða hverjum innstæðueiganda ákveðna lágmarksfjárhæð ef innlánin verða ótíltæk.⁵

Af framansögðu er ljóst að ekki er kveðið á um ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF í lögum og að ekki sé beinlínis gert ráð fyrir því í tilskipun ESB um innstæðutryggingar.

Í 1. gr. laga um ríkisábyrgðir segir að ríkissjóður megi aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar nema heimild sé veitt til þess í lögum. Orðalag ákvæðisins og laganna er skýrt, ríkinu er ekki heimilt að ganga í ábyrgðir nema heimild sé veitt til þess í lögum. Það er ekkert í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um ríkisábyrgð sem bendir til annars skilnings.

Að virtu öllu framansögðu er það mat Landslaga að ekki sé um að ræða ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF þar sem ekki er mælt fyrir um það í lögum og 1. gr. laga um ríkisábyrgð kveður skýrt á um það að ríkisábyrgðir verði ekki veittar nema að kveðið sé á um það í lögum.

⁴ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 17.18.

⁵ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 17.18.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta er ekki kveðið á um að ríkið beri ábyrgð á skuldbindingum TIF. Þar af leiðandi er það mat Landslaga að verði frumvarpið að lögum sé staðan óbreytt hvað varðar ríkisábyrgðir, þ.e. að ekki sé um að ræða ríkisábyrgð á skuldbindingum TIF.

2. Samhengi yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og laganna/frumvarpsins.

Í öðru lagi var óskað eftir álit á samhengi yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að allar innstæður í innlánsstofnunum hér á landi séu tryggðar/tryggðar (blanket guarantee) og ákvæða laganna/frumvarpsins. Í því sambandi var óskað eftir að sérstaklega yrði skoðuð staða þeirra aðila sem ekki eiga rétt á að innstæður þeirra séu tryggðar samkvæmt lögnum eða frumvarpinu en kunna að eiga rétt á fjármunum úr ríkissjóði ef greiðslufall verður hjá innlánsstofnun.

2.1 Gildi yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Eins og fram er komið hefur ríkisstjórnin ítrekað lýst því yfir að allar innstæður í innlánsstofnunum hér á landi séu tryggðar. Í upprunalegu yfirlýsingunni kemur fram að með innstæðum sé átt við „allar innstæður almennra sparifjáreigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til“.

En hvaða gildi hafa yfirlýsingar ríkisstjórnar í íslenskum rétti? Verður þeim jafnað til laga? Í lögum um ríkisábyrgð er áskilið að heimild til ríkisábyrgðar skuli vera í lögum. Með lögum er átt við sett lög í þrengri merkingu, þ.e. formleg fyrirmæli löggjafans. Með formlegum fyrirmælum löggjafans er átt við þau fyrirmæli ein sem handhafar lagasetningarvalds setja, venjulega sem Alþingi hefur samþykkt, forseti Íslands staðfest og ráðherra meðundirritað.⁶

Yfirlýsing ríkisstjórnar hefur ekki lagagildi enda hefur ríkisstjórnin ekki löggjafarvald. Yfirlýsing ríkisstjórnar hefur því ekkert lagalegt gildi og hefur í raun aðeins það gildi að vera yfirlýsing um vilja ríkisstjórnarinnar.

Þrátt fyrir að breytingar hafi verið gerðar á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta með lögum nr. 125/2008 (neyðarlögnum) sama dag og yfirlýsing ríkisstjórnarinnar var gefin, þegar forgangi krafna við gjaldþrotaskipti var breytt, voru ekki gerðar breytingar á ákvæðum laganna í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Því eru ekki í lögum um innstæðutryggingar, né öðrum lögum, ákvæði sem tryggja að allar innstæður í innlánsstofnunum hér á landi séu tryggðar að fullu, heldur gilda ákvæði laga nr. 98/1999 um þetta efni, en þar segir í 10. gr. að greiða skuli að lágmarki 1,7 millj. kr. til hvers innstæðueigenda. Fjárhæðin bundin við gengi evru miðað við kaupgengi hennar 5. janúar 1999 og samsvarar sú fjárhæð 20.887 evrum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir sama fyrirkomulagi og í gildandi lögum að öðru leyti en því að lagt er til að lágmarksfjárhæð greiðslna úr sjóðnum verði hækkuð í 50.000 evrum.

Af framangreindu er ljóst að það eru engin tengsl á milli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að allar innstæður séu tryggðar og ákvæðum laganna/frumvarpsins.

2.2 Staða aðila sem ekki eru tryggðir samkvæmt lögnum.

⁶ Lögfræðiorðabók með skýringum, bls. 259.

Hvað varðar stöðu þeirra aðila sem ekki eiga rétt á að innstæður þeirra séu tryggðar, sbr. 6. mgr. 9. gr. laganna og 14. gr. frumvarpsins þá segir í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008: „Með innstæðum er átt við allar innstæður almennt sparifjäreigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til.“ Yfirlýsingin tekur því einungis til þeirra sem lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta taka til. Þeir sem eru undanþegnir tryggingu í lögnum eru því einnig undanþegnir tryggingu samkvæmt yfirlýsingunni, má ætla að það sama muni gilda um þá sem verða undanþegnir tryggingu úr Tryggingarsjóði samkvæmt frumvarpi því sem liggur fyrir Alþingi, verði það að lögum.

3. Umræður um breytingar á innstæðutryggingarkerfi Evrópusambandsins.

Í þriðja lagi var óskað eftir samanburði á ákvæðum frumvarpsins og þeim hugmyndum um breytingar á innstæðutryggingakerfum sem ræddar hafa verið hjá framkvæmdastjórninni og hvort að þörf sé að gera breytingar á frumvarpinu vegna þeirra.

3.1 Tilskipun 2009/14/EB.

Þann 11. mars 2009 var samþykkt á vegum Evrópusambandsins tilskipun 2009/14/EB um breytingar á tilskipun 94/19/EB um innlánatryggingakerfi. Helstu breytingar sem tilskipunin hafði í för með sér felast í styttingu fresta til útgreiðslu og hækkun á fjárhæð til útgreiðslu úr 20.000 evrum í 50.000 evrur og í 100.000 evrur frá 31. desember 2010.

Frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi er annars vegar ætlað að innleiða breytingar þær sem felast í tilskipuninni og hins vegar bregðast við þeim göllum sem komið hafa í ljós á regluverki í kring um Tryggingarsjóð frá haustdögum 2008.

Rétt er að taka fram að tilskipun 2009/14/EB hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn.

3.2 Frekari vinna framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins við endurskoðun innstæðutryggingakerfisins.

Eftir að tilskipun 2009/14/EB var samþykkt hóf framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að vinna að enn frekari stefnumörkun til framtíðar varðandi innstæðutryggingar. Þeirri vinnu lauk með því að framkvæmdastjórnin samþykkti tillögu að frumvarpi til heildarbreytinga á tilskipun um innstæðutryggingar 12. júlí sl.

Helstu breytingar sem felast í tillögum framkvæmdastjórnarinnar eru að hraða endurgreiðslu til innstæðueigenda og gera tillögurnar ráð fyrir að innstæðueigendur skuli fá greitt innan 7 daga frá því að ljóst er að greiðslufall hefur orðið. Þá er gert ráð fyrir að innstæðutryggingar nemi 100.000 evrum og að innstæðueigendur verði betur upplýstir um hvernig tryggingum er háttað. Tillagan gerir ráð fyrir að innstæður fjármálafyrirtækja, stofnana og stjórnvalda og ákveðnar innstæður tengdar fjárfestingum verði undanþegnar tryggingu. Þá gera tillögurnar ráð fyrir að innstæðueigendur fái greitt frá innstæðutryggingasjóð í sínu heimalandi, t.d. fái Portúgali sem átti innstæður í föllnum banka sem hafði höfuðstöðvar í Svíþjóð greitt úr

portúgalska tryggingasjóðnum. Síðan er ætlunin að portúgalski sjóðurinn sjái um að fá endurgreiðslu frá sænska sjóðnum.

Í tillögum framkvæmdastjórnarinnar felast einnig breytingar er varða fjármögnun innstæðutryggingasjóða. Á grundvelli tillagnanna eiga innstæðutryggingasjóðir að vera betur fjármagnaðir í fjögurra þrepa fjármögnunarkerfi sem byggir á því að sjóðir séu vel fjármagnaðir fyrirfram. Í öðru lagi skulu sjóðir geta átt möguleika á eftirá fjármögnun ef með þarf. Í þriðja lagi eiga innstæðutryggingasjóðir að geta tekið takmarkaða fjármuni að láni frá öðrum innstæðutryggingasjóðum ef fjármögnun á grundvelli fyrsta og annars liðar dugar ekki. Loks er gert ráð fyrir til sé áætlun um að aðrar fjármögnunarleiðir ef fyrstu þrjár duga ekki. Gert er ráð fyrir að iðgjöld fjármálafyrirtækja verði byggð á áhættu sem innstæðutryggingasjóðnum stafar af starfsemi þeirra.

Þá er gert ráð fyrir hækkun á tryggingum til fjárfesta úr 20.000 evrum í 50.000 evrur. Þá er lagt til að útgreiðslur verði hraðari og að fjárfestar fái aukna vernd gegn svikum. Þá er gert ráð fyrir breytingum varðandi fjármögnun tryggingarsjóða fjárfesta og nokkra útvíkkun á tryggingavernd.

Gert er ráð fyrir að tillögurnar taki gildi að mestu leyti 2012 og 2013 ef þær verða samþykktar. Þær hafa nú verið sendar til Evrópuþingsins og ráðsins til umfjöllunar.

Tillögur framkvæmdastjórnarinnar ganga í einhverjum atriðum lengra en tillögur þær sem eru í frumvarpinu. Hins vegar verður ekki talið að tímabært sé að gera breytingar á íslenska innstæðutryggingakerfinu í samræmi við tillögur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, þar sem þær eru enn á tillögu stigi og eiga eftir að fara í gegnum umfjöllun í ráðinu og Evrópuþinginu, en þar geta þær tekið miklum breytingum.

4. Samstarf við innstæðutryggingakerfi í öðrum löndum.

Í fjórða lagi var óskað eftir umfjöllun um það hvaða innstæðutryggingakerfi í öðrum löndum væri mögulegt að eiga samstarf við um sam-/endurtryggingu (co-/re-insurance) á innstæðum sem falla undir innstæðutryggingakerfið íslenska og hvort að möguleiki væri á að gerast aðili að samevrópskum tryggingarsjóði.

Samkvæmt núgildandi reglum er ekki starfandi neinn samevrópskur tryggingasjóður. Þá hefur ekki verið neinn vettvangur fyrir samstarf við aðra sjóði um samtryggingu eða endurtryggingu.

Eftir fjármálaáfall það sem reið yfir heiminn haustið 2008 komu upp hugmyndir innan Evrópusambandsins um að setja upp samevrópskan tryggingarsjóð. Hugmyndir þessar virðast aldrei hafa komist af hugmyndastiginu og fengu ekki mikinn hljómgrunn meðal stærri þjóða sambandsins. Nú hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagt fram tillögur um framtíðarskipan innstæðutryggingamála og þar er ekki að finna tillögur um samevrópskan sjóð. Því verður að telja litlar líkur á að slíkur sjóður verði settur á fót. Hins vegar gera tillögur framkvæmdastjórnarinnar ráð fyrir möguleikum á lánnum á milli sjóða þegar kemur að útgreiðslum vegna áfalla og auknu samstarfi sjóða um útgreiðslur. Þó gera tillögurnar ekki ráð fyrir neins konar samábyrgð.

Því er ekki möguleiki nú á þátttöku í samevrópskum sjóði né virðist sem að möguleikar verði á þátttöku í slíkum sjóði á næstunni.

5. Gjald á innlánsstofnanir vegna ábyrgðar á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Í fimmta lagi var óskað álits á því hvort að mögulegt eða æskilegt væri að gera innlánsstofnunum sem njóta ábyrgðar samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að greiða sérstakt gjald fyrir ábyrgðina.

Eins og fram kemur í lið 1 og 2 hér að framan hefur yfirlýsing ríkisstjórnarinnar ekkert lagalegt gildi heldur er um að ræða viljayfirlýsingu. Hefur henni ekki verið framfylgt með greiðslum til einstakra innstæðueigenda heldur með því að tryggja það að við fall fjármálafyrirtækja taki annað fjármálafyrirtæki innstæður yfir.

Þar sem yfirlýsingin hefur ekki lagagildi er ekki hægt að gera innlánsstofnunum að greiða sérstakt gjald vegna hennar.

6. Ástæður þess að framkvæmdastjórnin heldur því fram að það hvíli ríkisábyrgð á skuldbindingum Tryggingasjóðs.

Loks var óskað eftir stuttri umfjöllun um raunverulega ástæðu þess að framkvæmdastjórnin haldi því fram að það hvíli „ríkisábyrgð“ á skuldbindingum TIF.

Gengið er út frá því að átt sé við ummæli Michael Barnier, framkvæmdastjóra innri markaðar og þjónustu innan framkvæmdastjórnarinnar, í viðtali við norska dagblaðið ABC Nyheter nú nýverið. Hér er ensk útgáfa af textanum í viðtalinu (áherslubreytingar Landslaga):

“Is the ESA conclusion in line with the Commission's position in this area?”

The Commission shares the legal analysis of the ESA regarding the interpretation of the Deposit Guarantee Schemes Directive in the case of Iceland. The Commission considers that in the specific case of Iceland the liability of the Icelandic State for the reimbursement due by the Icelandic Deposit Guarantee Scheme to the EU depositors stems from the defective implementation of the Directive in Iceland. The capacity of the scheme was not proportionate in relation to the size and risks posed by the Icelandic banking sector. In addition, the failure to reimburse EU depositors represented a discriminatory treatment in relation to Icelandic depositors who were fully covered and thus did not suffer any loss as a result of the bank collapse. “

Does the EU directive(s) on Bank Deposit Guarantee imply that the member states are obliged to cover losses in case of bank bankruptcies that exceeds the ability of the national bank deposit guarantee scheme to cover the lost deposits?

No. The Directive clearly states that banks have to finance schemes to a very large extent. Within the next decade, banks would have to contribute to schemes in order to build up an ex-ante fund of 1.5% of eligible deposits. If insufficient, a further 0.5% can be required to be

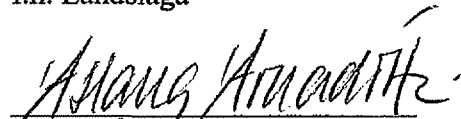
paid by banks ex-post, i.e. after a failure. Further 0.5% can be borrowed from other schemes in the EU if it is necessary. Such financing should be sufficient to cover a medium-size bank failure. If this is still insufficient, schemes need to have contingency plans where to get the money from other sources. One option would be for instance that the scheme issues bonds. There may be state financing at this level, but the Directive is neutral on this and only requires that if it is chosen, EU state aid rules are complied with. Therefore, it is neither explicitly nor implicitly required but left to Member States.

Af þessu má sjá að það er nokkuð orðum aukið að Barnier tali þarna fyrir „ríkisábyrgð“ á innstæður. Í máli hans kemur hins vegar fram það viðhorf að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sé á sama máli og ESA varðandi íslenska innstæðutryggingakerfið og Icesave, en helstu athugasemdir sem fram komu í formlegri tilkynningu ESA til íslenskra stjórnvalda í máli sl. voru þessar:

- a. ESA byggir á því að aðildarríki sambandsins og EES-ríkin beri á grunni innstæðutilskipunarinnar „árangursskyldu“ (*e. obligation of result*), þ.e. að á þeim hvíli skylda til að tryggja að lágmarkstryggingin verði tiltæk þegar þrjú mánuðir eru liðnir frá því að viðkomandi banki geti ekki staðið skil á innstæðunni. Af því leiði að einstakir innstæðueigendur eigi bein réttindi samkvæmt tilskipuninni.
- b. ESA bendir á að í tilskipuninni sé ekki nákvæm forskrift um það hvernig aðildarríkin uppfylli þessa skyldu en það sé þó fyrst og fremst á *ábyrgð ríkjanna* að kerfið sem komið er á leiði til þess að tilgangur tilskipunarinnar náist, þ.e. að tryggð sé lágmarkstrygging innstæðna.
- c. ESA bendir jafnframt á að 24. aðfarargrein tilskipunarinnar, þar sem kveðið er á um að aðildarríki séu ekki bótaskyld, leiði ekki til þess að líta megi svo á að engar frekari skyldur séu til staðar. Þvert á móti staðfesti umrætt ákvæði að ríkin geti orðið skaðabótaskyld ef ekki hefur verið komið á kerfi sem skilar þeim árangri sem að er stefnt.
- d. Í formlegu tilkynningunni virðist ESA byggja á því að TIF sé hluti af íslensku stjórnkerfi og þannig opinber aðili og þess vegna m.a. megi líta svo á að vanefndir TIF á að greiða innstæðueigendum sé í raun brot íslenska ríkisins um leið. Sú túlkun er í andstöðu við niðurstöður Rannsóknarnefndar Alþingis um það efni.
- e. Í tilkynningunni hafnar ESA röksemdum um að ekkert innstæðutryggingakerfi geti staðist hrun bankakerfis og ekkert ríki geti þar með tryggt að til staðar sé kerfi sem standi undir greiðslum við þær aðstæður. Tekið er fram að ekkert í texta tilskipunarinnar heimili undanþágur af þeim toga, þótt hugsanlega megi framlengja fresti til greiðslna með vísan til slíks ástands. Þá bendir ESA á að á stjórnvöldum hvíli a.m.k. sú skylda við þessar aðstæður að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að tryggja greiðslu á lágmarkstryggingunni og megi þá einu gilda hvernig það verði gert.
- f. Loks bendir ESA á að íslensk stjórnvöld hafi greint á milli innlendra og erlendra innstæðueigenda þegar nýju bönkunum var komið á laggirnar í október 2008. Telur ESA að innlendir og erlendir innstæðueigendur hafi verið í sambærilegri stöðu og mismunandi meðhöndlun feli í sér *óbeina mismunun á grundvelli þjóðernis* sem bönnuð er í 4. gr. EES-samningsins sem ekki hafi verið réttlætt. Rétt er þó að taka fram að þessi

málsástæða ESA um mismunun er til fyllingar því sem er aðalatriði rannsóknarinnar,
brot gegn innstæðutilskipuninni.

Virðingarfyllst,
f.h. Landslaga


Aslaug Arnadóttir, hdl.


Hildur Ýr Viðarsdóttir, hdl.

