

## FORSENDUR BRUSSEL-VIÐMIDA Minnisblað til utanríkismálanefndar Alþingis.

### Inngangur

1. Mögulegar fjárskuldbindingar ríkisins vegna innistæðutrygginga á Icesave reikningum og samningar við önnur ríki vegna þess, hafa verið á forræði fjármálaráðherra innan ríkisstjórna frá því að neyðarlög voru sett 6. október 2008 en með aðkomu utanríkisráðherra og annarra ráðherra eftir atvikum.
2. Rétt er að geta þess að undirrituð var talsvert fjarverandi á því tímabili sem um ræðir vegna þriggja skurðaðgerða og gegndi iðnaðarráðherra störfum utanríkisráðherra í forföllum mínum. Þannig var ég fjarverandi í Bandaríkjunum 22. sept. til 18. okt, á Íslandi vikuna 31. okt. til 7. nóv. og loks í Svíþjóð 10. til 23. jan. 2009.

### Bankahrun og óttinn á fjármálamörkuðum

3. Eftir setningu neyðarlaganna urðu fjöldamótmæli við sendiráð Íslands og banka í Hollandi, Lúxemborg, Þýskalandi og víðar þar sem þúsundir einstaklinga misstu aðganginn að sparifé sínu. Bankahrunið á Íslandi varð m.a. af þessum ástæðum að helsta fréttamáli Evrópu í byrjun október og tugir fjölmiðlamanna þyrptust til landsins sem og fulltrúar breskra og hollenskra stjórnvalda sem kröfðust þess að þegar í stað yrði samið um ábyrgðir íslenskra stjórnvalda á innistæðum í útibúum íslenskra banka. Það var við þessar aðstæður sem þáverandi fjármálaráðherra undirritaði viljayfirlýsingu (MoU) við Hollendinga 11. okt. sem aldrei varð þó að veruleika vegna þess að efnisatriði voru algerlega óviðunandi. Viðræður við Breta fylgdu í kjölfarið en engin slík yfirlýsing var gerð gagnvart þeim.
4. Ríkisstjórn Íslands lýsti eindregið þeirri afstöðu að Ísland vildi standa við alþjóðlegar skuldbindingar en yfirlýsingar voru engu að síður nokkuð misvísandi. Fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra höfðu báðir sagt við bresk stjórnvöld að Ísland myndi reyna að ábyrgjast lágmarksgreiðslur á innistæðureikningum. Seðlabankastjóri sagði aftur á móti í Kastljósi þann 7. okt. að Ísland myndi hundska með öllu erlendar skuldir bankanna. Í kjölfarið gaf forsætisráðherra út yfirlýsingu þann 8. okt. þar sem hann ítrekaði að ríkisstjórnin myndi styða Tryggingasjóð innistæðueigenda við öflun nægilegs fjár. Yfirlýsingar seðlabankastjóra birtust hins vegar orðréttar í viðlesnum blöðum s.s. Wall Street Journal og víðar og höfðu víðtæk neikvæð áhrif og sköpuðu vantraust á að hjá íslenskum stjórnvöldum væri raunverulegur vilji til að leysa mál innistæðueigenda í erlendum útibúum bankanna.

5. Á þessum tíma greip um sig mikil hræðsla á fjármálamörkuðum Evrópu og sparifjareigendur óttuðust um innistæður sínar. Til að bjarga eigin bankakerfi greip hver ríkisstjórnin á fætur annari til einhliða aðgerða. Írska ríkisstjórnin ákvað þann 30. sept. að tryggja allar innistæður í stærstu bönkunum og um leið hófst hljóðlátt áhlaup á breska banka þegar innistæðueigendur tóku að flytja fjármuni sína yfir til Írlands. Þann 4. okt. ákváðu Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Bretland að sameinast um aðgerðir gegn fjármálakreppunni. Sú ákvörðun entist í einn dag og þann 5. okt. ákvað þýska ríkisstjórnin einhliða að tryggja innistæður í þýskum bönkum. Þann 6. okt. fylgdi sú danska í kjölfarið og eftir mikinn vandræðagang breskra stjórnvalda tilkynntu Gordon Brown og Alistair Darling þann 8. okt. um björgunaraðgerðir breskra stjórnvalda.

#### **Harðar aðgerðir breskra stjórnvalda**

6. Þennan sama dag, eða þann 8. okt., greip breska ríkisstjórnin til mjög harðra aðgerða gegn Íslandi,
  - a. með beitingu hryðjuverkalaga sem fram til þessa hefur ekki enn verið rökstudd gagnvart íslenskum stjórnvöldum þó að eftir því hafi verið gengið,
  - b. með opinberum yfirlýsingum sem birtust í alþjóðlegum sjónvarpsfréttum um meintar fyrirætlanir íslenskra stjórnvalda sem voru einfaldlega óréttmætar, áttu sér ekki sanngjarna stoð og leiddu til ómælds tjóns.

Fastafulltrúi Íslands hjá NATO setti þegar í stað fram hörð mótmæli á fundi NATO- ráðsins í Brussel. Þar mótmælti Ísland pólitískri árás á innviði íslensks samfélags, án viðvarana og við verstu aðstæður sem landið hafði lengi staðið andspænis. Í apríl 2009 átalði bresk þingnefnd aðgerðir ríkisstjórnar Bretlands í skýrslu en í henni segir m.a. um orð breska fjármálaráðherrans: „*We note that his comments regarding the intentions of the Icelandic authorities had a serious impact on the confidence held in the remaining solvent Icelandic bank, Kaupthing, and it has been suggested that this may have contributed to its collapse.*”

7. Í viðræðum við bresk og hollensk stjórnvöld vegna Icesave lögðu íslensk stjórnvöld áherslu á vilja sinn til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar en bentu jafnframt á að það væri mat íslenskra fræðimanna á sviði EES-réttar að lagaleg ábyrgð íslenska ríkisins á innistæðum við kerfishrun væri of óskýr til að hægt væri að fallast skilyrðislaust á hana. Ósanngjarnt væri að Ísland sem EES-ríki hefði mun lakari stöðu að þessu leyti en ESB-ríkin sem sjálfkrafa gætu farið með slíkt mál fyrir Evrópudómstólinn án þess að vera talin óheiðarleg í alþjóðasamskiptum. Eðlilegt væri að útkljá ábyrgðina fyrir alþjóðlegum viðurkenndum dómstól og enn frekar þar eð skuldabyrðin væri sérlega þungbær fyrir ríkissjóð Íslands. Vandinn er og hefur alltaf verið að önnur ríki hafa samkvæmt þjóðarétti val um hvort þau samþykkja lögsögu alþjóðlegs dómstóls þ.m.t. um ábyrgð á innistæðutryggingum eða ekki. EES hefur ekki yfirþjóðlegan dómstól eins og ESB og Bretland, Holland og

Dýskaland aftóku sameiginlegu EES nefndina eða nokkra aðra alþjóðlega dómstólaleið.

8. Nær allan nóvembermánuð 2008 háði Ísland eina hörðustu millríkjadeilu í sögu sinni. Markmið ríkisstjórnarinnar var að afla nauðsynlegra lána en halda þó skuldabyrði innan viðráðanlegra marka, bjarga trúverðugleika hagkerfisins og halda viðskiptum við útlönd opnum. Á sama tíma var neikvæð alþjóðleg fjölmiðlaumfjöllun útbreidd og síaukin hræðsla við dýpkandi heimskreppu fældi ríki frá aðstoð við Ísland. Ekki bætti úr skák að fréttir voru mjög neikvæðar af lánlausum erindum Seðlabanka Íslands til bandaríska seðlabankans og rússneskra stjórnvalda en í Rússlandi kom það m.a. fram hjá fulltrúum Seðlabankans að lán frá Rússum gæti komið í stað aðstoðar AGS.

#### **Undirbúningur aðstoðar AGS**

9. Fljótlega eftir yfirtöku Glitnis hófust umræður um það hvort leita ætti aðstoðar Alþjóða gjaldeyrissjóðsins og voru skoðanir mjög skiptar. Var ég mjög ákveðið þeirra skoðunar að aðkoma sjóðsins væri nauðsynleg við þessar aðstæður og til þess fallin að skapa tiltrú erlendis á aðgerðum íslenskra stjórnvalda (sbr. grein í Mbl dags. 13. okt. 2008). Meðan unnið var að áætluninni skipulagði utanríkisráðuneytið markvissa kynningu í gegnum net sendiherra og annarra fulltrúa gagnvart aðildarríkjum AGS, sérstaklega þeim sem eiga sæti í stjórn sjóðsins. Strax eftir heimkomu frá Bandaríkjunum ræddi ég við starfssystkin þ.á m. utanríkisráðherra Bandaríkjanna, Frakklands og Þýskalands um stöðuna á Íslandi og átökin við Breta. Þá sagði ég frá því að við værum að undirbúa umsókn um aðstoð sjóðsins og gætum þurft á liðsinni þeirra að halda ef Bretar reyndu að leggja stein í götu okkar. Ræddi ég jafnframt við forsætis- og utanríkisráðherra Noregs um þá aðstoð sem þeir gætu veitt. Á þessu stigi málsins urðum við einskis vör nema jákvæðni og stuðnings, og greinilegt var hversu nákvæmlega var fylgst með Íslandi.
10. Þann 24. október 2008 var tilbúin undirrituð viljayfirlýsing ríkisstjórnar Íslands um efnahagsáætlun með AGS og hana kynntum við forsætisráðherra á blaðamannafundi með íslenskum og erlendum fjölmiðlum. Í stað þess að sú áætlun fengi eðlilega afgreiðslu í ljósi neyðaraðstæðna innan væntra tímamarka, var ferlið teppt án viðvarana eða hreinskiptni í tvíhliða samskiptum við Ísland.

#### **ECOFIN fundur í Brussel**

11. Á fundi fjármála- og efnahagsmálaráðherra ESB og EFTA í Brussel þann 4. nóvember var lagt hart að fv. fjármálaráðherra að samþykkja bindandi gerðardóm sem myndi skera úr um ábyrgð á innistæðutryggingum. Gert var ráð fyrir að gerðardómurinn væri skipaður 2 fltr. lögfræðideildar og framkvæmdastjórnar ESB, 1 fltr. ESA, 1. fltr. EFTA (tilnefndur af Íslandi) og oddamaður væri tilnefndur af seðlabankastjóra ESB. Dómurinn hefði 24 tíma til að kveða upp úrskurð. Þetta var með öllu óásættanlegt þar sem ESB var

með meirihluta í dómnum og umboð gerðardómsins var alltof víðtækt en það tók til allra skuldbindinga Íslands eða eins og það er orðað „*the scope of legal obligation of the Government of Iceland*”. Fulltrúi Íslands (EFTA) mætti ekki til gerðardómsins og Ísland lýsti því strax yfir að það viðurkenndi ekki niðurstöðuna sem var skýr og Íslandi í óhag. Þar kemur fram að Ísland verður að tryggja öllum innstæðueigendum 20 þúsund evrur eða eins og segir í álitinu: „*Iceland has to make sure that its deposit-guarantee scheme has adequate means and is in a position to indemnify depositors.*” Af hálfu allra fulltrúa ESB og EFTA ríkjanna var þvertekið fyrir að fara með málið fyrir dómstól þar sem allur réttarágreiningur og óvissa um innlánstryggingar myndi grafa undan trausti almennings á bönkum og gæti valdið fjármálakerfi Evrópu ómældum skaða.

12. Á þessum tíma lá ljóst fyrir að dómstólaleiðin var lokuð og við Íslendingar vorum að einangrast á alþjóðavettvangi. Skilaboðin sem við fengum úr öllum áttum voru þau sömu: Semjið um lágmarkstrygginguna og það mun greiða fyrir aðstoð frá ESB, AGS sem og tvíhliða aðstoð. Við höfðum lagt mikið traust á lánafyrirgreiðslu frá hinum Norðurlandþjóðunum en nú var hún bundin því skilyrði að okkur tækist að koma Icesavedeilunni í einhvern farveg. Sú lánveiting var aftur órjúfanlega tengd aðstoð Alþjóða gjaldeyrissjóðsins sem ekki vildi afgreiða umsókn okkar nema heildarfjármögnun væri tryggð. Við bættist svo að við höfðum áreiðanlegar heimildir fyrir því að Bretar beittu sér gegn okkur hjá sjóðnum.

#### Umsamin viðmið

13. Í kjölfar Ecofin fundarins héldu fulltrúar utanríkisráðuneytisins nokkra fundi með fulltrúum ESB ríkja og framkvæmdastjórnarinnar til að freista þess að finna leiðir til að leysa þá erfiðu deilu sem upp var komin. Á þeim fundum kom m.a. fram að ef strax væri hægt að finna pólitíska lausn á málinu sem allir gætu við unað myndu ESB og aðildarríki þess finna leið til að aðstoða Ísland til að takast á við aðsteðjandi fjárhagsvanda. Frakkar, sem formennskuríki í ESB á þessum tíma, voru tilbúnir til að hafa milligöngu og var ákveðið að freista þess að marka stefnu fyrir áframhaldandi viðræður aðila. Þann 14. nóv. náðu viðræðunefnd Íslands, Hollands, Bretlands og (Þýskalands) undir forystu Frakklands samkomulagi um stuttan texta AGREED GUIDELINES sem þýtt var **umsamin viðmið**. Þetta er diplómátskt samkomulag sem leiddi til þess að ríkin létu af tafaaðgerðum innan AGS, féllu frá niðurstöðu gerðardóms sem bindandi og hófu formlegar samningaviðræður á grundvelli EES-réttar, með aðkomu stofnana ESB og með hliðsjón af sérstaklega erfiðri stöðu Íslands. Þar með var samkomulagið við Hollendinga frá 11. okt. úr sögunni. *v. 87 i þutu*

14. Var það mat okkar, sem að þessum málum komum, að við þær aðstæður sem þá voru uppi væri það í raun allra hagur að vinna tíma og leita pólitíska lausna á málinu. Með hinum sameiginlegu viðmiðum sem gengið var frá í Brussel þann 14. nóvember var reynt að tryggja að í viðræðum ríkjanna yrði

gætt jafnvægis milli þeirra skuldbindinga sem Íslendingar tækju á sig og þeirra „erfiðu og fordæmalausum” aðstæðna sem ríktu á Íslandi en það orðalag vísaði til skuldaþols ríkissjóðs og greiningar AGS skýrslu til sjóðsstjórnar á fordæmislausum aðstæðun hér þar sem bæði ríkti fjármálakreppa og gjaldeyriskreppa. Af Íslands hálfu var lögð á það mikil áhersla að framhald yrði á aðkomu ESB enda höfðu verið gefin skýr fyrirheit í þá veru, og þess vegna segir í þriðja lið viðmiðanna: „Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.” Ástæðan fyrir þessu var fyrst og fremst sú að við litum ekki einvörðungu á þetta sem tvíhliða deilu við Hollendinga og Breta heldur væri sú deila afleiðing af því gallaða regluverki sem gildi um evrópska fjármálamarkaðinn. Mikilvægt væri að ESB skynjaði ábyrgð sína gagnvart Íslandi sem þátttakanda í hinum innri markaði með frjálsu flæði fjármagns þó það væri ekki aðildarríki að bandalaginu.

15. Á þessu stigi var ákveðið skv. ósk AGS en að kröfu Breta, sem greinilega beittu sér mjög innan sjóðsins, að bæta inn í 9.lið viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar AGS tilvísun til samkomulagsins í Brussel og þess að viðræður væru að hefjast milli deiluaðila. Töldum við að með þessu væru Bretar að misbeita stöðu sinni innan AGS og freista þess að rétta sinn hlut eftir niðurstöðuna í Brussel. Engu að síður var á þetta fallist af íslenskum stjórnvöldum þar sem í þessu fólust engin réttaráhrif eða viðurkenning á ábyrgð Íslands umfram það að EES réttur gildi á Íslandi. Rétt er að ítreka að þar segir ekkert um að Ísland afsali sér rétti til málsóknar.
16. Ég leit svo á að í hinum sameiginlegu viðmiðum fælust tækifæri sem mikilvægt væri að fylgja vel eftir og átti ég m.a. samtöl við starfsfélaga mína í áhrifamestu ríkjum Evrópusambandsins þ.m.t. Þýskalands og Frakklands í byrjun desember til að tryggja skilning á erfiðum og fordæmalausum aðstæðum Íslands og kanna með hvaða hætti ESB gæti lagt Íslandi lið fjárhagslega. Fann ég fyrir góðum skilningi á stöðu Íslands hjá flestum þeirra og lagði spænski utanríkisráðherrann, Miguel Moratinos, m.a. talsvert mikið á sig til að tala máli Íslands. Fundurinn með David Miliband, utanríkisráðherra Breta, var hins vegar erfiður og svo virtist sem hugmyndin um breska heimsveldið væri enn í fullu gildi. Fundurinn með Verhagen, utanríkisráðherra Hollands, var hins vegar jákvæðari og var þar rætt um mun hagstæðari vaxtakjör en áður höfðu verið í boði og var því fylgt eftir fornlega.

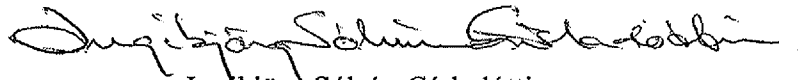
#### **Lokaorð**

17. Mikilvægt er að hafa í huga að hin sameiginlegu Brussel-viðmið voru stefnumörkun í viðræðum deiluaðila með pólitískri aðkomu þriðja aðila, formennskuríkisins í ESB. Eins og réttilega kom fram í álitgerð lögfræðistofunnar Mischon de Reya frá 29. mars sl. voru þau þaðan í frá “kjarni málsins” fyrir Íslendinga því þau færðu inn í forsendur samningaviðræðna tillit til „erfiðra og fordæmalausra” aðstæðna okkar, ekki bara af hálfu Breta og Hollendinga heldur ekki síður af hálfu ESB. Að auki

fólst í viðmiðunum að Alþingi hefði lögfest innistæðutryggingar á grundvelli EES-gerðar 1999 en engin réttarleg viðurkenning ábyrgðar umfram efni laganna. Þannig mörkuðu þau nýtt upphaf auk þess sem tíminn hefur unnið með okkur því í okt/nóv voru öll stjórnvöld í Evrópu eins og þaninn strengur af ótta við óróann á fjármálamörkuðum og áhlaup á banka hver hjá sér. Sú staða hefur róast. Rétt er hins vegar að taka fram að þó að hin sameiginlegu viðmið feli í sér pólitíska skuldbindingu þá skuldbinda þau Ísland ekki með neinum hætti að þjóðarrétti ef ný stjórnvöld vilja hafa þau að engu.

18. Ég hef hér að framan rakið meginþættina í þeirri atburðarás sem átti sér stað allt frá því neyðarlögin voru sett þann 6. okt. 2008 og þar til Brussel-viðmiðin voru samþykkt af íslenskum stjórnvöldum þann 14. nóv. Í öllu ferlinu taldi ég mikilvægt að Ísland sýndi ábyrgð en ekki sérhlífni á alþjóðavettvangi, legði áherslu á að ná árangri við samningaborðið en sætti sig ekki við að neytt væri aflsmunar og síðast en ekki síst væri æfinlega haldið til haga mikilvægi þess að smáriki njóti verndar af alþjóðalögum og dómstólum. Meðan á öllu þessu ferli stóð kom undirrituð og/eða fulltrúar utanríkisráðuneytisins margsinnis á fundi utanríkismálanefndar og kynntu henni stöðu mála. Margt af því sem hér hefur verið sagt kom m.a. fram í minnisblaðinu „Ísland er einangrað“ frá utanríkisráðuneytinu til nefndarinnar í nóv. 2008. Ef utanríkismálanefnd telur að ennþá sé eitthvað óljóst í þeim þætti málsins sem ég hafði aðkomu að eða vitneskju um, er ég fús til að koma á fund nefndarinnar ef það mætti verða til að skýra málið frekar.

Virðingarfyllst,  
Reykjavík 18. desember 2009



Ingbjörg Sólrún Gísladóttir  
fyrirverandi utanríkisráðherra.