

Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Með frumvarpinu er lagt til að Alþingi heimili fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum sem fulltrúar ríkisstjórnar Íslands undirrituðu 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. Í ákvæðum beggja samninganna eru fyrirvarar við gildistöku þeirra, sbr. lið 3.1.b í breska samningnum og 3.1.1.b. í þeim hollenska, sem byggjast á ákvæðum 21. og 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt 21. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands verða engir samningar gerðir sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi nema samþykki Alþingis komi til. Skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar má ekki taka lán er skuldbindi ríkið nema með lagaheimild frá Alþingi, sbr. einnig ákvæði laga um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997.

Formáli.

Deilan vegna uppgjörs Icesave-reikninganna er án efa eitt erfðasta deilumál sem Íslendingar hafa staðið frammi frá Lýðveldisstofnun. Allt frá því að Landsbanki Íslands hf. fór í þrot á haustmánuðum 2008 hefur deilan magnast. Strax og þrýstings frá innstæðueigendum í Bretlandi og Hollandi varð vart beittu stjórnvöld þar í landi öllum brögðum til að fá íslensk stjórnvöld til að gangast við skuldbindingum sem fullkomin óvissa var, og er, um hvort leggja eigi á herðar íslensks almennings. Bretar og Hollendingar hafa allar götur frá í haust neitað Íslendingum um þann sjálfsagða rétt að leita lagalegrar niðurstöðu í deilunni. Þrátt fyrir að íslensk stjórnvöld hafi strax í upphafi lýst því yfir að þau mundu ávallt standa við lagalegar skuldbindingar dugði það ekki Bretum og Hollendingum á annan hátt en þann að þessi stjórnvöld kröfðust þess af Íslendingum að þeir greiddu samkvæmt ýtrustu kröfum.

Þrátt fyrir lagalega óvissu beittu þjóðirnar Ísland gríðarlegum pólitískum þrýstingi þegar Íslendingar voru hvað viðkvæmastir fyrir. Meðan íslensk stjórnvöld börðust við að afla nauðsynlegs stuðnings frá alþjóðasamfélaginu vegna þess gríðarlega efnahagslega tjóns sem fall bankanna hafði í för með sér lögðu Bretar og Hollendingar stein í götu Íslendinga hvar sem þeir komu.

Í þessu andrúmslofti magnaðist deilan sem frumvarpinu er ætlað að taka á.

Afstaða 1. minni hluta.

Afstaða 1. minni hluta til málsins helgast af brýnni nauðsyn þess að ná almennri alhliða sátt um málefni Landsbanka Íslands hf. og annarra íslenskra banka er stöðva þurftu starfsemi

í októbermánuði 2008. Þá eru uppi miklar efasemdir hjá 1. minni hluta um gildi þeirra ráðstafana sem gerðar hafa verið og þarf að gera af hálfu íslenska ríkisins til að bregðast við því neyðarástandi sem leiddi af hruni bankanna.

Til þessa telst sú nauðsyn að tryggja sátt við breska og hollenska ríkið um stöðu þeirra og íslenska tryggingarsjóðsins við slitameðferð Landsbankans og uppgjör krafna á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta í kjölfar ákvarðana ríkjanna á árinu 2008 um að leysa til sín sparifjórinnstæður í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi.

Fyrsti minni hluti lítur svo á að umræddar ákvarðanir hafi verið teknar á ábyrgð hvors ríkis um sig. Viðhald og framkvæmd tryggingakerfa á grundvelli laga og tilskipana þar að lútandi sé í reynd sameiginlegt vandamál þeirra ríkja sem hagsmuna eigi að gæta og raunar allra ríkja sem áhrif tilskipananna ná til. Markast afstaða 1. minni hluta til breytingartillagna meiri hluta nefndarinnar af þessu viðhorfi.

Áður en vikið verður nánar að efnisatriðum breytingartillagna meiri hlutans er nauðsynlegt í ljósi umfangs málsins að gera grein fyrir forsögu þess og þeim forsendum og röksemdum sem efni tillagnanna byggist á.

Forsaga.

i. Fall bankanna og setning neyðarlaganna 6. október 2008.

Í byrjun október leitaði Glitnir hf. til Seðlabanka Íslands um neyðarlán vegna slæmrar lausafjárstöðu. Leiddi þetta til keðjuverkunar sem varð til þess að 6. október 2008 voru neyðarlögin svokölluðu sett, lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Glitnir varð fyrstur þriggja banka tekinn yfir og fylgdi yfirtaka Landsbanka Íslands hf. í kjölfarið sem og Kaupþings hf. Vonir höfðu staðið til þess að Kaupþingi yrði bjargað og var m.a. veitt 500 millj. evru lán til að reyna að tryggja áframhaldandi starfsemi hans. Í kjölfar þess að bresk yfirvöld beittu hryðjuverkalgögum gegn Landsbankanum var stöðunum kippt undan Kaupþingi og dótturfélögum þess. Við fall íslensku bankanna kom upp óvissa um stöðu innstæðueigenda í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Ekki var nægt fé í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi til að mæta lágmarksgreiðslu samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins (ESB) 94/19/EB um innstæðutryggingar, sbr. lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, og réði sjóðurinn einungis yfir fé sem dugði fyrir um 3% af innlánunum í þessum löndum. Innstæðutryggingakerfið var sett upp í samræmi við Evróputilskipunina og skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Kerfið var þó aldrei hugsað til að mæta algjöru kerfishruni eins og efni tilskipunarinnar bar skýrt með sér. Auk þess var staða sjóðsins veik sem stafaði m.a. af þeim gífurlega vexti sem verið hafði á innlánunum á árinu 2008 og því að ekki var komið að uppgjöri fjármálafyrirtækja við sjóðinn en það fer einungis fram einu sinni á ári.

Í framangreindri tilskipun ESB um innstæðutryggingar er gert ráð fyrir að innlánsstofnanir standi alfarið straum af kostnaði við innlánstryggingakerfi. Vegna ótta við að í kjölfar bankahrunsins á Íslandi mundi vantrú á bankakerfi breiðast út og valda áhlaupi á banka í Evrópu tóku bresk og hollensk yfirvöld þá ákvörðun að greiða það sem á vantaði til að tryggingarsjóðurinn og eignir Landsbankans dygðu fyrir greiðslu innlánanna. Að auki var gerð krafa um að íslensk stjórnvöld greiddu það sem á vantaði til að tryggingarsjóðurinn gæti tryggt þær 20.887 evrur á hvern innlánsreikning sem honum bar samkvæmt tilskipuninni.

ii. Óformlegar viðræður við Hollendinga 11. október 2008.

Nokkrum dögum eftir að Landsbankinn var tekinn yfir fóru fram óformlegar viðræður við Hollendinga vegna Icesave-skuldbindinganna. Afrakstur þeirra var minnisblað (Memorandum of Understanding) sem var undirritað þann 11. október 2008. Í því var lagt til að gerður yrði 10 ára lánasamningur sem bæri 6,7% vexti. Enginn bindandi samningur komst þó á milli aðila. Sama dag og undirritun minnisblaðsins fór fram ræddi forsætisráðherra Íslands, Geir H. Haarde, við starfsbróður sinn í Hollandi og afturkallaði það. Í byrjun desember lýstu Hollendingar því svo yfir að þeir væru reiðubúnir til að ganga til samningaviðræðna á grundvelli hinna umsömdu viðmiða en þær drógust eins og síðar verður rakið.

Því hefur verið haldið fram að þetta minnisblað hafi bundið hendur samninganefndar við samningsgerðina og gert þeim erfitt um vik að semja um betri kjör. 1. minni hluti hafnar þessu alfarið enda augljóst að enginn samningur var kominn á. Í fyrsta lagi var minnisblaðið afturkallað af forsætisráðherra. Í öðru lagi sömdu Hollendingar með öðrum aðilum málsins um umsamin viðmið sem ættu að vera grundvöllur samningaviðræðna vegna Icesave-skuldbindinganna og síðast en ekki síst lýstu Hollendingar því yfir í desember, tveimur mánuðum eftir undirritun minnisblaðsins, að þeir væru reiðubúnir til að semja um skuldbindingarnar á nýjum forsendum. Slík yfirlýsing hefði verið óþörf hefði samningur þá þegar verið kominn á.

Fyrsti minni hluti áréttar að fráleitt er að unnt sé að halda því fram að með minnisblaðinu umrædda hafi komist á samningur og skilmálar ákveðnir. Svavar Gestsson, formaður samninganefndarinnar, staðfesti þennan skilning á fundi fjárlaganefndar og sagði að þetta blað hefði ekki haft áhrif eða truflað störf samninganefndar heldur væri eingöngu minnisblað.

iii. Reynt að fá skorið úr lagalegri óvissu 4. nóvember 2008.

Við upphaf málsins héldu stjórnvöld á Íslandi því ávallt fram að lagaleg óvissa væri um ríkisábyrgð á Icesave-skuldbindingunum. Stjórnvöld hefðu fullnægt skyldum sínum að Evrópurétti með því að setja upp innstæðutryggingakerfi í samræmi við tilskipun ESB og það væri sjóðsins að greiða lágmarkstrygginguna. Þeir gallar sem á tilskipuninni kunna að vera eru ekki á ábyrgð íslenskra stjórnvalda. Evrópuþómsráðgjafi úrskurðaði jafnframt í máli C-222/02 að tilskipunin geti ekki gert aðildarríki 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 skilmála í tilskipuninni. Þar sem veigamikil lagaleg rök lúta að því að Íslandi beri ekki að ábyrgjast skuldbindingar tryggingarsjóðsins var reynt að fá skorið úr þeirri lagalegu óvissu sem um þetta ríkti.

Þann 4. nóvember 2008 var reynt að ná samkomulagi um að fara með málið fyrir gerðardóm sem skipaður yrði af ráðherraráði ESB, framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA og Seðlabanka Evrópu. Fulltrúa EFTA átti Ísland að fá að tilnefna. Fljótt varð ljóst að gerðardóminum var skammtaður naumur tími til að ná niðurstöðu sem auk þess átti að vera bindandi. Ísland sagði sig því frá dóminum sem hittist engu að síður án fulltrúa Íslands og skilaði niðurstöðu sinni eftir rúmlega sólarhringsskoðun. Niðurstaða fulltrúanna var sú að samkvæmt tilskipuninni bæri Íslandi að ábyrgjast greiðslur lágmarkstrygginga dygðu eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ekki til.

iv. Umsamin viðmið 14. nóvember 2008.

Þegar Íslendingar höfðu gefið gerðardómsleiðina upp á bátinn jókst til muna þrýstingur á að semja um lyktir Icesave-málsins. 14. nóvember 2008, að undirlagi Frakka, sem fóru með

formennsku í ESB, var haldinn fundur með Bretum og Hollendingum þar sem aðilar sömdu um viðmið sem ganga ætti út frá við samningagerðina. Í þeim var m.a. skýrt kveðið á um að taka ætti tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland væri í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gerðu Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Þessi umsömdu viðmið hafa m.a. verið kölluð Brussel-viðmiðin og eru svona í heild sinni:

„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 innistæðutryggingar 94/14/EB. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innistæðutryggingar 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 þeirra samningaviðræðna sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldreyrissjóðinn. 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.“

Það er skoðun 1. minni hluta að í orðunum „með samhæfðum og samræmdum hætti“ í 1. lið og í ákvæði 3. liðar felist ótvíræð skírskotun til þess að líta megi á viðfangsefni samningaviðræðnanna sem sameiginlegt vandamál er varði ekki aðeins ríkin þrjú heldur einnig stofnanir ESB og EES og önnur ríki innan vébanda þeirra, sbr. 3. tölul. hinna umsömdu viðmiða.

v. *Viljayfirlýsing til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 15. nóvember 2008.*

Sú meginregla gildir í réttarríkjum allra vestrænna þjóða að aðili verður ekki knúinn til þess að greiða fjárskuldbindingar ef hann er ekki skuldbundinn til þess lögum samkvæmt. Þessi meginregla gildir jafnt í samskiptum einstaklinga, lögaðila og milli einstakra ríkja. Þau sjónarmið sem hér að framan greinir eru staðfest og viðurkennd af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og fulltrúum íslenskra stjórnvalda, þáverandi fjármálaráðherra og seðlabankastjóra, í sameiginlegri viljayfirlýsingu framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda frá því 15. nóvember 2008. Þar segir í 9. lið:

„Ísland hefur heitið því að virða skuldbindingar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Þetta byggist á þeim skilningi að unnt verði að forfjármagna þessar kröfur fyrir tilstyrk viðkomandi erlendra ríkja og að jafnt Ísland sem þessi ríki séu staðráðin í að efna til viðræðna á næstu dögum með það að markmiði að ná samkomulagi um nánari skilmála vegna þessarar forfjármögnunar.“

Í athugasemdum við frumvarpið sem og í álitu meiri hlutans er einungis vísað til þessara orða en í viljayfirlýsingunni segir þó enn fremur: „Ítrekuð er sú yfirlýsta stefna stjórnvalda að standa lagalega rétt að uppgjöri gagnvart innstæðueigendum og kröfuhöfum gömlu bankaanna, hvort sem er í samræmi við íslensk gjaldþrotalög eða þjóðréttarlegar skuldbindingar. Íslendingar hyggjast virða allar lagalega réttarlagalegar skyldur sínar. Sé ekki samkomulag um það hverjar þær séu réttast að vísa slíkum ágreiningi til dómstóla eins og fram hefur komið á öðrum vettvangi.“

Að mati 1. minni hluta skiptir þessi síðari hluti viljayfirlýsingarinnar miklu máli fyrir alla umgjörð og vinnslu málsins. Það er því ástæða til að gagnrýna harðlega að þessi hluti yfirlýsingarinnar skuli hvorki koma fram í greinargerð með frumvarpinu né í álit meiri hlutans.

vi. Þingsályktun Alþingis frá 5. desember 2008.

Þann 5. desember 2008 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar þar sem ríkisstjórninni var falið að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli hinna umsömdu viðmiða. Laut þingsályktunartillagan fyrst og fremst að því að ríkisstjórninni skyldi falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf. í löndunum tveimur, svokölluðum Icesave-reikningum.

vii. Álit meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis um þingsályktunina frá 5. desember.

Utanríkismálanefnd Alþingis fékk framangreinda þingsályktunartillögu til meðferðar. Við afgreiðslu málsins frá nefndinni skilaði meiri hluti nefndarinnar álit þar sem meðal annars var fjallað um hin umsömdu viðmið sem vísað er til hér að framan. Í nefndarálit meiri hlutans 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 hagsmuni. 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 sérstök 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 nefndarálit 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 sjálfsgöngu gert í samræmi við stjórnskipulegar kröfur og eðli þeirra samninga sem nást.“

Með vísan til þess sem fram kemur í nefndarálit meiri hluta utanríkismálanefndar telur 1. minni hluti 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, en ekki íþyngjandi.

Í annan stað telur 1. minni hluti einsýnt að með afgreiðslu málsins frá nefndinni undirstríkaði 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 stjórn-

völd afsöluðu sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hafði á þeim tíma.

Í þriðja lagi áréttar 1. minni hluti að meiri hluti utanríkismálanefndar lagði 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. Það liggur því fyrir 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.

Ljóst er að meiri hluti utanríkismálanefndar 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.

viii. Stjórnarskipti 1. febrúar 2009.

Vegna þeirrar miklu ólgu sem var í landinu í upphafi árs 2009 dróst að haldið yrði af stað í samningaviðræður við Breta og Hollendinga vegna Icesave. Það varð því verkefni minnihlutastjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur með stuðningi Framsóknarflokksins að halda áfram með málið í upphafi febrúar 2009 en þá hafði málið verið í biðstöðu frá 5. desember 2008. Ákveðið var af hálfu þessarar ríkisstjórnar að skipa nýja forustu samninganefndar og varð því engin samfella milli framvindu málsins eins og það var á vettvangi fyrri ríkisstjórnar og þeirrar sem síðan tók við 1. febrúar 2009.

ix. Ný samninganefnd – 24. febrúar 2009.

Steingrímur J. Sigfússon skipaði samninganefndinni nýja forustu í lok febrúar 2009 þegar hann breytti skipan hennar og skipaði Svavar Gestsson sendiherra formann nefndarinnar sem gæta átti hagsmuna Íslands í samningaviðræðum við Hollendinga og Breta.

Af yfirlýsingum Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra nú á vordögum má ráða að hin nýja samninganefnd hefði haft mun betri tök á málinu og gæti tryggt hagsmuni þjóðarinnar vel. Það vekur því furðu að í skipunarbréfi nýju samninganefndarinnar hafi ekki verið vakin athygli á vilja Alþingis eins og hann birtist mjög skýrt í þingsályktuninni frá 5. desember 2008 og í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar né með fullnægjandi hætti á hinum umsömdu viðmiðum. Þvert á móti virðist það hafa verið skilningur þeirra sem voru í forsvari fyrir samninganefndina að hennar verkefni hafi fyrst og fremst verið það að semja um vexti og skilmála.

Fyrsti minni hluti átelur harðlega að framkvæmdarvaldið hafi gengið fram hjá skýrum vilja Alþingis í málinu. Íslendingar höfðu aldrei og hafa ekki fallið frá þeirri lagalegu óvissu sem í málinu er og það var því frumskylda fjármálaráðherra í skipunarbréfi til samninganefndarinnar að halda þeirri skoðun Alþingis á lofti.

Niðurstaða þessarar samningsgerðar er algerlega á ábyrgð núverandi stjórnarflokka. Sjálfstæðisflokkurinn stóð að þeirri þingsályktunartillögu sem samþykkt var í desember sl. og ber á henni pólitíska ábyrgð. Það er svo á ábyrgð þeirra sem tóku við málinu hvernig lyktir þess urðu. Eins og fjármálaráðherra sjálfur hefur sagt í fjölmiðlum ber hann pólitíska ábyrgð á málinu. Þrátt fyrir þessa viðurkenningu ábyrgðar hefur því verið haldið fram að *Memorandum of Understanding* sem minnst er á að framan hafi bundið hendur samninganefndarinnar. Líkt og rakið er telur 1. minni hluti ekki grundvöll fyrir þeim málalátbúnaði.

Á heildina litið er vandséð að íslensk stjórnvöld hafi náð fram einhverjum þeirra samningsmarkmiða sem ætla má að þau hafi átt að leggja áherslu á að ná fram í samningaviðræðunum. Á hinn bóginn verður ekki betur séð en að viðsemjendur ríkisstjórnarinnar hafi náð fram öllum sínum samningsmarkmiðum. 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 greiðsluskilylt vegna innlána á Icesave-reikningunum og því einungis samið um þau greiðslukjör sem fram koma í áður nefndum samningum. Sú ályktun 1. minni hluta er raunar staðfest í athugasemdum við frumvarpið, en í 11. kafla þeirra, *Samningsmarkmið og rök íslensku samninganefndarinnar*, segir:

„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 5. desember 2008, né þá kynningu sem fram fór á hlutverki samninganefndarinnar þegar hún var skipuð. Samkvæmt þingsályktuninni ályktar Alþingi einungis að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við stjórnvöld á grundvelli hinna umsömdu viðmiða. Í þeim viðmiðum er hins vegar ekkert sem mælir fyrir um að Alþingi hafi litið svo á að íslenska ríkið væri greiðsluskilylt, né heldur eru ákvæði samningsins í samræmi við þau viðmið sem leggja skyldi til grundvallar við samningsgerðina. Þar við bætist að þau kjör sem samninganefnd ríkisstjórnar Íslands samdi um og koma fram í samningunum við Breta og Hollendinga eru svo afleiðt að á þau verður ekki fallist óbreytt.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu að efni frumvarpsins er ekki í samræmi við þingsályktunina frá 5. desember eða álit meiri hluta utanríkismálanefndar um það mál. Frumvarpið felur í sér ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem þó er algjörlega ófyrirséð hversu háar verði. Þar af leiðandi verður að teljast eðlilegt að Alþingi leiti leiða til að takmarka svo gríðarlega opna greiðsluheimild á ríkissjóð. 1. minni hluti átelur jafnframt að samninganefndin hafi samið Íslandi í óhag, enda feli samningarnir í sér mjög víðtækt og afgerandi afsal á lagalegum réttindum.

x. Kynning samninganna fyrir Alþingi 3.–5. júní 2009.

Á þingfundi 3. júní var borin upp fyrirspurn til fjármálaráðherra um stöðu mála í viðræðum við bresk stjórnvöld. Ráðherrann var jafnframt spurður hvort til stæði að undirrita einhvers konar samkomulag, og þá hvenær, og í hverju slíkt samkomulag mundi felast.

Svar fjármálaráðherra, Steingríms J. Sigfússonar, var á þá leið að viðræður og þreifingar á milli aðila hefðu gengið hægar en ætlunin var auk þess sem ráðherra sagði:

„Ég held að ég geti fullvissað hv. þingmann um að það standi ekki til að ganga frá einhverju samkomulagi á morgun eða einhverja næstu daga og áður en til slíks kæmi yrði að sjálfsögðu haft samráð við utanríkismálanefnd og aðra þá aðila sem þingið hefur haft til að fylgjast með framvindu þessara mála. Staða málsins er sú að það eru könnunarviðræður eða könnunarþreifingar í gangi.“

4. júní virtist málið þó vera komið mun lengra þar sem þann dag var gert hlé á þeim samningaviðræðum sem voru í gangi til þess að kynna stöðu samningaviðræðnanna fyrir þingflokki og utanríkismálanefnd. Sú kynning fór svo fram daginn eftir og sneri eingöngu að meginatriðum þess samkomulags sem var í burðarliðnum vegna Icesave-deilunnar, samningana sjálfa fengu þingmenn ekki að sjá. Þingflokkarnir voru þó beðnir um að halda trúnað um innihald þeirra og var hart deilt á þingfundi um þennan trúnað enda tjáði forsætisráðherra

sig samdægurs um efni þeirra. Að næturlagi 5. júní 2009 voru samningarnir svo undirritaðir. (*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.*)

xi. Yfirlýsing þingflokks Sjálfstæðisflokks 5. júní 2009.

Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins mótmælti samningunum strax við kynninguna á meginatriðum um efni þeirra, m.a. á þeim grundvelli að þeir virtust fela í sér ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem alls ekki væri útséð um hversu háar yrðu auk þess sem þeir væru ekki í samræmi við álit meiri hluta utanríkismálanefndar um þingsályktunartillöguna frá 5. desember. 5. júní, áður en samningarnir voru undirritaðir, sendi þingflokkur Sjálfstæðisflokks frá sér svohljóðandi yfirlýsingu:

„Í morgun var þingflokki Sjálfstæðisflokks og utanríkismálanefnd gerð grein fyrir meginatriðum þess samkomulags sem er í burðarliðnum vegna Icesave-deilunnar. Á engan hátt var um að ræða heildstæða kynningu á málinu, réttara væri að tala um reifun á helstu þáttum samkomulagsins.

Viðræður um lausn á Icesave-deilunni byggja á þingsályktun frá Alþingi. Við meðferð málsins í þinginu á sínum tíma kom skýrt fram að það væri forsenda fyrir gerð samkomulags að ríkt tillit væri tekið til afar erfiðra aðstæðna í íslensku efnahagslífi.

Viðræður við erlend stjórnvöld vegna Icesave eru á ábyrgð ríkisstjórnarinnar. Lausleg kynning á helstu þáttum samningsdraga fyrir þingnefnd og þingflokkum breytir ekki þessari staðreynd. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum er ekkert innihald fyrir útrekuðum yfirlýsingum um gríðarmikinn árangur af samningaviðræðunum. Það mat byggir á samanburði við ímyndaðan samning sem aldrei stóð til að gera. Þvert á móti virðist í burðarliðnum samningur um ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem mikil óvissa er um að hve miklu leyti verður hægt að greiða með eignum Landsbankans. Þá ríkisábyrgð mun þurfa að ræða í þinginu. Í þeirri umræðu verður kallað eftir ítarlegum gögnum og allur fyrirvari er hafður á stuðningi við málið á þessu stigi.“

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að undirskrift samninganna í skjóli nætur fór fram þrátt fyrir að þá þegar hafi verið ljóst að ekki var meiri hluti fyrir samþykkt ríkisábyrgðarinnar á Alþingi sem þó er grundvöllur þess að slík ábyrgð geti stofnast. Þá telur 1. minni hluti vert að áréttu að kynning sú sem þingflokkar fengu var einungis á meginatriðum samkomulags sem náðst hafði við viðsemjendur og höfðu þingmenn því ekkert tækifæri til að gaumgæfa samningana áður en undirritun þeirra fór fram. Einnig telur 1. minni hluti ámælisvert hve erfiðlega gekk fyrir Alþingi að fá umbeðin gögn um frumvarpið sem nauðsynleg eru lögjafanum til að taka upplýsta og vel ígrundaða afstöðu í þessu mikilvæga máli., t.d. fengu þingmenn ekki aðgang að samningunum fyrr en eftir að þeir birtust í vefmiðlum.

Afstæða þingflokks Sjálfstæðisflokksins.

Þegar samningarnir voru birtir eflidist andstaða við málið. Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins ítrekaði mótmæli sín og benti á þá fjölmörgu vankanta sem í samningunum fólust. Þeim sjónarmiðum hefur þingflokkurinn haldið á lofti æ síðan. Í nokkurn tíma hefur einnig legið fyrir að ekki væri samstaða um málið í ríkisstjórnarflokkunum og því síður meiri hluti fyrir málinu á Alþingi. Ávallt var borin von að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt, m.a. vegna andstöðu þingmanna annars stjórnarflokka og ráðherra í ríkisstjórn Íslands.

Fyrir liggur að Sjálfstæðisflokkurinn hefur frá upphafi málsins lagt áherslu á að leitað yrði pólitískrar lausnar á því. Þrátt fyrir þann langa tíma sem málið hefur verið í meðförum þingsins og augljósa andstöðu meiri hluta þingmanna við málið hefur ríkisstjórnin haldið að sér höndum. Málið virðist einungis hafa verið rætt á milli samninganefnda. Engin samskipti virðast hafa verið við nágrannaþjóðir okkar til að leita pólitísks stuðnings eða við bresk og hollensk yfirvöld til að leita annarra lausna í málinu.

Engar upplýsingar liggja fyrir um að íslensk stjórnvöld hafi með formlegum hætti beitt sér fyrir eða leitað eftir slíkum viðræðum.

Afstaða ríkisstjórnarinnar.

Þrátt fyrir varnaðarorð og harða gagnrýni hefur afstaða ríkisstjórnarinnar lengst af verið sú að frumvarpið bæri að samþykkja óbreytt og að ekki væri hægt að gera neina fyrirvara við ríkisábyrgðina. Slíkir fyrirvarar yrðu ávallt óásættanlegir og Alþingi bæri landi og þjóð til heilla að staðfesta ábyrgðina óbreytta. Verður að telja að hér sé um algjöra rangtúlkun á hlutverki framkvæmdarvaldsins og þrískiptingu valdsins. Málið er samkvæmt stjórnarskrá á forræði þingsins og það er þingsins að veita eða synja ríkisábyrgð á samningunum.

Allt frá fyrstu kynningu á meginatriðum samkomulaga við bresk og hollensk yfirvöld hefur gengið erfiðlega að fá upplýsingar tengdar samningunum og í raun er það svo að upphaflega átti ekki að birta þá sjálfa með frumvarpinu. Ber hér að ítreka að málið er á forræði þingsins og því með öllu óásættanlegt að þingið hafi ekki haft aðgang að gögnum frá upphafi málsins til þess að geta tekið upplýsta ákvörðun. Þess ber þó að geta að þingmenn höfðu aðgang að trúnaðargögnum sem birt voru í einni möppu sem geymd var í lokuðu herbergi. Í þeirri möppu má m.a. finna uppgjörssamning milli breska tryggingarsjóðsins og þess íslenska. Samningurinn er óaðskiljanlegur hluti breska lánasamningsins og því ótækt að hann hafi ekki frá upphafi verið aðgengilegur sem slíkur. Trúnaði á samningnum var svo seint og um síðir aflétt.

Eftir birtingu samninganna og fylgigagna og umræðu um gögnin magnaðist andstaðan utan þings sem innan við að skrifa undir opinn víxil vegna skuldbindingar sem óvissa lék á um að Íslandi bæri lagaleg skylda til að ábyrgjast.

Lagaleg óvissa og réttur Íslendinga.

Líkt og að framan er rakið var í ályktun Alþingis 5. desember 2008 haldið á lofti þeirri lagalegu óvissu sem ríkir um að Íslandi beri að ábyrgjast skuldbindingu tryggingarsjóðsins vegna Icesave-reikninganna. Meiri hluti utanríkismálanefndar áréttaði það í áliti sínu um ályktunina og Alþingi afgreiddi því til ríkisstjórnarinnar umboðið á þeim forsendum að staðinn yrði vörður um þessa lagalegu óvissu. Það var ekki gert enda var umboð samninganefndarinnar ekki í samræmi við vilja Alþingis.

Í samræmi við erindisbréf sitt lagði samninganefndin í vinnu sinni mesta áherslu á að semja um sem hagstæðasta skilmála án þess að þó að semja um fjárhæð skuldbindingarinnar. Þrátt fyrir það má gera athugasemdir við vexti lánanna og upphaf vaxtatímans. Að auki virðast ákveðin lagaleg og efnahagsleg atriði hafa farið forgörðum í samningaviðræðum. Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum þessara atriða, t.d. reglum um rétt hæð krafna við úthlutun úr þrotabúi, uppgjörsglum samninganna, friðhelgisákvæðum þeirra, efnahagslegri áhættu af samningunum, lögsögu þeirra, gjaldfellingarákvæðum í þeim, umsýslukostnaði og endurskoðunarákvæði samninganna.

i. Uppgjörsákvæði.

Í umfjöllun nefndarinnar um málið hefur komið fram alvarleg gagnrýni á samningana í tengslum við réttshæð krafna gagnvart úthlutun úr þrotabúi Landsbanka Íslands en í samningunum er gert ráð fyrir að greiðslur úr búinu gangi til íslensku, bresku og hollensku tryggingarsjóðanna að jöfnu og eftir atvikum til innstæðueigenda sem eiga kröfur umfram lágmarkstryggingar og þær viðbótartryggingar sem veittar voru. Umfjöllun nefndarinnar byggðist m.a. á blaðagreinum nokkurra virtra lögmanna, sbr. fylgiskjöl með álitinu, sem gagnrýna samningsgerðina mjög alvarlega og rekja álitafnið og skýra með dæmum.

Með lögum um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og innleiðingu Evróputilskipunarinnar var tryggt að innstæðueigendur nytu lágmarksverndar eins og tilskipunin kvað á um. Veitir sjóðurinn þannig tryggingu fyrir útborgun innstæðu allt að 20.887 evrum. Við bankahrunið ákváðu Bretar og Hollendingar að nýta sér umframtryggingarheimildir Evróputilskipunarinnar. Stjórnvöld beggja ríkja ákváðu einhliða að auka verndina þannig að í Bretlandi voru innstæður tryggðar til fulls en í Hollandi upp að 100 þús. evrum.

Í samningunum við umboðsmenn breska fjármálaráðuneytisins er m.a. samið um lán breskra stjórnvalda til Íslendinga til þess að mæta ætlaðri ábyrgð Íslands og skilmála þess láns. Í sérstökum uppgjörssamningi, sem bundinn var trúnaði og ekki birtur almenningi fyrr en nýlega, er ákvæði um það hvernig greiðslur sem koma frá þrotabúi Landsbankans upp í forgangskröfur innstæðueigenda skuli skiptast milli aðila. Í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að tryggingarsjóðir Íslands og Bretlands muni þar njóta jafnræðis og það sagt vera „í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögum sem almennt hefur verið uppi“. Í lánsamningi milli Íslands og Hollands er berum orðum kveðið á um það í grein 3.1.2 b að sá hluti kröfu innstæðueigenda sem framseldur er tryggingarsjóðnum (20.887 evrur) sé í öllu tilliti metinn jafnréttthár og kröfur vegna umframtrygginga sem Seðlabanki Hollands heldur eftir. Þá er enn fremur kveðið á um það að hvorum aðila, þ.e. tryggingarsjóði og Seðlabanka Hollands, sé skylt að endurgreiða hinum fari svo að annar aðilinn endurheimti hærra hlutfall kröfunnar en hinn.

Fyrir nefndinni kom fram að íslensk stjórnvöld og samninganefndin hefðu ekki leitað til sérfræðinga í gjaldþrotaskiptarétti við samningsgerðina, hvorki íslenskra né breskra, en að breska samninganefndin hefði kynnt sér íslenskan gjaldþrotaskiptarétt til hlítar og m.a. leitað í því skyni til íslenskra sérfræðinga.

Lögmenn hafa í blaðagreinum bent á að sú aðferð við skiptingu fjármuna úr þrotabúi Landsbankans sem samið hafi verið um feli í reynd í sér ívilnun til Breta og Hollendinga á kostnað Íslendinga og er að þeirra dómi ekki í samræmi við þá aðferð sem beita ber við úthlutun eigna Landsbankans. Þeir benda á að sú einkennilega niðurstaða hafi orðið í samningunum að greiðsluábyrgð Íslendinga verði ekki úr sögunni þótt þrotabúi Landsbankans nái að greiða 20.887 evrur upp í innstæðu hvers reikningseiganda. Þó svo að enginn hafi haldið því fram að tryggingarsjóðurinn hafi ábyrgst innstæðueigendum í Landsbankanum hærrí fjárhæð varð þetta niðurstaða samninga.

Telja verður að tómlæti stjórnvalda í þessu efni séu ein afdrifaríkustu mistök sem gerð hafi verið í samningunum þar sem að þær fjárhæðir sem um er að tefla og falla á íslenska skattgreiðendur eru gríðarlegar. 1. minni hluti telur það forkastanlegt að íslensk stjórnvöld verði þannig gerð ábyrg fyrir því að tryggja meira en nemur lágmarkstryggingu samkvæmt gildandi lögum og reglum Evrópuréttar.

ii. Friðhelgisákvæði.

Í Icesave-samningunum eru ákvæði þar sem fallið er frá friðhelgisréttindum. Alvanalegt er að gera slíkt í lánasamningum og ákvæðum af þessu tagi er ætlað að tryggja að friðhelgisréttindi standi ekki í vegi fyrir dómstólameðferð vegna ágreinings um túlkun samninganna. Í Icesave-málinu er þetta afsal þó mun víðtækara en gengur og gerist í lánasamningnum íslenska ríkisins. Í lánasamningi Íslands við Norðurlöndin frá 1. júlí sl. er sérstaklega tekið fram að eignir utanríkisráðuneytisins utan Íslands og þær eignir sem eru nauðsynlegar starfsemi íslenska ríkisins séu undanskildar friðhelgisafsali. Slíkar takmarkanir er ekki að finna í Icesave-samningunum. Samkvæmt ákvæðum þeirra afsala tryggingarsjóðurinn og íslenska ríkið sér jafnframt rétti til að láta á það reyna hvort um friðhelgi sé að ræða fyrir þá eða eigur þeirra. Vert er að benda á að samkvæmt breskum lögum um friðhelgi ríkja (State Immunity Act 1978) geta ríki afsalað sér friðhelgi á mjög víðtækan hátt með skriflegu samþykki og því allar líkur til þess að ákvæðið standist að fullu breska löggjöf.

Í umsögn Seðlabanka Íslands kemur fram að reyni á ákvæðin um afsal friðhelginnar verði breskum lögum beitt. Er það og í samræmi við það að bresk lög gilda um samningana og öll mál sem þeim tengjast. Því yrði breskum lögum jafnframt beitt við fullnustu eigna íslenska ríkisins í breskri lögsögu.

Beiting hryðjuverkalaga gegn Landsbankanum hafði gríðarlega neikvæð áhrif á bankaferfi Íslands og varð til þess að Kaupþing sem íslensk stjórnvöld stóðu vörð um hrundi. Með beitingu hryðjuverkalaganna settu bresk stjórnvöld Landsbankann í hóp með hryðjuverkasamtökum. Auk þess að nota löggjöfina til að frysta eigur Landsbankans beittu bresk stjórnvöld sömu löggjöf á Seðlabanka Íslands í Bretlandi til að frysta eigur hans, sbr. umsögn Seðlabanka Íslands. Þrátt fyrir að Seðlabanki Íslands sé samkvæmt breskri löggjöf skilgreindur sem sjálfstæður aðili telur 1. minni hluti einsýnt að fátt sé Bretum heilagt í þessum efnum. Í Icesave-samningunum er enn fremur ekkert sem tryggir að ekki verði krafist fullnustu í eignum íslenskra stofnana og með rúmum friðhelgisákvæðum samninganna er opnað fyrir hættuna á að slík fullnusta nái fram að ganga.

iii. Efnahagsleg viðmið.

Efnahagslegar afleiðingar Icesave-samningsins eru undirorpnar mikilli óvissu. Óvissan felst aðallega í atriðum sem eru lagalegs og efnahagslegs eðlis. Í þessum kafla er fjallað um efnahagslega óvissu og áhættu tengda henni.

Efnahagsleg óvissa sem samningurinn felur í sér myndar áhættu fyrir efnahagslega þróun á Íslandi næstu ár og áratugi. Þar sem nær ómögulegt er að gera grein fyrir áhættunni með hefðbundnum aðferðum líkindafræðinnar verður að láta nægja að setja fram huglægt mat á henni. Mikilvægt er að leita allra leiða til að takmarka þá áhættu sem íslensk þjóð stendur frammi fyrir og er það gert í efnahagslegum fyrirvörum sem raktir eru í breytingartillögum við frumvarpið.

a. Áhætta sem fylgir Icesave-samningunum.

Þær efnahagslegu áhættur sem hafa alvarlegastar afleiðingar ef forsendur bresta eru hagvaxtarþróun næstu ára og áratuga, endurheimt eigna Landsbankans hf., þróun verðlags og gengis í Hollandi og Bretlandi og ófyrirséðir þættir. Hér á eftir er fjallað um hvern þessara áhættuþátta.

b. Hagvaxtarþróun.

Stærsta áhættan af skuldbindingu sem þessari fyrir ríkissjóð og íslenska þjóð er hve mikinn hluta af landsframleiðslu, ríkissjóðstekjum og útflutningstekjum hún tekur til sín. Ef lítil eða enginn hagvöxtur verður hér á landi næstu árin er fyrir séð að þjóðin mun ekki geta aflað þess gjalddeysis sem þarf til að standa strauum af skuldbindingunni. Ekki er hægt að treysta á endurfjármögnun lána eins og útlitið er í dag.

Samningurinn tekur ekkert mið af þessum þáttum þótt það sé tíundað í hinum umsömdu viðmiðum frá nóvember 2008 að taka skuli tillit til þess að staða Íslands sé erfið og fordæmislaus. Þau viðmið átti að leggja til grundvallar samningagerðinni en það virðist ekki hafa verið gert ef marka má umboð samninganefndarinnar og anda samningsins. Gerir 1. minni hluti alvarlegar athugasemdir við það.

Engin greining liggur fyrir á þeirri áhættu sem samningnum fylgir. Það er ámælisvert. Ef hagvöxtur verður myndarlegur næsta áratuginn, t.d. 4–6% á ári, má sýna fram á að ekki verði vandkvæði bundið að standa við samninginn, jafnvel þótt eignir Landsbankans dugi skemur en gert er ráð fyrir. Hins vegar verður að benda á að forsenda hagvaxtar er aðgengi að til-
tölulega ódýru lánsfé, að ekki verði fólksflótti, að hægt verði að halda skattheimtu í hófi og að viðskiptakjör haldist hagstæð og batni. Ekkert af þessu liggur fyrir og allt er háð mikilli óvissu.

Á bls. 21 í greinargerð frumvarpsins er það rakið hvernig 60% endurheimtur af eignum Landsbankans muni leiða til skuldabyrði sem nemur 26% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2016 (521 milljarður kr.) og 15% miðað við 90% endurheimtur (309 milljarðar kr.). Skuldahlutfallið er fall af hagvaxtarforsendum og endurheimt eigna. Höfundar greinargerðarinnar og úttektar Seðlabankans virðast láta allar forsendur falla samningnum í vil. Greinargerð Seðlabankans gerir þannig ráð fyrir að á tímabilinu 2010–2018 muni raunhagvöxtur nema um 3% að meðaltali á ári sem í fljótu bragi virðist ásættanlegt þótt í hjart-sýnna lagi sé. En ekki er allt sem sýnist í þeim efnun, sjá eftirfarandi töflu:

Ár	Raunvöxtur VLF	Verðbólga VLF
2009	-11,00	9,60
2010	-0,80	0,00
2011	2,50	1,10
2012	1,50	3,70
2013	2,80	3,60
2014	4,20	2,00
2015	4,60	2,40
2016	4,60	2,20
2017	4,20	2,90
2018	3,80	3,00

Klassísk hagvaxtarfræði gera ráð fyrir að framleiðnivöxtur á mann í þróuðum hagkerfum geti verið um 2,5% á ári. Til að forsendur og kenningar gangi upp er gert ráð fyrir allt að 2% mannfjöldaaukningu á ári eftir 2014. Því er ljóst að hagvaxtarforsendur byggjast á mikilli bjartsýni.

Fólksfjölgun eða -fækkun er úrslitabáttur þegar fjallað er um hagvöxt. Íslenskur vinnu-
markaður hefur stækkað mjög undanfarinn áratug og má fyrst og fremst rekja það til aðflutts vinnuafls sem kom hingað til lands vegna mikillar þenslu og vinnuafllsskorts. Yfirgnæfandi

líkur eru á því að þetta vinnuafli muni meira og minna hverfa úr landi þegar atvinnuleysið sverfur að og lífskjörin versna. Þegar eru sterkar vísbendingar um það. Líta ber til reynslu Færeyinga af kreppunni sem þar reið yfir snemma á títunda áratugnum en þá fluttu um 20% þjóðarinnar úr landi. Hagvöxtur er mjög háður þróun fólksfjölda en í greinargerðum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka er á engan hátt reynt að geta sér til um hvernig hann muni þróast og hvaða áhrif það hefur á hagvöxt. Verður það að teljast alvarlegur galli.

Þá er gert ráð fyrir að verðbólga muni þróast hér á landi í samræmi við verðbólguþáttmarkmið Seðlabankans næstu ár. Það væri nýlunda ef stjórn peningamála yrði þannig háttáð hér á landi í framtíðinni að þetta markmið næðist. Það er því skoðun 1. minni hluta að forsendur um hagvöxt og verðbólgu flokkist í besta falli undir óskhyggju.

c. Endurheimt eigna Landsbankans.

Mikil óvissa fylgir mati á eignum Landsbankans sem ætlað er að standa að mestum hluta undir höfuðstól láns Breta og Hollendinga til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þessar eignir eru af ýmsum toga, í mörgum löndum og mörgum myntum. Nokkrar eru mjög háðar efnahagsástandi í viðkomandi löndum en aðrar síður. Auk þess er greiðsluflæðið afturhlaðið þannig að yfir 50% greiðsluflæðis er á síðustu þremur árum fyrir gjalddaga Icesave-lánanna sem enn eykur á óvissu. Ekki liggur fyrir áhættugreining á greiðsluflæðinu og verður að gera alvarlegar athugasemdir við að slík greining liggi ekki fyrir þegar svo mikið er í húfi. Gengið er út frá því að eignir dugi fyrir 75% af skuldbindingum vegna innlána. Þetta er metið gildi en alla mælikvarða á áhættu vantar. Einungis er sagt að mikil óvissa fylgi matinu. Þá felst áhætta í því hvernig þessar eignir greiðast því að málaferli geta tafið þær verulega. Við það þyngist vaxtabyrðin mjög. Ekki hefur verið lagt mat á þessa áhættu.

Þar sem heildarkröfur eru 705 milljarðar kr. má segja að hvert % kosti 7 milljarða til eða frá. Ef ekkert fæst fyrir eignir Landsbankans getur skuldbindingin því orðið 705 milljarðar kr. auk 5,55% vaxta. Samtals 1.029 milljarðar kr. um mitt árið 2016 þegar endurgreiðslur hefjast. Þessi áhætta er því gífurleg.

Við umfjöllun um endurheimt eigna virðast menn hafa litið framhjá mikilvægu atriði. Skilanefnd Landsbankans gerir ráð fyrir að um 1.100 milljarðar kr. fái upp í kröfur. Af þeirri fjárhæð koma um 850 milljarðar kr. af lánasöfnum Landsbankans en um 250 milljarðar kr. koma vegna skuldabréfs sem nýi Landsbankinn greiðir þeim gamla fyrir eignir sem hafa verið yfirteknar. Ef virði eignanna er minna en endurspeglast í skuldabréfinu mun mismunurinn falla á nýja Landsbankann og þar með minnka eigið fé hans og þar með eign ríkisins sem nemur ofmatinu. Það er því raunveruleg hættu á að kostnaður ríkisins sé meiri en reiknað er með. Þessari áhættu þarf að gera grein fyrir.

Álit Ragnars H. Hall lögmanns bendir til þess að sú jafna réttahæð kröfuhafa sem rakin er að framan standist hvorki reglur um skipti við gjaldþrotameðferð né þá hugmynd á bak við tilskipun ESB um innlánstryggingar að tryggingin sé lágmarkstrygging. Virðast innláns-eigendur fá hærri greiðslur en tilskipunin gerir ráð fyrir vegna þess að lágmarkið er fyrst bætt af tryggingarsjóðnum og síðan er búinu skipt.

Tengt þessari áhættu er hættu á að töf verði á að andvirði sölu eigna sé varið til niðurgreiðslu lána. Þannig gætu málaferli tafið endurgreiðslur og á meðan bera lánin 5,55% vexti og óvíst er hvaða vexti frestaðar greiðslur bera.

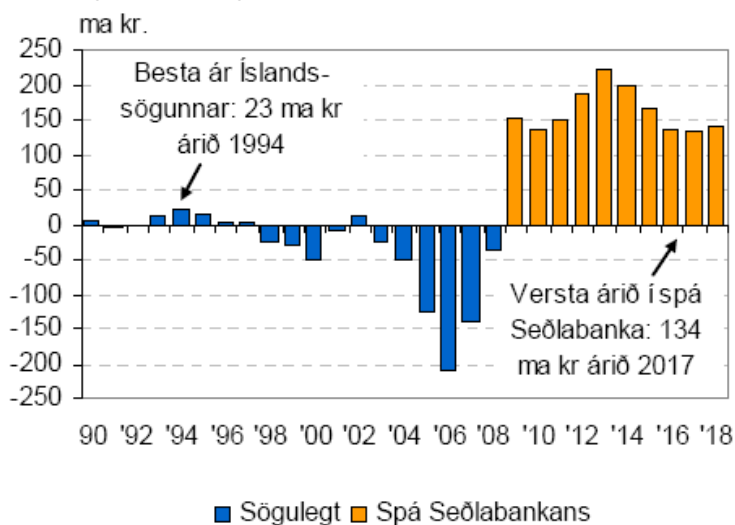
d. Þróun verðlags og gengis í Bretlandi og Hollandi.

Áhætta felst í því að verðhjöðnun verði á lánstímanum í evru og pundi. Verðhjöðnun leiðir til þess að myntirnar styrkjast og lægra verð fæst fyrir útflutning Íslands auk þess sem raun-

vextir verða þá hærri á láninu. Sama gerist ef mikil verðbólga verður á Íslandi. Samningurinn verður ekki efndur nema með miklum afgangi á vöruskipta- og viðskiptajöfnuði og þess vegna er áhætta fólgin í minni verðbólgu í þessum myntum en í krónu. Á sama hátt yrði byrðin léttbærari ef þessu væri öfugt farið.

Forsendur um raungengi eru jafnframt þannig að þær verða að teljast óraunhæfar. Gert er ráð fyrir að raungengi verði nær 20% lægra en verið hefur yfir langt árabil. Þessi forsenda gerir það að verkum að samkeppnisstaða verður sterk og útflutningur mikill og innflutningur verður dýr. Því er gert ráð fyrir að viðskiptajöfnuður verði mjög hagstæður og þar með hægur vandi að mæta gjaldeyrisspörf vegna afborgunar lána og vaxta.

Á myndinni má sjá viðskiptajöfnuð árána 1990 til 2008 og spár Seðlabankans 2009 til 2018. Eins og sjá má er mestur afgangur á viðskiptum við útlönd 23 milljarðar kr. árið 1994. Spá Seðlabankans um raungengi sem endurspeglast í hagstæðum viðskiptum við útlönd leiðir til afgangss sem á sér engin fordæmi næstu tíu ár á eftir. Þetta verður að teljast djörf forsenda og í meira lagi ótrúverðug.



Forsendan fyrir raungengi leiðir jafnframt til þess að gert er ráð fyrir að lífskjör versni mjög mikið hér á landi sem mun leiða til almennrar fátæktar. Hætt er við að ungt fólk flýi land ef þetta verður raunin og þá vindur vandinn upp á sig og vítahringur skapast. 1. minni hluti getur ekki með nokkru móti fallist á slíka niðurstöðu.

e. Ófyrirséðir þættir.

Standist ákvæði neyðarlaganna um að innlán njóti stöðu forgangskrafna í þrotabú ekki grundvallarreglur stjórnskipunarinnar um eignarrétt og afturvirkni mun fjárhagslegt tjón íslenska ríkisins aukast gífurlega. Engir fyrirvarar eru í samningunum um gildi neyðarlaganna að þessu leyti. Vegna þessarar áhættu og annarrar áhættu sem getið er um hér að framan er útilokað fyrir fjárveitingavaldið að veita óskoraða ríkisábyrgð.

iv. Vextir á lánum og upphaf vaxtatíma.

Af viðtölum við formann samninganefndar Íslands í Icesave-málinu má ráða að svokölluð Landsbankaleið sem samningagerðin byggist á sé fólgin í því að ríkisábyrgðin verði ekki virk fyrr en eftir átta ár. Auðvelt er að rökstyðja að ríkisábyrgðin er í raun á hluta af eignum Landsbankans. Ef 100 milljarða kr. krafa eða eign sem Landsbankinn á er afskrifuð, t.d. árið 2012, þá hækkar skuldbinding ríkissjóðs um hluta af þeirri eign auk vaxta. Vegna þessarar hugsunar hefur samninganefndin sennilega fallist á að notaðir væru svokallaðir CIRR-vextir (e. *Commercial Interest Reference Rates*) með 124 punkta álagi en þetta eru vextir sem ríkisstjórnir mega ekki fara undir í lánveitingum til einkafyrirtækja, t.d. í útflutningi, án þess að það teljist ríkisstyrkir. Slík vaxtaviðmið eru fráleit í lánasamskiptum ríkja og í raun ættu Bretar og Hollendingar fremur að greiða ríkisábyrgðargjald til íslenska ríkisins fyrir að tryggja lán til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Reyndar er hæpið að semja um vexti yfirleitt í ljósi þess hvernig krafan varð til og óljósra skyldu íslenskra skattborgara til að ábyrgjast innstæður í erlendum útibúum. Þar sem vextirnir eru umtalsverður hluti af skuldbindingunni og hafa afdrifarík áhrif á lífskjör landsmanna gerir 1. minni hluti alvarlega athugasemd við þennan þátt samninganna. Það vekur einnig athygli að innstæður Landsbankans hjá Englandsbanka bera ekki vexti en samningurinn við þá ber vexti frá síðustu áramótum. Bresk og hollensk yfirvöld virðast hins vegar fá vexti á yfirtekin innlán frá útgreiðslu til 27. apríl 2009.

v. Lögsaga samninga.

Í Icesave-samningunum er skýrt kveðið á um að lögsaga þeirra er bresk sem þýðir að öll ágreiningsefni, þ.m.t. ágreiningur um tilvist þeirra, gildi eða riftun, lúta einungis lögsögu breskra dómstóla. Þá er jafnframt tiltekið að ákvæði um lögsögu eru eingöngu lánveitendum í hag. Þeir geta því að því marki sem lög heimila höfðað mál í öðrum lögsögum og samtímis í mörgum þeirra en íslenska ríkið og tryggingarsjóðurinn eru bundin af því að fara með ágreiningsefni einungis fyrir breska dómstóla, í breskri lögsögu og í samræmi við bresk lög.

Fyrsti minni hluti telur þetta sýna glöggt þann mun sem var á samninganefndunum í viðræðunum, enda virðast erlendu viðsemjendurnir á allan hátt hafa verið betur undir samninga- viðræðurnar búnir og með skýrari markmið en íslenska samninganefndin.

vi. Gjaldfellingarákvæði.

Nefndinni hafa verið kynnt dæmi um almenn gjaldfellingarákvæði og af þeim telur 1. minni hluti augljóst að gjaldfellingarákvæði Icesave-samninganna eru mun rýmri en almennt tíðkast. Kveðið er á um að gjaldfella megi lánið ef erlend skuldbinding ríkisins sem er hærrí en 10 millj. sterlingspunda er ekki greidd á gjalddaga. Skilgreining á erlendri skuldbindingu ríkisins er þar að auki mjög rúm og telja lögfræðingar Seðlabankans að hún nái til skuldbindinga sem ríkið er í ábyrgð fyrir. Lendi t.d. Landsvirkjun og Byggðastofnun í vandræðum með að greiða af sínum lánum gæti það því orðið til þess að Icesave-lánin gjaldfalli en báðir aðilar hafa ríkisábyrgð, sbr. 3. tölul. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009. 1. minni hluti átelur þetta og bendir á að engin gögn hafa komið fyrir nefndina sem hrekja þetta álit enda eru lögfræðingar Seðlabankans sérfræðingar í erlendum lánasamningum.

vii. Umsýslukostnaður.

Í tölulið 3.1 í uppgjörssamningi, dags. 5. júní 2009, sem gerður er á milli breska tryggingarsjóðsins og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta segir:

„FSCS getur lagt fram (fyrir hönd TIF) eina útgreiðslubeiðni að fjárhæð 10.000.000 sterlingspund (tíu milljón sterlingspund) vegna kostnaðar sem stofnað hefur verið til, eða stofnað verður til, af FSCS við meðferð tryggingagreiðslna til innstæðueigenda útibúsins í Breska konungsríkinu og við meðferð skyldra mála, þar með taldar, án takmarka, endurheimtur og öll deilumál sem upp kunna að koma.“

Sambærilegur samningur var gerður við hollenska innstæðutryggingarsjóðinn að fjárhæð 7.000.000 evra. Því er um að ræða kostnað sem hleypur á 3–4 milljörðum kr. og fráleitt er að telja að nokkur grundvöllur sé fyrir því að samið sé um ríkisábyrgð á honum. Að mati 1. minni hluta eru þessar ríflegu greiðslur fyrir umsýslukostnað annað skýrt dæmi um hver hafði yfirburði í samningaviðræðunum og hversu lítils megnug íslenska samninganefndin var gegn Bretum og Hollendingum.

viii. Endurskoðunarákvæði.

Lögin sem gilda um samningana báða eru bresk. Slíkt er reyndar ekki óalgengt í samningum af þessu tagi en þó virðist óheyrt að það sé gert með jafnafgerandi og rúmum hætti og í þessum samningum, sbr. umfjöllun hér að framan um friðhelgisákvæði. Því hefur verið haldið fram að endurskoðunarákvæði samninganna veiti Íslandi nokkurt svigrúm enda mun við endurskoðunina verða horft til hinna umsömdu viðmiða. Margt er við þessi ákvæði samninganna að athuga, m.a. ber að nefna að endurskoðunarákvæðin kveða ekki á um að endurskoða beri samninga hafi skuldaþoli hrakað. Þvert á móti er einungis kveðið á um að aðilar skuli hittast og ræða hvort og þá hvernig breyta skuli samningum.

Í öðru lagi er samkvæmt breskri réttarvenju (*Common Law*) það eitt hluti af samningi sem í honum er ritað. Í samningunum er ekki einu orði minnst á hin umsömdu viðmið eða nokkur tilvísun gerð til þeirra heldur er aftur á móti skýrt kveðið á um að það sé sjálfstætt ályktunarefni endurskoðunarfundar hvernig skuli semja að nýju sættist aðilar yfirhöfuð á það.

Hinum umsömdu viðmiðum var ætlað að vera sá grunnur sem samið yrði á um Icesave-skuldbindingarnar og var í þeim tekið tillit til þeirra efnahagsþrenginga sem Ísland stóð frammi fyrir. Samkvæmt þeim átti að semja á þann hátt sem gerði Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Hafi skuldaþoli landsins hrakað samkvæmt mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem er skilyrði endurskoðunar samkvæmt samningunum, er augljóst að í upprunalegum samningum hefur ekki verið tekið nægilegt tillit til hinna umsömdu viðmiða og því enn ríkari ástæða en áður að halda fast við þau og nýta þau sem samningsgrundvöll.

Fyrsti minni hluti telur það endurskoðunarákvæði sem í samningunum er á engan hátt tryggja rétt Íslands verði staða þess svo slæm að ákvæðið verði virkt. Það að ekki skuli vera bein skírskotun til umsaminna viðmiða í endurskoðunarákvæðinu er þar að auki algjörlega óásættanlegt. Þá fyrirvara sem lagðir eru til í breytingartillögum meiri hlutans telur 1. minni hluti tryggja endurskoðun verði efnahagsleg staða landsins erfið sem og tryggja að hin umsömdu viðmið verði ávallt nýtt í öllum samningaviðræðum eða samningaumleitunum.

Forsendur og skilyrði ríkisábyrgðar.

Eins og hér að framan er rakið getur Alþingi valið um mismunandi leiðir við afgreiðslu málsins. Sá kostur var valinn að takmarka eða skilyrða ríkisábyrgðina með þeim hætti sem breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar gera ráð fyrir. Í ljósi þess hversu margvíslegir fyrirvarar koma fram í breytingartillögum meiri hlutans telur 1. minni hluti ástæðu til að draga saman þýðingu þeirra fyrir frumvarpið í heild.

Í 1. gr. er tiltekið að fyrirvararnir sem settir kunna að verða séu óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

Í 2. gr. eru settar fram eftirfarandi forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar: a. að lánasamningar verði túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið og samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra; b. að staða Íslands sem fullvalda ríkis sé virt; c. að hvergi sé haggð við óskoruðum yferráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins.

Í 3. gr. eru sett fram efnahagsleg viðmið sem eiga að takmarka greiðslubyrði lánasamninganna auk skilyrða um viðræður um áhrif þeirra viðmiða. Ef ekki er orðið við þeim óskum takmarkast ríkisábyrgðin nema Alþingi ákveði annað.

Í 4. gr. er skilyrt í 1. mgr. að fram skuli fara viðræður milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif niðurstöðu þar til bærð úrlausnaraðila varðandi ábyrgð Íslands á lágmarkstryggingu innstæðueigenda. Í 2. mgr. er áskilið að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu.

Fari ekki fram viðræður skv. 1. eða 2. mgr., eða leiði þær ekki til niðurstöðu, getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgðina.

Í 5. gr. er kveðið á um að Alþingi geti samþykkt að óska eftir viðræðum um breytingar á lánasamningunum samkvæmt endurskoðunarákvæðum þeirra eigi síðar en 5. október 2015.

Niðurstaða fjárlaganefndar.

Til að forða því að Íslandi yrði stefnt í efnahagslegar ógöngur var þess freistað að leiða umræðuna á þá braut að ekki mætti samþykkja samningana óbreytta. Vinna fjárlaganefndar einkenndist af því að stöðugt fleiri sjónarmið voru uppi um galla á frumvarpi ríkisstjórnarinnar og þann skaða sem það óbreytt mundi valda þjóðinni. Af lagalegum álitamálum bar hæst að fullkomin óvissa er um hvort Íslendingar geti staðið undir þeim fjárhagslegu skuldbindingum sem af samningunum leiðir.

Það er ekki síst á grunni greiðslugetu þjóðarinnar sem 1. minni hluti taldi nauðsynlegt að reyna að koma í veg fyrir að ríkisábyrgð á samningunum yrði samþykkt óbreytt. Þau hagfræðilegu álit sem fyrir liggja benda til þess að Ísland geti greitt þessar skuldir. Að mati 1. minni hluta er þó ekki rétt að spyrja hvort Íslendingar geti greitt skuldir heldur ekki síður hvaða afleiðingar það kynni að hafa ef Íslendingar tækju á sig skuldbindingar þær sem samningarnir kveða á um. Í álit Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sem er dreift með álit þessu, kemur skýrt fram að þjóðin þarf að færa miklar fórnir verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Í grófum dráttum má segja að Alþingi standi frammi fyrir fimm kostum við afgreiðslu málsins:

- Samþykkja frumvarpið óbreytt og þar með ótakmarkaða ríkisábyrgð.
- Hafna frumvarpinu og leita nýrra samninga.
- Hafna frumvarpinu og láta reyna á réttarstöðuna.
- Vísu frumvarpinu til ríkisstjórnarinnar með rökstuddri dagskrá.
- Takmarka/skilyrða ríkisábyrgð á einhvern hátt.

Af hálfu 1. minni hluta var lögð áhersla á að samningarnir væru í reynd óaðgengilegir og í frumvarpinu voru engar skorður reistar við því ofrúki sem íslensk stjórnvöld voru beitt. 1. minni hluti færði rök fyrir því í vinnu nefndarinnar að hreinlegast væri að láta viðsemjendur okkar vita strax að Alþingi gæti ekki samþykkt málið óbreytt. Jafnframt hefur þeirri afstöðu þingflokks Sjálfstæðisflokksins verið haldið á lofti í nefndarstarfinu að hafna beri frumvarpinu eða vísa því til ríkisstjórnarinnar með rökstuddri dagskrá. Undir það sjónarmið tók meðal annars Lee Buchheit lögmaður sem boðaður var sérstaklega á fund nefndarinnar en

ferilskrá hans má sjá í fylgiskjali nr. 16. Við meðferð málsins í fjárlaganefnd kom fljótlega í ljós að útilokað var að þingmeirihluti myndaðist til stuðnings þessum sjónarmiðum. Jafnframt kom í ljós að hugmyndir stjórnarflokkanna um fyrirvara voru að mati 1. minni hluta ófullnægjandi og þess var freistað af fulltrúum allra flokka í fjárlaganefnd að skapa farveg fyrir ríka fyrirvara og ströng skilyrði á ríkisábyrgðinni.

Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar, sem nú eru til umfjöllunar, eru bornar upp af ríkisstjórnarflokkunum sjálfum með aðkomu fulltrúa Borgarahreyfingarinnar. Sjálfstæðisflokkurinn hefur gegnt miklu hlutverki í að þessir fyrirvarar urðu til, ekki síst hinn efnahagslegi fyrirvari, sem hefur einmitt það markmið að greiðslur vegna Icesave séu í samræmi við greiðslugetu þjóðarbúsins almennt.

Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar.

i. Ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum.

Fyrsti minni hluti telur að engin lagalega skylda hvíli á íslenska ríkinu til að veita ríkisábyrgð vegna Icesave-deilunnar. Þessum sjónarmiðum hefur verið ítrekað haldið fram bæði af innlendum og erlendum lögmönnum. Stefán Már Stefánsson prófessor og Lárus Blöndal hrl. hafa skrifað fjölda greina um lagalega stöðu okkar gagnvart Icesave-samningunum. Breska lögmennastofan Mischon de Reya reifaði þessa skoðun á áliti sem hún vann fyrir samninganefndina, dags. 29. mars 2009, og á vettvangi ESB hefur skýrlega komið fram að þar á bæ telja menn ekki að ríkisábyrgð hafi skapast vegna tilskipunarinnar um innstæðu-tryggingar.

Þá finnst 1. minni hluta full ástæða til að vekja athygli á því að Bretar og Hollendingar virðast ekki hafa gengið að neinni ríkisábyrgð sem vísri þegar kom að skuldbindingum Íslands vegna íslenska tryggingarsjóðsins, eða til hvers fóru bresk og hollensk stjórnvöld ítrekað fram á það við yfirvöld hér, viðskiptaráðuneytið, að það skýrði hvaða ábyrgð íslenska ríkið tæki á tryggingarsjóðnum? 1. minni hluti telur óheppilegt að viðskiptaráðuneytið íslenska hafi gefið út yfirlýsingar um stöðu ríkisins gagnvart sjóðnum í ágúst og september árið 2008. Hafa ber þó í huga að á þeim tíma höfðu stjórnvöld ekki ástæðu til að óttast að allir stóru bankarnir þrír færu í þrot innan nokkurra vikna. Einnig stendur í bréfi ráðuneytisins að íslenska ríkið standi við skuldbindingar gagnvart sjóðnum í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar og muni aðstoða sjóðinn við að afla nauðsynlegs fjármagns þurfi hann á því að halda. Síðan þá hefur deilan milli Íslands annars vegar og Hollands og Bretlands hins vegar snúist um einmitt það hvort eigi að láta á það reyna hvaða skyldur hvíli á Íslendingum að lögum. Deilunni um hin lagalegu rök og réttarstöðu Íslands í þessu máli hafa þegar verið gerð skil annars staðar í þessu áliti.

Engu síður hafa íslensk stjórnvöld ákveðið með undirritun samninga þessara í júníbyrjun að leggja til ríkisábyrgð vegna þessara skuldbindinga.

Af orðalagi samninganna er ljóst að ekki er litið á samþykki Alþingis sem sjálfgefið formsatriði heldur er um raunverulegt efnislegt skilyrði fyrir gildistöku samninganna að ræða. Þegar svigrúm Alþingis til að synja um, setja skilyrði fyrir eða gera fyrirvara við samþykki á ríkisábyrgð samkvæmt Icesave-samningunum er metið er rétt að hafa í huga annars vegar að Alþingi er sjálfstæður handhafi löggjafarvalds sem greint er frá framkvæmdarvaldinu samkvæmt þriggreiningu ríkisvaldsins. Hins vegar ber einnig að líta til þess að með þingsályktun 5. desember sl. markaði Alþingi samningaviðræðum stjórnvalda við erlend stjórnvöld ramma með vísan til hinna umsömdu viðmiða sem aðilar höfðu komið sér saman um.

Meiri hlutinn hefur valið þann kost að samþykkja ríkisábyrgð með ákveðnum fyrirvörum sem að mati 1. minni hluta fela í sér verulegar breytingar á Icesave-samningunum. Nauðsynlegt er að undirstrika að fyrirvarar eru óaðskiljanlegur hluti samþykktar Alþingis á ríkisábyrgðinni til að fyrirbyggja að haldið sé fram að ríkisábyrgðin gildi en fyrirvararnir ekki.

ii. Forsendur.

Að mati 1. minni hluta er það ámælisvert að samningarnir skuli ekki hafa byggt á hinum umsömdu viðmiðum eins og þau birtust í þingsályktun Alþingis 5. desember 2008. Hvergi er á þessi viðmið minnst í samningunum en voru þau þó grundvöllur heimildar Alþingis til handa ríkisstjórn Íslands til samningagerðar. Það var jafnframt skilningur þáverandi utanríkisráðherra að með þessum umsömdu viðmiðum væri aðkoma ESB og stofnana þess ásamt stofnunum EES-samningsins tryggð eins og kemur fram í fréttum sjónvarpsins 17. júlí 2009. Það er ekkert í þessum samningum né gögnum með þeim sem sýnir fram á að þessi sjónarmið hafi verið tryggð.

Skipunarbréf fjármálaráðherra er óljóst hvað þetta efni varðar. Þrátt fyrir það bar samninganefndinni og fjármálaráðherra að fylgja skýrum vilja Alþingis í þessu efni. Að mati 1. minni hluta er því nauðsynlegt að þessi umsömdu viðmið verði forsenda ríkisábyrgðarinnar og ekki skiptir síður máli hvernig ríkisstjórn Íslands heldur fram þessum ítrekaða vilja Alþingis í samskiptum sínum við Breta og Hollendinga. Þegar litið er til endurskoðunarákvæðisins er það eindregin skoðun 1. minni hluta að virða beri þessi sjónarmið.

iii. Friðhelgisákvæði og auðlindamál.

Að mati 1. minni hluta var sú afstaða samninganefndarinnar að ganga frá friðhelgisrétti ríkisins eins og gert var í samningunum ámælisverð og til þess fallin að veikja mjög stöðu íslenska ríkisins. Sama sjónarmið kom fram hjá mörgum gesta nefndarinnar og í umsögn Seðlabanka Íslands er að finna greinargóða gagnrýni á ákvæðið. 1. minni hluti telur breytingartillögu meiri hlutans til þess fallna að styrkja stöðu Íslands að þessu leyti.

Í umsögn Seðlabankans er jafnframt gerð grein fyrir álitafnum er snúa að fullnustu eignu fullvalda ríkis. Töluverð umræða og gagnrýni hefur komið fram á fullnustuákvæði samninganna og þá sér í lagi hvort samningarnir skapi hættu á að gengið verði að auðlindum íslensku þjóðarinnar. 1. minni hluti hélt því statt og stöðugt fram að mikil áhætta væri tekin í samningunum gagnvart helgustu eignum Íslands sem eru auðlindir þjóðarinnar. Undir þetta tóku sérfræðingar sem komu fyrir nefndina og bentu á að styrkja þyrfti ákvæðin. Breytingartillögur meiri hlutans koma inn á þetta atriði og telur 1. minni hluti þær til bóta að þessu leyti.

iv. Efnahagsleg viðmið.

Við meðferð fjárlaganefndar kom í ljós vilji til að leita samstöðu meðal alþingismanna um fyrirvara við ríkisábyrgðina. Í þeirri sáttaumleitan settu þingmenn Sjálfstæðisflokksins fram tillögu að efnahagslegum fyrirvörum sem takmarka þá áhættu sem fjallað er um hér að framan, svokölluð hagvaxtargólf. Sátt hefur náðst meðal meginþorra alþingismanna um fyrirvarana.

Efnahagslegu fyrirvarana er að finna í b-lið 2. tölul. breytingartillagnanna, sem verður ný 3. gr. frumvarpsins. Það er mat 1. minni hluta að þær breytingartillögur, sem sátt hefur náðst um og hann barðist fyrir, taki á öllum þessum þáttum og takmarki og hindri það tjón sem orðið gæti ef framangreindar áhættur raungerðust. Í breytingartillögunum er áhættu varðandi hagvöxt þannig eytt með því að hámark er sett á greiðslubyrði vegna samningsins. Þannig

er hámark á greiðslum til Breta 4% af vexti vergrar landsframleiðslu (mælt í pundum) og 2% af láninu frá Hollendingum (mælt í evrum). Þetta er skynsamleg ráðstöfun sem takmarkar og jafnvel eyðir áhættu vegna þeirra þátta sem að framan eru taldir, óvissu um hagvöxt, endurheimtur eigna Landsbankans, gengisþróun og aðrar áhættur.

Grunnhugsunin er sú að ef hagvaxtarspár Seðlabanka Íslands ganga eftir og 75% endurheimtur verða á eignum Landsbankans hf. þá muni lánasamningarnir við Breta og Hollendinga verða uppfylltir að fullu. Með því að hagvöxtur sé mældur í pundum gagnvart breska lánasamningnum og evrum gagnvart hollenska samningnum hefur gengisáhættu verið eytt fyrir viðkomandi ríki. Ef hagvöxtur verður minni en áætlað er, endurheimtur verða minni eða upp koma óvænt áföll mun efnahagslegi fyrirvarinn tryggja að greiðsluþoli Íslendinga verði ekki ofboðið – áhættunni hefur verið skipt með Hollendingum og Bretum. Ef svo ólíklega vildi til að á Íslandi yrði ekki neinn hagvöxtur fram til ársins 2024 mundu Íslendingar ekki greiða neitt vegna þess að Icesave-ríkisábyrgðin mundi falla niður það ár. Það er mat 1. minni hluta að með breytingartillögunni sé tryggt að ríkisábyrgðin hafi beina tilvísun í um-sömdu viðmiðin.

Meðfylgjandi tafla sýnir hvernig mismunandi forsendur um jafnan hagvöxt hafa áhrif á hámark ríkisábyrgðarinnar samkvæmt nýrri 3. gr., sbr. b-lið 2. tölul. breytingartillagnanna.

Ár	Reiknuð landsframleiðsla				Aukning landsframleiðslu frá 2008				Hlutfall af aukn. VLF	Mörk ríkisábyrgðar			
	-2%	0%	3%	5%	-2%	0%	3%	5%		-2%	0%	3%	5%
Meðal-hagvöxtur	-2%	0%	3%	5%	-2%	0%	3%	5%		-2%	0%	3%	5%
2008	1.400	1.400	1.400	1.400	0	0	0	0					
2009	1.372	1.400	1.442	1.470	-28	0	42	70					
2010	1.345	1.400	1.485	1.544	-55	0	85	144					
2011	1.318	1.400	1.530	1.621	-82	0	130	221					
2012	1.291	1.400	1.576	1.702	-109	0	176	302					
2013	1.265	1.400	1.623	1.787	-135	0	223	387					
2014	1.240	1.400	1.672	1.876	-160	0	272	476					
2015	1.215	1.400	1.722	1.970	-185	0	322	570					
2016	1.191	1.400	1.773	2.068	-209	0	373	668	3%	0	0	11	20
2017	1.167	1.400	1.827	2.172	-233	0	427	772	6%	0	0	26	46
2018	1.144	1.400	1.881	2.280	-256	0	481	880	6%	0	0	29	53
2019	1.121	1.400	1.938	2.394	-279	0	538	994	6%	0	0	32	60
2020	1.099	1.400	1.996	2.514	-301	0	596	1.114	6%	0	0	36	67
2021	1.077	1.400	2.056	2.640	-323	0	656	1.240	6%	0	0	39	74
2022	1.055	1.400	2.118	2.772	-345	0	718	1.372	6%	0	0	43	82
2023	1.034	1.400	2.181	2.910	-366	0	781	1.510	6%	0	0	47	91
2024	1.013	1.400	2.247	3.056	-387	0	847	1.656	3%	0	0	25	50
									Samtals	0	0	288	543

Það er mat 1. minni hluta að þar sem stjórnarmeirihlutinn hefur valið að fara þá leið að takmarka ríkisábyrgðina með fyrirvörum fremur en að láta reyna á samningaleiðina girði efnahagslegi hluti breytingartillagnanna fyrir þá vá sem felst í lánasamningunum við Breta og Hollendinga.

v. *Lagaleg viðmið.*

Allt frá upphafi hefur íslenska ríkið haldið því eindregið fram að nauðsynlegt sé að fá úr því álitaeftni skorið hverjar skuldbindingar aðildarríkja EES eru samkvæmt Evróputilskipun um innstæðutryggingar. Nauðsynlegt er að eyða þeirri lagalegu óvissu sem enn ríkir í málinu. Þrátt fyrir að viðsemjendur hafi ekki fallist á þessa kröfu Íslands er það skylda okkar að standa fast á þessum rétti.

Fyrsti minni hluti hefur haldið fram þessum sjónarmiðum í vinnu nefndarinnar. Í breytingartillögum meiri hlutans kemur fram að Ísland hefur ekki fallið frá rétti sínum til að fá úr þessu álitaeftni skorið en áskilur sér rétt til að fá úr þessu skorið fyrir til þess bærum úrlausnaraðila. 1. minni hluti telur nauðsynlegt að ríkisstjórn Íslands nýti þetta sjö ára hlé til að leita leiða til að fá úr þessu álitaeftni leyst.

Í ljós kom alvarlegur ágalli á samningsgerðinni hvað varðar uppgjör á búi Landsbanka Íslands hf. Samninganefndin samdi frá sér réttinn til að uppgjör færi að íslenskum lögum og að ágreiningur tengdur búi Landsbanka Íslands hf. færi fyrir íslenska dómstóla.

Svo virðist sem Bretar hafi gjörþekkt íslenskan rétt og tryggt hagsmuni sína kirfilega í viðskiptum sínum við íslensku samninganefndina. Sérstakur uppgjörssamningur milli breska og íslenska tryggingarsjóðsins staðfestir þetta. 1. minni hluti telur ástæðu til að gagnrýna að ekki var leitað til sérfræðinga í gjaldþrotarétti þegar fyrir liggur hve ríkir hagsmunir liggja undir í skiptum á búi Landsbankans.

Fyrsti minni hluti telur nauðsynlegt að íslenska ríkið láti á þetta reyna en forsenda þess er að íslenski tryggingarsjóðurinn láti reyna á þetta álitaeftni fyrir íslenskum dómstólum. Afar brýnt að þessu verði fylgt eftir.

vi. *Endurskoðun lánasamninga.*

Endurskoðunarákvæði samninganna taka mjög almennt á þeirri áhættu sem gæti komið upp ef efnahagslegar forsendur bresta eða önnur ófyrirséð frávík verða. Ekki er skilgreint með fullnægjandi hætti hvaða aðstæður gætu kallað á endurskoðun eða í hverju hún felst og ekki verður séð að hin umsömdu viðmið hafi verið höfð til hliðsjónar við gerð ákvæðanna. Samkvæmt breskum rétti hafa endurskoðunarákvæðin afar litla lagalega þýðingu en bresk lög gilda um lánasamningana.

Það er álit 1. minni hluta að endurskoðunarákvæði samninganna hafi afar takmarkað gildi og þurfi að styrkja til muna. Undir þetta sjónarmið hafa tekið þeir sérfræðingar sem komið hafa á fund nefndarinnar og formaður samninganefndarinnar tók undir þau sjónarmið að raunverulegt hald ákvæðisins væri lítið. Breytingartillaga meiri hlutans styrkir endurskoðunarákvæði samninganna.

Niðurstaða.

Vinna við frumvarp fjármálaráðherra um ríkisábyrgð vegna Icesave-reikninganna í fjárlaganefnd hefur einkennst af því að annar ríkisstjórnarflokkurinn var lengst af ófáanlegur til að gera sér grein fyrir göllum málsins. Þá var hinn ríkisstjórnarflokkurinn, Vinstri hreyfingin – grænt framboð, klofinn í afstöðu sinni til málsins. Sjálfstæðismenn hafa allt frá upphafi lýst fjöldamörgum göllum á málinu eins og þegar hefur verið vikið að í þessu álit. Framan af var ófært að fá forustu fjárlaganefndar til að fallast á að unnt væri að bregðast við þessum göllum. Vikum saman tók fjárlaganefnd á móti gestum sem bentu nefndarmönnum á galla á samningsgerðinni. Hinn almenni borgari tók það upp hjá sjálfum sér að ígrunda málið og freista þess að hafa áhrif á ríkisstjórnarflokkana svo að forða mætti því stórslysi sem ella var í uppsiglingu. Sú gagnrýni sem ýmsir sérfræðingar héldu á lofti var mjög í samræmi við

málflutning sjálfstæðismanna í fjárlaganefnd. Loks tókst að leiða ríkisstjórnarflokkunum það fyrir sjónir að málið yrði aldrei samþykkt í þeim búningi sem það var.

Raunar er dapurlegt að ríkisstjórnin skuli ekki hafa notað sumarið til að færa málið úr þeim farvegi sem það fór í strax við framlagningu málsins. Afstaða stjórnarandstöðunnar við þessa samninga lá strax fyrir og jafnframt það, sem er alvarlegra þegar meirihlutastjórn er við völd í landinu, að ekki var tryggur stjórnarmeirihluti fyrir málinu. Ríkisstjórnin átti að ganga úr skugga um það, áður en farið var í að undirrita samninga í skjóli nætur, að tryggur stjórnarmeirihluti væri í málinu. Það er mjög ámælisvert að ríkisstjórnin skuli hafa komið þessu afdrifaríka máli svo fyrir. Sjálfstæðisflokkurinn hefur talað fyrir því í allt sumar að ríkisstjórnin færi strax í það verkefni að tala máli Íslendinga við viðsemjendur og nágranna- og vinabjóðir með skipulögðum hætti, enda ljóst að samningarnir væru í uppnámi. Þar var talað fyrir daufum eyrum. Það var og er mat Sjálfstæðisflokksins að aldrei sé mikilvægara en einmitt nú að rækta tengslin við nágrannabjóðirnar og leiða þeim fyrir sjónir hvers konar afarkostir felast í þessum samningum. Því miður hefur ríkisstjórnin látið þetta mikilvæga verkefni undir höfuð leggjast.

Þegar hefur í álitinu þessu verið tæpt á þeim leiðum sem tækar voru til að leiða málið í farsælli farveg. Að mati Sjálfstæðisflokksins hefði verið farsæl last að hefja þegar viðræður við Breta og Hollendinga um þá stöðu sem uppi er á Alþingi vegna þessa máls með það að markmiði að afla fylgis við nýja samninga. Ef slíkir samningar hefðu ekki boðist hefði þrautalendingin ávallt hlotið að hafa verið sú að ríkið léti reyna á sinn lagalega rétt í málinu og úr því fengist skorið hverjar skuldbindingar okkar eru.

Allt að einu varð niðurstaðan sú í fjárlaganefnd að setja skýra fyrirvara við ríkisábyrgðina. Sjálfstæðisflokkurinn er ekki aðili að þeirri niðurstöðu en vann þó að henni ásamt fulltrúum allra flokka í fjárlaganefnd. Það eru fulltrúar ríkisstjórnarflokka í nefndinni sem leggja tillögurnar fram með stuðningi Borgarahreyfingarinnar. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í fjárlaganefnd styðja þær en áskilja sér þó rétt til að leggja fram eða styðja aðrar tillögur sem eru til þess fallnar að styrkja málið enn frekar.

Að mati 1. minni hluta er þýðingarmikið að ríkisstjórnarflokkarnir átti sig á að þeir fyrirvarar sem gerðir hafa verið við samninginn fela í sér miklar breytingar. 1. minni hluti átelur ríkisstjórnina fyrir það að reyna að telja nágrannalöndum okkar, t.d. á Norðurlöndum, trú um að þessir fyrirvarar breyti þeim í engu. Ríkisstjórnin hefur engar forsendur til að halda slíku fram meðan viðsemjendur okkar hafa ekki lýst afstöðu sinni til málsins. Ef ríkisstjórnin hefur einhverjar upplýsingar um afstöðu viðsemjenda ber henni skylda til að skýra Alþingi frá því. Af hálfu 1. minni hluta er skýrt að hér er um slíkar breytingar að ræða, ekki síst hvað varðar greiðslur okkar samkvæmt samningunum, að viðsemjendur okkar verða að bregðast við. Með því að setja ríkisábyrgðinni skorður er löggjafarsamkundan að senda framkvæmdarvaldinu, og raunar viðsemjendum einnig, skýr skilaboð um þá samninga sem gerðir voru.

Þeir fyrirvarar sem nú liggja fyrir í formi breytingartillagna meiri hlutans eru í samræmi við þær athugasemdir sem Sjálfstæðisflokkurinn hefur haft við samninginn frá upphafi og barist fyrir að tekið yrði tillit til eins og svo fjölmargir almennir borgarar og sérfræðingar sem rannsakað hafa samningana og voru óþreytandi í að benda á vankanta þeirra. Ber að þakka þeim sérstaklega.

Fyrsti minni hluti telur það miklu skipta hver afstaða manna er til þessara fyrirvara og það er ekki æskilegt að uppi sé ágreiningur milli stjórnar og stjórnarandstöðu um gildi þeirra. Um þetta er það að segja, eins og svo margt annað í þessu máli, að það gildir einu hvað þingmenn og flokkar segja hver við annan hér á Íslandi um efni og túlkun samninganna, niðurstaðan hlýtur alltaf að vera sú að það er afstaða viðsemjendanna sjálfra sem öllu skiptir.

Rétt er að minna á að Íslendingar verða að fara fram á rannsókn hið fyrsta á því hvernig það mátti vera að hægt var að misbeita Alþjóðagjaldeyrissjóðnum síðastliðið haust í þágu þriggja aðildarríkja á kostnað eins. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn er stofnun sem ekki tekur þátt í tvíhliða deilum og það er ekki í anda stofnsamningsins sem samþykktur var í Bretton Woods í júlí 1944 að beita sjóðnum eins og gert var síðastliðið haust til að þvinga Ísland til gangast undir að greiða fyrir Icesave-ósómann.

Alþingi, 20. ágúst 2009.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ólöf Nordal.

Ásbjörn Óttarsson.

Með álitinu er dreift eftirfarandi fylgiskjölum:

1. Álit 2. minni hluta utanríkismálanefndar.
2. Álit 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.
3. Umsögn frá Hagfræðistofnun, 16. júlí 2009.
4. Umsögn frá Ríkisendurskoðun, 10. júlí 2009.
5. Umsögn frá Indefence, 10. júlí 2009.
6. Lárus L. Blöndal og Stefán M. Stefánsson: „Icesave-samningarnir.“ Morgunblaðið, 7. ágúst 2009.
7. Stefán Már Stefánsson og Lárus L. Blöndal: „Mismunun og Icesave.“ Morgunblaðið, 6. júlí 2009.
8. Stefán Már Stefánsson og Lárus Blöndal: „Áskorun til þingmanna.“ Morgunblaðið, 12. júní 2009.
9. Lárus L. Blöndal og Stefán Már Stefánsson: „Í hvaða liði eru stjórnvöld?“ Morgunblaðið, 3. mars 2009.
10. Ragnar Halldór Hall: „Réttarreglur hér og erlendis – Álitamál sem tengjast Icesave-samningum.“ Morgunblaðið, 27. júlí 2009.
11. Ragnar Halldór Hall: „Er þetta örugglega rétt reiknað?“ Morgunblaðið, 10. júlí 2009.
12. Hörður Felix og Ragnar Hall: „Hvernig getur þetta gerst?“ Morgunblaðið, 22. júlí 2009.
13. Einar Sigurðsson: „Ætla þingmenn að gefa Bretum og Hollendingum 300 milljarða?“ Morgunblaðið, 15. júlí 2009.
14. Eva Joly: „Ísland – það sem læra má af efnahagshruninu.“ Morgunblaðið, 1. ágúst 2009.
15. Jón Daníelsson: „Er ríkisstjórnin að gera samskonar mistök og útrásarvíkingarnir?“ Morgunblaðið, 21. júlí 2009.
16. Ferilskrá Lee Buchheit.

Álit

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

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Um lagalegan ágreining varðandi Icesave-reikningana.

Í kjölfar bankahrunsins hér á landi í byrjun október 2008 sneru ríki innan Evrópusambandsins þar sem íslenskir bankar höfðu rekið útibú sér til íslenskra stjórnvalda í því skyni að kanna með hvaða hætti þau hygðust tryggja að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta stæði við þær skuldbindingar sem felast í tilskipun 94/19/EB. Tilskipunin kveður á um lágmarksgreiðslur til innstæðueigenda fjármálastofnana sem lenda í greiðsluferfiðleikum og var innleidd hér á landi með lögum nr. 98/1999. Helstu skuldbindingarnar tengdust svo kölluðum Icesave-reikningum Landsbanka Íslands í Bretlandi og Hollandi.

Fyrir liggur að í aðdraganda bankahrunsins höfðu íslensk stjórnvöld ítrekað nokkrum sinnum við bresk stjórnvöld að þau mundu standa við skuldbindingar samkvæmt tilskipuninni og að yfirvöld mundu styðja við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta til þess ef þörf krefði. Yfirlýsingarnar voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluferfiðleikum. Þegar bankarnir féllu vöknudu því eðlilega spurningar um hvort, og þá hvernig, evrópskum tryggingarkerfum innstæðna væri ætlað að bregðast við slíkum aðstæðum.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu töldu íslensk stjórnvöld frá upphafi ljóst að forsendur tilskipunarinnar væru hrun einstakra banka en ekki almennt kerfishrun. Því væri vafi á því hvort tilskipunin ætti við með sama hætti í slíkum tilvikum og nauðsynlegt að fá úr því skorið með lögformlegum hætti fyrir dómstóli eða gerðardómi hvort 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.

Hvergi er kveðið á um ríkisábyrgð á greiðslum úr innstæðutryggingarkerfi Evrópu samkvæmt tilskipuninni. 2. minni hluti telur ljóst af fyrirspurnum breskra stjórnvalda til viðskiptaráðuneytisins í aðdraganda hrunsins, um hugsanlegan stuðning ríkisins við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta ef sjóðurinn réði ekki við útgreiðslur lágmarkstrygginga, að bresk stjórnvöld hafi ekki talið sig geta gengið að slíkri ríkisábyrgð sem vísri samkvæmt tilskipuninni. Með öðrum orðum undirstrikar eftirgrennslan breskra stjórnvalda greinilega hina lagalegu óvissu. Ef bresk stjórnvöld hefðu gengið út frá því sem gefnu að ríkisábyrgð fælist á einhvern hátt í innleiðingu tilskipunarinnar hefði slík eftirgrennslan gagnvart íslenskum stjórnvöldum verið óþörf. Svör íslenskra stjórnvalda gengu heldur aldrei lengra en svo að sagt var að íslensk stjórnvöld mundu styðja sjóðinn í samræmi við getu sína og lagalegar skuldbindingar.

Eftir bankahrunið héldu íslensk stjórnvöld skoðun sinni um lagaóvissu í málinu skýrt til haga í öllum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja eftir að bankarnir féllu. Hinni

lagalegu óvissu sem ríkir um málið hefur verið gerð góð skil, m.a. í greinum Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors og Lárusar Blöndals hrl., auk álita fjölda aðila innlendra sem erlendra aðila, nú síðast frá bresku lögmansstofunni Mischon de Reya. Lagatúlkun íslenskra stjórnvalda hefur hins vegar verið alfarið hafnað, ekki einungis af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli heldur öllum ESB-ríkjum og Noregi að auki. Varðandi afstöðu annarra Evrópu-ríkja til deilu Íslendinga við Breta og Hollendinga vegna Icesave-reikninganna fyrst eftir hrunið er rétt að geta þess að íslenskir bankar voru starfandi í fleiri ríkjum og um skeið var uppi óvissa um hvort krefja þyrfti íslenska innlánstryggingarsjóðinn um lágmarksgreiðslur vegna þeirra. Það liggur því í augum uppi að hin ríkin höfðu beina hagsmuni af því að standa með Bretum og Hollendingum og hafna lagatúlkun íslenskra stjórnvalda til að tryggja hagsmuni innstæðueigenda sinna.

Fyrir liggur að tillögum íslenskra stjórnvalda um að úr hinni lagalegu óvissu yrði skorið af hlutlausum úrskurðaraðila eða dómstóli var alfarið hafnað. Það var m.a. gert með þeim rökum að lagatúlkun Íslands um takmörkun ábyrgðar á innstæðum við eignir tryggingarsjóða væri til þess fallin að grafa undan, og jafnvel kollvarpa, trausti á fjármálamörkuðum Evrópu eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Eins og viðraði á fjármálamörkuðum síðastliðið haust höfðu öll ríkin hagsmuni af því að leggjast gegn málstað íslenskra stjórnvalda. Þeir hagsmunir voru einir og sér næg ástæða til þess að leggjast gegn lagatúlkun íslenskra stjórnvalda án þess að frekari lagaleg rök kæmu þar til.

Jafnframt því að íslensk stjórnvöld héldu lagalegri stöðu sinni á lofti í kjölfar hrunsins gáfu þau út yfirlýsingar um að þau mundu styðja við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og standa við allar skuldbindingar sínar sem voru, og eru enn í dag, háðar lagalegri óvissu. Rétt er að halda því til haga að í yfirlýsingum íslenskra stjórnvalda um að styðja við innstæðu-tryggingarsjóðinn bæði fyrir og eftir bankahrunið var aldrei minnst á ríkisábyrgð fyrir allri lágmarkstryggingunni. Þar að auki eru slíkar yfirlýsingar ekki bindandi að þjóðarétti heldur ber að líta á þær sem viljayfirlýsingar.

Íslensk stjórnvöld árituðu minnisblað með Hollendingum hinn 11. október við afar erfiðar og viðkvæmar aðstæður um gerð lánasamnings vegna útgreiðslu á lágmarkstryggingu til hollenskra innstæðueigenda. Óumdeilt er sömuleiðis að það minnisblað var ekki skuldbindandi að þjóðarétti enda er skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar óheimilt að veita ríkisábyrgð eða skuldbinda ríkið án samþykkis Alþingis.

Á fundi fjármálaráðherra og ráðherra efnahagsmála ESB (ECOFIN) hinn 4. nóvember 2008 var gerð tilraun til þess að leggja málið fyrir dómstól eða þriðja aðila til að úrskurða um lagaóvissuna. Ákveðið var að leggja málið í gerðardóm, skipaðan fulltrúum ESB, íslenskum fulltrúa EFTA og fulltrúa Seðlabanka Evrópu. Skömmu síðar var ljóst á verklagi og flýti á störfum gerðardómsins að aðilar hans aðrir en fulltrúi Íslands voru fyrir fram búnir að gefa sér niðurstöðu og að enginn raunverulegur vilji stóð til þess að fara með opnum huga yfir hina lagalegu stöðu. Í ljósi þess sögðu íslensk stjórnvöld sig frá gerðardómnum 7. nóvember.

Hin umsömdu viðmið og sammingsumboð Alþingis.

Þegar engar undirtektir hlutust við að leggja málið fyrir dómstól eða annars konar úrskurðaraðila sem íslensk stjórnvöld gátu sætt sig við, og augljóst var orðið að málið stóð í vegi fyrir fyrirgreiðslu alþjóðasamfélagsins til efnahagslegs endurreisnarstarfs hérlendis, ákváðu íslensk stjórnvöld að leita pólitískrar lausnar á málinu. Fyrir milligöngu Frakklands sem þá fór með formennsku í ráðherraráði ESB náðist samkomulag um svokölluð umsamin viðmið hinn 14. nóvember 2008 og skyldu þau liggja til grundvallar lausnar deilunnar. Hin umsömdu viðmið eru:

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/EB. 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.

Af gögnum sem utanríkismálanefnd hefur kynnt sér má sjá að í aðdraganda að samþykkt hinna umsömdu viðmiða hafi verið ljáð máls á því af hálfu Frakklands að í viðræðum aðila væri ekki útilokað að upphæð höfuðstóls lágmarkstrygginganna sem féllu á Íslands kæmi til umræðu. Slíkt varð þó ekki.

Með hinum umsömdu viðmiðum var samningsferlið svo að segja „núllstillt“, lagalegum ágreiningi ýtt til hliðar og pólitískrar lausnar leitað á grundvelli viðmiðanna. Í kjölfar þessa lögðu stjórnvöld fram tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi þar sem ríkisstjórninni var falið að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða. Laut þingsályktunartillagan að því að ríkisstjórninni skyldi falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands í löndunum tveimur.

Utanríkismálanefnd Alþingis fékk áður nefnda tillögu til þingsályktunar sem samþykkt var hinn 5. desember 2008 til meðferðar. Við afgreiðslu málsins frá nefndinni skilaði meiri hluti nefndarinnar nefndarálitum þar sem meðal annars var fjallað um hin sameiginlegu viðmið sem vísað er til hér að framan (þskj. 263, 177. mál 136. lögjafarþings). Í nefndarálitinu sagði 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 álitu 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 hagsmuni. 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 fáið 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.“

Með vísan til þess sem fram kemur í álitinu má í fyrsta lagi ljóst vera að frumforsenda þess að þingsályktunartillagan hlaut stuðning meiri hluta alþingismanna var sú að í samn-

ingaviðræðum um lyktir málsins skyldu viðsejendur 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.

Í öðru lagi er ljóst að með afgreiðslu málsins frá nefndinni undirstrikaði meiri hluti hennar sérstaklega þann skilning sinn, 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.

Að lokum er 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.

Samningarnir við Breta og Hollendinga.

Eftir ítarlega yfirferð yfir lagalega þætti samninganna og þá þætti þeirra sem snerta alþjóðlega stöðu Íslands telur 2. minni hluti marga alvarlega hnökra vera á samningum þeim sem falast er eftir ríkisábyrgð á með fyrirliggjandi frumvarpi. Gallarnir eru slíkir að um algeran forsendubrest er að ræða miðað við hin umsömdu viðmið og samningsumboð Alþingis frá 5. desember sem getið er um að framan.

Sýnt hefur verið fram á verulega ágalla á lagalegri hlið samninganna og kemur það hvað skýrast fram í umsögn Seðlabanka Íslands. Þess ber að geta að lögfræðingar Seðlabankans voru ekki hafðir með í ráðum við samningsgerðina og er það í raun óskiljanlegt í ljósi þess að lögfræðingar bankans búa yfir hvað mestri reynslu og sérþekkingu héraðs varðandi gerð stórra alþjóðlegra lánasamninga.

Samningarnir eru einkaréttarlegir og hafa því ekki þjóðréttarlega stöðu. Sú spurning vaknar af hverju íslensk stjórnvöld semji frá sér þjóðréttarlega stöðu sína í slíkum samningi sem í grunninn er krafa innstæðueigenda á Landsbanka Íslands. Samningarnir sem nú liggja fyrir taka ekki afstöðu til eða skera úr lagaóvissu varðandi innstæðutryggingarkerfi í Evrópu. Þar sem þeir eru einkaréttarlegir munu þeir ekki tengjast hugsanlegri endurskoðun Evrópusambandsins á innstæðutryggingarkerfi sínu í ljósi þeirra galla sem fjármálakreppan í Evrópu, þ.m.t. hrun bankakerfisins á Íslandi, hafa sýnt fram á. Hugsanleg úrlausn á hinni lagalegu óvissu sem ríkir vegna innstæðutryggingarkerfis Evrópu mun því ekki hafa áhrif á efndir eða gildi samninganna.

Ensk lög gilda um samningana og lúta þeir lögsögu enskra dómstóla. Af þessu tilefni áréttar 2. minni hluti að venja er að í alþjóðlegum lánasamningum gildi lögsaga lánveitanda eða ensk lög sem skýrist af stöðu Lundúna sem alþjóðlegrar fjármálamiðstöðvar. Athygli vekur hins vegar að samkvæmt samningunum má lánveitandi höfða mál vegna ágreinings-efna í annarri lögsögu en samningarnir kveða á um og jafnvel í mörgum lögsögum samtímis og er það óvenjulegt.

Í samningunum er fallið frá friðhelgisréttindum en alvanalegt er að slíkt sé gert í lánasamningum ríkja til þess að friðhelgisréttindi standi ekki í vegi fyrir dómstólameðferð vegna ágreinings um túlkun samninganna. Það vekur hins vegar athygli að friðhelgisafsalið í samningunum við Breta og Hollendinga er að mati lögfræðinga Seðlabankans mun víðtækara en gengur og gerist í flestum lánasamningum íslenska ríkisins. Sem dæmi má nefna að í lánasamningum Íslands við Norðurlöndin, sem undirritaðir voru 1. júlí sl., er í friðhelgisafsali sérstaklega tekið fram að eignir utanríkisráðuneytisins utan Íslands svo og eignir sem eru nauðsynlegar starfsemi íslenska ríkisins séu undanskildar friðhelgisafsali. 2. minni hluti átelur það harðlega að engin slík ákvæði eða takmarkanir sé að finna í samningunum við Breta og Hollendinga.

Þá bendir 2. minni hluti á að gjaldfellingarheimildir samninganna eru víðari en venja er í lánasamningum ríkisins. Kveðið er á um að verði erlend skuldbinding ríkisins, hæri en 10 millj. sterlingspund, gjaldfelld vegna þess að ekki sé greitt á gjalddaga megi gjaldfella lánið. Skilgreining á erlendri skuldbindingu ríkisins í samningunum virðist að mati lögfræðinga Seðlabankans geta náð til skuldbindinga sem ríkið er í ábyrgð fyrir, t.d. fyrir Landsvirkjun og Bygðastofnun. Samkvæmt samningunum gætu lánin gjaldfallið ef fyrrnefnd ríkisfyrirtæki greiða ekki sín lán á gjalddaga.

Sérstakt endurskoðunarákvæði er að finna í samningunum þar sem kveðið er á um að Ísland geti óskað formlega eftir viðræðum um endurskoðun á lánaskilmálum hafi skulðþol landsins versnað til muna frá mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember sl. 2. minni hluti bendir þó á að endurskoðunarákvæðið er afar veikt þar sem það veitir einungis rétt til að kalla gagnaðila saman til formlegs fundar þar sem „staðan [er] rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða“. Bretar og Hollendingar eru því einungis skuldbundnir til þess að eiga fund með Íslendingum en engin skilyrði eru sett sem beinlínis leggja þá skyldu á þeirra herðar að endurskoða samninginn til að koma til móts við minnkandi greiðslugetu Íslendinga. Þá vekur það furðu að hvergi er minnst á hin umsömdu viðmið í samningunum sem þó áttu að vera grundvöllur þeirra og samningsumboð Alþingis byggðist á. Í greinargerð með frumvarpinu segir eftirfarandi um endurskoðunarákvæðið:

„Íslensk stjórnvöld líta svo á að verði endurskoðunarákvæði samninganna virkt vegna verulegrar breytingar á skulðþoli Íslands séu Bretar og Hollendingar, á grundvelli umsömdu viðmiðanna sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008, skuldbundnir til þess að taka fullt tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.“

Í ljósi þessarar afstöðu stjórnvalda er óskiljanlegt að hinna umsömdu viðmiða sé ekki getið með beinum hætti í samningunum og að ekki sé fyrir hendi skýr skuldbinding í þeim af hálfu Hollendinga og Breta að taka tillit til viðmiðanna við hugsanlega endurskoðun. Afleiðingin er hins vegar sú, að mati 2. minni hluta, að væntingar um að endurskoðunarákvæði samninganna verði túlkað með þeim hætti sem segir í greingargerð eru ekki reistar á samningi eða á lögfræðilegum grunni heldur fyrst og fremst á óraunhæfri bjartsýni höfunda greinargerðarinnar.

Annar minni hluti getur að síðustu ekki látið hjá líða að nefna gagnrýni sem Ragnar Hall hrl., Hörður F. Harðarson hrl. og Eiríkur Tómasson lagaprófessor hafa sett fram um að stjórnvöld hafi samið af sér eðlilegan forgang til eigna með því að sættast á að kröfur íslenska innstæðusjóðsins verði jafnstílltar kröfum breska og hollenska tryggingarsjóðsins. Þessi gagnrýni hefur verið sett fram með vel rökstuddum hætti. Ef rétt er að samkvæmt lögum eigi íslenski sjóðurinn að eiga forgang til eigna er það grafalvarlegt mál ef slíkt hefur verið gefið eftir, enda mun þar skeika um gríðarlega háar fjárhæðir sem falla munu á íslenskt þjóðarþú. Lagaleg óvissa á þessu sviði er óásættanleg og setur samningsforsendur í uppnám. Þótt 2. minni hluti telji rétt að byggja á niðurstöðum þessara sérfræðinga er því ekki að leynd að aðrir hafa komist að gagnstæðri niðurstöðu. Hvað sem líður mögulegri úrlausn þessa álitamáls er óskiljanlegt með öllu og algerlega óásættanlegt að sú niðurstaða sem verri er fyrir hagsmunum íslenska ríkisins skuli vera skrifuð inn í samningana.

Niðurlag.

Í opinberri umræðu um fyrirbyggjandi lánasamninga og ríkisábyrgð þeim til handa hefur því verið haldið fram að þeir séu forsenda endurreisnar íslensks efnahagslífs og að höfnun samninganna muni skapa óvissu og hafa afdrifarík áhrif á fyrirgreiðslu alþjóðasamfélagsins til Íslands. Jafnframt hefur verið látið að því liggja að einstök ríki hafi gert lausn þessa máls að skilyrði fyrir fyrirgreiðslu eða stuðningi innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Að mati 2. minni hluta er nauðsynlegt að gera greinarmun á vilja Ísendinga til að leiða málið til lykta annars vegar og nauðsyn þess að ljúka málinu á forsendum þessara samninga hins vegar. Því verður því einfaldlega ekki trúað að Norðurlandþjóðirnar hyggist beita Ísland þrýstingi við þær erfðu aðstæður sem nú ríkja og taka upp málstað viðsemjenda okkar með því að skilyrða fyrirgreiðslu sem áður hafði verið samið um á milli grannþjóða. En jafnvel þótt sú ólíklega staða kæmi upp væru enn ekki komnar nægar ástæður til þess að fallast á ríkisábyrgð vegna þeirra samninga sem hér er rætt um. Visast í því efni til þeirra fjölmörgu athugasemda sem fram koma hér að framan. Meginatriðið er að við Íslendingar viljum enn frekar en aðrar þjóðir fá lausn í þessu máli. Við eigum hins vegar ekki að sætta okkur við hvað sem er í því efni og ef ekki birtist í verki vilji til finna lausn, sem er ásættanleg fyrir báða samningsaðila, er ekkert annað að gera en að standa á sínum ýtrasta rétti. Loks má benda á að enn hefur ekki verið látið reyna á aðkomu stofnana Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins í þessu ferli en gert er ráð fyrir að þær eigi aðkomu að málinu í hinum sameiginlegu viðmiðum.

Annar minni hluti gerir ekki lítið úr mikilvægi þess að eiga góð samskipti við nágretta-þjóðir okkar. Öll framganga íslenskra stjórnvalda hefur markast af vilja til góðra samskipta á jafnréttisgrundvelli. Í ljósi alvarleika málsins var skynsamlegt að fella það í farveg pólitískra viðræðna á sínum tíma. 2. minni hluti áréttar að þegar ákveðið var að leita pólitískrar lausnar á deilunni vegna innstæðutrygginganna var, eins og fyrr sagði, ljóst af því samningsumboði sem Alþingi samþykkti ríkisstjórninni til handa að forsenda slíks samkomulags væri að tekið væri tillit til stöðu Íslands samkvæmt hinum umsömdum viðmiðum sem fyrr er getið. Íslensk stjórnvöld héldu fast í lagatúlkun sína en settu hana til hliðar til þess að freista þess að setja niður deiluna á ásættanlegan hátt fyrir alla aðila.

Niðurstaðan sem fengist hefur við samningaborðið er hins vegar algerlega óásættanleg. 2. minni hluti telur að til viðbótar við þær gríðarlegu fjárhagslegu skuldbindingar sem samningarnir kveða á um séu þau gjaldfellingarákvæði, lögsaga vegna ágreinings, endurskoðunar-ákvæði, friðhelgisafsal og önnur ákvæði sem þar er kveðið á um með öllu óaðgengileg fyrir Íslendinga. 2. minni hluti telur að efni samninganna sé í engu samræmi við þau sameiginlegu viðmið sem að framan er getið og samningarnir áttu að grundvallast á. Þannig verði ekki ráðið af efni samninganna að tekið hafi verið „tillit til hinna erfðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt“. Þvert á móti muni þær skuldbindingar sem af samningunum leiða gera Íslendingum allt að því ókleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt í nánustu framtíð.

Alþingi 4. ágúst 2009.

Bjarni Benediktsson.
Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Álit

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

Frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Með bréfi til formanns efnahags- og skattanefndar, dags. 2. júlí 2009, óskar formaður fjárlaganefndar eftir því að nefndin taki til umfjöllunar eftirfarandi atriði vegna Icesave-málsins svo kallaða:

1. Getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave í ljósi tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna o.fl.
2. Skilgreiningu og mat á þeim efnahagsforsendum sem felast í endurskoðunarákvæði samningsins.
3. Mat á áhrifum sem samningurinn kemur til með að hafa á láns hæfismat, gengi og aðrar lykilstærðir íslenska þjóðarbúsins.
4. Samstarfsáætlun í efnahagsmálum milli Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneytis og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS).

Þá er óskað eftir að mat verði lagt á þjóðhagshorfur.

Hér á eftir fer álit 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

I. Forsaga.

Stuttu eftir að ríkisbankarnir voru einkavæddir jókst framboð á ódýru fjármagni á alþjóðamörkuðum mjög. Rekja má þetta aukna framboð til mikils sparnaðar í nýmarkaðsríkjunum, sérstaklega Kína, Rússlandi og í Miðausturlöndum. Jafnframt urðu fjárfestar almennt áhættusæknari en áhættusækni helst oftast í hendur við ódýrt fjármagn. Í þessu umhverfi uxu íslensku bankarnir þrír með ógnarhraða, skiluðu miklum hagnaði og fengu fljótlega hæsta láns hæfismat hjá alþjóðlegum matsfyrirtækjum. Íslenska ríkið fékk á sama hátt hæstu einkunn enda nánast skuldlaust, skattar hóflegir og útlitið bjart. Þetta háa mat á ríki og bönkum gerði bönkunum kleift að taka að láni gríðarlega fjármuni í hlutfalli við landsframleiðslu Íslands eða um 40 millj. kr. á hvern íbúa.

Með örfáum undantekningum virtust lánveitendur bankanna, stjórnendur þeirra, endurskoðendur, hagfræðingar, matsfyrirtæki, Fjármálaeftirlitið, löggjafinn, stjórnmalamenn og fjölmiðlar ekki hafa haft miklar áhyggjur af þessum mikla vexti fyrr en í byrjun árs 2006 þegar efasemdaraddir tóku að heyrast um hið íslenska „bankamódel“. Féð var notað til útlána til skuldsettra yfirtaka og kaupa á fyrirtækjum um alla Evrópu. Krosseignarhald á milli fyrirtækja, raðeignarhald og lánveitingar til stærstu eigenda mögnuðu upp áhættu og ójafnvægi í fjármálakerfinu og gerðu það óstöðugt og viðkvæmt fyrir áföllum. Þegar vart varð við lausafjárskort í byrjun árs 2006 og sérstaklega eftir fall vogunarsjóða Bear Stearns sumarið 2007 varð snautt um fjármagn og bankarnir stóðu frammi fyrir lausafjárskorti. Landsbankinn og Kaupþing leystu að hluta vanda sinn með því að opna innlánsreikninga víða um Evrópu.

Landsbankinn var stórtækari og hóf umfangsmikla móttöku innlána í Bretlandi og í Hollandi undir nafninu Icesave. Bætti sú ráðstöfun stöðu hans umfram Kaupþing og Glitni. Lánsmatfyrirtækin verðlaunuðu þessa ráðstöfun Landsbankans með hærra lánsþæfismati en hinir bankarnir tveir fengu og markaðurinn með lægra skuldatryggingarálagi (CDS-álagi). Í ágúst 2008 voru reikningar í Hollandi yfir 100 þúsund talsins eftir að aðeins þrjú mánuðir höfðu liðið frá því hafið var að taka við innlánnum og yfir 300 þúsund í Bretlandi eftir tæplega tveggja ára starfsemi þar.

Við fall Lehmann Brothers 15. september 2008 rofnuðu lánalínur til íslensku bankanna meira og minna og mikil óvissa greip um sig í fjármálakerfi heimsins. Glitnir leitaði til Seðlabanka Íslands um neyðarlán sem neitaði en lagði þess í stað til yfirtöku á 75% hlutafjár. Þetta leiddi til keðjuverkunar sem á endanum varð til þess að ríkið þurfti að taka yfir bankann á grundvelli neyðarlaganna svokölluðu sem samþykkt voru af Alþingi 6. október, laga nr. 125/2008. Tveim dögum síðar var Landsbankinn yfirtekinn. Mikill vilji var til að standa vörð um Kaupþing sem m.a. endurspegladist í því að lán að upphæð 500 milljón evrur var veitt til bankans gegn veði í hlutafé FIH-bankans danska. Óvarleg ummæli breskra ráðherra og óskiljanleg beiting breskra stjórnvalda á hryðjuverkalögum gegn Landsbankanum kippti hins vegar grunninum undan Kaupþingi og dótturfyrirtækjum og tilraunir til að bjarga bankanum urðu að engu.

Í kjölfar falls íslensku bankanna varð staða þeirra sem lagt höfðu fé inn á innlánsreikninga í útibúum Landsbankans í Hollandi og í Bretlandi óljós. Tryggingarsjóður innlána, sem starfaði á Íslandi sem sjálfseignarstofnun í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins (ESB), réði einungis yfir fé sem dugði fyrir um 3% af innlánnum í þessum löndum. Samkvæmt reglum áttu innlánsstofnanir að greiða 0,15% af innlánnum í lok hvers árs þar til 1% af innlánnum yrði náð. Þannig réð kerfið við áfall sem næmi því að um einn banki af hverjum 100 lenti í vandræðum á sjö ára fresti. Innstæðutryggingakerfið réð hins vegar ekki við kerfishrun eins og varð á Íslandi enda ekki hannað til þess. Veik staða innlánstryggingarsjóðsins stafaði af þeim gifurlega vexti sem verið hafði á innlánnum og eins því að 85% af fjármálakerfinu á Íslandi hrundu. Óttast var að vantrú sparifjáreigenda mundi breiðast út og valda áhlaupi á banka í Evrópu ef ekkert yrði að gert.

Þrátt fyrir að tilskipun ESB gerði ráð fyrir að innlánsstofnanir stæðu alfarið straum af kostnaði við innlánstryggingakerfið sáu bresk og hollensk yfirvöld sig því knúin til að taka ákvörðum um að skattgreiðendur landanna greiddu það sem á vantaði að Tryggingarsjóðurinn og eignir Landsbankans dygðu fyrir greiðslu innlánanna vegna fyrrgreinds ótta við áhlaup. Gerð var krafa um að íslensk stjórnvöld og skattgreiðendur stæðu straum af því sem vantaði á að innlánstryggingarsjóðurinn gæti tryggt það sem honum bar samkvæmt tilskipuninni, 20.887 evrur á hvern reikning. Greiddu stjórnvöld í löndunum trygginguna út til innstæðueigendanna og að samkomulagi varð að ríkissjóður landanna mundi lána íslenska ríkinu fjárhæðina sem þau töldu að því bæri að greiða.

Samkvæmt mati fjármálaráðuneytisins gæti upphæðin sem fellur á íslenska skattgreiðendur samkvæmt samningnum orðið allt að 516 milljarðar kr. að núvirði (miðað við 5,55% ávöxtunarkröfu) miðað við að eignir Landsbankans nægi til að greiða 60% af innstæðum Landsbankans. Ljóst er að skuldbindingin mun hafa afdrifarík áhrif á fjármál hins opinbera í framtíðinni og lífskjör á Íslandi almennt ef fram heldur sem horfir.

Framanangreind frásögn er í hnotskurn forsaga þess vandamáls sem Íslendingar standa nú frammi fyrir.

II. Álitamál.

II.1 Geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum.

Geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingunni sem um ræðir felst einkum í:

- Hagvaxtarþróun næstu ára.
- Endurheimt eigna.
- Þróun verðlags og gengis í Hollandi og Bretlandi.
- Ófyrirséðum þáttum.

Hagvaxtarþróun.

Helsta áhættan af skuldbindingu sem þessari fyrir ríkissjóð er hve mikinn hluta af landsframleiðslu, ríkissjóðstekjum og útflutningstekjum hún tekur til sín. Ef lítill eða enginn hagvöxtur verður hér á landi næstu árin er fyrirséð að þjóðin mun ekki geta aflað þess gjaldeyris sem þarf til að standa straum af skuldbindingunni. Ekki er hægt að treysta á endurfjármögnun lána eins og útlitið er í dag.

Samningurinn tekur ekkert mið af þessum þáttum þótt það sé tíundað í svokölluðum Brussel-viðmiðum Íslands og ESB frá nóvember 2008 að staða Íslands sé erfið og fordæmalaus. Þau viðmið átti að leggja til grundvallar samningagerðinni en það virðist ekki hafa verið gert ef marka má umboð samninganefndarinnar og anda samninganna. Gerir 2. minni hluti alvarlegar athugasemdir við það.

Engin greining liggur fyrir á þeirri áhættu sem samningnum er fylgjandi. Verður að gera alvarlega athugasemd við það. Ef hagvöxtur verður myndarlegur næsta áratuginn, til að mynda 4%–6% á ári, má sýna fram á að ekki verði vandkvæði bundið að standa við samninginn, jafnvel þótt að eignir Landsbankans dugi skemur en gert er ráð fyrir. Hins vegar verður að benda á að forsenda hagvaxtar er aðgengi að tiltölulega ódýru lánsfé, að ekki verði fólksflótti, að hægt verði að halda skattheimtu í hófi og að viðskiptakjör haldist hagstæð og batni. Ekkert af þessu liggur fyrir og er þar allt mikilli óvissu undirorpið.

Á bls. 21 í athugasemdum með frumvarpinu er það rakið hvernig 60% endurheimtur af eignum Landsbankans muni leiða til skuldabyrði sem nemur 26% af vergri landframleiðslu (VLF) árið 2016 (521 milljarður kr.) og 15% miðað við 90% endurheimtur (309 milljarðar kr.). Skuldahlutfallið er fall af hagvaxtarforsendum og endurheimt eigna. Höfundar greinargerðarinnar og úttektar Seðlabankans virðast láta allar forsendur falla samningnum í vil. Greinargerð Seðlabankans gerir þannig ráð fyrir að á tímabilinu 2010–2018 muni raunhagvöxtur nema um 3% að meðaltali á ári sem í fljótu bragi virðist ásættanlegt þótt í bjartsýnna lagi sé. En ekki er allt sem sýnist í þeim efnun, sjá töflu.

Ár	Raunvöxtur VLF	Verðbólga VLF
2009	-11,00	9,60
2010	-0,80	0,00
2011	2,50	1,10
2012	1,50	3,70
2013	2,80	3,60
2014	4,20	2,00
2015	4,60	2,40
2016	4,60	2,20
2017	4,20	2,90
2018	3,80	3,00

Klassísk hagvaxtarfræði gera ráð fyrir að framleiðnivöxtur á mann í þróuðum hagkerfum geti verið um 2,5% á ári. Til að forsendur og kenningar gangi upp er gert ráð fyrir allt að 2% mannfjöldaaukningu á ári eftir 2014. Því er ljóst að hagvaxtarforsendur byggjast á mikilli bjartsýni.

Fólksfjölgun eða -fólksfækkun er úrslitabáttur þegar fjallað er um hagvöxt. Íslenskur vinnumarkaður hefur stækkað mjög undanfarinn áratug og má fyrst og fremst rekja það til aðflutts vinnuafls sem kom hingað til lands vegna mikillar þenslu og vinnuaflsskorts. Yfirgnæfandi líkur eru á því að þetta vinnuafl muni meira og minna hverfa úr landi þegar atvinnuleysið sverfur að og lífskjörin versna. Líta ber til reynslu Færeyinga af kreppunni sem þar reið yfir snemma á tíunda áratugnum en þá fluttu um 20% þjóðarinnar úr landi. Hagvöxtur er mjög háður þróun fólksfjölda en í greinargerðum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka er á engan hátt reynt að geta sér til um hvernig hann muni þróast, sem verður að teljast alvarlegur galli.

Þá er gert ráð fyrir að verðbólga muni þróast hér á landi í samræmi við verðbólgu markmið Seðlabankans næstu ár. Það væri nýlunda ef stjórn peningamála yrði þannig háttáð hér á landi í framtíðinni að þetta markmið næðist. Það er því skoðun 2. minni hluta að forsendur um hagvöxt og verðbólgu flokkist í besta falli undir óskhyggju.

Endurheimt eigna.

Mikil óvissa fylgir mati á eignum Landsbankans sem ætlað er að standa að mestum hluta undir höfuðstóli láns Breta og Hollendinga til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þessar eignir eru af ýmsum toga, í mörgum löndum og mörgum myntum. Nokkrar eru mjög háðar efnahagsástandi í viðkomandi löndum en aðrar síður. Auk þess er greiðsluflæðið afturhlaðið þannig að yfir 50% greiðsluflæðis eru á síðustu þremur árum fyrir gjaldaga Icesave-lánsins sem enn eykur á óvissu. Ekki liggur fyrir áhættugreining á greiðsluflæðinu og verður að gera alvarlegar athugasemdir við að slík greining liggi ekki fyrir þegar svo mikið er í húfi. Gengið er út frá því að eignir dugi fyrir 75% af skuldbindingum vegna innlána. Þetta er metið gildi en alla mælikvarða á áhættu vantar, svo sem staðalfrávik. Einungis er sagt að mikil óvissa fylgi matinu. Þá felst áhætta í því hvernig þessar eignir greiðast því málaferli geta tafið þær verulega. Við það þyngist vaxtabyrðin mjög. Ekki hefur verið lagt mat á þessa áhættu.

Við umfjöllun um endurheimt eigna virðast menn hafa litið fram hjá mikilvægu atriði. Skilanefnd Landsbankans gerir ráð fyrir að um 1.100 milljarðar kr. fáið upp í kröfur. Af þeirri upphæð koma um 850 milljarðar kr. frá lánasöfnum gamla Landsbanka en um 250 milljarðar kr. koma vegna skuldabréfs sem nýi Landsbankinn greiðir þeim gamla fyrir eignir sem hafa verið yfirteknar. Ef virði eignanna er minna en endurspeglast í skuldabréfinu mun mismunurinn falla á nýja Landsbankann og þar með minnka eigið fé hans og þar með eign ríkisins sem nemur ofmatinu. Það er því raunveruleg hætta á að kostnaðurinn sé meiri en menn vilja vera láta. Þessari áhættu þarf að gera grein fyrir.

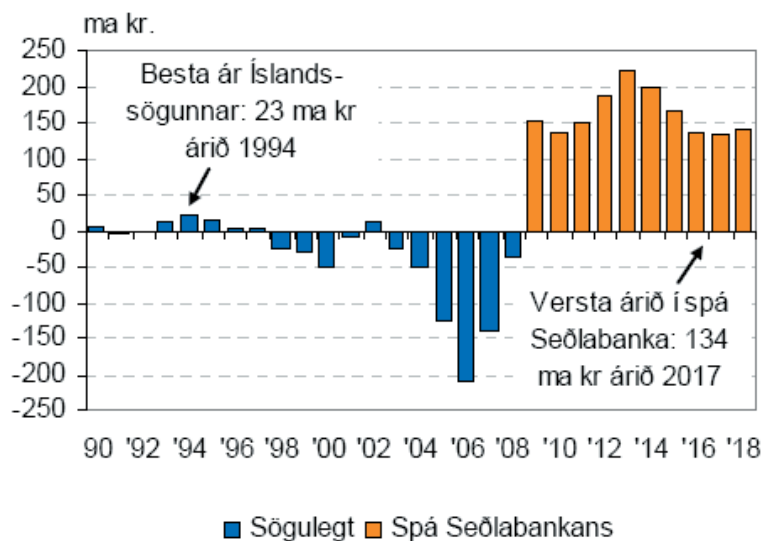
Nýjar upplýsingar frá Ragnari Hall benda til þess að sú jafna skipting á greiðslum á milli allra kröfuhafa sem áttu kröfurnar upprunalega og þeirra sem hafa tekið þær að hluta yfir vegna innlánstryggingakerfis ESB standist hvorki reglur um skipti við gjaldþrotameðferð né þá hugmynd á bak við tilskipun ESB um innlánstryggingar að tryggingin sé lágmarks-trygging (e. minimal). Virðast innlánseigendum vera tryggðar hærri bætur en tilskipunin gerir ráð fyrir vegna þess að lágmarkið er fyrst bætt og síðan er búinu skipt en ekki öfugt.

Gengisþróun evru og punds gagnvart krónu.

Áhætta er falin í því að verðhjöðnun verði á lánstímanum í evru og pundi. Verðhjöðnun leiðir til þess að myntirnar styrkjast og lægra verð fæst fyrir útflutning Íslands auk þess sem raunvextir verða þá hærrí á láninu. Sama gerist ef mikil verðbólga verður á Íslandi. Samningurinn verður ekki efndur nema með miklum afgangi á vöruskipta- og viðskiptajöfnuði og þess vegna er áhætta fólgin í minni verðbólgu í þessum myntum en í krónu. Á sama hátt yrði byrðin léttbærari ef þessu væri öfugt farið.

Forsendur um raungengi eru jafnframt þannig að þær verða að teljast óraunhæfar. Gert er ráð fyrir að raungengi verði nær 20% lægra en verið hefur yfir langt árabíll. Þessi forsenda gerir það að verkum að samkeppnisstaða verður sterk og útflutningur mikill og innflutningur verður dýr. Því er gert ráð fyrir að viðskiptajöfnuður verði mjög hagstæður og þar með verði hægur vandi að mæta gjaldeyrishörf vegna afborgunar lána og vaxta.

Á myndinni hér á eftir má sjá viðskiptajöfnuð áráanna 1990-2008 og spár Seðlabankans 2009-2018. Eins og sjá má er mestur afgangur á viðskiptum við útlönd 23 milljarðar kr. árið 1994. Spá Seðlabankans um raungengi sem endurspeglast í hagstæðum viðskiptum við útlönd leiðir til afgangss sem á sér engin fordæmi næstu tíu ár á eftir. Þetta verður að teljast djörf forsenda og í meira lagi ótrúverðug.



Forsendan fyrir raungengi leiðir jafnframt til þess að gert er ráð fyrir að lífskjör versni mjög mikið hér á landi og muni leiða til almennrar fátæktar. Hætt er við að ungt fólk flýi land ef þetta verður raunin og þá vindur vandinn upp á sig og landið festist í vítahring. 2. minni hluti getur ekki með nokkru móti fallist á slíka niðurstöðu.

Vextir á lánum frá Bretum og Hollendingum.

Afviðtölum við formann samninganefndar Íslands í Icesave-málinu má ráða að svo kölluð Landsbankaleið sé fólgin í því að ríkisábyrgðin verði ekki virk fyrr en eftir átta ár. Auðvelt er að rökstyðja að ríkisábyrgðin er í raun á hluta af eignum Landsbankans. Ef 100 milljarða kr. krafa eða eign sem Landsbankinn á er afskrifuð, t.d. árið 2012, hækkar skuldbinding ríkissjóðs um hluta af þeirri eign auk vaxta. Vegna þessarar hugsunar hefur samninganefndin

sennilega fallist á að notaðir væru svokallaðir CIRR-vextir (e. Commercial Interest Reference Rates) með 124 punkta álagi en þetta eru vextir sem ríkisstjórnir mega ekki fara undir í lánveitingum til einkafyrirtækja, t.d. í útflutningi, án þess að það teljist ríkistyrkir. Slík vaxtaviðmið eru fráleit í lánasamskiptum ríkja og í raun ættu Bretar og Hollendingar fremur að greiða ríkisábyrgðargjald til íslenska ríkisins fyrir að tryggja lán til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Reyndar er hæpið að semja um vexti yfirleitt í ljósi þess hvernig krafan varð til og óljósrar skyldu íslenskra skattborgara til að ábyrgjast innstæður í erlendum útibúum. Þar sem vextirnir eru umtalsverður hluti af skuldbindingunni og hafa afdrifarík áhrif á lífskjör landsmanna gerir 2. minni hluti alvarlega athugasemd við þennan þátt samninganna. Það vekur einnig athygli að innstæður Landsbankans hjá Englandsbanka bera ekki vexti en samningurinn við Breta ber vexti frá síðustu áramótum. Bresk og hollensk yfirvöld virðast hins vegar fá vexti á yfirtekin innlán frá útgreiðslu til 27. apríl 2009.

Ófyrirséðir þættir.

Standist ákvæði neyðarlaganna, um að innlán njóti stöðu forgangskrafna í þrotabú, en ekki grundvallarreglur stjórnskipunarinnar um eignarrétt og afturvirkni, mun fjárhagslegt tjón íslenska ríkisins aukast gífurlega. Engar fyrirvarar eru í samningunum um gildi neyðarlaganna að þessu leyti. Vegna þessarar áhættu og annarrar áhættu sem getið er um hér að framan er útilokað fyrir fjárveitingavaldið að veita óskoraða ríkisábyrgð. Ætti sú gríðarlega áhætta sem tekin var í útrás bankanna og ýmissa stórfyrirtækja að vera víti til varnaðar því að taka ekki enn óþarfa áhættu. Því er mikilvægt að ríkisábyrgðin verði takmörkuð, sérstaklega þegar höfð eru í huga þau óvenjulega áföll sem íslenskt þjóðarþú varð fyrir síðastliðið haust.

II.2 Endurskoðunarákvæði samninganna.

Endurskoðunarákvæði samninganna taka mjög almennt á þeirri áhættu sem gæti komið upp ef efnahagslegar forsendur breyta eða önnur ófyrirséð frávík verða. Ekki er skilgreint með fullnægjandi hætti hvaða aðstæður gætu kallað á endurskoðun eða í hverju hún felst og ekki verður séð að Brussel-viðmiðin hafi verið höfð til hliðsjónar við gerð ákvæðanna. Samkvæmt breskum rétti hafa endurskoðunarákvæðin afar litla lagalega þýðingu en ensk lög gilda um samningana. Það er álit 2. minni hluta að ákvæðið hafi takmarkað gildi. Er þetta almennt viðhorf lögfræðinga og er sú skoðun m.a. studd álitum dr. Michaels Waibels, fræðimanns í þjóðarétti við Cambridge.

II.3 Áhrif á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilstærðir íslenska þjóðarbúsins.

Samþykkt frumvarpsins og þar með samninganna getur annars vegar haft þær afleiðingar í för með sér að óvissa minnki og þar af leiðandi verði auðveldara að meta lánshæfi ríkissjóðs – óvissa um skuldbindinguna hangir ekki lengur í loftinu. Hins vegar festa samningarnir í sessi annars konar óvissu, óvissu um hver raunveruleg skuldastaða ríkissjóðs er. Benda má á að:

- endurheimtur eigna skapar mikla óvissu um hver endanleg skuldabyrði verður,
- hagvaxtarhorfur og greiðslubyrði eru óvissar,
- neyðarlögunum gæti verið hnekk,
- almennar þjóðhagshorfur eru óvissar.

Því er ljóst að þrátt fyrir að samþykkt frumvarpsins mundi eyða óvissu um eitt atriði, þ.e. um hvort Ísland ætli sér að standa við samningana, myndast annars konar óvissa sem felst í framangreindum þáttum. Því eru áhrif á lánshæfismat óviss. Hafa verður í huga að Ísland er ekki á nokkurn hátt bættara í skuldakreppu sem af samningunum leiðir þótt fjármála-

kreppan linist hugsanlega eitthvað fyrir eins og sumir virðast halda fram ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt.

Hvað varðar þróun lykilstærða íslenska þjóðarbúsins vísast til liðar II.1 hér að framan.

II.4 Samstarfsáætlun AGS.

Höfnun samninganna ætti ekki að hafa nein áhrif á samstarfsáætlun Íslendinga við AGS. AGS er stofnun sem ekki tekur þátt í tvíhliða deilum og væri það ekki í anda stofnsamningsins sem samþykktur var í Bretton Woods í júlí 1944 (Ísland var einn af 45 stofnaðilum) ef sjóðurinn mundi beita sér beint gegn Íslandi í málinu. Ef Íslendingar lýstu því yfir að þeir mundu ekki vilja ganga til samninga yfirleitt er hins vegar líklegt að AGS mundi beita sér.

Ekki verður þó horft framhjá því að Hollendingar og Bretar ráða beint yfir rúmlega 7% atkvæðamagns og óbeint mjög miklu í stjórn sjóðsins. Ekki er útilokað að þeir mundu reyna að beita sér þar líkt og þeir gerðu síðastliðið haust. Þá ríktu þó aðrar og mun viðkvæmari aðstæður en nú og er ólíklegt að þeim tækist í sama mæli nú að hafa áhrif á aðrar aðildarþjóðir er kæmi að misbeitingu valds innan sjóðsins. Því er ólíklegt að höfnun samninganna hefði nokkur áhrif á samstarfsáætlunina ef skýrt kæmi fram að Íslendingar vilji semja en neiti að undirgangast nauðarsamninga.

Rétt er að minna á að Íslendingar verða að fara fram á rannsókn hið fyrsta á því hvernig það mátti vera að hægt var að misbeita sjóðnum síðastliðið haust í þágu þriggja aðildarríkja á kostnað eins.

II.5 Mat á þjóðhagshorfum.

Hvað varðar þennan lið er bent á umfjöllun í lið II.1.

III. Önnur álitamál.

III.1 Opnun útibús á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) sem tekur á móti innlánnum.

Mikils misskilnings virðist hafa gætt í umræðunni um hver ábyrgð Breta og Hollendinga er í raun á Icesave-reikningunum. Það er því ekki úr vegi að rekja hvernig staðið er að opnun útibús sem tekur á móti innlánnum innan EES og hvernig eftirliti er háttað.

Ef fjármálafyrirtæki með starfsleyfi hyggst opna útibú í öðru landi á EES-svæðinu er um einfalt ferli að ræða:

- Fjármálafyrirtækið sendir tilkynningu til fjármálaeftirlits þar sem móðurfélag er staðsett.
- Fjármálaeftirlitið getur stöðvað opnun útibús ef fjármálafyrirtækið er fjárhagslega vanbúið á þeim tímapunkti og stjórn þess ekki nægilega traust.
- Ef fjármálafyrirtækið uppfyllir kröfur um fjárhagslega burði til að stjórna slíku útibúi tilkynnir fjármálaeftirlit heimaríkis gistiríki um fyrirætlun fjármálafyrirtækisins.
- Fjármálafyrirtækið getur opnað útibú í gistiríki að uppfylltum almennum skilyrðum gistiríkis.

Eins og sjá má er ekki um að ræða sérstakt leyfi frá heimaríki heldur er um einfalda tilkynningu að ræða. Þær fjármálaafurðir sem fyrirtækið ætlar að bjóða upp á þurfa að hljóta samþykki fjármálaeftirlits gistiríkis en eru óháð fjármálaeftirliti heimaríkis. Ef um innlán er að ræða gera tryggingarsjóðir heima- og gistiríkis með sér samning (ef um mismunandi tryggingarupphæðir er að ræða) og fjármálafyrirtækið getur hafið móttöku innlána.

Eftirlit með fjármálafyrirtækinu er af tvennum toga. Fjármálaeftirlit heimaríkis hefur hefðbundið eftirlit með móðurfélagi, þ.m.t. útibúi. Fjármálaeftirlit gistiríkis hefur með neytendavernd (í þessu tilfelli eftirlit með innlánsreikningum) að gera og lausafjárstöðu útibús. Eftirlit með útibúi er því á höndum fjármálaeftirlits gistiríkis sem og heimaríkis.

Eins og sjá má getur heimaríkið stöðvað stofnun útbús ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust og þurfa bæði skilyrðin að vera uppfyllt. Slík stöðvun jafngildir því að svipta þyrfti móðurfélag starfsleyfi í heimaríki. Einungis gistiríki getur stöðvað útibú í þeirri fyrirætlun að opna innlánsreikninga að því gefnu að móðurfélag hafi starfsleyfi í heimaríki.

Það eru því Bretar og Hollendingar sem gáfu leyfi fyrir því að netreikningar sem báru ofurvexti voru boðnir í löndunum. Það voru einnig Bretar og Hollendingar sem áttu að hafa eftirlit með lausafé í útibúunum en eins og kunnugt er knésetti lausafjárskortur Landsbankann. Ábyrgð breskra og hollenskra yfirvalda virðist því vera umtalsverð í ljósi þessa.

Til að undirstrika enn frekar ábyrgð gistiríkis er rétt að benda á að fjármagnstekjuskattur af reikningunum runnu til þess en ekki heimaríkis.

Framangreindum atriðum er rétt að halda til haga þegar lagaleg, þjóðréttarleg og siðferðisleg ábyrgð Íslendinga á Icesave-reikningunum er tíunduð.

III.2 Lagaleg óvissa.

2. minni hluti ítrekar þá skoðun að nauðsynlegt sé að finna lausn með samningum sem tekur mið af getu þjóðarinnar til að greiða án þess að lífskjörum á Íslandi sé stefnt í óvissu. Þetta er nauðsynlegt til að flýta endurreisninni og ætti þá að taka mið af öðrum skuldbindingum vegna bankahruns, eignahruns, gjaldþrota heimila og fyrirtækja og atvinnuleysis. T.d. er ljóst að lítill eða enginn vöxtur landsframleiðslu á Íslandi mun valda slíkri stöðnun að útilokað er að standa við skuldbindinguna sem samningurinn felur í sér. Það er ekki hagur Hollendinga eða Breta að þvinga fram samninga sem Íslendingar geta ekki staðið undir.

Að lokum hlýtur 2. minni hluti efnahags- og skattanefndir að benda á lagalega óvissu um hvort yfirleitt beri að greiða umfram getu Tryggingarsjóðs innlánseigenda og fjárfesta. 2. minni hluti setur því fyrirvara við lagalega skyldu Íslendinga til að greiða fyrir innlánstryggingar umfram þær eignir sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta býr yfir.

Alþingi, 27. júlí 2009.

Tryggvi Þór Herbertsson.
Pétur Blöndal.

Alþingi
Erindi nr. P 137/643
komudagur 16.7.2009

Fjárlaganefnd Alþingis

b.t. Guðbjarts Hannessonar formanns

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Málefni: Umsögn um Icesave-samningana

Inngangur

Fjárlaganefnd hefur með bréfi dagsettu 3. júlí 2009 óskað eftir skriflegri umsögn Hagfræðistofnunar um Icesave samningana, þ.e. samninga Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og ríkissjóðs Íslands við bresk og hollensk stjórnvöld.

Tilfnið er frumvarp til laga um heimild til fjármálaráðherra til að veita Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum þar að lútandi.

Í erindinu er sérstaklega óskað eftir því að Hagfræðistofnun leggi mat á áhættuþætti samninganna, áhrif þeirra á fjárlagagerð næstu ára, áhrif á greiðslustöðu ríkissjóðs og þjóðarbúsins, hagræn áhrif og tengd mál. Þá er beðið um að Hagfræðistofnun fjalli um þá þætti samninganna sem talin er ástæða til að vekja athygli fjárlaganefndar Alþingis á.

Ljóst er að jafnvel gróf úttekt á þeim málum sem beðið er um álit á krefst ítarlegra rannsókna og verður að teljast óábyrgt að veita faglegt álit á þeim flóknu málum sem hér um ræðir á þeim skamma tíma sem veittur er. Þá er rétt að nefna að Hagfræðistofnun hefur ekki áður verið beðin um að leggja mat á nokkur þau atriði sem þessu máli tengjast. Af þeim sökum hefur ekki verið unnin grunnvinna sem nýta mætti við að svara spurningum nefndarinnar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands er sjálfstæð rannsóknarstofnun og sérfræðingar hennar telja að hér sé um að ræða bæði mikilvægt og áhugavert rannsóknarefni. Stofnunin leggur metnað sinn í að vinna með faglegum hætti og ástunda vísindaleg vinnubrögð. Til að svara spurningum fjárlaganefndar með viðunandi hætti þyrfti að leggjast í rannsóknir sem tækju mun lengri tíma en hér er veittur.

Í meðfylgjandi umfjöllun er einungis tæpt á nokkrum atriðum sem skipta máli við mat á þeim þáttum sem spurt er um í bréfi fjárlaganefndar.

Almennt um samningana

Um er að ræða tvo samninga sem eru nokkurn veginn samhljóða, annar við Breta en hinn við Hollendinga, utan hvað upphæðir lána eru ólíkar. Bresk stjórnvöld lána Tryggingasjóðnum allt að 2.350 milljónir GBP en hollensk stjórnvöld lána rúmar 1.329 milljónir EUR. Á núverandi gengi nemur fjárhæð lánanna beggja u.þ.b. 730 milljörðum króna. Bæði lánin skal endurgreiða á næstu 15 árum en fyrstu 7 árin þarf ekki að greiða afborganir utan það sem Tryggingasjóðurinn fær greitt úr protabúi Landsbankans. Á síðari 8 árum samningstímans greiðist höfuðstóll ásamt áföllnum vöxtum, með 32 jöfnum afborgunum.

Til tryggingar afborgunum og vöxtum er ríkisábyrgð sem veita á skv. fyrrnefndu frumvarpi. Vextir eru 5,55% p.a.

Helstu áhættuþættir samninganna

Sé einungis litið til efnahagslegra áhrifa liggur mikil óvissa í verðmati eignasafns Landsbankans og getu ríkisins til að standa við samninginn. Þessi tvö atriði eru að sjálfstöðu innbyrðis tengd.

Hagfræðistofnun hefur ekki yfir að ráða gögnum umfram þau sem birst hafa opinberlega um mat á virði þeirra eigna Landsbankans sem eiga að standa undir greiðslum af skuldbindingum þessum. Samkvæmt mati Ríkisendurskoðunar getur greiðsla ríkisins vegna sammingsins legið á bilinu 245 til 1.036 milljarðar króna fyrir tímabilið 2016-2024. Lægri talan byggir á þeirri forsendu að eignir bankans muni nægja til að greiða skuldirnar, en hærri talan á því að eignirnar muni einungis standa undir 25% skuldbindingarinnar. Hér er um mjög háar upphæðir að ræða í þjóðhagslegu samhengi og ætla má að þær hlaupi á bilinu 17-75% af vergri landsframleiðslu Íslands.

Hér verður ekki lagt mat á hvaða endurgreiðsluhlutfall sé líklegast enda liggja ekki fyrir þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að framkvæma slíkt mat. Þá er einnig óljóst hvernig sjóðstreymi verður af endurgreiðslunni yfir tíma, sem einnig getur skipt miklu hvað varðar endanlega niðurstöðu um fjárhagslega áhættu samninganna.

Annað atriði sem skiptir miklu í þessu samhengi er óvissa um þróun gengis íslensku krónunnar á næstu árum. Þar sem um er að ræða skuldbindingar í erlendum gjaldmiðlum er ljóst að gengi krónunnar gagnvart þessum sömu gjaldmiðlum getur skipt sköpum hvað varðar greiðslubyrðina. Ómögulegt er að fullyrða nokkuð um trúlega þróun í gengi íslensku krónunnar á næstu misserum og árum. Til langs tíma vísar raungengi ekki langt frá meðaltali undanfarinna áratuga þótt ljóst sé að sennilega þurfi það að vera lægra en sem því nemur vegna skuldabyrðarinnar.

Þá skiptir hagvaxtarþróun miklu og ljóst að ef hagvöxtur næstu ára verður öflugur mun greiðslubyrði þessara lána verða minni en ella.

Einnig má benda á þá staðreynd að þróun verðlags í Bretlandi og Hollandi skiptir einnig máli hvað varðar greiðslubyrðina.

Áhrif á fjárlagagerð næstu ára

Þar sem um er að ræða fjármálagjörninga með 15 ára líftíma er ljóst að til að leggja mat á áhrif á fjárlagagerð þyrfti að liggja fyrir trúverðug áætlun í ríkisfjármálum til langs tíma og sjálfstætt mat á trúlegri stöðu ríkissjóðs til næstu ára. Hvorugt liggur nú fyrir. Engu að síður er ljóst að jafn viðamikil skuldbinding sníður fjárlagagerð næstu ára þrengri stakk en ella hefði verið.

Áhrif á greiðslustöðu ríkissjóðs

Það er ljóst að þrátt fyrir að endurgreiðsluhlutfall eigna Landsbanka Íslands verði hátt og efnahagslífið rétti úr kútnum þýðir samningurinn að greiðslustaða ríkissjóðs verður erfiðari en ella. Á móti koma hugsanleg jákvæð áhrif gegnum láns hæfismat. Hve þessir þættir vega þungt er ómögulegt að segja án nánari upplýsinga og rannsókna.

Önnur hagræn áhrif samninganna

Svo virðist sem fyrirbyggjandi samningar íslenska ríkisins við Breta og Hollendinga séu hefðbundnir lánasamningar. Í þeim er fjallað um ýmis lagatæknileg atriði sem liggja utan þess sviðs sem Hagfræðistofnun telur að hún hafi sérþekkingu á. Miklu skiptir að hugað sé að áhrifum ýmissa útfærsluatriða samningsins þar sem þau geta haft áhrif á aðra þætti í endurreisn íslenska hagkerfisins sem aftur endurspeglast í hagrænum áhrifum.

f.h. Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands

Gunnar Haraldsson



RÍKISENDURSKOÐUN

Skólavagðni 57, 105 Reykjavík IS-Iceland

Alþingi, fjárlaganefnd

erindi nr.

komudagur

10.7.2009

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis b.t. Guðbjarts Hannessonar formanns Austurstræti 8-10 150 Reykjavík	10. júlí 2009	F-79 JLB/bb

*Alþingi
Erindi nr. F 137/616
komudagur 10.7.2009*

Málefni: Umsögn um Icesave-samningana

Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis hefur með bréfi, dags. 3. júlí 2009, óskað eftir umsögn Ríkisendurskoðunar um Icesave samningana, þ.e. samninga Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ses. („Tryggingarsjóðurinn“) og ríkissjóðs Íslands við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um lántökur og ábyrgðir þeim tengdar vegna uppgjors á skuldbindingum vegna innstæðna á Icesave reikningum Landsbankans.

Til efni beiðninnar er að fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um að fjármálaráðherra sé, fyrir hönd ríkissjóðs, heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum, dags. 5. júní 2009, og sem ætluð eru til að standa straum af lágmarksgreiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Er í því sambandi vísað til 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Í frumvarpinu kemur fram að ábyrgðin taki til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, þ.e. 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, en afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna, þ.m.t. um endurskoðun þeirra.

Lánasamningar

Þeir samningar, sem hér er vísað til, kveða á um að stjórnvöld í Bretlandi lána Tryggingarsjóðnum allt að 2.350.000.000 GBP sem á núverandi gengi¹ nema um 489,7 ma.kr. Hollensk stjórnvöld lána sjóðnum 1.329.242.850 EUR, sem á núverandi gengi nema um 240,1 ma.kr. Samtals nemur fjárhæð beggja lánanna um 729,8 ma.kr. Bæði lánin endurgreiðast á 15 árum. Fyrstu 7 árin þarf ekki að greiða afborganir umfram það sem Tryggingarsjóðurinn fær greitt úr þrotabúi Landsbanka Íslands. Sjóðurinn fær með samningunum framselda kröfu hollensku og bresku tryggingarsjóðanna í þrotabúi Landsbankans. Á síðari 8 árum lánasamninganna greiðist höfuðstóll þeirra, sem áföllnum vöxtum hefur verið bætt við, með 32 jöfnum afborgunum.

Til tryggingar þeim afborgunum og vöxtum á þessum átta árum er ríkisábyrgð sem veita á skv. fyrirliðgjandi frumvarpi. Lánasamningarnir kveða á um 5,55% fasta ársvexti. Tryggingarsjóðnum er heimilt að greiða hraðar inn á lánið án þess að því fylgi kostnaður og lækka þá síðari afborganir lánsins hlutfallslega en lánstíminn styttist ekki. Sjóðurinn getur því

¹ Skráð gengi Seðlabanka Íslands 7. júlí 2009: GBP 208,39; EUR 180,62.

greitt inn á lánið eða greitt það upp bjóðist honum hagstæðari lánakjör annars staðar á lánstímanum.

Nánar er fjallað um aðdraganda og efni lánasamninganna í athugasemdum við lagafrumvarpið. Samningarnir sjálfir hafa verið birtir sem og fjöldi gagna s.s. bréfa, minnisblaða og álitsgerða, bæði íslenskra og erlendra stjórnvalda, sem ætlað er að varpa frekara ljósi á feril málsins frá því fyrir fall Landsbankans og þar til samningarnir voru gerðir. Hluti gagna er varða málið hefur ekki verið gerður opinber en þingmönnum veittur trúnaðaraðgangur að gögnunum.

Áhættuþættir samninganna

Í bréfi fjárlaganefndar er sérstaklega óskað eftir því að lagt sé mat á áhættuþætti samninganna. Með áhættuþáttum er hér væntanlega vísað til atriða, sem gætu leitt til annarrar og verri niðurstöðu um kostnað ríkissjóðs vegna ábyrgðar á lántöku Tryggingarsjóðsins heldur en séð er fyrir og reiknað er með við afgreiðslu málsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er einkum fimm atriði sem skipta máli við mat á áhættu vegna samninganna þótt áhættuþættirnir séu vissulega fleiri.

1. Verðmæti eignasafns Landsbankans.
2. Stjórnskipulegt gildi neyðarlaganna svokölluðu (lög nr. 125/2008).
3. Gengisáhætta.
4. Lánshæfismat ríkisins og möguleikar á erlendra fjármögnun.
5. Geta ríkisins til að standa undir ríkisábyrgðinni.

Fjallað er nánar um þessa áhættuþætti hér á eftir.

Fjárhagsleg áhætta vegna verðmætis eigna Landsbankans hf.

Ríkisendurskoðun hefur farið yfir útreikninga á endurgreiðslu og kostnaði ríkisins vegna ábyrgðarinnar miðað við mismunandi endurgreiðsluhlutfall og þá forsendu að dreifingu endurgreiðslu falli jafnt á árin 2009-2015. Ríkisendurskoðun gaf sér þá forsendu að allar eignir Tryggingarsjóðs yrðu notaðar strax til þess að greiða niður lcesave. Rétt er að taka fram að Ríkisendurskoðun hafði litlar forsendur til þess að byggja á um það hvernig sjóðstreymi frá eignum Landsbankans muni verða á næstu árum en það hefur afgerandi áhrif á hversu hár vaxtakostnaður ríkissjóðs verður. Ber að hafa fyrirvara vegna þessa. Útreikningurinn gefur eftirfarandi niðurstöðu:

Innborgað af eignum LÍ í milljörðum kr.	25%	50%	75%	100%
Höfuðstóll greiddur af ríkinu 2016-2024	514	339	164	0
Vextir greiddir af ríkinu 2016-2024	522	428	332	245
Samtals greiðsla ríkisins 2016-2024	1.036	767	496	245
Árlegur kostn. ríkisins 2009-2024	64,7	47,9	31,0	15,3
Heildarkostn. á íbúa (þúsundir kr.)	3.244	2.407	1.553	767

Skilanefnd Landsbankans hefur uppfært og birt mat frá því í febrúar á þessu ári á eignum bankans til aprílloka.² Samkvæmt því er gert ráð fyrir að um 1.100 ma.kr. fái fyrir eignir upp í kröfur á hendur bankanum.³ Innlánskröfur eru alls um 1.330 ma.kr., að langstærstum hluta vegna Icesave-innlánsreikninga í Bretlandi og Hollandi. Miðað við að innlán séu forgangskröfur reiknar skilanefndin með að 83% fái upp í forgangskröfur m.v. stöðuna 30. apríl 2009.

Í tilkynningu skilanefndarinnar kemur fram að forsendur fyrir eignamatinu séu þær að engar eignir bankans séu seldar á hrakvirði og að útlán, en útlánasöfn eru langstærsti hluti eigna bankans, séu innheimt samkvæmt skilmálum þeirra („hold to maturity“) eins og greiðslugeta skuldara/greiðenda og settar tryggingar duga til. Skilanefndin tekur sérstaklega fram að endanlegt virði á eignum bankans sé mikilli óvissu háð, m.a. vegna óþekktrar þróunar efnahagslegra þátta bæði innanlands og utan. Einnig vekur skilanefndin athygli á að öllum tölum beri að taka með varúð vegna mikilla breytinga á gengi gjaldmiðla. Þá kemur fram að matið sé í sífelldri endurskoðun og muni taka breytingum.

Tekið skal fram að Ríkisendurskoðun hefur engar forsendur til að leggja mat á hver líkleg niðurstaða verði. Stofnunin hefur ekki undir höndum upplýsingar um þær eignir Landsbankans sem talið er að gætu gengið til greiðslu lánanna eða gögn þar sem lagt er mat á þessar eignir og hvernig andvirði þeirra fái greitt, hvorki frá skilanefnd bankans né öðrum aðilum. Margt er óljóst varðandi þessi mál, t.d. hvort kröfur og aðrar eignir bankans verða seldar eða það sem líklegra er að kröfurnar verði einfaldlega innheimtar af bankanum. Líkleg endurgreiðsla lánanna ræðst m.a. af greiðslugetu lántakenda og undirliggjandi tryggingum. Í því sambandi skiptir m.a. máli hvernig bankinn getur áfram staðið á bak við sína viðskiptavinum, fjármagnað starfsemi þeirra, skuldbreytt lánnum o.s.frv.

Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að óháð mat verði gert á eignum Landsbankans og hvernig líklegt sé að það fái greitt, hvort sem það verður gert áður en ríkisábyrgðin er samþykkt eða síðar.⁴ Þá telur stofnunin að stíff sjónarmið um bankaleynd eigi ekki að fullu við þegar aðstæður eru jafn afbrigðilegar og raunin er í þessu máli. Einkum sýnist óeðlilegt í ljósi þeirra óvenjulegu og geysilega miklu hagsmuna sem í húfi eru fyrir ríkissjóði í þessu máli að fullkomin leynd skuli talin gilda a.m.k. gagnvart fjárlaganefnd og eftirlitsstofnunum löggjafarvaldsins. Auðvitað er sjálfsagt að krefjast fullkomins trúnaðar nefndarmanna og starfsmanna varðandi upplýsingar um eignasafn bankans. Telja verður t.d. mikilvægt og sanngarnt í þessu sambandi að nefndin fái nánari upplýsingar um í hverju eignir bankans felast, sundurgreindar eftir tegund þeirra og eðli, eftir atvikum mati á tapsáhættu eða innheimtumöguleikum, án þess þó að slíkar upplýsingarnar væru persónugreinanlegar.

Lagalega áhætta vegna gjaldþrotaskipta á Landsbankanum hf.

Eins og vikið er að hér að ofan tengist hin svokallaða lagaleg áhætta að mati Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst stjórnskipulegu gildi neyðarlaganna svokölluð (nr. 125/2008) frá í haust. Í því efni er einkum horft til þeirra efasemda, sem uppi eru um hvort það standist gagnvart 72. gr. stjórnarskrár (eignarréttarákvæðið) og jafnvel 65. gr. hennar (jafnréttisákvæðið) að breyta við þær aðstæður sem raunin var forgangsrétti kröfuhafa á hendur á Landsbankanum hf., þ.e.a.s. þegar ljóst var að bankarnir færu í þrot. Í þessu

² Sjá nánar tilkynningu dags. 22. júní 2009 á <http://www.lbi.is/newsandevents/?NewsID=53>

³ Þar af er reiknað með að greiðsla NBI hf. fyrir eignir sem fluttar voru yfir til nýja bankans í október 2008 nemi 284 ma.kr. en talsverð óvissa er ennþá um þá fjárhæð.

⁴ Tekið skal fram að það mat sem Deloitte og Oliver Wyman hafa unnið er eingöngu á eignum sem ný Landsbankinn tók yfir.

sambandi er einkum átt við fyrirmæli 6. gr. laganna, sem fela í sér að kröfum vegna innstæðna í fjármálafyrirtækjum var veittur forgangsréttur á sama hátt og launakröfum og skyldum kröfum. Þessi breyting hefur í för með sér að almennir kröfuhafar, sem áður voru samhliða innstæðueigendum í forgangsröð, verða skör lægra í röðinni. Vísað hefur verið til þess að jafnvel þótt lögin verði talin brjóta í bága við stjórnarskrárvarinn eignarrétt eða jafnræðisreglu, sem almennt eiga við, þá kunni neyðarréttarsjónarmið engu að síður að réttlæta þá breytingu á forgangsröð sem hér um ræðir við þær aðstæður sem upp komu við bankahrunið.

Hér er að sjálfsögðu um mjög viðkvæmt og flókið lögfræðilegt úrlausnarefni að ræða, sem Ríkisendurskoðun hefur hvorki stöðu né tök á að fjalla um á nokkurn hátt. Hér er fyrst og síðast um að ræða úrlausnarefni, sem dómstólar eru einir bærir um að skera úr. Með hliðsjón af atvikum öllum í bankahruninu verður í sjálfu sér að telja líklegra en hitt að á þessa spurningu verði látið reyna fyrir dómstólum. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki fram hjá því litið að umtalsverð áhætta fyrir ríkissjóð tengist efasemdum um stjórnskipulegt gildi neyðarlaganna. Því er nauðsynlegt við umfjöllun um málið í heild sinni að hafa hana í huga.

Lánasamningarnir hafa ekki að geyma sérstaka varnagla ef til þess kemur að slík staða komi upp að forgangsréttur innstæðna verði ekki viðurkenndur. Jafnvel mætti halda því fram að samningurinn geri beinlínis ráð fyrir að kröfuhafar sæti sanngjarnri meðferð og því jafnvel haldið fram að slík dómsniðurstaða yrði talin staðfesting á því. Grein 6.9 í báðum samningunum hljóðar svo í íslenskri þýðingu:

6.9 Meðferð á kröfuhöfum Landsbankans

Íslenska ríkið mun ekki grípa til neinna aðgerða sem gætu leitt til þess að kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans (þ.m.t., til að taka af allan vafa, kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans í London) hljóti meðferð sem andstæð er almennt viðurkenndum, alþjóðlegum eða evrópskum meginreglum um meðferð kröfuhafa í alþjóðlegri slitameðferð.

Komi upp slík staða og muni hún leiða til breytinga á aðstæðum hvað varðar getu ríkisins til að ábyrgjast samningana mun væntanlega reyna á ákvæði 16. gr. samninganna (sjá síðar).

Gengisáhætta af lántöku Tryggingarsjóðsins

Fjárhæðir lánasamninganna eru í erlendum gjaldmiðlum; breskum pundum og evrum. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um að hve miklu leyti eignasafn Landsbankans er bundið þessum gjaldmiðlum. Þá hlýtur nokkur áhætta að vera fólgin í þróun á gengi íslensku krónunnar á lánstímanum. Allt þetta getur valdið gengistapi sem bætist við vaxtakostnað. Þess ber engu að síður að geta að gengi krónunnar er í sögulegu lágmarki og frekar er búist við styrkingu hennar þegar fram í sækir. Slíkt myndi lækka greiðslur skv. samningunum í krónum. Staða efnahagsmála og miklar vaxta- og afborgunargreiðslur af erlendum lánnum eru þó líklegar til að viðhalda veiku gengi krónunnar um sinn.

Velta má því upp hvort samningarnir feli einnig í sér vaxtaáhættu. Eins og áður segir kveða samningar á um 5,55% fasta ársvexti. Vaxtaviðmiðið sem þar liggur að baki mun hafa verið svokallaðir CIRR (Commercial Interest Reference Rate) vextir, sem er ákveðið vaxtaviðmið, sem notað er á vegum OECD⁵, að viðbættu 1,25% álagi. Að mati fjármálaráðuneytisins er

⁵ CIRR vextir eru lágmarksvexti sem ákveðnir eru á grundvelli samkomulags á milli aðildarríkja OECD og sem ríkin mega ekki fara niður fyrir í lánnum sem veitt eru vegna útflutningsaðstoðar.

bæði álagið og viðmiðunarvextirnir með því lægsta sem gerist á föstum langtíma vöxtum í Evrópu.

Almennt séð felst áhættan við fasta vexti í því að ef vaxtastig fer lækkandi er farið á mis við möguleika á lægri vöxtum. Á móti kemur að dregið er úr áhættu af því að vextir eigi eftir að hækka á líftíma lánsins og að meiri víska er um kostnað við lánið. Að sjálfsögðu er ekki vitað með neinni vissu um hvernig vextir eiga eftir að þróast á alþjóðlegum lánamörkuðum næstu misseri og ár, en margir búast þó við að vextir eigi eftir að hækka nokkuð eftir því sem efnahagslíf heimsins nær sér á strik. Einnig ýtir það undir hækkun vaxta að lánsfjárefrtirspurn ríkissjóða margra landa er mikil vegna þeirra björgunaraðgerða sem ráðist var í til hjálpar fjármálakerfum landanna.

Þá liggur það fyrir að Tryggingarsjóðnum er heimilt að greiða upp lánin sem hann tekur án þess að því fylgi kostnaður. Sjóðurinn ætti því að geta endurfjármagnað lánin ef fjármögnun á öðrum og betri kjörum býðst síðar.⁶ Að því leyti má segja að samningurinn feli í reynd í sér möguleika á að nýta sér breytilega vexti en með föstu vaxtahámarki. Sérstök vaxtaáhætta er því ekki til staðar.

Áhrif á lánshæfismat ríkisins og möguleika þess til erlendar fjármögnunar

Ákveðin áhætta er fólgin í þeim áhrifum sem ríkisábyrgðir hafa á lánshæfismat íslenska ríkisins. Lægra lánshæfismati fylgir hærri kostnaður við lántökur og minna aðgengi að lánsfé.⁷ Nefna má að hvert 1% í hærri vaxtakostnaði ríkisins og annarra íslenskra aðila þýðir um 20 ma.kr. á ári miðað við að erlendar skuldir þjóðarbúsins séu um 150% af VLF.

Ljóst er að ríkið þarf að hafa möguleika á að endurfjármagna erlend lán á komandi árum, m.a. til að geta átt þess kost að verja lengri tíma en til ársins 2024 til þess að ljúka við að greiða ábyrgðir vegna Icesave-samninga að fullu.

Ljóst er að lánshæfismat ríkisins hefur lækkað mjög í kjölfar bankahrunsins og þeirra efnahagslegu þrenginga sem hagkerfið glímir núna við. Ákveðin hættu er á áframhaldandi lækkun matsins enda hafa matsfyrirtækin⁸ lýst því yfir að horfur í þessum eignum fyrir íslenska ríkið séu neikvæðar. Almennt má segja að eftir því sem skuldbindingar hækka því meiri séu líkur á að lánshæfismat sé lækkað.

Á móti þessu kemur, og ber að undirstrika, að lánshæfismat ríkja ræðst ekki síður af möguleikum þeirra til að vinna sig út úr efnahagslegum samdrætti og rétta úr kútnum. Það samkomulag og ríkisábyrgð sem hér er til umræðu er ein forsendan að baki þeirri efnahagsáætlun sem stjórnvöld vinna að í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Í henni er m.a. gert ráð fyrir lánveitingum frá öðrum Norðurlöndum og fleiri ríkjum. Óvissa um framgang áætlunarinnar myndi án efa stuðla að lækkun á lánshæfismati ríkisins. Má í því sambandi nefna að áætlað er að á næstu 3 til 4 árum muni íslenska ríkið, sveitarfélög, opinber fyrirtæki og einkaaðilar þurfa að endurfjármagna erlend lán fyrir um þúsund milljarða króna sem ekki verður séð hvernig hægt er að gera lokist fyrir erlendar lánveitingar til landsins.

⁶ Reyndar þarf ekki að greiða upp lánin heldur mætti nýta sér vaxtaskiptasamninga í sama skyni.

⁷ Mörgum lánveitendum er beinlínis óheimilt að lán fé nema til aðila með hátt lánshæfismat.

⁸ Matsfyrirtækin eru Fitch Ratings, Moody's og Standard & Poor's.

Á þessari stundu liggur ekki fyrir hvort og þá hvernig matsfyrirtækin muni bregðast við afgreiðslu Icesave-málsins (á hvorn veginn sem hún fer) en þau bíða eftir að fyrstu endurskoðun á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins ljúki.

Áhrif sem tengd eru getu ríkisins til að standa undir ríkisábyrgðinni

Geta ríkisins til þess að standa undir kostnaði við ríkisábyrgðina ræðst að sjálfsögðu af efnahagsaðstæðum sem aftur hafa áhrif á getu ríkisins til að afla tekna og möguleika þess á að stofna til útgjalda. Hvernig sem á málin er litið er ljóst að kostnaður ríkisins vegna ríkisábyrgðar á samningunum er mikill. Miðað við t.d. 75% endurheimtur á lánum Landsbankans og jafna dreifingu innborgana næstu 7 ár, nemur þessi kostnaður í heild 496 ma.kr. (sjá hér að framan). Heildarkostnaður ríkisins þegar upp er staðið, miðað við þessa forsendu, svarar til þess að hver og einn landsmaður greiði samtals 1.553 þúsund kr. vegna ábyrgðarinnar.

Veruleg óvissa er um þróun íslensks efnahagslífs næstu misserin, sem aftur hlýtur að endurspeglast í áætlunum um ríkisfjármál. Ljóst er að ríkissjóður mun þurfa að mæta væntanlegum kostnaði vegna ríkisábyrgðar með ráðstöfunum á tekna- og/eða útgjaldahlið fjárlaga. Fram hefur komið að stjórnvöld eru að vinna að áætlun um aðgerðir í ríkisfjármálum nokkur ár fram í tímann og er þess að vænta að þar verði fjallað um þessi mál auk annarra. Það skal áréttað hér að Ríkisendurskoðun hefur lengi hvatt til þess að stjórnvöld leggi fram áætlanir um ríkisfjármálin til 3-4 ára.

Ljóst er að málefni Tryggingarsjóðsins og almennt fyrirkomulag innlánstrygginga hljóta að koma til skoðunar í náginni framtíð í ljósi reynslunnar. Þess er þó vart að vænta að fjármálakerfið eins og það er núna í stakk búið geti staðið undir mikið hærra framlag í Tryggingarsjóðinn. Þegar frá líður og bönkum vex fiskur um hrygg kunna þó að skapast forsendur fyrir því að láta fjármálakerfið taka þátt í kostnaði vegna ríkisábyrgðarinnar.

Í báðum lánasamningunum er að finna ákvæði, sem taka til þess sem kallaðar eru breyttar aðstæður (e. *change in circumstances*), en grein 16. hljóðar þannig:

16 BREYTTAR AÐSTÆÐUR

16.1 Þegar breytingar verða á aðstæðum

Þessi grein (16. gr.) á við sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skuldapoli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008.

16.2 Fundur til að fjalla um breyttar aðstæður

Lánveitandi fellst á að, ef aðstæður samkvæmt þessari grein (16. gr.) koma upp og íslenska ríkið óskar eftir því, verði efnt til fundar og staðan rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða.

Við þær aðstæður að skuldapoli ríkisins hraki það mikið að þetta ákvæði eigi við mun vafalaust verða efnt til viðræðna við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um breytingar á ákvæðum lánasamninganna. Að sjálfsögðu er engin leið að meta líkurnar á að þær aðstæður skapist að efnt verði til slíkra viðræðna um endurskoðun samninga eða hverju þær myndu skila, enda ræðst það m.a. af pólitískri stöðu Íslands, stöðu mála hvað varðar samskipti landanna, aðstæðum innan stjórnkerfa þeirra og sjálfsagt ýmsu fleiru.

Ríkisendurskoðun telur það ekki á sínu verksviði að fjalla um eða leggja mat á annars konar áhættu en að framan greinir og sem kann að fylgja samþykkt eða höfnun lántöku og ríkisábyrgðar. Ljóst er að afgreiðslu þessa máls kann að fylgja ýmis konar stjórn mála áhætta, áhætta vegna áhrifa á samskipti við önnur ríki o.s.frv.

Reikningshaldsleg atriði varðandi ríkisábyrgðina

Rifja má upp að Ríkisendurskoðun hefur um árabíl litið svo á að ríkissjóður bæri í sjálfu sér ekki lögformlega ábyrgð á skuldbindingum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ses. Þessari afstöðu sinni hefur stofnunin t.d. lýst í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2006 og hvatt til þess að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar að fella Tryggingarsjóðinn úr D-hluta ríkisreiknings. Um mat Ríkisendurskoðunar á lögformlegri stöðu Tryggingarsjóðsins verður að öðru leyti látið nægja að vísa til sjónarmiða þeirra, sem gerð er grein fyrir í bréfi stofnunarinnar til fjárlaganefndar dags. 31. október sl. um málefni sjóðsins, sem fylgir hjálagt með bréfi þessu.

Þrátt fyrir það sem að ofan greinir telur Ríkisendurskoðun að forsendur fyrir ofangreindri afstöðu kunni e.t.v. að breytast, einkum ef frumvarp það sem hér er til umfjöllunar nær fram að ganga. Staða Tryggingarsjóðsins hefur gjörbreytst í kjölfar bankahrunsins og á enn eftir að breytast vegna áformaðrar ábyrgðar ríkisins á skuldbindingum hans skv. frumvarpinu. Í því sambandi vaknar spurning um hvort ekki beri, a.m.k. fyrst um sinn, að færa sjóðinn upp í A-hluta ríkisreiknings, sbr. 1. tölulið 3. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997. Skv. nefndum tölulið skal í A-hluta m.a. gera grein fyrir fjárreiðum þeirra sem ekki eru ríkisaðilar ef ríkissjóður kostar að öllu eða að verulegu leyti starfsemi þeirra með framlögum eða ber rekstrarlega ábyrgð á starfseminni samkvæmt lögum eða samningi. Ríkisendurskoðun mun taka þetta álitamál upp við ríkisreikningsnefnd og fjármálaráðuneytið.

Önnur spurning, sem vaknar verði ríkisábyrgðin samþykkt, er hvort beri að gjald- og skuldfæra einhvern hluta ábyrgðarinnar þegar á þessu ári og næstu ár, jafnvel þótt engin greiðsla úr ríkissjóði hafi átt sér stað. Um væri að ræða þann hluta ábyrgðarinnar, sem telja má öruggt að falli á ríkið á endanum, s.s. áfallna vexti af lánum sjóðsins. Það liggur fyrir að jafnvel þótt greiðlega gangi að selja eigur Landsbankans og greiða niður kröfu Tryggingarsjóðsins þá munu vextir af lánum til sjóðsins að líkindum aldrei fást greiddir af protabúinu.

Fyrirliggjandi lagafrumvarp gerir ráð fyrir að lög um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, að undanskilinni 5. gr. þeirra laga, gildi ekki um þá ábyrgð sem frumvarpið tekur til. Sú grein kveður m.a. á um að Ríkisábyrgðarsjóður skuli halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða og skal hann á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum allra ábyrgða sjóðsins. Jafnharðan og ákvarðanir eru teknar um ábyrgðir leggur sjóðurinn við afskriftareikning fjárhæð sem nemur áætlaðri afskriftabörf og skal ekki sjaldnar en árlega endurmeta áhættu og afskriftabörf sjóðsins og á grundvelli þess endurákvarða framlag á afskriftareikning. Hér þarf því að skoða nánar með hvaða hætti áætlaður kostnaður vegna ríkisábyrgða fellur á ríkissjóð. Að mörgu leyti virðist þetta ekki óáþekkt því sem gildir um lífeyrisskuldbindingar hjá LSR, þ.e. ríkið gjaldfærir á hverju ári og færir sem skuld þann hluta lífeyrisskulda sem sjóðurinn nær ekki að dekkja með iðgjöldum og ávöxtun sinni.

Þá skal vakin athygli á því að ríkisábyrgðarsjóði ber að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir. Er ábyrgðarþegum skylt að láta sjóðnum í té ársreikninga og hverjar þær skýrslur og gögn sem nauðsynleg teljast til þess að hann geti rækt þetta hlutverk.

Einstök efnisatriði samninganna

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir að Ríkisendurskoðun kannaði samningana rækilega og fjallaði um þá þætti þeirra sem talin er ástæða til að vekja athygli fjárlaganefndar á.

Vegna þess skamma tíma sem Ríkisendurskoðun gafst til að yfirfara og greina samningana telur hún útilokað að fjalla nánar um einstök atriði þeirra. Stofnunin gengur út frá því að stjórnvöld hafi nú þegar látið lögmenn, endurskoðendur, hagfræðinga og aðra sérfræðinga kanna rækilega öll efnisatriði samninganna.

Ríkisendurskoðun vill þó ekki láta hjá líða að svara tveimur spurningum sem beint var til hennar á fundi sem starfsmenn hennar áttu með fjárlaganefnd að morgni 8. júlí sl. Þar var m.a. spurt um afstöðu Ríkisendurskoðunar til þess álitaefnis hvort líta megi svo á að Tryggingarsjóður innstæðutrygginga muni eiga forgang að því sem innheimtist af eignum Landsbankans ef ekki væri sérstaklega mælt fyrir um annað, sbr. 7. gr. samningsins. Af þessu tilefni þykir rétt að vekja athygli á ákvæðum 107. gr. gjaldþrotaskiptalaga nr. 21/1991, sem og ákvæðum 104. gr. sömu laga. Að mati stofnunarinnar verður að telja líklegt að sömu sjónarmið yrðu lögð til grundvallar svári við þessari spurningu, þ.e.a.s. að greiðslan muni skiptast hlutfallslega milli ábyrgðaraðilanna.⁹ Til fróðleiks fylgir þessu bréfi yfirlit sem sýnir hvernig talið er að kröfur vegna innstæðutrygginga vegna Icesave reikninga Landsbankans skiptist milli Íslands, Bretlands og Hollands.

Þá var spurt hvort frumvarp það, sem hér um ræðir, stæðist að mati Ríkisendurskoðunar ákvæði 40. og 41. gr. stjórnarskrár. Formlega séð er það ekki ríkið sem er að taka lán, einungis að gangast í ábyrgð fyrir því. Þá felur þessi lagasetning heldur ekki í sér greiðsluskuldbindingu af hálfu ríkissjóðs á þessu ári. Að mati Ríkisendurskoðunar verður í fljótu bragði ekki komið auga á þau sjónarmið sem girða að formi til fyrir lagasetningu af þessu tagi.

Einnur Þrasar

Ás Þóttir Þjórnar

⁹ Sjá og til fróðleiks umfjöllun Páls Sigurðsson, prófessors í riti sínu Kröfuréttur, Reykjavík 1992, bls. 89 og áfram.

Fylgiskjal 1
Kröfur vegna Icesave innstæðutrygginga á Ísland, í Bretlandi og í Hollandi

Icesave Holland	EUR	ISK
Innstæðutryggingar Íslands (ábyrgð upp að 20.887 EUR)	1.329.242.850	240.087.843.567
Innstæðutryggingar Hollands (ábyrgð 20.887 - 100.000 EUR)	55.536.138	10.030.937.246
Ótryggt - Retail (469 aðilar)	40.000.000	7.224.800.000
Ótryggt - Wholesale (30 aðilar)	249.506.683	45.065.897.083
Samtals	1.674.285.671	302.409.477.896

Icesave Bretland	GBP	ISK
Innstæðutryggingar Íslands (ábyrgð upp að 16.873 GBP)	2.350.000.000	489.716.500.000
Innstæðutryggingar Bretlands (ábyrgð 16.873 - 50.000 GBP) *)	1.632.435.572	340.183.248.849
Ótryggt - Wholesale (yfir 100 aðilar)	544.553.275	113.479.456.977
Samtals	4.526.988.847	943.379.205.826

Samtals	ISK
Innstæðutryggingar Íslands	729.804.343.567
Innstæðutryggingar Hollands	10.030.937.246
Innstæðutryggingar Bretlands	340.183.248.849
Ótryggt - Retail	7.224.800.000
Ótryggt - Wholesale	158.545.354.061
Samtals	1.245.788.683.722

*) Bresk stjórnvöld lýstu yfir í okt. 2008 að þau ábyrgðust öll innlán hjá einstaklingum (retail)

Skráð gengi Seðlabanka Íslands 7. júlí 2009:	GBP	208,39
	EUR	180,62

Fjárlaganefnd Alþingis
b.t. Gunnars Svavarssonar,
Alþingi
150 Reykjavík.

31. október 2008

F-79
LÖ/bb

Vísað er til erindis nefndarinnar, dags. 15. október sl., þar sem bent er á að í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreikning fyrir árið 2006 hafi Ríkisendurskoðun áréttað þá afstöðu sína að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar hvort fella beri Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings. Jafnframt er í bréfi nefndarinnar bent á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um skuldbindandi samninga ráðuneyta og styrkveitingar ríkissjóðs á árinu 2006 sé þessi ábyrgð ekki tilgreind sbr. ofangreint.

Til svars erindinu tekur Ríkisendurskoðun fram að í ríkisreikningi ber að fjalla um bókhald og reikningskil ríkisaðila, sbr. 1. kafli fjárreiðulaga nr. 88/1997. Í 2. gr. laganna er að finna skilgreiningu á hugtakinu ríkisaðili. Samkvæmt henni telst sá vera ríkisaðili, sem fer með ríkisvald og þær stofnanir og fyrirtæki, sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins.

Í 3. gr. er fjallað um flokkun í ríkisreikningi. Þar er í 4. tölulið mælt fyrir um að til D-hluta ríkisreiknings skuli teljast fjármálastofnanir ríkisins, þar með taldir bankar og váttryggingarfyrirtæki í eigu ríkisins enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélag. Í athugasemdum við nefndan 4. tölulið 3. gr. í frumvarpinu að fjárreiðulögunum sagði m.a. svo:

“Hér er átt við starfsemi peningayfirvalda, viðskiptabanka ríkisins og annarra fjármálastofnana þess. Auk Seðlabanka Íslands teljast til fjármálastofnana ýmsir þeir aðilar sem taka við innlánnum og stofna til skulda, veita lán á almennum markaði eða stunda váttryggingarstarfsemi. Ríkisbankarnir eru Búnaðarbanki Íslands og Landsbanki Íslands. Af öðrum fjármálastofnun ríkisins má nefna Póstgíróstofuna, Samábyrgð Íslands á fiskiskipum og Viðlagatryggingu Íslands.”

Af ofansögðu sýnist glögglega mega ráða að það sé grundvallarskilyrði við flokkun í D-hluta ríkisreiknings að um sé að ræða fjármálastofnanir í eigu ríkisins.

Rétt er að benda á að skv. 1. tölulið 3. gr. skal í A-hluta ríkisreiknings m.a. flokka verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóði, öryggis- og eftirlitsstofnanir og þjónustustofnanir við ríkisaðila sem starfa samkvæmt sérstökum lögum þótt

kostnaður af starfsemi þeirra sé ekki greiddur af almennu skattfé. Svofellda skýringu á þessu ákvæði er að finna í athugasemdum við frumvarp til fjárreiðulaga:

“Í undantekningartilvikum er starfsemi aðila A-hluta ekki fjármögnuð af skattfé heldur af þjónustugjöldum og er gjaldskrá þeirra ætlað að standa undir tilkostnaði að fullu. Er hér einkum átt við ríkisstofnanir sem eru starfræktar til að framfylgja ákveðinni lagasetningu eða stefnu stjórnvalda, svo sem um Tryggingaeftirlitið og Brunamálastofnun ríkisins og enn aðrar sem hafa nánast það hlutverk eitt að þjóna öðrum ríkisaðilum, t.d. Ríkiskaup, Lánasýsla ríkisins og húsameistari ríkisins. Með ríkisaðilum er einnig átt við stofnanir eða fyrirtæki sem hafa með höndum starfsemi sem lúta ákvörðunarvaldi stjórnvalda eða eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 2. gr. Hér falla undir m.a. verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóðir og öryggis- og eftirlitsstofnanir.”

Með sama hætti og að því er varðar flokkun í aðra hluta ríkisreiknings er í þessu efni gengið út frá því að um ríkisaðila sé að ræða, sbr. áður nefnd 2. gr. laganna.

Með lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta var stofnaður sérstakur tryggingasjóður, Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfest ses. Í 2. gr. laganna er mælt svo fyrir að sjóðurinn sé sjálfseignarstofnun er starfi í tveimur sjálfstæðum deildum. Í almennum athugasemdum með frumvarpi að ofangreindum lögum er m.a. gerð grein fyrir því að þáverandi Tryggingasjóður viðskiptabanka hafi verið stofnaður 1985 sem ríkisstofnun. Sama ár hafi Tryggingasjóður sparisjóða verið gerður að samtryggingarsjóði í formi sjálfseignarstofnunar. Rétt er að rifja upp að á þeim tíma, sem hér um ræði, voru allir innlendir viðskiptabankar í eigu ríkisins. Í athugasemdum við 2. gr. ofangreinds frumvarps segir svo orðrétt:

“Lagt er til að sjóðurinn verði sjálfseignarstofnun eins og Tryggingasjóður sparisjóða er nú. Tryggingasjóður viðskiptabanka er hins vegar ríkisstofnun. Fram til 1998 voru Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands ríkisbankar og nutu ríkisábyrgðar. Nú eru allir viðskiptabankar hins vegar reknir í formi hlutafélaga og njóta því ekki ríkisábyrgðar. Ekki þykir ástæða til að hinn nýi tryggingasjóður verði rekinn sem ríkisstofnun. Þykir fara best á því að sjóðurinn verði rekinn sem sjálfseignarstofnun, enda kemur þá skýrt fram að aðilar að sjóðnum eiga ekki það fé sem í honum liggur. Sjálfseignarstofnun er einnig vel þekkt rekstrarform þótt það sé reyndar ekki vel skilgreint í lögum.”

Svo sem ráða má af nafngiftinni “sjálfseignarstofnun” þá er þar ekki um félag að ræða. Um réttarstöðu þeirra er þó fjallað í félagarétti enda er við stofnun þeirra og skipulag á margan hátt fylgt svipuðum reglum og gilda um félög. Megineinkenni sjálfseignarstofnana og það sem greinir þær frá félögum er að hvorki stofnendur þeirra og né þeir, sem starfa innan þeirra, eiga hana heldur á hún sig sjálf eins og heiti þessa rekstrarforms ber með sér. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnu samkvæmt lögum þessum verður sjálfseignarstofnun til með þeim hætti að reiðufé eða önnur fjárverðmæti eru afhent óafturkallanlega með erfðaskrá, gjöf eða öðrum gerningi til ráðstöfunar í þágu sérgreinds markmiðs, enda fullnægi afhendingin að öðru leyti ákvæðum laganna.

Sjálfseignarstofnun fer ein með eignarrétt yfir fjármunum stofnunar og er sjálfstæðri stjórn falin meðferð og ráðstöfun þeirra í samræmi við lögbundin fyrirmæli eða fyrirmæli í stofnskrá eða samþykktum. Um rekstrarformið sjálfseignarstofnun gilda að öðru leyti tilvitnuð lög um sjálfseignarstofnanir er reka atvinnu og eiga þau við starfsemi sjóðsins eftir því sem við á.

Með vísan til þess, sem hér að framan hefur verið rakið, og þá einkum ótvíræðra fyrirmæli 2. gr. laga nr. 98/1999 hefur Ríkisendurskoðun talið rangt að færa sjálfseignarstofnunina Tryggingasjóð innstæðueigenda í D-hluta ríkisreiknings. Af sömu ástæðum var ekki vikið að sjóð þessum og ábyrgðum, sem á honum hvíldu í skýrslu stofnunarinnar um skuldbindandi samninga ráðuneyta og styrkveitingar ríkissjóðs á árinu 2006.

Ríkisendurskoðun tekur jafnframt fram að hún lítur svo á að með innleiðingu á ákvæðum tilskipunar 94/19/EB um innlánatryggingakerfi, sbr. lög um innstæðu-tryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, hafi stjórnvöld uppfyllt þá skyldu að koma á fót innlánstryggingasjóði þar sem jafnræðis væri gætt um að allir innlánshafar hjá íslenskum viðskiptabönkum njóti sambærilegrar lágmarks tryggingar. Umræddur sjóður er þó hvað sem öðru líður hvorki eign ríkisins né hefur íslenska ríkið heldur samkvæmt lögnum, sem um sjóðinn gilda, borið ábyrgð vegna tapaðra innstæða. Skyldur ríkisins fólust samkvæmt tilskipuninni einungis í því að sjá til þess að umræddum sjóði yrði komið á fót í samræmi við ákvæði EES. Ekkert þykir enn hafa komið í ljós, sem bendir sérstaklega til þess að íslensk stjórnvöld hafi með einhverjum hætti vanrækt skuldbindingar sínar við að koma á viðhlýtandi tryggingasjóði né vanrækt skuldbindingar um að gæta þess að innlánsstofnanir greiði í sjóðinn með þeim hætti, sem tilskipunin og löggjöfin kveða á um.

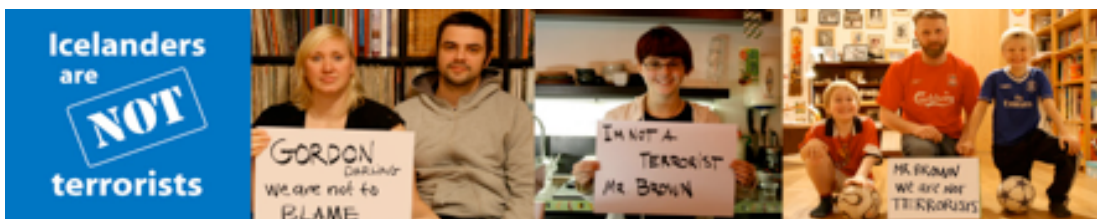
Loks skal tekið fram að stofnuninni er ókunnugt um að annars staðar í íslenskri löggjöf sé að finna bein fyrirmæli um að ríkið beri ábyrgð á innstæðum erlendra innlánsseiganda sem „hafa verið að falla á ríkissjóð“ eins og segir í bréfi nefndarinnar. Af þeim sökum hefur hún við endurskoðun ríkisreiknings ekki gert athugasemdir í þá veru að láðst hafi að geta ábyrgða að þessu tagi. Eins og kunnugt er skal A-hluti ríkisreiknings geyma slíkar upplýsingar, sbr. d. liður 2. töluliðar b. liðar 8. gr. fjárreiðulaga.

ALÞINGI
B.T. FJÁRLAGANEFNDAR
AUSTURSTRÆTI 8-10
150 REYKJAVÍK

UMSÖGN UM ICESAVE SAMNINGA

UMSÖGN INDEFENCE HÓPSINS TIL FJÁRLAGANEFNDAR ALÞINGIS
UM ICESAVE SAMNINGA OG FRUMVARP TIL LAGA UM
RÍKISÁBYRGÐ, SBR. ÞSKJ. 204 -136. MÁL.

REYKJAVÍK, 10. JÚLÍ 2009



Efnisyfirlit

Inngangur	3
Um Icesave lánasamningana	3
Málstaður og samningsstaða Íslands.....	3
Umboð, aðferðafræði og árangur Icesave samninganefndar	4
Icesave deilan frá sjónarhorni breskra og hollenskra stjórnvalda.....	4
Samningsstaða Íslands gefin eftir frá upphafi	4
Of þröngt umboð íslensku samninganefndarinnar.....	4
Óljósri lagalegri ábyrgð breytt í bindandi skuldabréf.....	5
Brussel viðmið sniðgengin	5
Ofmetinn hagur af lánakjörum fyrirbyggjandi samninga	6
Lakari vaxtakjör á láni Breta	6
Ekkert tillit tekið til efnahagsskaða vegna aðgerða Breta.....	6
Geta íslenska ríkisins til að efna Icesave samningana	7
Icesave skuldin verður yfir 400 milljarðar ISK.....	7
Hvar á að fá gjaldeyrinn?	7
Sérkennilegur seinangangur í upplýsingamiðlun.....	7
Vaxtagjöldin falla að öllu leyti á ríkissjóð	8
Ólíklegt að ríkissjóður afli nægjanlegs gjaldeyris með sjálfbærum hætti.....	8
Gjaldeyrishöft til frambúðar?	9
Hörð samkeppni um erlendan gjaldeyri	9
Ekki sjálfgefið að kaupa megi nægan gjaldeyri á markaði	9
Íslenska krónan verður veik næstu árin.....	9
Ekki leitað til lánshæfismatsfyrirtækja.....	10
Engin áhættugreining á eignasafni Landsbankans.....	10
Greiðsluþol ríkissjóðs ekki metið á trúverðugan hátt	11
Samningsstaða Íslands við vanefndir - afleiðingar	11
Endurskoðunarákvæði eru á forsendum lánveitanda og AGS.....	11
Er endurskoðunarákvæðið orðið virkt?.....	12
Of víðtækar gjaldfellingarheimildir	12
Alþingi settar skorður.....	12
Hvað ef neyðarlögin halda ekki?	12
Gjaldfellingarheimildirnar veikja samningsstöðu Íslands.....	13
Aðfarahæfi eigna og afsal fullveldis	13
Lögmenn vara við afsali á friðhelgi fullveldis.....	13
Enginn fyrirvari um neyðarlögin	14
Af hverju er í lagi að segja nei	14
Lán AGS og Norðurlandanna eru ekki tengd lausn Icesave deilunnar	14
Niðurlag	15
Alþingi ber að hafna fyrirbyggjandi frumvarpi.....	15
Um InDefence hópinn	17

Inngangur

Með bréfi frá skrifstofu Alþingis, dags. 3. júlí sl. var óskað umsagnar InDefence hópsins um Icesave samningana eigi síðar en 10. júlí 2009. InDefence hópurinn þakkar beiðnina og meðfylgjandi er umsögn hópsins ásamt fylgiskjölum. Í hnotskurn er niðurstaða hópsins sú að fyrirliggjandi samningar séu óviðunandi og skynsamlegast sé að hafna ríkisábyrgð á þeim en hvetja til nýrra samningaviðræðna þar sem meira tillit yrði tekið til hinnar erfiðu og fordæmalausu stöðu Íslands. Rökum hópsins verða gerð skil hér á eftir.

Um Icesave lánasamningana

Þann 5. júní sl. var skrifað undir tvo lánasamninga þar sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) var skuldari og íslenska ríkið ábyrgðaraðili en hollenska ríkið og breska ríkið lánveitendur. Lán breska ríkisins nemur í mesta lagi 2,35 milljörðum punda en lán hollenska ríkisins nemur um 1,33 milljörðum evra. Lánstíminn er frá 1. janúar 2009 til ársloka 2023. Lánin bera 5,55% vexti og á fyrstu sjö árum samninganna þarf ekki að greiða af höfuðstól lánsins en þó verður hægt að greiða inn á hann hvenær sem er á samningstímanum, en þó aldrei minna en eina milljón í mynt viðkomandi samnings. Samkvæmt samningunum fær TIF framselda kröfu breska og hollenska ríkisins í þrotabú Landsbanka Íslands hf. og ber TIF að greiða hollenska og breska ríkinu allar útgreiðslur úr þrotabúinu í samræmi við hlutfallslegan rétt ríkjanna.

InDefence hópurinn hefur lagt sig fram við að safna upplýsingum sem tengjast Icesave-lánasamningunum, greina þær og koma þeim á framfæri við þingmenn og almenning. Hópurinn beitti sér m.a. fyrir því að samningarnir ásamt fylgiskjölum yrðu birtir þingmönnum, en upphaflega stóð það ekki til. Hópurinn hefur farið ítarlega yfir Icesave samningana, ákvæði þeirra, réttaráhrif og efnahagsleg áhrif af beinni ábyrgð ríkissjóðs fyrir öllum skuldum sem geta fallið til af samningunum.

Málstaður og samningsstaða Íslands

Það hlýtur að vera eðlileg krafa Íslendinga að ríkisstjórn og embættismenn þeirra leiti allra leiða til þess að verja hagsmuni þjóðarinnar og að búa til sterkustu samningsstöðu sem völ er á í deilunni við Hollendinga og Bretar um Icesave reikninganna. Vissulega geta Bretar og Hollendingar vísað til glæfralegs athæfis íslenskra banka og slælegs eftirlits íslenskra eftirlitsstofnana og stjórnvalda þegar þeir byggja upp málstað sinn. Á móti þessum málflutningi Bretar og Hollendinga eiga Íslendingar sér einnig málstað. Fyrsta krafa íslenskra skattgreiðenda hlýtur að vera sú að kröfur Bretar og Hollendinga eigi sér trausta lagalega stöð. Kröfur Hollendinga og Bretar byggja á óskýru og ófullnægjandi regluverki ESB um innstæðutryggingar og því er eðlilegt að ríki ESB taki þátt í að axla þá ábyrgð. Einnig eiga Íslendingar kröfu á því að áður en að gengið er að kröfum Bretar og Hollendinga á grundvelli siðferðislegra forsendna (í ljósi þess að ekki fæst skorið úr um lagalegar forsendur) sé tekið fullt tillit til þess skaða sem einkum Bretar hafa veitt íslenskum skattgreiðendum með beitingu hryðjuverkalaga gegn Seðlabanka Íslands og eignum íslenska ríkisins. Ennfremur verður að taka tillit til þess skaða sem breskir ráðamenn hafa valdið Íslendingum með stóryrtum yfirlýsingum í garð Íslendinga í alþjóðlegum fjölmiðlum. Síðast en ekki síst hlýtur það að vera skylda Íslendinga að veita viðnám við þeirri undirróðurstarfsemi, sem Hollendingar og Bretar hafa beitt gegn smáþjóð, m.a. með því að nota sér áhrif sín innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Umboð, aðferðafræði og árangur Icesave samninganefndar

Icesave deilan frá sjónarhorni breskra og hollenskra stjórnvalda

Þegar afstaða er tekin til Icesave samningana og samningsstöðu Íslendinga er gríðarlega mikilvægt er að hafa í huga að bresk og hollensk stjórnvöld hafa þegar greitt Icesave innistæðueigendum langt umfram þá lágmarkstryggingarupphæð (20.887 Evrur) sem EES regluverkið tilgreinir. Í tilviki Bretlands var um að ræða greiðslu á öllum innstæðum innan Icesave utan þeirra sem voru í eigu fagaðila. Í tilviki Hollands greiddi ríkið öllum innstæðueigendum upp að 100.000 Evrur. Hér var um að ræða einhliða ákvarðanir þessara stjórnvalda sem miðuðu fyrst og fremst að því að auka traust á eigin bankakerfi, sem voru í talsverðri áhlaupshættu á síðustu þremur mánuðum ársins 2008. Frá sjónarhorni breskra og hollenskra stjórnvalda snýst Icesave deilan um að endurheimta þessa peninga, bæði andvirði lágmarkstryggingarinnar og að auki umframgreiðslur sínar. Í ljósi þess að innstæða TIF dugar tæplega fyrir 2% af samanlögðum endurgreiðslum á lágmarkstryggingarupphæðinni í Bretlandi og Hollandi var brýnasta samningsmarkmið þarlendrar stjórnvalda að knýja íslensk stjórnvöld til að viðurkenna ábyrgð TIF á allri lágmarkstryggingarupphæðinni og ábyrgð íslenska ríkisins á TIF.

Samningsstaða Íslands gefin eftir frá upphafi

Stefán Már Stefánsson, prófessor, Lárus Blöndal, hrl., breska lögfræðistofan Mishcon de Reya og fleiri hafa bent á að innstæðutilskipun ESB kveði ekki á um skyldur um ríkisábyrgð fyrir innstæðutryggingasjóð. Það að gerð er sérstök krafa af hálfu Hollendinga og Breta í Icesave-samningunum um að Alþingi samþykki sérstaka ríkisábyrgð og það sé gildisskilyrði samninganna er bein staðfesting á því að ríkisábyrgð gildi ekki um útgreiðslukröfur innstæðutryggingasjóðanna. Í það minnsta er regluverk EES óskýrt og ófullnægjandi að þessu leyti, sem endurspeglast best í þeim breytingum sem ESB ríkin sjálf eru að gera á þessu regluverki í kjölfar bankahrunsins á Íslandi. Í þeirri miklu óvissu sem ríkir um lagalega skyldu íslenska ríkisins til að ábyrgjast alla lágmarkstryggingarupphæðina fyrir Icesave reikningana felst mikilvæg samningsstaða fyrir Íslendinga, eins og bent er á í minniblaði bresku lögfræðistofunnar Mishcon de Reya. Sú samningsstaða virðist hafa verið algjörlega gefin eftir frá upphafi af íslensku samninganefndinni. Hvergi er vitnisburður um að hún hafi verið tilbúin til að slíta samningaviðræðum og fara fram á að Bretar og Hollendingar sæki kröfur sínar á grundvelli lagalegra raka. Yfirlýstur vilji íslensku samninganefndarinnar til að beita slíkum afarkostum, ef ekki væri tekið nægjanlegt tillit til hagsmuna Íslendinga, hefði að öllum líkindum tryggt hagstæðari samninga. Þess má geta að samningsstaðan er í sjálfu sér enn fyrir hendi, ef Alþingi hafnar ríkisábyrgð á fyrirliggjandi Icesave samningum.

Of þröngt umboð íslensku samninganefndarinnar

Eftirgjöf á samningsstöðu Íslendinga að þessu leyti er skýr í erindisbréfi Icesave samninganefndarinnar frá fjármálaráðherra, dags 24. febrúar 2009. Þar er gengið út frá því að samkomulag hafi náðst um að Íslendingar bæru ábyrgð á endurgreiðslu innstæðna í útibúum

Íslensku bankanna erlendis í samræmi við ákvæði lagaramma EES um lágmarkstryggingu innstæðna. Samkvæmt þessu bréfi er hlutverk íslensku samninganefndarinnar að ganga frá lánasamningum við bresk og hollensk stjórnvöld. Þótt samninganefndinni sé gert að sækja hagstæð lánakjör á grundvelli sérstæðrar stöðu Íslendinga og galla á EES regluverki um innistæðutryggingar, er ljóst að orðrétt túlkun á þessu erindisbréfi þrengir mjög að umboði samninganefndarinnar til að ná hagstæðum samningum með því að nýta öll þau spil sem Íslendingar höfðu á hendi í þessu máli. Að mati InDefence er ámælisvert að samninganefndin hafi ekki fengið viðtækara umboð til að semja um Icesave málið, enda er næsta víst að betri kjör hefðu fengist ef fleiri samningsmarkmið hefðu verið höfð að leiðarljósi en vaxtakjör og greiðsluskilmálar.

Óljósri lagalegri ábyrgð breytt í bindandi skuldabréf

Í ljósi þessa var samningsstaða Íslendinga mjög veik. Samningaviðræður snérust um lánakjör og í stað þess að tiltaka og útfæra þau pólitísku viðmið - þ.e.a.s. Brussel viðmiðin - sem lagt var upp með urðu Icesave samningarnir í raun skuldabréf. Í Brussel viðmiðunum, sem Alþingi samþykkti með þingsályktunartillögu sinni frá 5. desember 2008¹, er ríkistjórninni gefin heimild til að ganga til samninga á grundvelli þess að tekið verði:

„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“.

Í samningunum er hins vegar einfaldlega lögfest greiðsluskylda Íslendinga á allri lágmarkstryggingarupphæðinni, skilgreint lánafyrirkomulag og greiðslubyrði, og tiltekin þau úrræði sem Bretar og Hollendingar geta beitt ef íslenska ríkið stendur ekki skilyrðislaust í skilum á lánunum. Öll áhætta og allur kostnaður vegna endurgreiðslu á lágmarkstryggingarupphæðinni fellur á Íslendinga. Fulltrúar samninganefndarinnar hafa sagt að tekið hafi verið tillit til Brussel viðmiðanna í lánskjörunum (vextir og sjö ára skjól) og upptökuákvæðinu. Þetta telur InDefence ranga túlkun. Samningurinn er ekki í samræmi við Brussel viðmiðin.

Brussel viðmið sniðgengin

Vaxtakjörin munu líklega leiða til greiðsluþrots ríkisins og upptökuákvæðið er afar veikt og hefur trúlega lítið sem ekkert gildi, eins og nánar verður vikið að. Sjálf Brussel viðmiðin eru ekki einu sinni tilgreind í samningunum og ekki útskýrt á hvaða hátt tillit var tekið til þeirra í samningsgerðinni. Af birtum og óbirtum bréfaskriftum og minnisblöðum tengdum samningaferlinu, sem sum eru tiltæk á vefsvæðinu island.is, má vera ljóst að lítið sem ekkert tillit var tekið til þeirra hluta Brussel viðmiðanna sem áttu að vernda hagsmuni Íslendinga. Það vekur furðu InDefence að Brussel viðmiðin eru ekki einu sinni tilgreind í samningnum, sem samkvæmt *Common Law* lögsögu þýðir að þau muni ekki hafa lagalegt gildi ef Bretar og Hollendingar sættast á endursamningu, ef kemur til greiðsluþrots íslenska ríkisins. Þetta er ámælisvert.

Augljóst er t.d. að ekki var farið eftir þriðja ákvæði Brussel viðmiðanna, þar sem tilgreint er að “[s]tofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í [samningaviðræðum]”. Elvira Méndez Pinedo, doktor í Evrópurétti, hefur í skýrslu fyrir

¹ Þingskjal 219-177.mál

Borgarahreyfinguna bent á vannýtt tækifæri Íslendinga í þessu sambandi. Burt séð frá Brussel viðmiðunum, þá er það grundvallaratriði í samningatækni að þegar veikari aðili semur við sterkari aðila, eins og ríkisstjórn Íslands hefur viðurkennt að hafi verið tilfellið þegar samið var um Icesave, þá er mikilvægt að fá óháðan eða utanaðkomandi aðila til að leiða samingaviðræður eða a.m.k. til að meta sanngirni þeirra samninga sem aðilarnir koma sér saman um. Fulltrúar íslenskra stjórnvalda hafa margoft lýst veikri samningsstöðu sinni gagnvart breskum og hollenskum stjórnvöldum (sem nutu liðsinnis Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og sumra Evrópuríkja) í deilum um lausn Icesave málsins. Það er furðulegt að íslensk stjórnvöld hafi ekki farið fram á að hlutlaus þriðji aðili kæmi að samningagerðinni til að tryggja betur hagsmuni sína. Í ljósi þess að Brussel viðmiðin eru mun hagfelldari fyrir Íslendinga en fyrirliggjandi Icesave samningar, má leiða líkum að því að aðkoma stofnanana og annarra ríkja ESB hefðu tryggt Íslendingum mun betri útkomu en raun bar vitni. Nefna má að Frakkar reyndu að miðla málum strax í haust, en einhverra hluta vegna misstu íslensk stjórnvöld samningana úr evrópsku ferli í tvíhliða ferli sem líklega hefur kostað Ísland aðstoð úr bjargráðasjóði ESB (e. *Macro Financial Assistance*), sbr minnisblað Stefáns Hauks Jóhannssonar sendiherra í Brussel², en einnig má ráða þetta af samtölum InDefence við evrópska embættismenn.

Ofmetinn hagur af lánakjörum fyrirliggjandi samninga

Að mati InDefence er rangt að halda því fram að íslenska samninganefndin hafi náð að bæta vaxtakjör um 1,15%. Í október var skrifað undir minnisblað (*Memorandum of Understanding*) við hollenska ríkið þar sem kveðið var á um 6,7% vexti. Þá voru lágmarksviðmiðunarvextir OECD á langtímalánum í Evrum 5,19%³ og álag á grunnvexti því 1,51%. Í júní þegar lánasamningur vegna Icesave var undirritaður höfðu sömu viðmiðunarvextir lækkað í 4,29%, svo umsamdir 5,55% vextir svára til 1,26% álags á grunnvexti. Hið rétta er að samninganefndin náði að lækka álag á grunnvexti um 0,25%. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að ávöxtunarkrafa á skuldabréf útgefin af breska og hollenska ríkinu til 15 ára er um 4,30% án uppgreiðsluákvæðis. Þar sem vextir munu að fullu lenda á ríkissjóði hefði til dæmis verið heppilegra að semja um lægri vexti fyrstu sjö árin en hærri vexti átta árin þar á eftir. Við það hefði sú fjárhæð sem falla mun á ríkissjóð eftir sjö ár lækkað og meira hald hefði verið í hinu svonefnda “sjö ára skjóli”..

Lakari vaxtakjör á láni Breta

Einkennilegt er að lánasamningur við Breta miði einnig við vexti OECD á lánum í Evrum, þar sem lágmarksviðmiðunarvextir OECD í pundum í júní voru töluvert lægri. Vaxtaálag á láni Breta er því 1,61% og kjörin fyrir Íslendinga þar með lakari en á láni Hollendinga. Þetta kemur á óvart þar sem því er haldið fram að tekið hafi verið tillit til afleiðinga beitingar hryðjuverkalaga. Þvert á móti virðist sem að Bretar myndu græða meira á þeim lánakjörum sem skilgreind eru í Icesave samningunum heldur en Hollendingar.

Ekkert tillit tekið til efnahagsskaða vegna aðgerða Breta

Að lokum vekur það furðu okkar að í Icesave samningnum við Breta er ekkert tillit tekið til þess efnahagsskaða sem Bretar ollu Íslendingum með beitingu hryðjuverkalaga þann 8. október 2008. Svo virðist sem að íslensk stjórnvöld hafi ekki gert neina tilraun til að meta þennan skaða og

² Minnisblað dags. 21. nóv. 2008, fylgiskjal 12 á island.is, efni: ECOFIN fundur 4. nóv. 2008.

³ Sjá upplýsingar um viðmiðunarvexti OECD hér <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/39085945.xls>

Þ.a.l. hafa yfirlýsingar og kröfur íslensku samninganefndarinnar í þessu sambandi varla verið teknar alvarlega af samninganefndum Breta og Hollendinga. Formaður íslensku samninganefndarinnar tjáði InDefence hópnum að samningarnir og lánakjörin hafi tekið mið af þeim skaða sem Bretar ollu Íslendingum með beitingu hryðjuverkalaganna. Hins vegar gat hann ekki bent á nein efnisatriði til að styðja þessa fullyrðingu. Í ljósi þess að lánakjörin í breska samningnum eru lakari en í þeim hollenska má ljóst vera að ekkert tillit var tekið til þess skaða sem Bretar ollu Íslendingum. Þetta er ámælisvert.

Geta íslenska ríkisins til að efna Icesave samningana

Eins og rakið er hér að neðan eru ýmis rök sem hníga að því að Icesave skuldbindingar verði greiðsluþoli íslenska ríkisins ofviða.

Icesave skuldin verður yfir 400 milljarðar ISK

Skuldir íslenska ríkisins hafa hrannast upp í kjölfar bankahrunsins í október síðastliðnum. Mikið af þessum skuldum er í íslenskum krónum. Með Icesave samningunum er ríkið að taka á sig stóra fjárskuldbindingu í erlendri mynt, evrum annars vegar og pundum hins vegar. Miðað við fyrirliggjandi forsendur er líklegt að Icesave skuldin verði 415 milljarðar umreiknað í íslenskar krónur árið 2016, þegar greiðslur hefjast. Þessi niðurstaða er líkleg vegna þess að á meðan vextir bætast við höfuðstól Icesave lánasamninganna mun höfuðstóll kröfu TIF í þrotabú Landsbankans ekki bera vexti.

Hvar á að fá gjaldeyrinn?

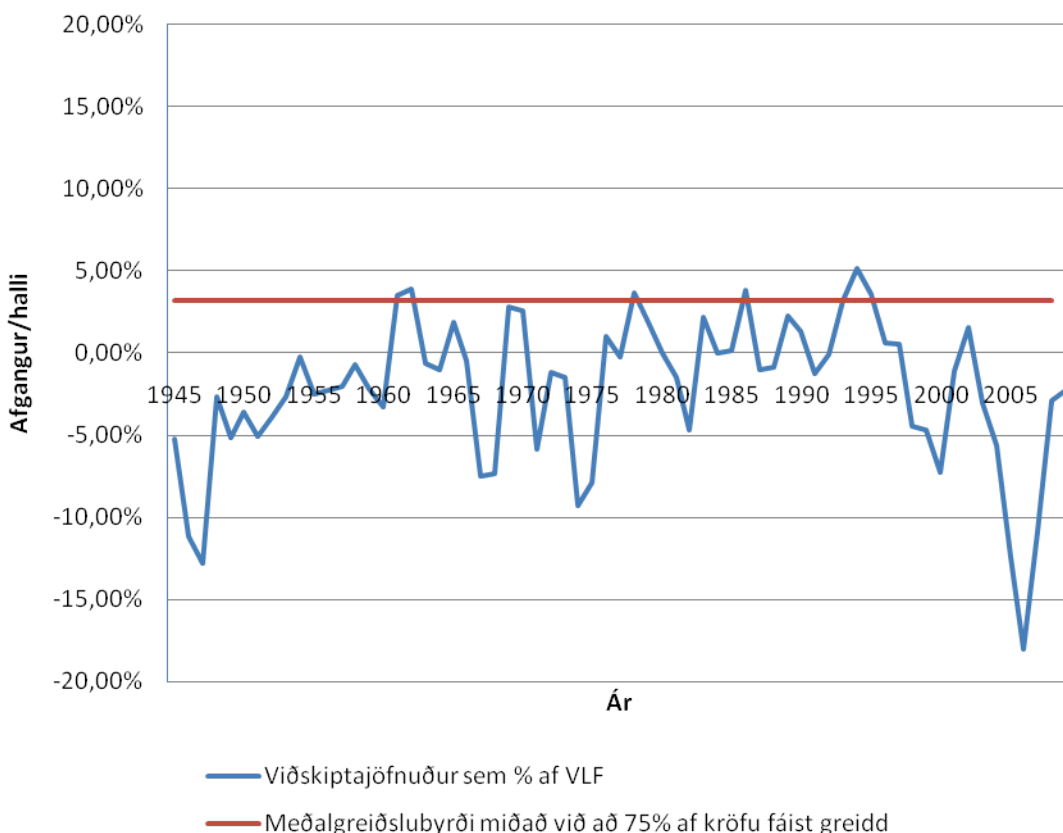
Ólíkt ýmsum öðrum gjaldeyrislánum sem íslenska ríkið er að taka um þessar mundir þá fær ríkið ekki vaxtaberandi eign á móti þeirri ríkisábyrgð sem það tekur á efnunum Icesave lánasamninganna. Sé tekið mið af veikri stöðu íslensku krónunnar og mikils þrýstings á hana næstu árin vegna hagsmuna svokallaðra krónubræfaeigenda, þá verður afar erfitt fyrir ríkið að afla sér þess gjaldeyris sem þarf til að greiða Icesave lánasamningana. Þetta getur ríkið gert með því að tryggja að hagstæður viðskiptajöfnuður, í heild eða hluta, renni til ríkisins eða þá að ríkið sé rekið með myndarlegum afgangi sem síðan er nýttur til að kaupa gjaldeyri. Sagan segir okkur að hvort tveggja verður afar erfitt. Það verður væntanlega óhjákvæmilegt að viðhalda gjaldeyrishöftum og skilaskyldu gjaldeyris í því skyni að tryggja íslenska ríkinu þann gjaldeyri sem til þarf. Slíkt fyrirkomulag er til þess fallið að hrekja öflug fyrirtæki frá Íslandi. Eigi ríkið að skila rekstrarafgangi þarf að skera niður kostnað og auka tekjuöflun ríkisins. Niðurskurður í ríkisfjármálum og hækkun skatta á sama tíma er vart líkleg til að örva atvinnulíf í vanda. Jafnvel þótt slíkt takist, þ.e. að ná tökum á ríkisfjármálunum, þá þarf ríkið að kaupa gjaldeyri af öðrum. Hver vill selja þann gjaldeyri og fá á móti íslenskar krónur? Er gert ráð fyrir því að hér verði búið að taka upp erlenda mynt, t.d. með inngöngu í ESB? Ef um slíkar forsendur er að ræða þarf ríkisstjórnin að gera grein fyrir þeim.

Sérkennilegur seinagangur í upplýsingamiðlun

Frá því samningurinn var kynntur hefur InDefence hópurinn kallað eftir upplýsingum um þær efnahagslegu forsendur sem samninganefndin studdist við þegar samið var um Icesave skuldabréfin. Þessar upplýsingar hafa ekki fengist og grunur leikur á að ekkert slíkt hafi legið til grundvallar heldur hafi verið reiknað "eftir á" hvernig skuldbindingin félli á íslenska þjóðarbúið.

Vaxtagjöldin falla að öllu leyti á ríkissjóð

Samkvæmt útreikningum InDefence eru hverfandi líkur á því að nægur afgangur verði á viðskiptum við útlönd til að greiða Icesave skuldbindingu Íslendinga að sjö árum liðnum. Í útreikningi InDefence, sem kynntur var fyrir fjárlaganefnd, 8. júlí s.l. kemur fram að ríkissjóður muni alltaf þurfa að taka á sig 241 milljarðs króna greiðslu vaxta, hvort sem höfuðstóll lánsins fæst greiddur með eignum Landsbankans eða ekki. Þetta er vegna þess að vextir á kröfuna eru svokölluð eftirstæð krafa. Þar sem almennar kröfur í þrotabú Landsbankans munu ekki einu sinni fást greiddar munu eftirstæðar kröfur alls ekki fást greiddar.



Mynd 1 - Viðskiptajöfnuður árána 1945 til 2008 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Til samanburðar er sýnd áætluð meðalgreiðslubyrði af Icesave lánum árin 2016-2023, sem nemur 3,2% af vergri landsframleiðslu miðað við 75% heimtur úr þrotabúi Landsbankans

Ólíklegt að ríkissjóður afli nægjanlegs gjaldeyris með sjálfbærum hætti

Fáist 75% upp í skuldina, eins og fjármálaráðuneytið telur líklegt, munu 415 milljarðar falla á ríkissjóð eftir sjö ár miðað við fast gengi. Þá þurfa íslenskir skattgreiðendur að greiða að jafnaði 64 milljarða króna á ári á árunum 2016 til 2023. Miðað við verga landsframleiðslu eru þetta að

meðaltali 3,2% á ári⁴ og hafa ber í huga að greiða þarf skuldina með erlendum gjaldeyri. Umframgjalddeyrir verður meðal annars til við það að afgangur er á viðskiptum við útlönd, það er; meira er selt frá landinu en flutt inn. Undanfarin 64 ár hefur afgangurinn verið minni en enginn eða -2,2% og einungis í sex ár af þessum 64 hefur orðið meiri afgangur en 3,2% af vergri landsframleiðslu (sjá Mynd 1). Því er ljóst að mikið skilur á milli þess sem vænta má að skili sér, og þess sem þarf, ef miðað er við þá sögulegu þróun sem finnst í gögnum Hagstofunnar, sem ná aftur til ársins 1945. Miðað við þessa útreikninga InDefence eru því hverfandi líkur á að ríkissjóður muni afla gjalddeyris með sjálfbærum hætti til að standa við greiðslu skuldbindinganna. Önnur leið til að afla gjalddeyris til að standa við skuldbindinguna, er að taka lán, en með þeirri leið skánar að sjálfsgöðu skuldastaða ríkisins ekki neitt. Þess ber að geta að Fjármálaráðuneytið hefur ekki enn lagt opinberlega fram áætlun um, hvernig verði staðið við greiðslur af Icesave skuldbindingunni. Þá ber einnig að hafa í huga, að áður en til greiðslu Icesave skuldbindingarinnar kemur, eða 2011, þarf íslenska ríkið að standa skil á greiðslu, eða endurfjármagna um 200 milljarða króna erlend lán (um 1,3 ma Evra), sem tekin voru 2006 og 2008 m.a. til þess að efla gjalddeyrisvaraforðann.

Gjalddeyrishöft til frambúðar?

Einnig er ósvarað þeirri spurningu með hvaða hætti á að færa gjaldeyri frá einkaaðilum til ríkisins. Á að gera það með sköttum? Á að gera það með gjalddeyrishöftum og skilaskyldu? Á að koma á innflutningshöftum í því skyni að auka hagstæðan viðskiptajöfnuð? Hvernig á að standa við Icesave samningana nema með öðrum erlendum lántökum?

Hörð samkeppni um erlendan gjaldeyri

Fyrir utan ríkissjóð eru fjölmargir aðilar skuldsettir í erlendri mynt. Sjávarútvegsfyrirtæki skulda erlendum bönkum í erlendum myntum og sömuleiðis félög í ferðaþjónustu og orkufyrirtækin. Hluti þeirra gjalddeyriskemur sem félög í þessum atvinnugreinum skapa renna því beint til erlendra aðila. Ennfremur eru aðilar með engar tekjur í gjaldeyri skuldsettir í erlendum myntum. Má þar nefna íslensk sveitarfélög og einnig heimili. Þessir aðilar keppa við ríkið um þann gjaldeyri sem útflutningsfyrirtæki afla þjóðarbúinu. Fyrir utan skuldsetningu fyrirtækja í erlendri mynt eiga erlendir aðilar krónueignir fyrir um 630 milljarða króna, sem þeir vilja á einhverjum tímupunkti leysa út í erlendum gjaldmiðlum⁵.

Ekki sjálfgefið að kaupa megi nægan gjaldeyri á markaði

Á síðustu árum hefur markaður með íslenskar krónur verið líflegur. Ástæða þess er sú að það var ofgnótt af erlendu lánsfé. Nú hefur traust á íslenskt efnahagslíf nær horfið og með tilkomu gjalddeyrishafta er ljóst að velta með íslenskar krónur mun ekki verða mikil. Viðskiptaráðherra gefur sér að á hverjum tíma í framtíðinni verði hægt að kaupa erlendan gjaldeyri fyrir íslenskar krónur á markaði. Þessi forsenda er ekki sjálfgefin.

Íslenska krónan verður veik næstu árin

Hafa ber í huga að skuldsetning í erlendri mynt leiðir til þess að gengi íslensku krónunnar mun verða veikt næstu árin, þ.e.a.s. að raungengi krónunnar verður töluvert undir langtímaeðaltali.

⁴ Þskj. 204-136.mál, Tafla 3.

⁵ Peningamál Seðlabanka Íslands, 2009-2, bls. 23-25, <http://sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6993>

Á fundi InDefence hópsins með viðskiptaráðherra þann 6. júlí sl. staðfesti ráðherrann þetta. Þetta gengur þvert á það sem sagt var þegar samningarnir um Icesave voru kynntir 6. júní sl.

Ekki leitað til lánshæfismatsfyrirtækja

Samninganefndin gætti þess ekki að fá lánshæfismatsfyrirtæki til að meta áhrif samninganna á lánshæfismat ríkissjóðs áður en hann var kynntur. Þess má geta að það er hefð við gerð stórra samninga á alþjóðavísu að fara fram á slíkt mat. Sem dæmi má nefna að þetta var vinnuregla hjá íslensku bönkunum áður en ritað var undir stóra lána- og samrunasamninga. Þessi viðskiptavenja var brotin og verður að átélja samninganefndina fyrir þetta í ljósi þeirrar áhættu sem samningarnir fela í sér fyrir lánshæfismat ríkisins sem og annarra íslenskra fyrirtækja og stofnana. Á fundi InDefence með fulltrúum samninganefnarinnar þann 8. júní gerði nefndin ráð fyrir að lánshæfismatið myndi hækka við að gengið yrði frá samningunum án þess að hafa nokkuð fyrir sér í því efni.

Í bréfi fjármálaráðherra til kollega síns í Hollandi þann 3. apríl⁶ er lánshæfismat ríkissjóðs gert að umtalsefni. Í bréfinu vonast fjármálaráðherra til þess að lausn finnist á Icesave deilunni, sem hafa muni jákvæðari áhrif á lánshæfismat ríkissjóðs, en fyrri tillögur. Ljóst er af bréfinu að fjármálaráðherra hafði verulegar áhyggjur af lánshæfismati íslenska ríkisins m.t.t. Icesave skuldbindinga.

Engin áhættugreining á eignasafni Landsbankans

Samkvæmt þeim upplýsingum sem InDefence hefur undir höndum virðist ekki hafa verið gerð úttekt á áhættu eignasafns Landsbankans. Áhættuna má flokka niður í eftirfarandi liði:

1. **Gjaldeyrisáhætta.** Eignir Landsbankans eru í hinum ýmsu myntum og getur gengi þeirra sveiflast innbyrðis ekki síður en gagnvart íslenskri krónu. Skuldbinding TIF og ríkissjóðs er hins vegar í evrum og sterlingspundum.
2. **Innheimtur af eignasafni Landsbankans.** Ríkissjóður og TIF bera m.a. ábyrgð á þeirri upphæð sem eignir Landsbankans skila. Einungis einn aðili hefur staðið fyrir mati á virði eignasafnsins og er það skilanefnd Landsbankans. Samninganefnd Icesave og fjármálaráðuneytið hafa notast við mat sem gerir ráð fyrir að 75% af höfuðstól kröfunnar fái greitt. Engin haldbær rök eða gögn hafa verið sett fram til að styðja þetta mat. Þess má geta að frá því í febrúar og fram í júní lækkaði skilanefnd Landsbankans verðmat sitt á eignasafni bankans um 95 milljarða króna. Samkvæmt fyrirliggjandi Icesave samningum er efnahagur Íslendinga á komandi áratugum nánast algjörlega háður innheimtu af eignasafni Landsbankans. Hversu lágt getur innheimtuhlutfallið orðið án þess að íslenska ríkið lendi í greiðsluþroti vegna Icesave lánanna? Hversu líklegt er að innheimtuhlutfallið verði svo hátt? Þetta eru á meðal þeirra spurninga sem Alþingismenn verða að fá svör við áður en þeir taka afstöðu til Icesave samninganna. Þess má geta að ef heimtur verða eitthvað í líkingu við þær sem einkenndu hina svonefndu Asía-kreppu 1997-1998, þá er ljóst að íslenska ríkið verður langt frá því að geta efnt þær skuldbindingar sem Icesave samningarnir kveða á um.

⁶ Fylgiskjal númer 59 á island.is

3. **Útgreiðslur úr þrotabúinu.** Þar sem vextir af kröfunni falla að fullu á ríkissjóð er mikilvægt að greina hvenær þrotabúið greiðir út til kröfuhafa. Gögn um vænt greiðsluflæði af eignasafninu hafa ekki verið gerð opinber þrátt fyrir að það skaði vart á nokkurn hátt hagsmuni Landsbankans eða kröfuhafa. Vegna neyðarlaganna má gera ráð fyrir því að almennir kröfuhafar muni reyna að hindra útgreiðslur til forgangskröfuhafa. Það mun hafa í för með sér aukna áfallna vexti á kröfuna vegna þess tíma sem hugsanleg málaferli munu taka með tilheyrandi skaða fyrir ríkissjóð. InDefence bendir sértaklega á að skilanefnd og slitastjórn Landsbankans hafa lýst því yfir að þau muni ekki inna af hendi neinar greiðslur úr þrotabúi Landsbankans fyrr en öll dómsmál séu til lykta leidd⁷.

Að mati InDefence hópsins er það grundvallaratriði að settar séu upp nokkrar ólíkar sviðsmyndir og útkoma úr þeim greind ásamt því að tilraun verði gerð til að meta líkur á því að viðkomandi sviðsmynd muni eiga sér stað. Einungis þannig er hægt að meta áhættu vegna Icesave samninganna á viðunandi hátt. Sér í lagi er mikilvægt að meta líkur þess að skuldin sem fellur á ríkissjóð að sjö árum liðnum verði viðráðanleg.

Ástæður þess hruns sem efnahagskerfi heimsins hafa orðið fyrir síðustu misseri má ekki síst rekja til þess að áhætta var vanmetin. Líkur á því að alvarlegir atburðir gætu átt sér stað voru vanmetnar og þannig gert ráð fyrir að ekki gæti komið til þeirra.

Það er mikið rætt um það að íslensk stjórnvöld verði að endurheimta trúverðugleika sinn á erlendum vettvangi eftir bankahrunið. Í ljósi þess er ennþá mikilvægara en ella, að gera ekki samninga, nema það sé fyllilega ljóst að við getum staðið við hann.

Greiðsluþol ríkissjóðs ekki metið á trúverðugan hátt

Þann 8. júlí sendi fjármálaráðuneytið frá sér minnisblað um greiðslugetu ríkissjóðs vegna Icesave lánanna. Þar var gert ráð fyrir því að árlegur hagvöxtur yrði 2,2% og að ríkissjóður yrði rekinn með afgangi sem næmi 3% af vergri landsframleiðslu. Þannig yrðu fjármunir afgangis til að greiða Icesave skuldina. Ekki er gerð grein fyrir því hvernig skipta eigi íslenskum krónum í evrur og sterlingspund. Þetta er ein sviðsmynd af mörgum sem þyrfti að greina, en að auki er nauðsynlegt að meta líkurnar á því að viðkomandi sviðsmyndir gangi eftir.

Samningsstaða Íslands við vanefndir - afleiðingar

Endurskoðunarákvæði eru á forsendum lánveitanda og AGS

Samkvæmt 15. gr. hollenska samningsins og 16. gr. breska samningsins er að finna endurskoðunarákvæði samninganna. Ákvæðið er samhljóða í samningunum og felur í sér að ef Ísland lýsir því yfir, stutt mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, að skuldastaðan hafi versnað verulega frá mati sjóðsins í nóvember 2008⁸ geti samningsaðilar sest niður til að ræða hvernig með þá

⁷ <http://www.visir.is/article/20090709/VIDSKIPTI06/945200512/-1>

⁸ Til grundvallar slíku mati eru svokallaðar Article IV Review Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og er grunnviðmiðið skýrsla sjóðsins um Ísland frá 19. nóv. 2008.

aðstöðu skuli fara. Engar skuldbindingar eða viðmiðanir hvíla á Bretlandi og Hollandi ef þessi staða kemur upp. Ef greiðslugeta ríkisins skerðist af öðrum sökum, er ekki hægt að vísa til endurskoðunarákvæðisins. Því hefur Ísland enga tryggingu fyrir því að til endurskoðunar komi og þá hvers konar endurskoðunar, komi til þess að Ísland geti ekki greitt afborgun af láninu á tímabilinu 2016 til 2023. Að mati InDefence er þetta alltof veikt endurskoðunarákvæði og samningsstaða Íslands við vanefndir sömuleiðis.

Er endurskoðunarákvæðið orðið virkt?

Erlend skuldastaða þjóðarbúsins er nú talin vera um 250% af vergri landsframleiðslu⁹. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008 mat sjóðurinn erlendar skuldir þjóðarbúsins um 160% af vergri landsframleiðslu og sagði jafnframt að ef hlutfallið færi yfir 240% þýddi það að Ísland gæti ekki staðið undir skuldbindingum sínum. Það má því ljóst vera að skuldastaðan hefur versnað verulega frá því í nóvember 2008 og vekur furðu að ekki hafi verið tekið tillit til þess við gerð Icesave samninganna.

Of víðtækar gjaldfellingarheimildir

Í 11. grein hollenska samningsins og 12. grein breska samningsins er að finna upptalningu á mörgum tilvikum sem gefur samningsaðilum okkar, Bretlandi og Hollandi heimild til að gjaldfella Icesave-samningana með öllum vöxtum. Þær gjaldfellingarheimildir sem þar eru tilgreindar gera engan greinarmun á því hvort skilyrði þeirra séu fyrir hendi á næsta ári eða eftir 9 ár. Hið svokallaða sjö ára skjól stenst því ekki skoðun að þessu leyti. Meðal gjaldfellingarheimilda má nefna að komi til þess að íslenska ríkið gjaldfalli á öðru erlendu láni sem er hærra en 10.000.000 GBP er samningsaðilum okkar heimilt að gjaldfella Icesave-samningana. Á fullveldisdaginn 1. des. 2011, er t.a.m. stór gjalddagi hjá ríkissjóði á erlendum lánunum. Komi til þess að ekki verði greitt á þessum degi geta Bretar og Hollendingar gjaldfellt Icesave-samningana í einu lagi.

Alþingi settar skorður

Komi til þess að Alþingi setji lög, eftir að Icesave samningarnir hafa fengið lagagildi, sem hafi veruleg áhrif á getu TIF eða ríkissjóðs til að greiða Icesave skuldbindingar hafa Holland og Bretland heimild til gjaldfellingar á Icesave-samningum. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að með Icesave-samningunum eru lagðar að veði allar einkaréttarlegar eignir íslenska ríkisins, sbr. grein 16.3./grein 18. Með framangreindri gjaldfellingarheimild er þannig útilokað fyrir Alþingi að setja lög, eftir að búið er að veita ábyrgðina, sem takmarka með einhverju móti aðfararaðgengi Hollendinga og Breta að íslenskum eignum.

Hvað ef neyðarlögin halda ekki?

Vitaskuld mætti hafa umfjöllun um gjaldfellingarheimildirnar mun meiri en að lokum skal þetta nefnt. Samkvæmt grein 11.8/grein 12.8 er Hollendingum og Bretum fengin gjaldfellingarheimild ef skuldbinding innstæðutryggingasjóðs samkvæmt Icesave samningum hættir að vera jafngild í kröfuröð (e. cease to rank at least pari passu...) og kröfur annarra kröfuhafa innstæðutryggingasjóðs eða hættir að vera jafngild öðrum erlendum skuldakröfum íslenska ríkisins. Hvaða áhrif hefur þetta ef neyðarlögin nr. 125/2008 verða dæmd ólömgæt?

⁹ <http://visir.is/article/20090701/FRETTIR01/661921097>

Gjaldfellingaheimild þessi tryggir að Hollendingar og Bretar geti gjaldfellt Icesave samningana komi til þess að neyðarlögin dæmist ólögmat. Það er ekki spurning um hvort heldur hvenær slík dómsmál verða höfðuð. Það er mikil hjartsýni að gera ráð fyrir því, að þeir sem áttu mest í Icesave reikningunum, og töpuðu þar af leiðandi mestu, láti kyrrt liggja. Gera má ráð fyrir að einmitt sá hópur hafi ríkustu ástæðurnar og mestu burðina til þess að reka mál gegn íslenska ríkinu til þess að reyna að endurheimta tapað fé. Á meðan reynsla er ekki komin á það hvort neyðarlögin haldi, er glapræði að skuldbinda ríkið að öðru leyti. Það þarf að fást heildarmynd á skuldbindingarnar áður en skrifað er undir nokkuð. Endurreisanráætlun sem svona mörgum óþekktum stærðum er ekki trúverðug, hvorki innanlands né utan.

Gjaldfellingarheimildirnar veikja samningsstöðu Íslands

Jafnvel þó gjaldfellingarheimildum Icesave samninganna verði ekki beitt, þá myndi bein eða óbein hótun um slíkt skerða verulega samningsstöðu Íslands ef til vanefnda kemur. Hollensk og bresk stjórnvöld hafa með Icesave samningunum öll spil á hendi ef kemur til vanefnda af Íslands hálfu. Þau geta valið að gjaldfella samninginn í heild sinni og leitað aðfarar í eignum íslenska ríkisins fyrir allri fjárhæðinni eða leitað aðfarar fyrir þeirri afborgun sem vanefnd hefur verið.

Aðfarahæfi eigna og afsal fullveldis

Með Icesave samningunum setur íslenska ríkið að veði eignir sínar. Samkvæmt orðanna hljóðan Icesave samninganna eru engar tilgreindar takmarkanir á því hvaða eignir Holland og Bretland geta gengið að, komi til þess að Ísland geti ekki greitt afborganir Icesave samninga. Lögsaga samninganna er að meginstefnu til í Bretlandi sem er *Common Law* ríki. Í þeim ríkjum er alþekkt að það er samningstextinn sjálfur sem ræður komi upp álitamál. Með þetta í huga er það nánast glapræði að ekki sé að finna í grein 16.3./grein 18 einhvers konar takmörkun á því til hvaða eigna íslenska ríkisins veðsetning þess nær. Með hliðsjón af öðrum sambærilegum samningum má ljóst vera að veðsetningin tekur ekki til eigna sem falla undir hinn svokallaða úrlendisrétt, sbr. Vínarsamninginn um stjórnmalasamband, sbr. lög nr. 16/1971. Þannig tekur veðsetning Icesave samninganna ekki til sendiráða Íslands í erlendum ríkjum. Með sama hætti má færa að því rök að mikilvægar eignir til reksturs grunnstoða ríkisins eins og varðskip, lögreglubílar og Alþingishúsið falli ekki undir veðsetningu Icesave samninga. Það segir sitt um það hversu slæmir Icesave samningarnir eru að það sé sérstakt fagnaðarefni að Íslendingar geti ekki misst Alþingishúsið í hendur Breta og Hollendinga! Hvað sem líður svona rökræðum þá er það mjög varhugavert að samþykkja afar opið og óvenjulegt ákvæði sem lýtur að afsali friðhelgisréttinda (e. *Waiver of sovereign immunity*). Sérstaklega þegar haft er í huga að sú lagahefð sem ríkir í lögsöguríki Icesave samninganna er að túlka samninga eftir orðanna hljóðan þeirra. Ef það er rétt sem samninganefnd Íslands hefur sagt, að samkvæmt grein 16.3./grein 18 taki einungis til einkaréttarlegra eigna ríkisins (þ.e.a.s. aðrar en þær sem eru nauðsynlegar til reksturs grunnstoða ríkisins), þá var það í lófa lagið fyrir samninganefndina að gera kröfu um skýrari afmörkun og tilgreiningu þeirra eigna ríkisins sem settar eru að veði fyrir Icesave-skuldbindingum. Með þessu móti hefði verið hægt að forðast síðari tíma ágreining um túlkun á þessu víðfeðma og alvarlega íþyngjandi ákvæði fyrir Ísland.

Lögmenn vara við afsali á friðhelgi fullveldis

InDefence hópurinn bendir sérstaklega á að nær allir lögmenn sem opinberlega hafa tjáð afstöðu sína til ákvæðanna um afsal friðhelgisréttinda í Icesave samningunum eru þeirrar skoðunar að

ákvæðin séu alltof víðtæk og þau skorti bæði afmörkun og tilgreiningu til takmörkunar á þeirri víðtæku veðsetningu sem þar fer fram. Eftir því sem InDefence kemst næst er aðeins einn lögmaður sem haldið hefur á lofti annarri skoðun. Það er Jakob Möller, hrl., sem fengið var það verkefni að beiðni íslensku ríkisstjórnarinnar að gefa m.a. álit sitt á ákvæðum um afsal friðhelgisréttinda. InDefence hópurinn hefur fengið málsmetandi lögmenn, bæði í Bandaríkjunum og Bretlandi til að fara yfir Icesave samninganna. Meðal þessara aðila er Michael Waibel, fræðimaður við lagadeild Cambridge háskóla og doktor í þjóðrétti með áherslu á fjármálaréttindi. Kemur þessum aðilum saman um að afsal á friðhelgisréttindum Íslands eins og það birtist í texta samninganna sé afar víðtækt og því felist friðhelgisafsal umfram það sem eðlilegt getur talist í samningum af þessu tagi.

Þá bendir InDefence hópurinn sérstaklega á að réttaráhrif ákvæða um afsal friðhelgisréttinda landsins verða mjög raunveruleg komi til þess að einhverri af gjaldfellingarhemildum samninganna, sbr. 11. gr. hollenska samningsins og 12. grein þess breska, sé beitt enda er ekkert sem segir að gjaldfellingartilvik geti ekki átt sér stað á fyrstu sjö árum samningstímans. Með öðrum orðum eru hið svonefnda “sjö ára skjól” Icesave samninganna ekki skilyrðislaust, heldur er það háð þoli íslenska ríkisins til að standa við greiðslur af öðrum stórum lánnum í erlendri mynt.

Enginn fyrirvari um neyðarlögin

Í Icesave samningunum er enga fyrirvara að finna komi til þess að verulegar breytingar verði á stöðu samningsaðila á samningstímanum. Þannig ber Ísland ábyrgð á allri áhættu á því að atvik þróist með neikvæðari hætti sem geti haft áhrif á greiðslugetu Íslands næstu 15 árin. Mikilvægast hér er að enginn fyrirvari er gerður um að lagagildi hinna svokölluðu neyðarlaga nr. 125/2008 haldi fyrir dómi. Menn virðast bara gera ráð fyrir því að það muni ekki gerast, að þetta muni bara reddast. Slíkt er fádæma kæruleysi þegar haft er í huga að framundan eru fjölmörg dómsmál þar sem reyna mun á gildi neyðarlaganna. Það að enginn sé fyrirvarinn um þetta mál er enn alvarlega þegar litið er til áhrifa gjaldfellingarheimilda Breta og Hollendinga, sbr. ofangreinda umfjöllun. Í það minnsta Bretar og Hollendingar gættu sín á því að Icesave samningarnir geymi heimild til gjaldfellingar Icesave skuldbindinga ef til þess kemur að hin svokölluðu neyðarlög nr. 125/2008 haldi ekki gildi sínu.

Sérstaklega er bent á að komi til þess að neyðarlögin falli úr gildi er með Icesave samningunum búið að samningsbinda kröfur vegna Icesave. Bretar og Hollendingar geta því haldið til streitu greiðslukröfum á grundvelli samninganna þrátt fyrir að innistæður teldust ekki lengur forgangskröfur.

Af hverju er í lagi að segja nei

Lán AGS og Norðurlandanna eru ekki tengd lausn Icesave deilunnar

Því hefur verið haldið fram af stjórnvöldum að erlendir aðilar tengi afgreiðslu Icesave deilunnar við aðrar aðgerðir til bjargar íslenskum efnahag. Þannig blasi við að lausn Icesave sé ein af forsendum þess að lánaþyrirgreiðsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og norræna seðlabanka verði afgreidd. Þessi rök eru hins vegar ekki byggð á opinberum samningum og þannig sagði Franek Rozwadowski landsfulltrúi AGS í viðtali við Reuters þann 2. júlí að endurskoðun

Alþjóðagjaldeyrissjóðsins væri ekki háð lausn Icesave deilunnar en benti samhliða á að Norðurlöndin gætu haft fyrirvara. Eins væri spurning fyrir aðildarlönd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hvað höfnun Icesave samningsins þýddi um vilja Íslands til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Rozwadowski sagði m.a.

“The Icesave agreement is not part of the letter of intent for the review and the approval of this agreement in the parliament is not an explicit condition for the review,” Rozwadowski said. “However, the Nordic countries have signaled that a solution to Icesave is a condition for disbursing the loans that were signed, and these loans are needed as part of the financing of the program.”

A parliamentary rejection of the Icesave accord struck with the U.K. and the Netherlands “would create a good deal of uncertainty,” Rozwadowski said. “One question would be how the Nordics would react? Another question, for the broader membership of the Fund, would be: what does a no vote imply about Iceland’s commitment to meet its international obligations.”

Daginn eftir hafði RÚV samband við Seðlabanka Noregs og kom þá í ljós að lán Norðurlandanna eru ekki háð lausn Icesave deilunnar.

“Lán Norska Seðlabankans og hinna norrænu bankanna sé því ekki tengt afgreiðslu Icesave-samningsins. Því sé það Gjaldeyrissjóðsins að stíga næsta skref.”¹⁰

Einu áhyggjur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem eftir standa eru því hvort Ísland ætli sér að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar verði frumvarpið fellt. Það má auðveldlega slá á þessar áhyggjur með því að lýsa yfir vilja Íslendinga til að endursemjá á grunni Brussel viðmiðanna samhliða því sem Icesave ábyrgðin er felld. Þetta þýðir með öðrum orðum að hægt er að fella Icesave samkomulagið án þess að hafa áhrif á endurskoðun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þar með útborgun lána hans og Norðurlandanna. Séu til aðrir samningar eða hafi íslensk stjórnvöld verið beitt óeðlilegum þrýstingi er nauðsynlegt að það komi fram. Að öðrum kosti er hægt að fella Icesave frumvarpið og einfaldlega semja upp á nýtt.

Niðurlag

Alþingi ber að hafna fyrirliggjandi frumvarpi

Af ákvæðum 3. gr. samninganna sést að það er ein grunnforsenda þeirra að Alþingi veiti ríkisábyrgð fyrir samningunum. Samningarnir taka ekki gildi nema Alþingi veiti ábyrgðina. Þannig hefur Alþingi það í hendi sér að fella umrædda samninga og tryggja þannig að aftur verði sest að samningaborðinu.

Eftir ítarlega skoðun InDefence hópsins á Icesave samningunum, frumvarpi til laga um ríkisábyrgð vegna þeirra, skoðun á mati þriðja aðila á verðmæti eigna í þrotabúi Landsbanka Íslands svo og fleiri mikilvægum þáttum er það eindregin skoðun hópsins að Alþingismönnum

¹⁰ <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item288431/>

beri að hafna frumvarpi til laga um ríkisábyrgð á fyrirliggjandi Icesave samningum. Við leggjum ríka áherslu á að þetta verði gert í því skyni að setjast megi aftur að samningaborðinu með fulltrúum Bretlands og Hollands með það fyrir augum að gera samninga sem íslenska ríkið geti staðið við og geri Íslendingum kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Meginrökin eru að okkar mati augljós. Í fyrsta lagi teljum við að miklar líkur séu á því að íslenska ríkið muni ekki geta staðið í skilum á skuldbindingum vegna fyrirliggjandi Icesave samninga þegar greiðslur eiga að hefjast eftir átta ár. Í öðru lagi eru fyrirliggjandi Icesave samningar í miklu ósamræmi við Brussel viðmiðin margnefndu, sem lágu að baki því umboði sem Alþingi veitti ríkisstjórninni til að semja við Breta og Hollendinga um Icesave málið. Eins og margoft hefur komið fram í þessari umsögn, koma Brussel skilyrðin hvorki orðrétt né í anda fram í fyrirliggjandi Icesave samningum. Það er grundvallarskylda allra þingmanna að kynna sér öll gögn þessa máls og þá sérstaklega áætlanir um getu íslenska ríkisins til að standa í skilum á þeim skuldbindingum sem felast í fyrirliggjandi Icesave samningum.

Mikilvægt er að hafa í huga að ríkisstjórnin og Alþingi hafa ólíku hlutverki að gegna gagnvart Icesave samningunum og ríkisábyrgð vegna þeirra. Hlutverk ríkisstjórnarinnar er að finna færa leið í ríkisfjármálum sem jafnframt efnir samninganna. Viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra hafa lagt fram áætlanir sem sýna hvernig efna mætti samkomulagið ef tilteknar forsendur efnahagsspár þeirra ganga eftir. Óvissa um þær forsendur eru eðlilega verulegar, þar sem horft er til langs tíma, 8 til 15 ára, á tímum þegar óvissa um allar aðstæður innan lands sem utan eru meiri en verið hafa um langan aldur, að ótalinni óvissu um heimtur úr þrotabúi Landsbankans.

Ríkisábyrgð sú, sem fyrir Alþingi liggur, gildir hins vegar jafnt hvort sem forsendur efnahagsspár ríkisstjórnarinnar ganga eftir eða ekki, og reynir því meira á ábyrgðina sem bresturinn er meiri. Alþingi verður því framár öllu að gæta að því hve líklegt sé að forsendur bresti og hvaða afleiðingar það kunni að hafa. Þarf Alþingi m.a. að spyrja ríkisstjórn og stofnanir hennar hve mikið gefnar forsendur megi breytast til þess að til vanefnda geti komið. Jafnframt þessu þarf Alþingi að huga vandlega að því hverjar afleiðingar vanefnda geti orðið. Hver er lagaleg staða ríkisins við vanefndir og hver verður samningsstaða þess gagnvart Bretum og Hollendingum í ljósi heimilda vanefndaákvæða samningsins, ef önnur fjármögnun fæst ekki á ásættanlegum kjörum? Hver verður pólitíska staðan og hvert verður hald í svonefndum Brusselviðmiðum? Hafa þau yfirhöfuð eitthvert lagalegt gildi ef til vanefnda kemur? Hver verður fjárhagsleg staða ríkisins við slíkar aðstæður? Og hver verður tiltrú alþjóðasamfélagsins á íslensk stjórnvöld?

Þetta er það mat á áhættu við ríkisábyrgð á Icesave samningunum, sem Alþingi verður að leggja til grundvallar, og einungis samþykkja ríkisábyrgð ef það telur þá áhættu ásættanlega. Þegar slík áhætta er metin dugar ekki að byggja efnahagsspá á einföldum forsendum, eins og fram koma í minnisblaði fjármálaráðuneytisins um greiðslugetu ríkissjóðs vegna Icesave frá 8. júlí 2009. Sú efnahagsspá byggir á töliverðri bjartsýni varðandi t.d. hagvöxt, tekjuafgang ríkisins, gengisþróun og fólksfjölda. Bjartsýni er vissulega mikilvægur eiginleiki mannsins þegar illa árar, að því leiti sem hún stuðlar að eldmóði og vilja til að vinna sig út úr vanda. Með bjartsýninni þarf hins vegar ávallt að fylgja vænn skammtur af raunsæi ef vel á að ganga. Alþingismenn verða að fara fram á að sjá efnahagsspá sem byggir á breytilegum forsendum, til þess að þeir geti metið hversu vel þarf að ganga í efnahagi Íslendinga svo að forða megi greiðsluþroti ríkisins. Efnahagshrunið á Íslandi má að miklu leiti rekja til óhóflegrar lántöku bankamanna og fjárfesta á grundvelli

óhóflegar bjartsýni um verðgildi og hagvöxt í framtíðinni. Hvernig munu komandi kynslóðir dæma þá einstaklinga sem nú sitja á Alþingi á þessari ögurstundu í sögu þjóðarinnar, ef þeir samþykkja risavaxna fjárhagslega ábyrgð fyrir hönd þjóðarinnar með samskonar ofurbjartsýni og skammsýni að leiðarljósi?

Að mati InDefence hópsins hefur Alþingi Íslendinga aðeins tvo raunhæfa og fýsilega kosti í komandi atkvæðagreiðslu um frumvarp um ríkisábyrgð á fyrirliggjandi Icesave samningunum. Annars vegar geta þingmenn hafnað frumvarpinu. Ef það gerist er nauðsynlegt að jafnskjótt fylgi í kjölfarið öflugt kynningarstarf, bæði eftir diplómátskum leiðum og í alþjóðlegum fjölmiðlum, þar sem áhersla er lögð á að Íslendingar hafi ekki efnahagslegar forsendur til að standa við fyrirliggjandi samninga og að ríkisstjórnin hafi fullan vilja til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og fara aftur að samningaborðinu. Yfirlýst markmið Íslendinga í slíkum samningaviðræðum ættu að vera að ná fram ákvæðum sem draga úr líkum á því að til vanefnda komi og sem milda afleiðingar vanefnda og leiða til viðunandi samingsstöðu við þær aðstæður. Hins vegar gætu þingmenn samþykkt ríkisábyrgð á fyrirliggjandi Icesave samningum, en þá með mörgum skýrum fyrirvörum sem staðfesti að núverandi samningar eru óviðunandi. Jafnframt verði fyrirvararnir að endurspeglu þær samningsskuldbindingar Bretlands og Hollands sem felast í Brussel viðmiðunum, sem núverandi samningar fela ekki í sér .

f.h InDefence hópsins

[sign.]
Dr. Agnar Helgason, mannfræðingur

[sign.]
Eiríkur S. Svavarsson, hdl. LL.M.

[sign.]
Dr. Torfi Þórhallsson, verkfræðingur

[sign.]
Magnús Árni Skúlason, hagfræðingur

[sign.]
Ólafur Elíasson, MBA og, tónlistarkennari

[sign.]
Dr. Sigurður Hannesson, stærðfræðingur

[sign.]
Jóhannes Þ. Skúlason, kennari

[sign.]
Ragnar F. Ólafsson, sálfræðingur,

[sign.]
Helgi Áss Grétarsson, lögfræðingur

Um InDefence hópinn

InDefence hópinn var stofnaður í október 2008 til að mótmæla beitingu breskra stjórnvalda á lögum um varnir gegn hryðjuverkum til að kyrrsetja eignir íslenska ríkisins, Seðlabanka Íslands og Landsbanka Íslands hf. þann 8. október 2008. InDefence hópinn er ópólitískur og hefur það að markmiði að verja ímynd og hagsmuni Íslands á alþjóðavettvangi. Hópurinn hefur ítrekað reynt að benda á þær hættur sem Íslendingar stæðu frammi fyrir í tengslum við Icesave málið og beitingu hryðjuverkalaganna og þörfina fyrir aðgerðir á alþjóðavettvangi til að verja hagsmuni þjóðarinnar. Hópurinn stóð að undirskriftarsöfnun þar sem aðgerðum breskra stjórnvalda var mótmælt og voru

undirskriftir 83.000 einstaklinga afhentar breska þinginu 17. mars sl. Markmiðið með vinnu hópsins hefur einnig verið að lágmarka það mikla fjárhagstjón sem Ísland hefur orðið fyrir í kjölfar bankahrunsins í október 2008. Þetta taldi hópurinn best gert með því að hvetja íslenska ríkið til að nýta öll möguleg tækifæri til að ná fram sem hagstæðustu samningum við önnur ríki. Hópurinn hefur tengsl við fjölmörg sem og stjórnámálamenn víða um heim og margir forsvarsmenn InDefence eiga það sameiginlegt að hafa numið og starfað á Bretlandseyjum.

Icesave-samningarnir.
(Morgunblaðið, 7. ágúst 2009.)

Í umræðunni undanfarnar vikur hefur athygli manna beinst að lánasamningunum sem liggja fyrir Alþingi. Stefnt er að því að Alþingi taki fljótlega endanlega afstöðu til samninganna. Því eru hér dregnar fram nokkrar staðreyndir og sjónarmið sem máli skipta um leið og við vitnum til fyrri skrifa.

Við teljum nauðsynlegt að greina lögfræðilega stöðu Íslands áður en gengið er frá samningunum af hálfu íslenska ríkisins. Jafnvel þótt sú afstaða sé tekin að ganga til samninga um að greiða, þá hefur það augljóslega úrslitaáhrif á samningsstöðu okkar hvort íslenska ríkið telur sig vera að taka á sig ábyrgð umfram skyldu eða ekki. Því verður þessi lögfræðilegi grundvöllur ávallt að vera í forgrunni í umræðunni. Jafnframt verður að gæta þess að samningsniðurstaðan sé hófleg og sanngjörn miðað við þennan grundvöll.

Engin ríkisábyrgð

Afstaða okkar í Icesave-málunum er og hefur verið að engin ríkisábyrgð hvíli á innistæðutryggingarsjóðnum. Veigalítil lögfræðileg rök hafa komið fram gegn sjónarmiðum okkar. Rökin hafa hins vegar einkum verið af öðrum toga en lögfræðilegum, m.a. af hálfu samninganefndarinnar. Hafi tryggingarkerfinu verið ætlað verja innistæðueigendur gegn öllum mögulegum áföllum, að lágmarki að fjárhæð rúmlega 20.000 evrur, þá er ljóst að kerfið hefur reynst meingallað. Það er að tæpast á ábyrgð Íslands heldur fremur Evrópusambandsins sem samdi reglurnar og setti þær í umferð.

Vinnubrögð Íslands

Það vandamál sem við blasir nú má m.a. rekja til þess að ekki var leitað eftir viðeigandi ráðgjöf, innlendri sem erlendri, áður en yfirlýsingar voru gefnar og samningar undirritaðir. Þegar bresk lögfræðistofa sem ráðin var af íslenska ríkinu til ráðgjafar gefur með skýrum hætti til kynna að hún telji að við höfum löggin okkar megin þá virðast ábendingar hennar um frekari skoðun málsins ekki teknar til greina. Hvers vegna var þessa álits og annarra lögfræðilegra álita ekki aflað til stuðnings málstað Íslands?

Að standa við skuldbindingar

Íslandi ber að standa við allar alþjóðlegar skuldbindingar. Í því felst hins vegar ekki að falla frá rétti til að hafa skoðun á því hverjar skuldbindingar Íslands eru, berjast fyrir þeim og að fá ágreining leystan fyrir erlendum úrskurðaraðilum. Samningarnir sem Alþingi fjallar nú um bera þess tæpast merki að lögfræðileg sjónarmið til hagsbóta fyrir Ísland hafi náð fram að ganga. Sú staðreynd bendir til þess að þeim hafi ekki verið nægjanlega haldið fram.

Samningarnir og lágmarkstryggingin

Fyrir liggur að ríkisstjórnin hefur ákveðið að semja umfram skyldu um að Ísland ábyrgist lágmarkstrygginguna svokölluðu, að fjárhæð rúmlega 20.000 evrur fyrir hvern innistæðueigenda sem tryggingarsjóðurinn tryggir.

Í umræðunni hefur komið fram að lánaþyrirgreiðsla frá ýmsum ríkjum og sjóðum fái ekki nema gengið sé frá umræddum samningum á þennan hátt. Hefur þetta verið formlega staðfest og skiptir ekki máli hvers efnis samningarnir eru? Er eðlilegt að þessu skilyrði sé fullnægt með því að rita samningana nánast á forsendum gagnaðila? Ef einhvers konar óeðlilegri nauðung hefur verið beitt gegn Íslandi skiptir líka máli að opnuð sé leið þannig að Ísland geti sótt rétt sinn í framtíðinni.

Íslenskur gjaldþrotaréttur

Samkvæmt samningunum er niðurstaðan sú að þrátt fyrir að við greiðum innistæðueigendunum fyrstu evrunar, þ.e. rúmlega 20.000 evrur, þá hafa innistæðueigendurnir jafnan rétt á við íslenska tryggingasjóðinn til greiðslna úr þrotabúum bankanna vegna viðbótarinnistæðna sem þeir kunna að hafa átt. Hollenska og breska ríkið munu einnig eiga jafnan rétt við íslenska tryggingasjóðinn vegna þess sem þeir hafa greitt innistæðueigendum umfram greiðslur sjóðsins.

Eins og þeir Hörður Felix Harðarson og Ragnar H. Hall hæstaréttarlögmenn og Eiríkur Tómasson prófessor hafa gert grein fyrir m.a. í Morgunblaðinu hinn 20. júlí sl. teljum við þá niðurstöðu samninganefndarinnar í ósamræmi við íslensk gjaldþrotalög sem óumdeilanlega gilda við þessi skipti. Forgangskrafa hvers innistæðueiganda telst ein krafa. Sú staðreind breytist ekki við innlausn eins eða fleiri aðila og henni eða hlutum hennar fylgja við innlausn réttindi á hendur þrotabúi samkvæmt 115 gr. gjaldþrotalaga. Engin atvik hafa komið fram sem gefa til kynna að um tvær eða fleiri kröfur væri að ræða við innlausn fleiri en eins aðila. Af þessu leiðir að þegar íslenski tryggingasjóðurinn greiðir fyrstu rúmlega 20.000 evrunar þá öðlast hann jafnframt réttinn til að fá fyrst þá fjárhæð greidda áður en sá eða þeir sem eiga þann hluta kröfunnar sem eftir stendur fá greiðslu til sín.

Í andsvörum fulltrúa samninganefndarinnar hefur sú skoðun annars vegar verið sett fram að greiðslufyrirkomulagið sé í samræmi við íslenskan gjaldþrotarétt og hins vegar að önnur aðferð færi í bága við EES-samninginn. Að því er fyrri atriðið varðar þá fær sú skoðun ekki staðist eins og fyrr hefur verið rökstutt. Frekar er ástæða til að spyrja hvers vegna samninganefndin hélt ekki þessum reglum gjaldþrotaréttarins til streitu í stað þess að fallast á sjónarmið gagnaðila. Um síðara atriðið er það að segja að skipti í búi Landsbankans (þ.m.t. útibú erlendis) fara fram samkvæmt íslenskum lögum og er það í samræmi við tilskipun ESB. Fyrirgreind regla um rétt til greiðslu við úthlutun úr þrotabúi, sem við teljum að gildi hér á landi, tekur með engum hætti mið af þjóðerni kröfuhafa en mismunun á grundvelli þjóðernis er bönnuð í EES-rétti. Þar eru allt önnur sjónarmið sem liggja til grundvallar. EES-samningurinn kemur því ekki frekar til álita við úrlausn þessa álitaefnis.

Önnur atriði varðandi samningana

Við teljum að samningarnir séu að öðru leyti gallaðir í mörgum atriðum. Hér skulu nokkur atriði nefnd:

Samningarnir eru nefndir lánasamningar en ekki milliríkjasamningar og fjalla ekki um lausn á deiluefni milli ríkja eins og rétt væri heldur uppgjör á skuldum. Þetta hefur margvísleg áhrif, m.a. að ekkert er fjallað um deiluefnið sjálft á milli viðkomandi ríkja og að verið sé að ná niðurstöðu sem ætlast er til að báðir aðilar geti sætt sig við og efnt. Í samningunum er ekkert fjallað um forsendur fyrir uppgjörinu og þá ekki hvaða áhrif breytingar á þessum forsendum hefðu á efndir þeirra. Áberandi er að ákvæði um varnarþing eru algerlega einhliða í þágu gagnaðila. Í grein í Morgunblaðinu gerðum við grein fyrir því að Evrópubandalagið sjálft kynni að vera bótaskyld vegna óljósrar og ófullkominnar löggjafar um innistæðutryggingar. Samkvæmt samningunum virðist ekkert tillit hafa verið tekið til þessa sjónarmiðs eða haldið opinni leið fyrir Ísland til að láta á slíkt reyna. Ekki er óhugsandi að bresk stjórnvöld kunni að hafa farið offari þegar þau beittu hryðjuverkalögum gegn íslenskum bönkum og valdið þar með tjóni. Eðlilegt hefði verið að þetta álitaefni hefði verið leyst í umræddum samningum. Ekki er gerð nein grein fyrir því hvernig með skuli fara ef neyðarlögin um forgang innistæðueigenda reynast ekki standast íslenska stjórnarskrá. Í samningum er aðeins að finna endurskoðunarákvæði sem veitir Íslandi engan sjálfstæðan rétt í tilvikum sem þessum. Í samninginn skortir ákvæði sem veitir færi á endurskoðun komist

alþjóðlegir dómstólar síðar meir að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið um greiðsluskyldu íslenska ríkisins að ræða eða að hún hafi verið mun takmarkaðri en samningurinn gerir ráð fyrir. Engin ákvæði eru í samningunum sem tryggja stöðu Íslands ef til þess kæmi að ekki reyndist unnt að standa undir greiðslum samkvæmt samningunum. Samningur sem getur fyrirjáanlega leitt til slíkrar niðurstöðu varðar fullveldi þjóðarinnar og vekur stjórnarskrárlegar spurningar.

Þáttur Alþingis

Alþingismenn eiga nú leikinn. Engin ríkisábyrgð er fyrir hendi fyrr en Alþingi hefur samþykkt slíka ábyrgð. Að okkar mati eiga alþingismenn tvo kosti í þessu máli. Ef þeir taka eingöngu mið af lagalegri stöðu okkar þá segja þeir nei við Icesave- samningunum. Ef það er pólitískt mat þeirra að við verðum að semja verður að koma fram skýr rökstuðningur fyrir því og síðan verður að vísa málinu aftur í samningsferli. Alla vega er ljóst að samningarnir geta ekki staðið eins og þeir eru lagðir fyrir Alþingi.

Mismunun og Icesave.
(Morgunblaðið, 6. júlí 2009.)

Í greinum sem við undirritaðir höfum ritað um ábyrgð Íslands á innistæðum í íslenskum bönkum höfum við m.a. komist að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið sé ekki greiðsluskylt samkvæmt tilskipunum ESB um innistæðutryggingar. Þau rök hafa komið fram gegn þessari niðurstöðu okkar að innistæðueigendur í erlendum útibúum íslenskra banka hafi verið beittir mismunun sem eigi að leiða til greiðsluskyldu. Þetta teljum við ekki rétt og setjum því hér fram nokkur atriði sem fela í sér rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu.

Forgangsréttur innistæðueigenda innan „gömlu“ bankanna

Með 6. gr. laga nr. 125/2008 (neyðarlögin) var kveðið á um að við skipti á búi fjármálafyrirtækis skyldu kröfur vegna innstæðna samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta njóta rétt hæðar samkvæmt 1. mgr. 112. gr. gjaldþrotalaga.

Þetta þýðir að kröfur innstæðueigenda í fjármálafyrirtækjum fá forgang og verða greiddar áður en kemur til greiðslu á kröfum almennra lánadrottna úr búum þeirra. Umræddar reglur um forgang hafa almennt gildi þannig að þær gilda jafnt fyrir innstæðueigendur hér á landi og í útibúum erlendis.

Ákvæðið felur því ekki í sér mismunun gagnvart erlendum innstæðueigendum því að þeir sitja við sama borð og þeir íslensku sé tekið mið af réttarstöðunni innan „gömlu bankanna“.

Fólst mismunun í stjórnsluákvörðuninni um yfirtöku banka?

Með 3. mgr. 1. gr. neyðarlaganna var gert ráð fyrir því að ríkið geti stofnað „hlutafélag“ til að taka við rekstri fjármálafyrirtækis. Samkvæmt þessari heimild tók íslenska ríkið yfir Glitni banka hf., Kaupþing banka hf. og Landsbanka Íslands hf. að öllu leyti á haustdögum 2008, samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins.

Með stjórnsluákvörðun Fjármálaeftirlitsins var „innlend bankastarfsemi“ tekin út úr gömlu bönkunum og stofnað um þau hlutafélög í opinberri eigu. Þar með fylgdu innstæður í bönkum hér á landi hvort sem þær tilheyru innlendum eða erlendum aðilum. Hér er um að ræða hlutafélög sem njóta ekki ríkisábyrgðar að neinu leyti. Fullt verð verður greitt fyrir þann hluta, sem tekinn var, þannig að nettóandvirði rennur inn í bú gömlu bankanna og kemur þar til úthlutunar með venjulegum hætti.

Gera verður ráð fyrir því að innstæðueigendurnir í „nýju bönkunum“ séu einkum persónur eða fyrirtæki sem eiga heimili og stunda vinnu eða hafa starfsemi hér á landi. Það er forsenda fyrir tilvist hvers fullvalda ríkis að til séu bankastofnanir sem eru tengdar ríkinu traustum böndum og hafa það hlutverk að geyma, ávaxta og miðla peningum til verkefna innanlands. Fullvalda ríki verður tæpast byggt og rekið á annarri forsendu.

Spyrja má hvort innstæðueigendur íslenskra bankaútibúa erlendis hafi með umræddri aðgerð verið beittir mismunun miðað við eigendur innstæðna sömu banka hér á landi.

Þess er þá fyrst að geta að ríki eru sjálfstæðir aðilar bæði að EES- og ESB-rétti og mynda raunar grundvöll eða stoðir samninganna um þau. Þannig er réttur og tilvist þjóðríkja sérstaklega varinn í samningunum um ESB og EES-samningurinn telst samningur milli sjálfstæðra ríkja og ESB. Sú grundvallarregla gildir að þær stofnanir sem starfa eftir samningunum um ESB eða EES geta ekki tekið sér neitt vald sem ekki er veitt þeim í samningunum.

Samkvæmt Maastrichtsamningnum ber ESB að virða einkenni og stjórnkerfi aðildarríkjanna enda er þar gert ráð fyrir tilvist aðildarríkjanna með margvíslegum hætti. Þessi sjónarmið eiga auðvitað enn frekar við um EFTA/EES-ríki sem hafa ekki tekið þátt í

þeim samruna sem ESB stefnir að. Af því leiðir svo aftur að heimilt er og lögmætt að taka tillit til sjónarmiða sem varða brýna efnahagslega hagsmuni eins aðildarríkis án þess að taka tillit til efnahags annars aðildarríkis þar sem slík sjónarmið eiga ekki við að sama skapi. Það er því ljóst að hvert ríki hefur viðtækan rétt til að verja tilverurétt sinn hvort sem miðað er við samningana um ESB eða EES.

Niðurstaðan af þessum hugleiðingum er sú að fyrrgreindar aðgerðir stjórnvalda voru taldar nauðsynlegar til að verja og viðhalda bankakerfi innanlands. Slíkt hefði ekki verið unnt að gera með því að tryggja innistæðueigendum í erlendum útibúum sömu meðferð. Þeir sem þar áttu innistæður eru ekki í neinum sambærilegum hagsmunatengslum við Ísland og þeir sem eiga innistæður hér á landi. Verulegar líkur eru á því að innstæðueigendur erlendis hefðu einfaldlega tekið út allar innistæður sínar ef reglurnar hefðu verið látnar ná til þeirra og þar með gert innlenda bankastarfsemi að engu. Auðvitað er ekki hægt að ætlast til þess að eigendur innistæðna erlendis hefðu leyst út íslenskar krónur og notað hér á landi með sama hætti og þeir sem áttu innistæður hérlandis.

Meginatriðið er að innistæðueigendur útibúa, t.d. í Bretlandi og Hollandi, eru ekki tengdir íslenskum hagsmunum með sama hætti og menn og fyrirtæki með heimili hér á landi, t.d. með hliðsjón af fjárfestingum, félagslegri aðstoð, sköttum og fleiri atriðum.

Af þessu má ráða að innistæðueigendur í erlendum útibúum íslenskra banka voru í annarri stöðu heldur en þeir sem áttu inneignir í sömu bönkum hér á landi. Réttarstaða þeirra var með öðrum orðum ekki sambærileg. Af því leiðir að ekki var um mismunun að ræða við fyrrgreinda aðgerð.

Þessu til viðbótar er rétt að koma því á framfæri að það er vel þekkt í Evrópurétti að ráðstafanir sem kunna að fela í sér mismunun en eru engu að síður óhjákvæmilegar vegna þjóðfélagsþarfa í almannabágu fá staðist. Má nefna marga dóma dómstóls ESB því til sönnunar. Enginn vafi er á því að verði talið að efnahagslegt hrun hafi blasað við hér á landi nægir það til að réttlæta frávik frá umræddri meginreglu.

Skilyrðin fyrir frávikunum eru þó ávallt þau að gætt sé meðalhófs. Er erfitt að sjá að vægari kostur hafi verið í stöðunni. Þess ber einnig að gæta að samkvæmt dómafordæmum dómstóls EB hafa aðildarríkin sjálf talsvert mat um það hvort fyrrgreindum skilyrðum hafi verið fullnægt enda tæpast á færi dómstóls að meta aðgerðir til að koma í veg fyrir efnahagshrun heillar þjóðar.

Yfirlýsing stjórnvalda um ábyrgð ríkisins á greiðslu til innstæðueigenda

Forsætisráðherra gaf þá yfirlýsingu seint á síðastliðnu ári að íslenska ríkið myndi tryggja innlánsiegendum hér á landi fjárhæðir þeirra á innstæðureikningum. Yfirlýsingin mun hafa verið sett fram umfram skyldur íslenska ríkisins og væntanlega í þeim tilgangi að tryggja að unnt væri að starfrækja innlenda innlánastarfsemi í framtíðinni, reyna að viðhalda sparnaðarvilja almennings, tryggja efnahagslegan stöðugleika og koma í veg fyrir efnahagslegt hrun.

Þrátt fyrir þetta er hér aðalatriðið að yfirlýsing ráðherra af þessu tagi er óskuldbindandi því henni var aldrei fylgt eftir með lögum (hún krefst samþykkis í fjárlögum, fjárukalögum eða venjulegum lögum) né kom hún til framkvæmda á einn eða neinn hátt. Þvert á móti verða innistæðueigendur í „nýju bönkunum“ að sætta sig við að bankarnir eru reknir í formi hlutafélaga og ábyrgðin í aðalatriðum takmörkuð við gjaldþol þeirra félaga.

Af þessum sökum fellur umrædd yfirlýsing stjórnvalda hvorki undir 4. gr. EES-samningsins né önnur ákvæði hans um fjórfrelsið. Í fyrri skrifum okkar höfum við einnig talið að yfirlýsingar af þessu tagi féllu ekki undir gildissvið nefndrar 4. gr. Verður sú umræða ekki endurtekin.

Niðurstaða

Af framangreindu má vera ljóst að þau sjónarmið, sem fram hafa komið, um að „mismunun“ íslenskra stjórnvalda gagnvart eigendum innistæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis hafi skapað greiðsluskyldu, fá ekki staðist. Gildir þetta hvort sem horft er til neyðarlaganna, stjórnvaldsákvæðana í tengslum við endurreisn bankakerfisins eða yfirlýsingar ráðherra um ríkisábyrgð á innistæðum.

Áskorun til þingmanna.
(Morgunblaðið, 12. júní 2009.)

Við undirritaðir höfum ritað allmargar greinar þar sem við höfum fært lögfræðileg rök fyrir því að okkur sem þjóð beri ekki að endurgreiða þeim innistæðueigendum sem lögðu inn hjá íslensku bönkunum erlendis fyrir hrunið. Við höfum ekki fengið nein málefnaleg rök sem hnekkja okkar ályktunum.

Ríkisábyrgð verður ekki til úr engu. Til að hún stofnist þarf afdráttarlaus lagaheimild sem ekki er til staðar í dag vegna innistæðutryggingasjóðs. Við höfum verið þátttakendur í samstarfi ríkja í Evrópu þar sem við höfum tekið upp reglur sem samdar hafa verið af Evrópusambandinu. Ekkert í þeim reglum gerir íslenska ríkið ábyrgt fyrir starfsemi íslenskra einkabanka. Þær reglur hafa hins vegar ekki staðist þær væntingar sem ESB hefur byggt upp í kringum þær. Þær reyndust gallaðar og náðu ekki markmiðum sínum. Þeir ágallar geta hins vegar ekki verið á ábyrgð íslenskrar þjóðar að okkar mati.

Þeir samningar sem nú hafa verið kynntir þjóðinni eru tæpast ásættanlegir. Ekki er með góðu móti unnt að réttlæta að við tökum á okkur ábyrgð sem við höfum aldrei gengist undir eða berum ábyrgð á með öðrum hætti, hvað þá að það sé gert á þeim kjörum sem um hefur verið samið.

Við köllum eftir lögfræðilegum rökstuðningi fyrir þeim samningum sem búið er að undirrita. Ákvörðunin um undirritun samninganna er stór á alla mælikvarða. Hún er m.a. stór í því ljósi að ekki liggur fyrir hve mikill hluti heildarfjárhæðarinnar, 650 milljarða króna að viðbættum háum vöxtum, kemur í hlut Íslendinga að greiða eða hvort innistæður njóti forgangs fram yfir aðrar kröfur samkvæmt neyðarlögunum. Það er engan veginn hægt að ganga út frá því að það ákvæði neyðarlaganna standist. Það liggur hins vegar fyrir að kröfuhafar allra gömlu bankanna munu láta á þetta reyna og breytir umræddur samningur þar engu um. Ef þetta forgangsákvæði laganna stenst ekki verður greiðslubyrði íslenska ríkisins margfalt meiri en ætla mætti samkvæmt kynningu á samningnum.

Samninganefnd Íslands hefur skilað sínu verki. Forsendan í starfi hennar virðist hafa verið sú að okkur bæri skylda til að greiða og því ekki annað að gera en að semja um greiðslukjör. Þessi nálgun er ekki í samræmi við þá þingsályktun sem samþykkt var þann 5. desember sl. á Alþingi né þá kynningu sem fram fór á hlutverki samninganefndarinnar þegar hún var skipuð. Í þingsályktuninni ályktar Alþingi aðeins að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld á grundvelli tiltekinna viðmiða. Í þeim viðmiðunum er hins vegar ekkert að finna sem bendir til að Alþingi hafi litið svo á að íslenska ríkið væri greiðsluskylt.

Í kynningu nefndarinnar á samningnum kemur ekki fram hvers vegna rökum, sem leiddu til þess að íslenska ríkinu bæri ekki að greiða, hafi verið hafnað í samningaviðræðunum. Ekki liggur heldur fyrir hvers vegna alþjóðlegir dómstólar voru ekki fengnir til að skera úr um deiluna svo sem eðlilegt hefði verið í samskiptum ríkja. Hafi þau sjónarmið ekki verið höfð að leiðarljósi í samningaviðræðunum að Ísland væri ekki greiðsluskylt var fyrirfram lítil von til þess að ná viðunandi samningum.

Nú er komið að Alþingi Íslendinga að taka afstöðu til málsins. Ef til eru lögfræðileg rök fyrir þeim niðurstöðum sem samninganefndin hefur samið um, þá verður að kynna þau. Það er nauðsynlegt að um þau sé rætt og að skipst sé á skoðunum um þau. Jafnframt verður að greina frá því hvers vegna dómstólaleiðin var ekki valin. Hins vegar er ljóst að ef ekki er upplýst um röksemdir samninganefndarinnar eru þingmenn í jafnmikilli óvissu um það á hverju hún byggist og aðrir landsmenn. Á hverju eiga þeir þá að byggja sína afstöðu?

Séu niðurstöður samninganna byggðar á pólitískum sjónarmiðum, t.d. vegna mögulegrar

aðildarumsóknar Íslands að ESB, eða beinum eða óbeinum þvingunum, verður að upplýsa það. Síðan verða þingmenn að taka upplýsta ákvörðun um hvort þau sjónarmið réttlæti skuldsetningu þjóðarinnar sem hljóða upp á óvissar en gríðarlegar fjárhæðir þrátt fyrir að lögfræðileg rök hnígi í aðra átt.

Það er algjörlega á valdi Alþingis að ákveða hvert framhald þessa máls verður óháð því hvað núverandi og fyrrverandi ríkisstjórnir kunna að hafa sagt eða gert. Við skorum á þingmenn á Alþingi Íslendinga að krefjast þess að öll rök fyrir þeim samningi sem gerður hefur verið, hvort sem þau eru lögfræðileg eða pólitísk, verði kynnt þingi og þjóð og að ákvörðun verði síðan tekin í framhaldi af því. Þjóðin hlýtur að spyrja: treysta þingmenn sér til að taka ákvörðun um að skuldsetja hana um 650 milljarða kr. auk hárra vaxta, án þess að skýr og afdráttarlaus rökstuðningur liggi að baki?

Í hvaða liði eru stjórnvöld? (Morgunblaðið, 3. mars 2009.)

Hinn 26. febrúar sl. svaraði utanríkisráðherra fyrirspurn um hvort hann hafi látið kanna lögfræðileg rök fyrir því hvort Íslendingum beri lagaleg skylda til að greiða Icesave ábyrgðirnar og hver sé þá niðurstaða þeirrar skoðunar.

Í svarinu kemur m.a. fram að rök gagnaðila okkar séu samhljóða um að fráleitt sé að halda því fram að ábyrgð okkar takmarkist við eignir tryggingasjóða. Þá segir í svarinu að nokkur fjöldi álitsgerða liggja fyrir og að „þungvæg lögfræðileg rök eru talin hníga að því að túlka tilskipunina um innstæðutryggingar þannig að íslenska ríkið verði að hlaupa undir bagga með tryggingasjóðnum til að greiða lágmarkstryggingar ...“

Trúnaðarmál

Þessar álitsgerðir og þau rök sem fram koma í þeim virðast þó samkvæmt svari ráðherra vera trúnaðarmál, hvernig sem á því stendur. Ráðherra nefnir reyndar í svári sínu að þrátt fyrir þetta þá hafi verið færð rök fyrir gagnstæðri skoðun, þ.e. að þar sem Ísland sé búið að koma á fót tryggingasjóði í samræmi við tilskipun ESB þá höfum við fullnægt skyldum okkar.

Við undirritaðir höfum ítrekað sett fram þessar gagnstæðu skoðanir og engin rök hafa enn komið fram sem hnekkja þeim. Í máli sem varðar hagsmunum fyrir okkur Íslendinga upp á 650 milljarða króna er ekki boðlegt að láta við það sitja að fullyrða að til séu „þungvæg“ rök gegn því sem við höldum fram en ekki sé hægt að segja frekar frá þeim rökstuðningi.

Innstæðutryggingakerfi

Skoðun okkar er í stuttu máli sú að við höfum fullnægt skuldbindingum okkar með því að koma á fót innstæðutryggingakerfi sem hefði dugað undir öllum venjulegum kringumstæðum. Í tilskipun ESB er hvergi kveðið á um ríkari skyldur en að koma á fót slíku kerfi. Innstæðutryggingakerfi eru með ýmsu móti í aðildarríkjum EES. Engar athugasemdir komu frá ESB við þau lög sem samþykkt voru hjá okkur árið 1999 um innlánstryggingakerfi.

Markmið tilskipunarinnar

Einhverjir kunna að segja að það sé markmið laganna að innstæðueigendum sé a.m.k. tryggt ákveðið lágmark sem nefnt er í tilskipuninni og í lögnum, hvað sem á gengi og að aðildarríkin beri ábyrgð á því að markmiðin náist. Þessi sjónarmið koma hins vegar hvorki fram í tilskipuninni né lögnum og því verður ekki á þeim byggt.

Fjármagnað af bönkunum

Í tilskipuninni segir að innstæðutryggingakerfin skuli fjármögnuð af innlánsfyrirtækjunum – sem sagt ekki ríkinu. Þá er sagt að tryggingakerfin megi ekki leggja þá bagga á innlánsfyrirtækin að það íþyngi bankastarfsemi. Því er augljóst að miklar takmarkanir eru á því hve langt má ganga við ákvörðun um framlög innlánsfyrirtækjanna.

Íslenskur raunveruleiki

Í þessu samhengi er rétt að spyrja hvernig íslenska löggjöfin hefði þurft að vera úr garði gerð til að tryggja lágmarksgreiðslu til allra, samkvæmt tilskipuninni miðað við þær aðstæður sem sköpuðust á tiltölulega skömmum tíma fyrir bankahrunið. Svárið er að greiða hefði þurft hátt í 50% af öllum innstæðum inn í tryggingakerfið. Augljóslega myndi þannig fyrirkomulag ekki bara íþyngja bönkunum heldur beinlínis stöðva starfsemi þeirra.

Aldrei mögulegt

Það er því útilokað að innlánatryggingakerfi gæti verið fjármagnað af bönkunum þannig að því væri kleift að standa undir þeim greiðslum sem nú er krafist án þess að íþyngja starfsemi þeirra verulega. Ekki einu sinni nálægt því. Þetta þýðir að það er ekki hægt að smíða innlánatryggingakerfi sem væri í samræmi við tilskipun ESB þannig að það gæti tekist á við bankahrun í líkingu við það sem við höfum gengið í gegnum.

Þetta eru ekki nýjar fréttir. Við höfum í fyrri skrifum vísað í skýrslu franska Seðlabankans frá árinu 2000 og skýrslu frá ESB frá því í maí í fyrra þar sem þetta kemur skýrt fram.

Ríkisábyrgð

Getur það staðist að fyrirtæki séu starfrækt víða um heim á ábyrgð íslenska ríkisins án þess að ríkið sjálft hafi nokkuð um það að segja? Auðvitað er það ekki svo. Ábyrgð ríkisins á skuldbindingum annarra getur í meginatriðum orðið til með þrennum hætti; á grundvelli laga, þar sem ábyrgð ríkisins er skýrt sett fram, á grundvelli ábyrgðaryfirlýsinga með heimild í lögum eða með því að ríkið verður bótaskyld vegna aðgerða sinna eða aðgerðaleyfis á grundvelli sakar.

Síðastnefnda atriðið er það eina sem gæti átt við hér, þ.e. að ríkið hafi látið undir höfuð leggjast að koma á innlánatryggingakerfi í samræmi við tilskipun ESB. Eins og ríkið hefur verið hér að framan þá á það ekki við nein rök að styðjast.

Hvað segir tilskipunin?

Ef ætlunin hefði verið að aðildarríkin bæru ábyrgð á því að fjármögnun kerfisins dygði a.m.k. fyrir lágmarksgreiðslu samkvæmt tilskipuninni hefði það að sjálfsögðu átt að koma fram í henni. Þá hefði einnig þurft að koma fram hvaða úrræðum aðildarríkin ættu eða mættu beita til að takmarka þá ábyrgð sem þannig gæti fallið á þau. Ekkert kemur fram í tilskipuninni um þetta. Þvert á móti er sagt að innlánsfyrirtækin fjármagni tryggingakerfið og aðildarríkin beri ekki ábyrgð á innstæðum ef tryggingakerfið hefur verið innleitt og framkvæmt í samræmi við tilskipunina.

Niðurstaða um ábyrgð

Niðurstaðan af þessu er að forsenda þess að íslenska ríkið geti borið ábyrgð á Icesave ábyrgðunum sem utanríkisráðherra var spurður um er að sýnt sé fram á að Ísland hafi ekki innleitt tryggingakerfið samkvæmt tilskipun ESB eða framkvæmt það réttilega.

Afstaða ESB

Í svari utanríkisráðherra kemur fram að það sé sameiginleg afstaða allra ESB-ríkjanna auk Noregs að það séu fráleit lögfræðileg rök að ábyrgð á innstæðum takmarkist við eignir tryggingasjóðanna. Í beinu framhaldi segir að málarekstur þar sem látið yrði á þetta reyna væri til þess fallinn að grafa undan, jafnvel kollvarpa trausti á fjármálakerfi Evrópu. Þau rök eru nokkuð örugglega góð og gild. Þau eru hins vegar hvorki lögfræðileg né fá þau samrýmst hagsmunum Íslands.

Pólitísk sjónarmið

Það kann að vera hárrétt hjá evrópskum stjórnámálönnum að skynsamlegt sé að koma í veg fyrir að deila um innlánstryggingakerfin fari fyrir óháða dómstóla. Slíkt dómsmál er líklegt til að draga fram galla kerfisins og draga verulega úr tiltrú á því. Ekki er fjarri að sýna því skilning að ESB-ríkin vilji ekki að þessi mál fari fyrir dómstóla. Það er hins vegar aldrei hægt að samþykkja að fórnarkostnaðurinn verði lagður á okkar litla land án þess að lögfræðileg rök liggi til þess.

Icesave ábyrgðirnar

Í þessu samhengi má ekki láta rugla sig í ríminu með tali um að kostnaðurinn við Icesave ábyrgðirnar verði á bilinu 70 til 150 milljarðar kr. Sú upphæð byggist á því að verulegar eignir séu til í Landsbankanum gamla og að neyðarlögin svokölluðu haldi, en með þeim voru innstæður gerðar að forgangskröfum á kostnað annarra krafna.

Í fyrsta lagi getur auðveldlega brugðið til beggja vona með að áætlanir um verðmæti eigna í gamla Landsbankanum standist. Í öðru lagi liggur það fyrir að látið verður reyna á það hvort neyðarlögin standist að þessu leyti. Reynist neyðarlögin ekki standast þá verðum við að borga alla 650 milljarðana með vöxtum og vaxtavöxtum.

Við erum öll í sama liði

Við undirritaðir höfum á eigin forsendum fjallað fyrir um þetta málefni í nokkrum greinum hér í Morgunblaðinu. Okkar von er sú að þau stjórnvöld, sem með þessi mál fara, beiti sér af fullum þunga fyrir rétttri lögfræðilegri niðurstöðu og láti engan bilbug á sér finna gagnvart þeim aðilum sem virðast vilja neyta aflsmunar gagnvart okkur í nafni samvinnu og vináttu.

Réttarreglur hér og erlendis – Álitamál sem tengjast Icesave-samningum.
(Morgunblaðið 27. júlí 2009.)

Í umræðum um Icesave-samninga undanfarið hefur Indriði Þorláksson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra og nefndarmaður í íslensku samninganefndinni, haldið því fram að engin haldbær rök hafi komið fram fyrir þeirri gagnrýni sem ég hef haldið uppi á efni samningsins. Hann hefur reyndar lítið gert af því að fjalla um einstakar röksemdir sem fram hafa verið bornar, en þetta hefur orðið mér tilefni til að kanna nokkur atriði í löggjöf annarra ríkja til að varpa frekara ljósi á málið. Þar sem hvorki fjármálaráðuneytið né aðrir hafa sýnt neina tilburði í þá átt að bera ákvæði Icesave-samninganna saman við regluverk annarra ríkja um réttindi tryggingarsjóða til endurgreiðslu mun ég hér leitast við að létta þeim þetta verkefni aðeins.

Til upprifjunar skal á það minnt, að gagnrýni mín beinist að því að ekki er í samningunum gert ráð fyrir að íslenski tryggingarsjóðurinn fái greiðslu á undan hinum erlendu tryggingarsjóðum þegar kemur að uppgjöri hverrar innstæðu úr búi Landsbankans, heldur er gert ráð fyrir að allir sjóðirnir fái hlutfallslega jafnt, enda þótt íslenski tryggingarsjóðurinn eigi alltaf að greiða fyrstu 20.887 evrurnar upp í hverja innstæðu. Málið snýst því um það, hvort gera eigi hverja innstæðu upp sem eina, sjálfstæða kröfu, við uppgjör Landsbankans, eða hvort innstæðukrafan breytist í fleiri en eina kröfu þegar tryggingarsjóðirnir leysa til sín hluta af henni. Uppgjörsaðferðirnar leiða til gjörólíkrar niðurstöðu og hef ég áætlað að þarna sé um að ræða hagsmuni upp á á bilinu 100 til 250 milljarða íslenskra króna, hvorki meira né minna. Það ræðst þó eðli máls samkvæmt af verðmæti eigna Landsbankans, sem skilanevnd bankans fer nú með forræði yfir.

Ég hef haldið því fram að það ráðist af réttarsambandinu milli eigenda hverrar innstæðu hvað hver og einn eigi að fá greitt, þegar þannig stendur á að tryggingarsjóður hefur leyst til sín kröfuna að hluta. Ég tel einsýnt að þegar þannig stendur á, að tiltekinn tryggingarsjóður hefur skyldu til að greiða fyrstur upp í hverja innstæðu, þá eigi hann líka að fá fyrstur greiðslu upp í kröfuna þegar þrotabú Landsbankans verður gert upp. Þessa niðurstöðu leiði ég af meginreglum kröfuréttar um innlausn kröfu (e. subrogation) og um endurkröfurétt. Um þetta efni segir í riti Þorgeirs Örlygssonar, þáverandi lagaprófessors, „Kafar úr kröfurétti II“: „Ef framsal er án nokkurra takmarkana, verður almennt að leggja til grundvallar, að framsalshafi öðlist öll þau réttindi, sem framseljandi átti, þ.m.t. viðbótarréttindi eins og veð og ábyrgð, ef á annað borð er um framseljanleg réttindi að ræða.“ Í 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta er ákvæði sem lýtur að þessu. Orðrétt segir:

Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann kröfu kröfuhafa á hendur hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki eða þrotabúi. Krafa sjóðsins nýtur rétt hæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við gjaldþrotaskipti, en ella er hún aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

Þessi lagaregla er í samræmi við meginregluna, sem Þorgeir hefur lýst. Greiði íslenski tryggingarsjóðurinn innstæðueiganda 20.887 evrur upp í kröfu hans á hendur Landsbankanum, þá yfirtekur sjóðurinn samsvarandi kröfurétt hans á hendur bankanum, þ.e. réttinn til úthlutunar upp í kröfuna allt frá 1 upp í 20.887 evrur, svo langt sem fjármunir bús Landsbankans hrökkva til er þar að kemur. Það er alvarleg hugsanavilla, sem birtist í fyrirliggjandi drögum að Icesave-samningunum svonefndu, að við framsal til tryggingarsjóðsins verði til tvær hliðsettar kröfur, sem úthluta skuli upp í að jafnri tildölu.

Máli mínu til stuðnings hef ég einnig bent á orðalag Evróputilskipunarinnar, sem áðurnevnd lög eru byggð á. Þar segir í 11. gr. að tryggingarsjóður skuli, með bótgreiðslu til

innstæðueiganda, eiga rétt til að leysa til sín kröfu innstæðueigandans að því marki sem hann hefur greitt kröfuna.

Lítum aðeins á það hvernig þetta er gert í nokkrum nágrannalöndum.

Reglur um danska tryggingarsjóðinn

Í Danmörku gilda lög nr. 1009/2007 um tryggingarsjóð fyrir innstæðueigendur og fjárfesta. Í 17. gr. þeirra laga er ákvæði þess efnis að sjóðurinn fái réttarstöðu innstæðueigandans að því marki sem hann leysir hana til sín. Í danska lagasafninu (Karnovs lovsamling, bls. 6.531) segir efnislega um þessa reglu (í lauslegri þýðingu minni):

Í lögfræðilegu tilliti verður réttarstaða sjóðsins hin sama og ábyrgðarmanns fyrir tilteknum hluta af kröfu viðskiptamanns [lánastofnunarinnar]. Við innlausn eignast sjóðurinn kröfu um fulla endurgreiðslu, enda er litið svo á að krafa sjóðsins hafi stofnast á sama tíma og krafa innstæðueigandans.

Ljóst er að hér líta Danir svo á að innstæðukrafan haldi áfram að vera ein krafa þótt sjóðurinn leysi til sín hluta hennar á grundvelli lagaskyldu. Sjóðurinn hefur stöðu ábyrgðarmanns, sem á rétt á fullri endurgreiðslu á því sem hann hefur lagt út ef eignir skuldarans hrökkva til.

Írsk löggjöf

Á vefsíðu samtaka sem mér sýnist gegna svipuðu hlutverki og Alþýðusamband Íslands er að finna rækilega útlitun á þarlendur reglum um sjóð sem hefur sama hlutverk og Ábyrgðasjóður launa hér á landi. Tilskipun Evrópusambandsins er grundvöllur regluverksins þar, rétt eins og hér á landi. Vefsíðan sem hér um ræðir er www.siptu.ie.

Í umfjöllun um réttarstöðu launþega sem fær greiðslu úr ábyrgðasjóðnum er eftirfarandi kláusa:

Are The Employees' Rights Transferred To The Minister After Payment?

Yes. The rights and remedies of employees who are paid from the Social Insurance Fund under these Acts, transfer to the Minister. In the final winding-up proceedings in liquidations, receiverships, bankruptcies, etc., the Minister becomes a preferential creditor against the assets of the employer in respect of the amount paid. A claim by the Minister ranks as priority over any other preferential claim of the employees concerned.

Ég tel að þessar reglur leiði til nákvæmlega sömu niðurstöðu og ég hef haldið fram varðandi Icesave-samningana, þ.e. að íslenski tryggingarsjóðurinn, sem fyrstur á að greiða 20.887 evrur upp í hverja innstæðu, eigi á sama hátt forgang að því að fá þá upphæð upp í sinn hluta hverrar kröfu við uppgjör Landsbankans.

Reglur breska tryggingarsjóðsins

Ég fór inn á heimasíðu breska innstæðutryggingarsjóðsins til að kanna, hvort þar mætti fræðast um lagaframkvæmdina í Bretlandi. Þar er tengill inn á sérstakan bækling um það, hvernig innstæðueigendur skuli bera sig að við að lýsa kröfum til sjóðsins og hvernig sjóðurinn meðhöndlar þær. Vefsíðan er www.fscs.org.uk. Ég hvet alla sem vilja kynna sér þetta mál til fulls til að skoða það sem þarna kemur fram, en þar á meðal eru eftirfarandi leiðbeiningar:

„Compensation payments.

When we have looked at your claim we will write and tell you if you are entitled to compensation and, if so, how much we can pay. There are limits to the amounts we can pay. To receive compensation you will first need to sign an 'assignment of rights'. This is usually done when you complete your application form, and gives us the right to try to recover from the insolvent firm (and third parties) compensation paid by the Scheme. We will also try to

recover any losses you have incurred that were not covered by our scheme, and, if we do, will pass them on to you.“

Hér þarf ekki frekar vitnanna við: Sjóðurinn greiðir innstæðueigandanum ekki út nema því aðeins að hann framselji sjóðnum alla sína kröfu, og sjóðurinn gerir síðan ráðstafanir til að ná til baka því sem hægt er. Ef sjóðnum tekst að fá meira upp í kröfuna en hann sjálfur hefur greitt, þá fær innstæðueigandinn afganginn, annars fær hann ekkert meira en það sem sjóðurinn hefur greitt honum. Þetta regluverk Bretanna er að sjálfsögðu í fullu samræmi við Evrópuþráttinn sem þeir eru að herma upp á íslenska ríkið.

Í frumvarpinu um ríkisábyrgð á Icesave-lánunum sem liggur fyrir Alþingi segir m.a.:

„Íslenski tryggingarsjóðurinn fær framselda kröfu breska tryggingarsjóðsins og hollenska Seðlabankans í bú Landsbankans. Erlendu aðilarnir munu síðan sjálfir gera kröfu í búið vegna þess sem umfram er og þeir hafa fjármagnað. Í samningnum er sérstakt ákvæði sem áréttar að sjóðirnir muni njóta jafnræðis þegar kemur að úthlutun úr búi Landsbankans, þ.e. fá upp í kröfur sínar í jöfnum hlutföllum, en það er í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögunum sem almennt hefur verið uppi (leturbreyt. RHH).“

Ég tel að dæmin sem ég hef rakið hér að framan sýni ótvírætt að þessi fullyrðing er beinlínis röng. Þess vegna þarf að stöðva framgang málsins á Alþingi og knýja á um breytingar á lánasamningunum.

Er þetta örugglega rétt reiknað?

Morgunblaðið, 10. júlí 2009.

Um þessar mundir er hart deilt um það hér á landi hvort ríkissjóður eigi að taka á sig mörg hundruð milljarða króna skuldbindingu vegna Icesave-innlánsreikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Þótt hart sé deilt og margir láti málefnið til sín taka þykir mér á það skorta að gerð sé viðhlítandi grein fyrir því hvernig hin ætlaða skuldbinding hefur verið reiknuð út. Ég tel mig hafa ástæðu til að ætla að rangir útreikningar hafi leitt til þess að skuldbinding Íslands hafi verið ofmetin í samningsgerðinni.

Í eftirfarandi samantekt leiði ég hjá mér þann ágreining sem mest hefur verið fjallað um opinberlega, þ.e. hvort íslenska ríkið sé yfirleitt skuldbundið til að leggja Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta til fjármagn svo að sjóðurinn risi undir skuldbindingu sinni gagnvart hinum erlendu innstæðueigendum. Þess í stað gef ég mér það, rétt eins og samninganefnd Íslands hefur gert, að Íslandi sé skylt að leggja þessa fjármuni til. Spurningin sem þá stendur eftir er þessi: Hvernig gerum við dæmið upp?

Þar sem Landsbanki Íslands hf. er gjaldþrota verða menn að nálgast viðfangsefnið eftir þeim reglum sem gilda um gjaldþrotaskipti – engu breytir í því sambandi þótt bankinn sé í umsjá skilaneftndar og úrskurður hafi ekki verið kveðinn upp um gjaldþrotaskipti. Kröfur Icesave-eigenda eru forgangskröfur við gjaldþrotaskipti, hliðsettar launakröfum eftir þá breytingu sem gerð var á réttindaröð krafna með svokölluðum neyðarlögum í október síðastliðnum. Þessir kröfuhafar eiga líka rétt á því að hinn íslenski tryggingasjóður greiði þeim út 20.887 evrur fyrir hvern slíkan reikning sem svo há innstæða var á eða hærri (að sjálfsögðu lægri upphæð ef innstæðan var lægri). Ef tryggingasjóðurinn gerir þetta, hvert er þá næsta skref?

Um leið og tryggingasjóðurinn greiðir út eignast hann kröfu innstæðueigandans að því marki sem greitt er. Svo dæmi sé tekið um kröfu að fjárhæð 100.000 evrur, og íslenski tryggingasjóðurinn greiddi 20.887 evrur af henni, þá ætti tryggingasjóðurinn 20,887% af þessari kröfu en innstæðueigandinn ætti sjálfur 79,113% eftir.

Gefum okkur það síðan að breski tryggingasjóðurinn eigi að tryggja innstæðueigendum allt að 50.000 evrur af hverjum reikningi samkvæmt þarlendum reglum. Það þýðir að breski sjóðurinn greiðir 29.113 evrur til innstæðueigandans, sem þá á eftir 50% af upphaflegri kröfu sinni. Breska ríkið hefur síðan leyst til sín þennan hluta kröfunnar líka, umfram skyldu að mér virðist, en það skiptir ekki máli hér.

Túlkun á gjaldþrotareglum.

Þá er ég kominn að kjarna málsins: Hvað á hver þessara aðila að fá stóran hluta upp í kröfu sína úr þrotabúi Landsbankans? Eigendur innstæðunnar, sem upphaflega var 100.000 evrur, eru nú orðnir þrír. Eru þeir jafnsettir við úthlutunina, eða hefur einhver þeirra forgang á annan? Ef þeir eru allir hliðsettir, þá mundi upphaflegi innstæðueigandinn fá úthlutun upp í eftirstöðvarnar jafnvel þótt úthlutunin væri undir 50% upp í forgangskröfur – það getur augljóslega ekki gengið. Tryggingasjóðirnir eiga að tryggja innstæðueigendum ákveðna lágmarksgreiðslu. Af því leiðir að þegar þeir hafa gert það hlýtur úthlutunin fyrst að ganga til uppgjörs á þeim hluta sem tryggingasjóðirnir hafa leyst til sín. Á sama hátt hlýtur úthlutunin fyrst að ganga upp í kröfur íslenska tryggingasjóðsins áður en sá breski fær nokkuð, því að skuldbinding breska sjóðsins kemur á eftir íslenska sjóðnum. Sá breski greiðir aðeins mismunarfjárhæð á 20.887 evrum og 50.000 evrum og þarf ekkert að greiða ef fjárhæðin er lægri en 20.887 evrur.

Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir Alþingi um heimild til handa fjármálaráðherra, f.h. ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán tryggingasjóðsins til að gera upp Icesave-skuldbindingarnar segir m.a.: „Íslenski tryggingasjóðurinn fær framselda kröfu breska tryggingasjóðsins og hollenska seðlabankans í búi Landsbankans. Erlendu aðilarnir munu síðan sjálfir gera kröfu í búið vegna þess sem umfram er og þeir hafa fjármagnað. Í samningnum er sérstakt ákvæði sem áréttar að sjóðirnir muni njóta jafnræðis þegar kemur að úthlutun úr búi Landsbankans, þ.e. fá upp í kröfur sínar í jöfnum hlutföllum, en það er í samræmi vð þá túlkun á gjaldþrotalögnum sem almennt hefur verið uppi.“

Ég tel að þessi útlekking sé alröng og að hún fái með engu móti staðist. Ég hef unnið talsvert við lagaframkvæmd í sambandi við gjaldþrotaskipti um alllangan tíma. Ég kannast ekki við þá lagatúlkun sem hér er haldið fram að hafi almennt tíðkast. Þvert á móti held ég því fram að lagaframkvæmdin hafi verið þveröfug. Um það nægir að vísa til þeirra ótalmörgu tilvika þar sem Ábyrgðasjóður launa hefur leyst til sín hluta launakrafna í þrotabúi.

Ég hef ekki aðstöðu til að reikna það út hve miklu munar á þessum útreikningsaðferðum en mig grunar að það geti skipt hundruðum milljarða króna. Það er trúlega skýringin á því að í samninginn skuli hafa verið tekið sérstakt ákvæði um þetta – hér hafa einfaldlega verið gerð skelfileg mistök okkar megin – og þá er ekki erfitt að skilja að Hollendingar segi að ekki komi til greina að taka samningaviðræður upp að nýju!

„Hvernig getur þetta gerst?“

Morgunblaðið, 22. júlí 2009.

Sú einkennilega niðurstaða hefur orðið í samningum Íslands við Breta og Hollendinga að greiðsluábyrgð Íslendinga verður ekki úr sögunni þótt þrotabú Landsbankans nái að greiða 20.887 evrur upp í innstæðu hvers reikningseiganda. Þótt enginn hafi haldið því fram að Ísland eða tryggingasjóður innstæðueigenda hafi ábyrgst innstæðueigendum í Landsbankanum hærri fjárhæð varð þetta niðurstaða samninga. Hvernig getur þetta gerst?

Með lögum um tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta nr. 98 frá 1999 (tryggingasjóðurinn) var innstæðueigendum veitt takmörkuð vernd gegn greiðsluferðleikum íslensks banka. Veitir sjóðurinn tryggingu fyrir fullri útborgun innstæðunnar allt að jafnvirði rúmlega 20.000 evra. Í Bretlandi er kerfi sem veitir breskum sparifjáreigendum viðbótarvernd („top up“) allt að 50.000 breskum pundum. Í Icesave-samningum við umboðsmenn breska fjármálaráðuneytisins, sem nú eru til umfjöllunar á Alþingi, er m.a. samið um lán Breta til Íslendinga til þess að mæta ætlaðri ábyrgð Íslands og skilmála þess láns. Í sérstökum uppgjörssamningi, sem ekki hefur verið birtur almenningi, mun vera ákvæði um hvernig greiðslur sem koma frá þrotabúi Landsbankans upp í forgangskröfur innstæðueigendanna, skuli skiptast milli aðila. Í greinargerð með Icesave-frumvarpinu er sagt að tryggingasjóðir Íslands og Bretlands muni þar njóta jafnræðis og það sagt vera „í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögum sem almennt hefur verið uppi“.

Í lánsamningi milli Íslands og Hollands er berum orðum kveðið á um það í grein 3.1.2 b að sá hluti kröfu innstæðueigenda sem framseldur er tryggingasjóðnum (20.887 evrur) sé í öllu tilliti metinn jafngildur og þær kröfur sem Seðlabanki Hollands heldur eftir. Þá er ennfremur kveðið á um það að hvorum aðila, þ.e. tryggingasjóði og Seðlabanka Hollands, sé skylt að endurgreiða hinum fari svo að annar aðilinn endurheimti hærra hlutfall kröfunnar en hinn.

Við undirritaðir erum ósammála því að umsamin aðferð við skiptingu fjármuna úr þrotabúi Landsbankans sé í samræmi við almenna túlkun á gjaldþrotaskiptalögum. Þvert á móti teljum við umsamda aðferð vera andstæða rétttri túlkun laganna og fela í sér ívilnun til Breta og Hollendinga á kostnað Íslendinga sem nemur gríðarlegum fjárhæðum.

Samkvæmt lögum sem sett voru í kjölfar bankahrunsins eru allar kröfur sem tryggðar eru í tryggingasjóðnum forgangskröfur við slitameðferð fjármálafyrirtækis. Samkvæmt 115. gr. gjaldþrotalaganna fylgja réttindi á hendur þrotabúi kröfu sem framseld er. Í 2. mgr. 10. gr. laganna um tryggingasjóðinn segir að sjóðurinn „yfirtaki“ kröfu kröfuhafans við útborgun úr sjóðnum til innstæðueigandans.

Til þess að komast að rétttri niðurstöðu í þessu efni er lykilatriði að hafa hugfast að forgangskrafa hvers innstæðueiganda er ein krafa. Þótt nýr aðili eignist hluta hennar vegna innlausnar eða framsals verða ekki til margar hliðsettar forgangskröfur heldur eru það margir aðilar sem eiga sömu forgangskröfuna. Þegar íslenski tryggingarsjóðurinn greiðir út fyrstu 20.000 evrurnar af innstæðunni til reikningseigandans innleysir (yfirtekur) hann jafnframt samsvarandi hluta kröfunnar, þ.e. réttinn til fyrstu 20.000 evranna sem úthlutað verður upp í kröfuna. Sama gildir um breska kerfið. Að því marki sem það greiðir viðbót við íslensku trygginguna til innstæðueigandans eignast það samsvarandi hluta kröfunnar. Innstæðueigandinn heldur eftir þeim hluta forgangkröfunnar sem er umfram það sem ábyrgðaraðilarnir hafa greitt honum út og á rétt til úthlutunar úr þrotabúinu ef fé til úthlutunar verður umfram þá fjárhæð sem Íslendingar og Bretar tryggðu.

Hér á eftir fylgja þrjú dæmi. Í öllum tilvikum er til einföldunar miðað við að þrotabú Landsbankans úthluti 50% upp í forgangskröfur. Miðað er við að allar fjárhæðir séu í evrum

og ábyrgð Íslands ná til 20.000 evra en ábyrgð Breta til þess sem umfram er allt að 50.000 evrum. Engin ábyrgð sé á innstæðum umfram 50.000 evrur. Tekin eru dæmi um þrjá reikninga þar sem innstæða er 20.000, 50.000 og 100.000 evrur.

Í fyrsta dæminu er við það miðað að fyrst sé úthlutað frá þrotabúinu en greitt sé frá ábyrgðaraðilunum þegar úthlutun úr þrotabúinu er lokið. Í öðru tilvikinu er miðað við að ábyrgðaraðilarnir hafi greitt út ábyrgðarfjárhæðirnar áður en til úthlutunar úr þrotabúinu kemur. Tæpast getur leikið vafi á að útkoman í þessum tveimur tilvikum hlýtur að eiga að vera hin sama. Í þriðja tilvikinu er úthlutunin í samræmi við skilning undirritaðra á fyrirliggjandi samningum við Breta og Hollendinga sem nú er til meðferðar á Alþingi.

I.

Eignir Landsbanka seldar strax. Úthlutað úr þrotabúi áður en greitt er úr ábyrgð.

Breskur innstæðueigandi á 100.000 evra reikning. Hann fær greiddar 50.000 evrur frá bankanum. Þar með reynir hvorki á ábyrgð Íslands né Bretlands.

Breskur innstæðueigandi á 50.000 evra reikning. Hann fær greiddar 25.000 evrur frá bankanum. Ekki reynir á ábyrgð Íslands þar sem úthlutun er umfram ábyrgðina. Bretar þurfa að borga 25.000 evrur.

Breskur innstæðueigandi á 20.000 evra reikning. Hann fær greiddar 10.000 evrur frá bankanum. Ísland þarf að uppfylla skyldu sína um skaðleysi upp að 20.000 evrum og greiðir því 10.000 evrur. Ekki reynir á bresku ábyrgðina þar sem innstæðueigandinn hefur fengið allt sitt greitt.

II.

Ábyrgð greidd út. Úthlutað úr þrotabúi síðar.

Breskur innstæðueigandi á 100.000 evra reikning. Hann fær 20.000 evrur frá Íslandi sem tekur yfir þann hluta kröfu innstæðueigandans. Hann fær 30.000 evrur frá Bretunum sem taka yfir þann hluta kröfunnar. Krafan er forgangskrafa að upphæð 100.000 evrur og fær sem slík 50.000 evrur í úthlutun. Þær ganga til ábyrgðaraðilanna sem hafa innleyst fyrstu 50.000 evrurnar í kröfunni. Þetta leiðir til sömu niðurstöðu og í dæmi 1A, þ.e. innstæðueigandinn fær 50.000 evrur frá bankanum og enginn kostnaður lendir á ábyrgðaraðilunum þar sem ekki reyndust vera fyrir hendi þær aðstæður sem ábyrgðin tekur til.

Breskur innstæðueigandi á 50.000 evra reikning. Hann fær 20.000 evrur frá Íslandi sem tekur yfir þann hluta kröfu innstæðueigandans. Hann fær 30.000 evrur frá Bretunum sem taka yfir þann hluta kröfunnar. Krafan er forgangskrafa að upphæð 50.000 evrur og fær sem slík 25.000 evrur í úthlutun. 20.000 evrur ganga til Íslands en 5.000 evrur ganga til Bretlands. Innstæðueigandinn fær í sinn hlut 50.000 evrur eins og tryggt er af Íslandi og Bretlandi. Ísland greiðir ekkert enda var úthlutun af eignum bankans umfram ábyrgð Íslands. Bretar sitja uppi með 25.000 evrur í kostnað vegna ábyrgðarinnar. Niðurstaðan er sú sama og í tilviki 1B að framan.

Breskur innstæðueigandi á 20.000 evra reikning. Hann fær 20.000 evrur frá Íslandi. Úr þrotabúinu greiðast 10.000 evrur sem ganga til Íslands. Ekki reynir á bresku ábyrgðina þar sem innstæðan var innan þeirra marka sem Ísland ábyrgist. Innstæðueigandinn er skaðlaus en Ísland situr uppi með 10.000 evra kostnað vegna ábyrgðarinnar. Sama niðurstaða og í lið 1C að ofan.

III.

Niðurstaða samkvæmt samningi við Breta og Hollendinga.

Breskur innstæðueigandi á 100.000 evra reikning. Hann fær greiddar 20.000 evrur frá Íslandi. Hann fær greiddar 30.000 evrur frá Bretlandi. Úr þrotabúi Landsbankans greiðast 50.000 evrur sem skipast þannig að Ísland fær 10.000 evrur, Bretland 15.000 evrur og

reikningseigandinn 25.000 evrur. Þrjár sjálfstæðar og jafnrétttháar kröfur sem fá 50% úthlutun hver. Innstæðueigandinn hefur þannig fengið 75.000 evrur þótt ekki hafi verið úthlutað nema 50.000 úr þrotabúinu og engin trygging taki til þess að hann fái neitt greitt umfram 50.000 evrur.

Breskur innstæðueigandi á 50.000 evra reikning. Hann fær greiddar 20.000 evrur frá Íslandi og 30.000 evrur frá Bretlandi. Úr þrotabúi Landsbankans er úthlutað 25.000 evrum sem skiptast þannig að Ísland fær 10.000 evrur en Bretar 15.000 evrur. Ísland situr uppi með kostnað þótt úthlutun úr þrotabúi Landsbankans hafi verið umfram það sem Ísland ábyrgðist.

Breskur innstæðueigandi á 20.000 evra reikning. Hann fær greiddar 20.000 evrur frá Íslandi. Ekki reynir á bresku ábyrgðina þar sem innstæðueigandinn hefur fengið allt sitt greitt. Ísland fær 10.000 evrur upp í ábyrgðina frá þrotabúinu.

Aðferðin sem samið var um felur í sér ívilnun til Breta og Hollendinga á kostnað Íslendinga og er að dómi undirritaðra ekki í samræmi við þá aðferð sem beita ber við úthlutun eigna Landsbankans. Gríðarlegir hagsmunir eru hér í húfi fyrir íslensku þjóðina. Við hljótum að spyrja – kemur til álita að Alþingi samþykki samninginn sem liggur fyrir?

Ætla þingmenn að gefa Bretum og Hollendingum 300 milljarða?
(Morgunblaðið 15. júlí 2009.)

Margir kunna þá list að gera einfalda hluti flókna, en þeir eru færri sem hafa hæfileika til að gera flókna hluti einfalda. Kannski er það þess vegna sem málefni Icesave-reikninga Landsbankans vefjast fyrir mörgum. En Icesave snýst þó aðeins um þrjár einfaldar spurningar og við þeim öllum verða þingmenn að kunna svörin áður en þeir geta sannfært sig og þjóðina um að hagsmuna okkar Íslendinga hafi verið gætt í samningum við hollensk og bresk stjórnvöld.

1. Ber Íslendingum að borga Icesave-skuldbindingar Landsbankans?
2. Getu Íslendingar borgað?
3. Hvernig og hversu mikið á að greiða?

Hér verður það gefið sem forsenda að Íslendingar ætli sér að taka á sig þessa ábyrgð og ekki er hægt að taka afstöðu til greiðslugetunnar í svo stuttri grein. Það sem hér verður skoðað er hvort sá samningur sem nú liggur fyrir lágmarki þann kostnað sem falli á íslenska skattgreiðendur, þó þannig að staðið sé að fullu við (meintar) lagalegar skuldbindingar. Verður hér fyrst og fremst einblínt á samning um jafna stöðu krafna Íslands, Bretlands og Hollendinga gagnvart þrotabúi Landsbankans, sem samninganefndin íslenska virðist hafa gert.

Hvernig og hversu mikið á að greiða?

Áður en hægt er að skoða hvað gæti fallið á hinn íslenska innstæðutryggingasjóð verður að skoða hversu langt eignir Landsbanka duga til, enda er það eðlilegt að Landsbanki greiði eigin skuldir, í það minnsta áður en á aðra reynir. Um úthlutunina sjálfa liggja engin gögn fyrir Alþingi. Þá skipta upplýsingar um innstæðu hvers einstaks innstæðueiganda höfuðatriði, því fjármunum er úthlutað hlutfallslega upp í hverja einstaka innstæðukröfu. Hér eru þessar upplýsingar áætlaðar, þar sem ekki hefur verið upplýst um samsetningu innstæðna gagnvart Alþingi.

Íslenski tryggingasjóðurinn ábyrgist aðeins fyrstu 20.887 evrurnar á hverjum reikningi og ekkert umfram það, samkvæmt lögum um sjóðinn, en Bretar og Hollendingar ábyrgjast tiltekna fjárhæðir umfram þetta án skyldu. Hér verður það gefið sem forsenda að hefðbundin innstæða á hverjum reikningi í Bretlandi hafi numið 40.000 evrum og að hefðbundin innstæða í Hollandi hafi numið 26.000 evrum, sem ætti ekki að vera fjarri lagi miðað við tölur birtar í greinargerð með frumvarpi til laga um svokallaða Icesave-ábyrgð, s.s. um heildarfjárhæð innan og utan ábyrgð Íslands.

Úthlutun miðað við 60% endurheimt innstæðukrafna

Hér er það gefið sem forsenda, í dæmaskyni, að allar eignir Landsbankans verði seldar strax í dag með afföllum þannig að 60% aflist á móti forgangskröfum, sem að mestu eru erlendir innstæðueigendur. Samtals endurheimtast þá 15.600 evrur inn á hverja hefðbundna innstæðu í Hollandi (60% af 26.000) og 24.000 evrur inn á hverja hefðbundna innstæðu í Bretlandi (60% af 40.000).

Niðurstaðan verður þá sú að ekkert fellur á hinn íslenska tryggingasjóð vegna breskra innstæðna, því endurheimt er hærri en 20.887 evrur, og um 330 milljón evrur falla á íslenska ríkið vegna hollenskra innstæðna, eða um 60 milljarðar íslenskra króna, þar sem ekki næst að greiða þessum aðilum umfram lágmarkstrygginguna. Með öðrum orðum, ef eignir Landsbankans væru seldar með afföllum í dag og þeim úthlutað í samræmi við lög um gjaldþrotaskipti falla um 60 milljarðar íslenskra króna á íslenska ríkið og skuldbindingin að

fullu greidd. Þessi niðurstaða er mjög fjarri þeim tölum sem nú liggja á borðinu jafnvel þótt beðið verði með að selja eignir Landsbankans. Þessi aðferðafræði við úthlutun hefur verið staðfest með álitni hæstaréttarlögmanna Ragnars H. Hall og Harðar F. Harðarsonar hjá Mörkinni lögmansstofu. Hér er miðað við að eignir séu seldar strax eða í það minnsta sem fyrst, þó með afföllum sé, til þess að vextir falli ekki á tryggingasjóðinn sem ekki er hægt að endurheimta til þrotabúsins.

Innlausn erlendra ríkja á innstæðukröfum skiptir ekki máli

Það skal tekið fram að hér skiptir engu máli hvort hollenski eða breski tryggingasjóðurinn, eða seðlabanki viðkomandi ríkis eða stjórnvöld, hafi leyst til sín viðkomandi innstæðu. Þessir aðilar öðlast hvorki betri né verri stöðu við það að framkvæma slíkar aðgerðir. Viðkomandi opinberir aðilar koma í stað innstæðueigandans en ekkert meira en það. Ísland ábyrgist enn 20.887 evrur á hverjum innstæðureikningi, í samræmi við íslensk lög og evrópska tilskipun, og hin erlendu ríki ábyrgjast það sem umfram er án þess að það tengist evrópskum tilskipunum.

Þetta hefur jafnframt verið staðfest gagnvart undirrituðum með framangreindu álitni hæstaréttarlögmanna Ragnars H. Hall hrl. og Harðar F. Harðarsonar hrl., en Ragnar hefur raunar þegar staðfest þennan skilning með innsendri grein til Morgunblaðsins. Þessi niðurstaða er að teknu tilliti til áhrifa svokallaðra neyðarlaga. Hin erlendu ríki eru þannig ekki jafnsett Íslendingum við úthlutun úr búi Landsbankans, heldur þvert á móti eftirstæð.

Samningur umfram skyldu og ekki í samræmi við lög

Þrátt fyrir framangreint virðist íslenska samninganefndin hafa samið við Breta og Hollendinga um að kröfur Íslendinga, Breta og Hollendinga skulu jafnsettar gagnvart þrotabúinu. Þetta hefur skelfilegar afleiðingar fyrir endurheimt íslenska tryggingasjóðsins. Hann eignast þá aðeins eina kröfu á þrotabúið, jafnsetta hinum erlendu ríkjum, samtals að fjárhæð 3.679.242.850 evrur. Tryggingasjóðurinn fær miðað við þennan samning úthlutað 60% af þeirri fjárhæð og situr eftir með um 2,2 milljarða evra tap, eða um 400 milljarða íslenska króna. Tapið ætti, miðað við sömu forsendur, með réttu að vera 60 milljarðar íslenskra króna, samanber það sem að framan er rakið. Munar hér 340 milljörðum íslenskra króna, sem falla til viðbótar á íslenska skattgreiðendur vegna þessa viðbótarsamnings! Það er eitt að taka á sig hina svokölluðu Icesave-skuldbindingu, annað er að gera það með þeim hætti að hin erlendu ríki beinlínis hagnast á samningsniðurstöðunni.

Ábyrgð íslenska innstæðusjóðsins nýtur þannig forgangs á kröfur Breta og Hollendinga samkvæmt íslenskum lögum. Íslenska samninganefndin hefur hins vegar án ástæðu eða skyldu samið um jafna stöðu krafanna. Það samkomulag hefur í för með sér að Bretar og Hollendingar hagnast yfir 300 milljarða íslenskra króna, sé miðað við 60% úthlutun upp í innstæðukröfur, greitt úr vasa íslenskra skattgreiðenda.

Hverju breytir þetta um Icesave?

Þeir sem talað hafa um mikilvægi þess að komast til botns í Icesave-deilunni hljóta að fagna framangreindum niðurstöðum. Hægt er að ljúka Icesave án þess að leggja í það minnsta 350 milljarða byrðar á íslenska þjóð, sem Gylfi Magnússon telur að samkomulagið muni kosta. Hægt er að útkljá deiluna algerlega í samræmi við lög og tilskipanir með nokkurra tuga milljarða skuld og um leið standa við skuldbindingar Íslendinga að fullu.

Hér þarf ekki að breyta svokölluðum Icesave-samningi þó svo það væri æskilegt, heldur eingöngu einstöku ákvæði í hliðarsamkomulagi þar sem gerð voru stórkostleg mistök sem byggðust ekki á íslenskum lögum. Þeir sem hafa talað og skrifað um að Icesave sé vond niðurstaða en sú skásta í stöðunni hljóta að styðja að breytingar séu gerðar á þessum samningum í samræmi við eðlilega kröfuhafaröð.

Einnig hljóta aðilar fylgjandi ESB-aðild, sem vilja skrifa undir Icesave í þeirri von um að við getum komist inn í sambandið, að styðja að þetta verði lagað. Það hlýtur að skipta máli að þjóðin sé ekki með óbragð í munni gagnvart Evrópusambandinu þegar kemur að því að ræða um aðild. Eða halda þeir að auðvelt verði að sannfæra almenning á Íslandi um það að við fáum „góðan samning“ við ESB eftir þessa útreið?

Þeir þingmenn sem samþykkja að Icesave-skuldir Landsbankans verði greiddar hljóta að ætlast til þess að farið sé eftir íslenskum lögum þegar kemur að því að úthluta verðmætum úr búi Landsbankans og tilkostnaði haldið í lágmarki. Því hlýtur meirihluti þings að vilja tryggja að íslensk lög séu höfð í heiðri. Það verður aðeins gert með því að koma í veg fyrir að Bretar og Hollendingar hagnist um að minnsta kosti 300 milljarða úr vasa íslenskra skattgreiðenda. Ábyrgð þeirra þingmanna er mikil sem ætla sér að leyfa slíkum mistökum að eiga sér stað.

Eva Joly:

Ísland – það sem læra má af efnahagshruninu (Morgunblaðið 1. ágúst 2009.)

Mörgum þjóðhöfðingjum og ríkisstjórnnum, allt frá G8 til G20, verður gjarna tíðrætt um að héðan í frá verði ekkert eins og það var áður. Heimurinn hafi breyst, kreppan hafi jafnvel gerbreytt honum; afstaða okkar og vinnubrögð varðandi lagaumhverfi fjármálastarfsemi, alþjóðasamskipti eða þróunarsamvinnu verði því, að þeirra sögn, einnig að þróast. En því miður ganga fjölmörg dæmi þvert gegn þessum fagurgala þeirra. Staða Íslands nú í kjölfar bankahrunsins og þjóðnýtingar þriggja stærstu bankanna þar (Kaupþings, Landsbankans og Glitnis) er sennilega eitt skýrasta dæmið um þetta. Ísland, þar sem eru einungis 320 þúsund íbúar, sér nú fram á að þurfa að axla margra milljarða evra skuldabyrði sem langstærstur hluti þjóðarinnar ber nákvæmlega enga ábyrgð á og ræður alls ekki við að greiða.

Sáralítill umræða í Evrópu

Ég fékk áhuga á Íslandi þegar ég var fengin til að starfa sem ráðgjafi vegna réttarrannsóknar á orsökum bankahrunsins, sem er rót þess vanda sem landið glímir nú við. Umfjöllunarefni mitt nú varðar hins vegar ekki þá rannsókn; það er mun víðtækara en hún. Auk þess er ég ekki á neinn hátt talskona íslenskra stjórnvalda, en þau bera vitaskuld umtalsverða ábyrgð á þessu öllu saman. Sú stjórn sem sat þegar bankahrunið varð neyddist raunar til að segja af sér, enda hafði almenningur risið upp og mótmælt þeim hagsmunaárekstrum og klíkuskap í stjórnkerfinu sem eru undirrót allra ófara þeirra. Þar sem ég er snortin af örlögum þessarar grandvöru og elskulegu þjóðar og finnst sárlega skorta umræðu um hlutskipti hennar í evrópskum fjölmiðlum, langar mig bara að vekja athygli almennings á því hversu miklir hagsmunir eru í húfi í þessu máli – gríðarlegir hagsmunir sem afmarkast síður en svo af strandlengju Íslands. Ábyrgðarlaus afstaða sumra ríkja, Evrópusambandsins og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins gagnvart hruni íslenska efnahagskerfisins sýnir að þau eru ófær um að draga lærdóm af hruni þess samfélags sem Ísland var holdgervingur fyrir – þ.e. samfélags óhefts markaðsfrelsis, einkum frjálsra fjármálamarkaða, sem þessir sömu aðilar tóku þátt í að móta.

Skáldskapur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Tökum fyrst kröfur Bretlands og Hollands. Hrun íslensku bankanna snertir þessi lönd beint, enda tóku þau dótturfyrirtækjum bankanna og útibúum opnum örmum þrátt fyrir að yfirvöld þessara sömu landa hafi að einhverju leyti verið vöruð við þeirri hættu sem vofði yfir bönkunum. Nú krefjast þau þess að Ísland greiði þeim himinháar upphæðir (Bretlandi meira en 2,7 milljarða evra og Hollandi meira en 1,3 milljarða evra), og það á 5,5% vöxtum. Löndin telja að Íslandi beri að gangast í ábyrgð fyrir innlán í Icesave, netbankaútibúi Landsbankans sem bauð mun hærri vexti á innlánnum en keppinautarnir. Það voru Hollendingar og Bretar sem ákváðu einhliða að upphæð innistæðutryggingarinnar ætti að vera ekki aðeins 20 þúsund evrur fyrir hvern reikning, rétt eins og kveðið var á um í evrópskum og íslenskum lögum – nokkuð sem þegar var ógerlegt fyrir íslensku ríkisstjórnina að standa við, en hún hafði tilkynnt mjög fljótlega eftir að bankarnir voru þjóðnýttir að aðeins væri hægt að ábyrgjast innlán á Íslandi –, heldur að upphæð 50.000 til 100.000 evrur, jafnvel hærri. Raunar var gripið til hneykslanlegra þvingunarráðstafana vegna þessa. Bretland greip þannig strax í októberbyrjun til afar róttækra aðgerða: frysti innistæður á reikningum Landsbankans og einnig Kaupþings, sem þó hafði nákvæmlega ekkert með Icesave að gera, og beitti til þess lögum um baráttu gegn hryðjuverkum. Með þessu setti Bretland Íslendinga, bandamenn sína í NATO, í sama flokk og hryðjuverkasamtök á borð við

al-Qaeda... Upp frá þessu virðist Bretland hafa lagst með öllum sínum þunga gegn því að alþjóðasamfélagið grípi til nokkurra ráðstafana sem komið geta Íslandi að gagni fyrir en það hefur haft sitt fram. Gordon Brown gaf þannig í skyn í breska þinginu að hann „ynni með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum“ til að ná fram kröfum sínum gagnvart Íslandi. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn þurfti því að fresta því að lána Íslandi og setti afar hörð skilyrði fyrir veitingu lánsins. Það á við um þau markmið að ná jafnvægi í fjárlögum á Íslandi í síðasta lagi árið 2013, markmið sem ekki er gerlegt að ná, en kemur engu að síður til með að leiða til gríðarlegs niðurskurðar í grundvallarmálaflokkum á borð við menntakerfið, heilbrigðiskerfið, almannatryggingakerfið, o.s.frv. Afstaða Evrópusambandsins og annarra Evrópuríkja var lítið skárri. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tók strax í nóvember skýra afstöðu með Bretlandi þegar forseti hennar lét að því liggja að aðstoð myndi ekki berast frá Evrópu meðan Icesavemálið væri enn ófrágengið; raunar má segja að Barroso, sem þá var allur með hugann við eigin kosningabaráttu og dauðhræddur við að styggja helstu stuðningsmenn sína, Breta, hafi þá eins og fyrri daginn algerlega verið búinn að missa stjórn á atburðarásinni. Sama má segja um Norðurlöndin, sem þó eru ötulir talsmenn alþjóðasamstöðu, en afreka það nú helst að bregðast ekkert við þeirri kúgun sem Ísland er beitt – nokkuð sem dregur úr trú manna á raunverulegan vilja þeirra til þess að veita Íslandi stuðning.

Bresk stjórnvöld bera líka ábyrgð

Brown heldur því ranglega fram að hann og ríkisstjórn hans beri enga ábyrgð á þessu máli. Brown ber síðferðilega ábyrgð þar sem hann var fremstur í flokki þeirra sem höfpuðu svo mjög því skipulagi sem nú er komið í þrot. En hann ber líka ábyrgð að því leyti að hann getur ekki skýlt sér á bak við lagalega stöðu Icesave – að það heyri formlega undir íslensk yfirvöld bankamála – og sagt að Bretland hafi hvorki haft tök né lagalega stöðu til að fylgjast með starfsemi þeirra. Hvernig er hægt að ímynda sér að 40 manns í Reykjavík hafi getað haft virkt eftirlit með starfsemi banka í hjarta fjármálahverfisins í Lundúnum? Það er raunar athyglisvert að evrópskar reglugerðir sem fjalla um fjármálasamsteypur virðast greinilega gera ráð fyrir að aðildarríki ESB sem heimila starfsemi slíkra fyrirtækja frá þriðja landi verða að fullvissa sig um að þau séu undir jafn miklu eftirliti frá upprunaríkinu og kveðið er á um í evrópskum lögum. Þannig kann að vera að bresk yfirvöld hafi brugðist að þessu leyti – nokkuð sem raunar kemur ekki mikið á óvart þegar „frammistaða“ annarra enskra banka í bankakreppunni er skoðuð, banka sem voru alls ótengdir Íslandi... Það hversu mjög Brown hefur beitt sér gegn þessu smáriki er því ekki hægt að skýra á annan hátt en þann að hann hefur viljað ganga í augu eigin kjósenda og skattgreiðenda, fólks sem að sönnu varð fyrir miklu fjárhagstjóni og rétt er að halda til haga. Rétt er að undirstrika að íslenskar stofnanir bera mikla ábyrgð á þessu máli. En þýðir það að menn eigi að líta fram hjá því að bresk stjórnvöld bera jafn mikla ábyrgð, en láta íslensku þjóðina axla allar byrðarnar?

Ætla Evrópa og AGS að koma Íslandi á vonarvöl?

Þess ber að gæta að Ísland, sem hefur einungis tekjur af útflutningi, kemur ekki til með að geta staðið undir þessum ábyrgðum. Samningurinn um Icesave, sem Alþingi greiðir atkvæði um á næstunni, myndi þýða aukna skuldsetningu Íslands. Hlutfallslega er um að ræða upphæð sem er sambærileg við það að Bretar tækju á sig 700 milljarða sterlingspunda skuld eða að Bandaríkjamenn tæku á sig 5600 milljarða dollara skuld. Það er heldur ekki raunhæft að Ísland geti skilað hallalausum fjárlögum innan fimm ára á sama tíma og fjárlagahalli flestra ríkja eykst gríðarlega. Þar fara fremst í flokki stórveldi heimsins, ekki síst Bretland og Bandaríkin. Ef Evrópa og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn snúa ekki við blaðinu kann að vera að þau vinni sannkallað afrek: dragi land þar sem þjóðartekjur á hvern íbúa hafa verið með þeim hæstu í heimi niður á stig þeirra allra fátækustu... Afleiðingin: Íslendingar, sem

langflestir eru vel menntaðir, fjöltyngdir og í nánnum tengslum við Norðurlöndin þar sem þeir aðlagast auðveldlega, eru þegar farnir að flýja land. Þegar til kastanna kemur verður hvorki hægt að endurgreiða Alþjóðagjaldeyrissjóðnum né Bretlandi né Hollandi. Lega Íslands er hernaðarlega mikilvæg og landið ríkt af náttúruauðlindum. Ef svo fer sem horfir mun aldurssamsetning íbúanna breytast og ungt, menntað fólk flytja úr landi. Þeir sem eftir verða munu eiga meira undir þeim sem hæst býður. Engum dylst aukinn áhugi Rússa á svæðinu.

Lausnir eru til

En það eru til aðrar lausnir. Aðildarlönd Evrópusambandsins hefðu þannig getað hugað að leiðum sem gerðu þeim kleift að axla ábyrgð í málinu, koma betra skipulagi á fjármálamarkaðina, jafnvel taka á sig að minnsta kosti hluta skuldarinnar vegna þess að þeim láðist að sinna hlutverki sínu sem eftirlitsaðilar gagnvart bönkunum – nokkuð sem er síður en svo bannað samkvæmt evrópskum lögum. Þau hefðu getað boðið Íslandi, sem hefur auðvitað enga reynslu í málum sem þessum, aðstoð í þeirri rannsókn sem er ætlað að leiða í ljós hvað gerðist og greina ástæður hrunsins að fullu. Evrópuríkin hefðu getað notað þetta tilefni og efnt til umræðu um hvernig megi kljást við alþjóðlega glæpastarfsemi, einkum fjármálaglæpi með beitingu evrópskra laga. Eins hefðu Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og forstjóri hans geta notað þetta tækifæri til að endurskoða rækilega þau skilyrði sem sjóðurinn setur fyrir lánveitingum. Það er hægt gera þau raunhæfari, hugsa þau betur og til lengri tíma og taka meira tillit til félagslegra þátta. Þannig hefði fyrsta skrefið verið stigið í átt að nauðsynlegum og löngu tímabærum umbótum á fjölþjóðlegum stofnunum sem hafa lykilhlutverki að gegna í alþjóðasamstarfi. Strauss-Kahn, forstjóri Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, missti hér af gullnu tækifæri til þess að láta loks verkin tala.

Viðbrögð Evrópuþingsins

Það mun augljóslega kosta mikinn tíma og orku að halda þessari umræðu lifandi, og það þarf að vera vel á verði – einkum á Evrópuþinginu þar sem búast má við miklum umræðum um þetta efni á næstu mánuðum. Svíum, sem nú eru í forsæti í Evrópusambandinu, virðist nefnilega ekkert sérlega mikið í mun að setja fjármálageiranum skýrari lagaramma. Andstæðingar ríkisafskipta eru ráðandi í þeim nefndum Evrópuþingsins sem fjalla um efnahagsmál og eru Bretar þar fremstir í flokki. Það er því ljóst að þeir sem ráða ferðinni hafa ekkert lært, heldur á að halda áfram á sömu braut. Við þurfum því að krefjast þess að alþjóðasamfélagið veiti svör við því hvernig koma eigi í veg fyrir hrun og hörmungar eins og Ísland lenti í. Það á ekki að líðast að alþjóðasamfélagið yppi öxlum og láti sem engra breytinga sé þörf og beiti lönd eins og Ísland þrýstingi af fullkomnu miskunnarleysi.

(Þýðing: Friðrik Rafnsson.)

Er ríkisstjórnin að gera samskonar mistök og útrásarvíkingarnir?

(Morgunblaðið, 21. júlí 2009.)

Fyrir hrun var árangur útrásarvíkinganna oft útskýrður þannig að skjótar ákvarðanir, án tafsamrar umhugsunar, lægu að baki. Nú á að keyra Icesave í gegnum þingið á sama hátt. Hraðinn skiptir öllu máli, en engin þörf virðist vera á að kanna málið til þrautar.

Þau vinnubrögð eru óverjandi því Icesave-samkomulagið er eitt mikilvægasta mál sem Alþingi hefur fjallað um. Þingið hefur ekki fengið nema örfáar vikur til að fjalla um samkomulagið, því hefur ekki gefist tækifæri til að gera sjálfstæða greiningu á samningnum og verulegur vafi leikur á því að framkvæmdavaldið hafi upplýst löggjafann nóg samlega um forsendur hans, tilurð og mögulegar afleiðingar.

Fjölmarginir hafa bent á mikla galla á samningnum, sem óvefengjanlega munu kosta Íslendinga háar upphæðir. Áður en Alþingi samþykkir samninginn þarf það að krefjast þess að samninganefndin svari þessari málefnalegu gagnrýni. Þetta mál varðar ýtrustu þjóðarhagsmunum og það má ekki draga niður í pólitískar skotgrafir.

Úttektir á efnahagslegum afleiðingum

Allir útreikningar sem ég hef séð á afleiðingum Icesave-samningsins eru gallaðir. Nokkurs konar Excel-hagfræði er notuð þar sem forsendur eru settar fram í Excel-skjölum og greiðslugeta áætluð.

Í Excel-hagfræðinni er oft miðað við hagkerfið eins og það var árið 2007. Síðan þá hafa umfangmiklar atvinnugreinar, s.s. bankastarfsemi, að mestu horfið. Jafnframt endurspeglar þessir útreikningar mikið óraunsæi varðandi gengisþróun og verðmætasköpun, sem setja verulegt strik í reikninginn en er skautað harla hratt fram hjá. Þessir útreikningar taka heldur ekki mið af því hvernig skattbreytingar hafa áhrif á hegðun einstaklinga og fyrirtækja, en þær hafa áhrif á stöðu ríkissjóðs, sem hefur frekari áhrif á skatta. Slíka ferla þarf að greina í útreikningum, en það hefur ekki verið gert.

Icesave-útreikningana verður að nálgast á annan hátt, það þarf að taka tillit til mun fleiri þátta en gert hefur verið, ekki síst hinna þjóðhagslegu, og beita þannig því sem kallast í hagfræðinni almenn jafnvægisgreining.

Þetta ætti að blasa við hverjum manni, en hefur í asanum og ofurkappinu orðið útundan.

Á hvern veg skal semja?

Icesave-lánið á að skilyrða miðað við efnahagsþróun á Íslandi, verðmætasköpun, útflutningstekjur og innheimtu á eignum Landsbankans.

Ef forsendur, sem gefnar eru í greinargerð Seðlabanka með samningnum um hagvöxt og innheimtu á eignum Landsbankans, nást, þá verður allt lánið greitt. Ef verr gengur greiðum við minna. Ef allt fer á versta veg og hagvöxtur verður að meðaltali enginn, eða neikvæður, á samningstímanum yrði allt lánið fyrirgefið.

Við þurfum trúverðuga álitsgjafa og samningamenn

Sá álitsgjafi, sem ríkisstjórnin virðist hafa leitað mest til, Seðlabankinn, er einnig sú stofnun sem átti að standa vaktina fyrir hrunið. Þar hefur verið skipt um yfirstjórn, en sérfræðingar bankans, sem sáu ekkert athugavert fyrir hrunið, halda því nú fram að Icesave-samkomulagið sé í góðu lagi. Mjög bjartsýnislegar forsendur í álit Seðlabankans á Icesave-samkomulaginu vekja efasemdir um hlutleysi hans.

Við þurfum samningamenn og efnahags sérfræðinga, sem eru óflekkaðir af aðdraganda hrunsins, hvort heldur er vegna aðgerðaleysis eða rangra aðgerða. Fyrst og síðast þarf þó að

skipa samninganefndina fólki, sem hefur mikla og farsæla reynslu af alþjóðlegum samningaviðræðum, því hér er tekist á um verulega og flókna hagsmuni af mikilli hörku.

Slíkir menn kunna að vera vandfundnir umhverfis Arnarhól eða annars staðar í íslenska stjórnkerfinu. Hugsanlega þurfum við að leita utan landsteinanna eftir aðstoð. Hún er kannski dýr, en við höfum ekki efni á að láta íslenska áhugamenn semja við erlenda atvinnumenn.

Hvað gerist ef við frestum samþykkt fram á haust?

Okkur er sagt að frestun eða höfnun á þeim samningi sem nú er á borðinu muni valda miklu tjóni fyrir Ísland. Þetta tjón hefur þó hvergi verið skilgreint. Ýjað er að því að Íslandi verði vísað úr EES, Evrópusambandsúmsóknin verði fyrir truflun, eignir ríkisins gerðar upptækar eða að APG-samningurinn og tengd lán verði sett í uppnám.

Allt er þetta afar ósennilegt. Aðstæður eru með allt öðrum hætti nú en í haust, þegar menn óttuðust að Ísland kynni að vera sú þúfa er velti hlassi fjármálakerfis Evrópu.

Meðal Breta og Hollendinga ríkir ekki reiði eða refsigleði í garð Íslendinga, fremur samúð, sanngirni og hjálpfýsi. Íslenskir bankar, eftirlitsaðilar og stjórnvöld eru að sönnu ekki hátt skrifuð meðal þeirra, en fyrirlitningin á þarlendum bankamönnum og yfirvöldum er engu minni.

Hið eina, sem eftir stendur, er að sært stolt embættismanna og fallvaltra stjórnmalamanna í Bretlandi og á Hollandi kynni að verða til þess að aðildarúmsókn Íslands til ESB yrði torsóttari en ella. Um það er þó lítið hægt að fullyrða til eða frá, ferlið er langt og strangt, efasemdir eru uppi um stækkun sambandsins almennt að svo stöddu og í Brussel vita menn upp á sig skömmina hvað varðar gallað innistæðutryggingakerfið og máttleysi eftirlitsstofnana.

En hafi einhverju af þessu verið hótað ber íslenskum stjórnvöldum skýlaus skylda til þess að segja þjóðinni frá því umbúðalaust. Þjóðin þarf að vita það fyrir víst til að geta gert upp hug sinn.

Mótaðilar okkar hafa frá upphafi vitað að samningaferlinu lyki ekki fyrr en Alþingi staðfesti samninginn. Það væri því ekki verið að svíkja einn eða neinn ef Alþingi hafnaði núverandi samningsdrögum eða frestaði þinglegri meðferð þeirra.

Það er hlutverk íslenskra stjórnmalamanna að sannfæra Evrópuþjóðirnar um að Alþingi þurfi meira en nokkrar vikur til ákvörðunar, að samningstillagan sé óaðgengileg fyrir Íslendinga, að hún sé landi og þjóð allt of þungbær og það sé ósanngjarnt að Íslendingar beri einir ábyrgðina á innistæðutryggingakerfi Evrópusambandsins.

Kapp er best með forsjá. Íslenska þjóðin á það skilið að stjórnmalamenn hennar beiti betri aðferðafræði en útrásarvíkingarnir í ákvarðanatöku.

Um Lee C. Buchheit

Lee C. Buchheit er sérfræðingur í endurskipulagningu skulda og fjárhagslegri endurreisn ríkja eftir fjármálakreppur og hefur m.a. sérhæft sig í alþjóðlegum lánasamningum. Hann hefur gegnt stöðum við fjölmarga virtustu háskóla heims, ritað bækur og mikið magn fræðigreina. Buchheit hefur verið fjölda ríkisstjórna til ráðgjafar í fjármálakreppum s.s. í Mexíkó, Filippseyjum, Ekvador, Rússlandi, Uruguay, Nígeríu og Írak. Hann er meðeigandi hjá Cleary Gottlieb, Steen & Hamilton LLP.