

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 96/2009, 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 fjárlaganefndar.

1. Inngangur.

Icesave-samningarnir eru og verða óaðgengilegir fyrir Ísland. Fullvíst er að þeir endurspeglu hin fjölmörgu mistök sem stjórnvöld hafa gert bæði í aðdraganda bankahrunsins og í kjölfar þess. Eru þar fáir undanskildir. Veiting ríkisábyrgðarinnar með lögum nr. 96/2009 var ein stærsta ákvörðun sem Alþingi Íslendinga hefur tekið. Sú ákvörðun sem Alþingi stendur nú frammi fyrir mun binda þjóðarbúið a.m.k. næstu tvo áratugina og mun hafa mikil áhrif á þau lífskjör sem þegnum landsins bjóðast á þeim tíma. Sú staðreynd hefur ekki breyst.

Það að nú sé verið að breyta lögum sem Alþingi Íslendinga setti fyrir tæpum þremur mánuðum, í lok ágústmánaðar, staðfestir niðurlægingu lagasetningarvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Um leið endurspeglar ákvörðunin kjarkleysið sem íslensk stjórnvöld hafa sýnt gagnvart viðsemjendum okkar Bretum og Hollendingum frá upphafi málsins.

Sú barátta sem 2. minni hluti háði í þessu mikla hagsmunamáli gerði það að verkum að niðurstaðan sem náðist með fyrirvörunum í lögunum frá því í ágúst voru langtum betri en sú niðurstaða sem í stefndi í upphafi málsins. Þó svo að lengra hefði þurft að ganga til að halda uppi góðum lífskjörum hér á landi. Fyrirvararnir eru nú ekki svipur hjá sjón enda orðnir haldlitlir.

Annar minni hluti gagnrýnir einnig þá slægu málsmeðferð sem einkennt hefur málið í meðförum fjárlaganefndar. Til dæmis var óskað eftir álit frá efnahags- og skattanefnd um efnahagslega þætti málsins. Fjögur minni hluta álit bárust fjárlaganefnd en ekki meirihlutaálit. Var nefndin því þverklofin í afstöðu sinn. Meiri hluti fjárlaganefndar sá samt ekki ástæðu til þess að fara efnislega yfir þær niðurstöður sem bárust, hvað þá að ræða málið efnislega innan fjárlaganefndar. Má því segja að málalyktir hafi verið eins og upphafið. Meiri hluti fjárlaganefndar var reiðubúinn að samþykkja ríkisábyrgðina með bundið fyrir augun.

Í nefndaráliti þessu er reynt að skýra þau sjónarmið og álitamál sem upp hafa komið varðandi þær breytingar sem til stendur að gera á lögum nr. 96/2009, einnig verður reynt að varpa ljósi á þá umræðu og þá atburði sem orðið hafa eftir gildistöku laganna. Má segja að sú litla virðing sem stofnunin nýtur og frekari niðurlæging Alþingis um þessar mundir endurspeglar í þeirri atburðarás sem átt hefur sér stað eftir gildistöku. Þá verður fjallað um þær breytingar sem meiri hlutinn hyggst gera við fyrirvarana. Hér er ekki um tæmandi upptalningu að ræða en að öðru leyti vísast til álits 2. minni hluta með lögum nr. 96/2009 (þskj. 338, 137. löggjafarþing) þar sem ítarlega var farið yfir hversu óaðgengilegir Icesave-samningarnir væru fyrir Ísland.

2. Samþykkt Icesave-laganna, 28. ágúst 2009.

Hinn 28. ágúst sl. voru samþykkt lög frá Alþingi, nr. 96/2009, sem fólu í sér að íslenska ríkið gekkst í ábyrgð fyrir skuldbindingum innstæðutryggingarsjóðsins að vissum skilyrðum uppfylltum og með ákveðnum fyrirvörum. Í því fólst að ábyrgðin mundi takmarkast ef tiltekin atvik ættu sér stað. Þetta varð niðurstaða margra mánaða vinnu alþingismanna í fjárlaganefnd til að reyna að ná sáttum í málinu. Það kom þó skýrt fram í þjóðfélagsumræðunni að fjölmargir töldu engu að síður of langt gengið í veitingu ríkisábyrgðar. Þar á meðal voru þingmenn Framsóknarflokksins sem lögðu fram ýmsa fyrirvara til þess að styrkja ríkisábyrgðina enn frekar og gæta þar með hagsmuna íslenskra borgara, sem og komandi kynslóða. Lítið bar hins vegar á því að menn teldu of skammt gengið. Þessi niðurstaða var vissulega betri heldur en skilyrðislaus ríkisábyrgð eins og hugur margra þingmanna ríkisstjórnarinnar stóð til að samþykkja, jafnvel óséða. Fullyrða má að skilyrðislaus ríkisábyrgð við þær aðstæður sem nú eru uppi á Íslandi sé lögfræðilega og siðferðilega ótæk.

Í lokaorðum álits 2. minni hluta með lögum nr. 96/2009 kom fram að vandamálið sem Íslendingar takast á við er geysilega alvarlegt og má segja að fá dæmi finnist í hagsögu 20. aldar sem jafnist á við þá erfiðleika sem Íslendingar takast á við í augnablikinu. Saman hafa farið hrun fjármálakerfisins, fall gjaldmiðilsins, lækkun eignaverðs og slæm fjárhagsstaða fyrirtækja og einstaklinga. Afleiðingin er atvinnuleysi, harkalegur samdráttur framleiðslu og skert lífskjör. Við þetta má bæta að núverandi ríkisstjórn hefur á engan hátt náð að snúa þessari neikvæðu þróun við. Stendur þjóðin frammi fyrir miklum niðurskurði í velferðarmálum auk þess sem atvinnulíf landsins býr við mikla óvissu um afkomu sína út af fyrirliggjandi skattahækkunum á fólk og fyrirtæki. Ofan á þetta bætist að gengisvísitalan hefur ekki lagast, þjóðin býr enn við ströng gjaldeyrishöft og skuldsetning þjóðarbúsins er veruleg.

Fellst 2. minni hluti á þau orð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að vandamál Íslendinga séu fyrst og fremst gríðarleg skuldsetning en aðrar þjóðir, t.d. Lettar, sem glíma nú við samsvarandi efnahagsþrengingar, búa við það vandamál að hafa ekki sjálfstæðan gjaldmiðil eins og Íslendingar.

Af öllu þessu má sjá að þær fjárhagslegu ábyrgðir og greiðslur sem ríkið tekur á sig, auk fyrirliggjandi skuldbindinga munu hafa úrslitaáhrif á framleiðslugetu og lífskjör í landinu. Þess vegna skiptir takmörkun ríkisábyrgðar vegna áhættu og óvissu Icesave-samninganna svo miklu máli. Eftir því sem uppgjör á búi Landsbanka Íslands dregst þeim mun hærri vaxtagjöldum mun Icesave-skuldbindingin safna og þau verður að greiða með erlendum gjaldmiðlum sem eru af skornum skammti.

Hinir nýju og útþynntu fyrirvarar sem ríkisstjórnin leggur til að nú verði samþykktir uppfylla á engan hátt þessi skilyrði. Ljóst er að Bretar og Hollendingar hafa náð að útvatna þá fyrirvara sem mestu máli skiptu þannig að þeir eru nú nánast með marklausir. Þær fullyrðingar sem komið hafa fram um að samningarnir séu sambærilegir ef ekki betri en fyrirvararnir standast engan veginn nánari skoðun. Ef sú væri raunin lægi það einnig fyrir að Bretar og Hollendingar hefðu meiri áhuga á að gæta íslenskra hagsmuna en ríkisstjórn Íslands.

3. Atburðarás málsins frá samþykkt laganna.

Með fyrirvörum Alþingis frá 28. ágúst sl. var sett það „skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar að breskum og hollenskum stjórnvöldum verði kynntir þeir fyrirvarar sem eru settir við ábyrgðina samkvæmt lögum þessum og að þau fallist á þá“. Í umræðunni hefur því verið haldið fram að ef þeir mundu ekki samþykkja fyrirvarana ætti málið að nýju að koma til kasta Alþingis. Á það sjónarmið getur 2. minni hluti ekki fallist, enda ber orðavalið það með sér

að fallist Bretar og Hollendingar ekki á lýðræðislega niðurstöðu Alþingis falli ríkisábyrgðin niður.

Í nefndaráli meiri hlutans við það tækifæri var jafnframt lagt til að „ríkisábyrgðin afmarkist ekki einvörðungu af ákvæðum lánasamninganna eins og segir í frumvarpinu heldur einnig af þeim fyrirvörum sem meiri hlutinn leggur til að verði teknir upp í frumvarpið. Fyrirvararnir verða því óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.“ Í framhaldsnefndaráli meiri hlutans kom svo fram „að skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar sé að lánveitendum verði kynntir fyrirvarar við ríkisábyrgðina samkvæmt lögnum og að þeir fallist á þá. Tilgangurinn er að tryggja verði að lánveitendur séu í raun bundnir af fyrirvörunum ef ágreiningur rís um túlkun samninganna.“

Áhersla var lögð á kynningu málsins gagnvart breskum og hollenskum stjórnvöldum. Sem dæmi má nefna að í tólfu framhaldsnefndaráli meiri hluta fjárlaganefndar var sérstakur kafli þar sem fjárlaganefnd óskaði upplýsinga um kynningu framkvæmdarvaldsins á þeim fyrirvörum sem Alþingi hafði samþykkt viku fyrr með breytingartillögu meiri hlutans. Kaflinn hófst svo: „Kynning á fyrirvörum. Á fundi í nefndinni var óskað upplýsinga um hvernig íslensk stjórnvöld hefðu staðið að því að kynna þá fyrirvara sem samþykktir voru fyrir breskum og hollenskum yfirvöldum. Fulltrúar fjármálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis gerðu nefndinni grein fyrir samskiptum stjórnvalda við erlendu samningsaðilana.“

Augljóst er að ekki var um heimild Alþingis að ræða til að endursema um þá fyrirvara sem Alþingi hafði samþykkt með lögum. Lögin áttu ekki að leiða til þess að Alþingi þyrfti að breyta sinni eigin ákvörðun tæplega þremur mánuðum síðar.

Þetta virtist þó ekki koma í veg fyrir að samningagerð færi fram á ný á óformlegum fundum. Íslenskir embættismenn úr forsætis-, fjármála- og utanríkisráðuneyti, auk Seðlabanka Íslands sátu fundi. Þeim til fulltingis og almennrar ráðgjafar í málinu voru Nigel Ward hjá Ashurst-lögmansstofunni, Benedikt Bogason héraðsdómari, Björg Thorarensen, deildarforseti Lagadeildar HÍ, Eiríkur Tómasson, prófessor í lagadeild HÍ, og Helgi Áss Grétarsson, sérfræðingur hjá Lagastofnun HÍ, samkvæmt fréttatilkynningum forsætisráðuneytis.

Á fundi fjárlaganefndar 18. október 2009 fór fram kynning fjármálaráðherra á stöðunni í Icesave-málinu. Þar voru kynntir óformlega þeir fyrirvarar sem Bretar og Hollendingar gerðu athugasemdir við. Kom fram að helstu athugasemdir snerust um hinn svokallaða Ragnars H. Hall-fyrirvara sem snýst um hvernig útgreiðslum úr þrotabúi Landsbankans hf. skuli háttáð. Einnig voru gerðar athugasemdir við að ábyrgðin mundi falla niður árið 2024. Aðrar athugasemdir voru minni háttar.

Hinn 30. október 2009, daginn fyrir setningu nýs þings, sagði Ögmundur Jónasson af sér ráðherraembætti. Í máli hans kom fram að þetta hefði hann talið nauðsynlegt til að ríkisstjórnin gæti talað einum rómi, eins og krafa hafði verið uppi um. Hann hafði þvert á mót „trú á því að Alþingi, þegar það tekur þverpólitískt á málunum, þá mun það koma að niðurstöðu sem að er góð fyrir Ísland.“ Sem var einmitt ekki það sem gerðist, nú þegar Alþingi var gert að samþykkja breytingar á sínum eigin fyrirvörum, í samræmi við það sem ríkisstjórnin og embættismenn hennar höfðu ákveðið.

Eftir afsögn Ögmundar fór fram mikil umræða um hvort Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn væri að knýja íslensku þjóðina til að borga Icesave-reikningana. Kom fram að sjóðurinn mundi ekki afgreiða lán til Íslendinga án þess að ábyrgðin lægi fyrir. Einnig var því haldið fram að lán frá Norðurlöndunum væru háð fyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum þar með ríkisábyrgðinni.

Það vekur athygli 2. minni hluta að eftir að frumvarpið kom fram gáfu fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þá yfirlýsingu að lánafyrirgreiðsla sjóðsins væri alls ekki háð því að

Íslendingar veittu ríkisábyrgð á Icesave-samningunum. Vísuðu fulltrúarnir til Norðurlandanna og fullyrtu að þau hefðu sett umrædd skilyrði. Norðmenn hafa opinberlega neitað þeirri fullyrðingu og sagt hana ranga. Svíar hafa á hinn bóginn stigið fram og sagt að lánin hafi verið tengd lausn á Icesave-deilunni.

Þess ber að geta að Norðmenn hafa allan tímann lýst því yfir að lánaþyrirgreiðslur frá þeim yrðu tengdar lánaþyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum þar til formleg beiðni kæmi frá Íslendingum um annað. Slík beiðni hefur aldrei verið lögð fram af hálfu ríkisstjórnarinnar.

Eftir að frumvarpið sem hér er til umræðu var lagt fram kom í ljós að fyrirvararnir höfðu breyst til hins verra frá kynningarfundinum 18. október sl. Má segja að upphlaup ýmissa stjórnarliða hafi því verið til einskis. Einnig ber að geta þess að í umræðu 18. nóvember upplýsti fulltrúi Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs í fjárlaganefnd og formaður Heimsýnar að í hans huga væru klár og hrein tengsl, þótt óbein séu, á milli Icesave-málsins og Evrópusambandsins. Telur 2. minni hluti að þar með sé komin staðfesting á hinum leynda þræði milli þessara tveggja mála og meginástæða þess að meiri hlutinn leggur ofuráherslu að ríkisábyrgðin verði samþykkt sé óþrjótandi vilji annars stjórnarflokksins að ganga í ESB. Má leiða að því líkum að þar með sé komin meginástæða þess að þingmenn þess flokks hafi frá upphafi lagt ofuráherslu á að ríkisábyrgðin á Icesave sé samþykkt, jafnvel að óséðum Icesave-samningunum.

4. Breytingar á fyrirvörum í lögum nr. 96/2009.

Eins og áður hefur komið fram þá hafa fulltrúar meiri hlutans á Alþingi haldið því fram að breytingarnar á fyrirvörunum geri það að verkum að þeir verði nú jafnvel betri en áður. Þannig segir formaður fjárlaganefndar í viðtali við RÚV að „þessar breytingar séu ásættanlegar, og séu sumar hverjar betri og aðrar kannski svipaðar eftir þessar breytingar, þannig að það sé óhætt að samþykkja þessa ríkisábyrgð miðað við fyrri afgreiðslu“.

Ef þessar fullyrðingar reynast réttar er það nóturleg staðreynd að Bretar og Hollendingar, sem sættu sig ekki við fyrirvarana í lögum nr. 96/2009, hugsa betur um hagsmuni Íslendinga en ríkisstjórn Íslands gerir sjálf. Með öðrum orðum vildu hollensk og bresk stjórnvöld breyta fyrirvörunum þannig að hagsmunir Íslendinga yrðu betur tryggðir en áður. Hvorki fullyrðing formanns fjárlaganefndar né réttmæt ályktun í kjölfarið eru á rökum reistar. Allir sem kynna sér hvað felst í breytingunum átta sig fljótlega á því að Hollendingar og Bretar eru fyrst og fremst að gæta að hagsmunum sinna borgara og að fyrirvararnir hafa lítið sem ekkert gildi eftir breytingarnar.

Því til sönnunar er einfaldast að benda á að samkvæmt frumvarpinu er snúið til fyrra horfs, þ.e. ábyrgð ríkisins er nú orðin hluti af lánasamningunum, dómsvald til að túlka samningana fellur undir breska dómstóla og ábyrgð íslenska ríkisins er aftur orðin skilyrðislaus. Þetta er staðfest í III. kafla álits meiri hlutans þar sem segir: „Fallist var á kröfu viðsejenda íslenska ríkisins um að ríkisábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóðsins væri óskilyrt.“

Í stuttu máli má segja að hugsunin sem bjó að baki fyrirvörunum í lögum nr. 96/2009 hafi fyrst og fremst verið að tryggja réttarstöðu Íslands. Í fyrsta lagi með því að setja tímamörk þannig að margar kynslóðir Íslendinga þurfi ekki að gjalda bankahrunsins. Í öðru lagi að takmarka greiðsluskyldu íslenska ríkisins þannig að því væri mögulegt að standa undir þeim skuldbindingum sem ríkisábyrgðinni fylgir. Í þriðja lagi að reyna að fá hnekk ábyrgð íslenska ríkisins á innstæðum áður en til greiðslu af lánasamningunum kæmi. Í fjórða lagi að tryggja að réttarstaða krafna Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta við úthlutun úr búi Landsbankans sé ekki skert með lánasamningunum og þar með aukið á greiðsluskuldbindinguna.

Þær breytingar sem nú eru lagðar til af meiri hlutanum skapa óvissu um framhaldið. Sem dæmi má nefna að fjárlaganefnd hefur ekki fengið að meta eignasafn Landsbankans á meðan meðferð málsins stóð þó að höfuðmáli skipti að menn geti áttað sig á því frá fyrstu hendi hverjar séu líkurnar á endurheimtum úr þrotabúinu. Í annan stað má nefna að svokallaður Ragnars H. Hall-fyrirvari er háður þeirri óvissu hvort EFTA-dómstóllinn telji málið tækt til efnismeðferðar, en niðurstaða þess dómstóls er nú forsenda þess að Íslendingar fái úr því skorið hver forgangsröðunin eigi að vera þegar kemur að greiðslum úr þrotabúinu. Þarna er óvissa upp á tugi eða hundruð milljarða að ræða. Í þriðja lagi hefur verið bent á það að gengisáhættan sem Íslendingar taka alfarið á sig er einnig gríðarleg. Um þessa óvissuþætti og aðra verður fjallað nánar í næstu köflum.

5. Lögfræðileg álitafni.

a. Útgreiðsla úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf.

Í hinum svokallaða Ragnars H. Hall-fyrirvara var ábyrgðin í lögum nr. 96/2009 takmörkuð við að látið yrði á það reyna hvort kröfur Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta gengju ekki frammar öðrum hlutum krafna vegna sömu innstæðu við úthlutun úr þrotabúi Landsbankans samkvæmt íslenskum lögum. Ef niðurstaðan yrði tryggingarsjóðnum í hag skyldi ábyrgð ríkisins lækka samsvarandi. Þó var sett að skilyrði að viðræður yrðu teknar upp á milli aðila en ef þær færu ekki fram eða mundu ekki leiða til niðurstöðu gæti Alþingi takmarkað ríkisábyrgðina.

Annar minni hluti lagði fram breytingartillögu um þennan lið þess efnis að ábyrgðin yrði bundin við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta léti á það reyna fyrir slita- eða skiptastjórn þrotabús Landsbanka Íslands hf. hvort kröfur hans gangi við úthlutun frammar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu og hagi kröfulýsingu sinni þannig að reynt geti á þennan rétt, með málskotsrétti til héraðsdóms og Hæstaréttar. Var þar með gerð tilraun til að styrkja fyrirvarann verulega.

Stefán Már Stefánsson lagaprófessor og Lárus Blöndal hæstaréttarlögmaður bentu á það í grein sem birtist í Morgunblaðinu 31. október 2009 að ekki sé lengur gert ráð fyrir því að ríkisábyrgðin takmarkist við að úthlutun og uppgjör á eignum Landsbankans fari fram samkvæmt íslenskum lögum eins og þau verða skýrð af dómstólum landsins. Látið er duga að setja inn í viðaukasamninginn við Breta að þeim sé kunnugt um að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta kunni að leita úrskurðar um hvort kröfur hans gangi frammar öðrum kröfum vegna sömu innlána. Eins og áður segir eru skuldbindingar íslenska ríkisins hins vegar skilyrðislausar samkvæmt lánasamningnum og við túlkun hans gilda bresk lög. Af þessum sökum verður ekki séð að neitt lögfræðilegt hald sé í viðkomandi ákvæði viðaukasamningsins við Breta að því leyti og fyrirvarinn þar með orðinn marklaus. Undir orð þeirra tekur 2. minni hluti.

Í viðaukasamningnum við Hollendinga er því hins vegar haldið opnu að hægt sé að bera málið undir íslenska dómstóla. Það er að því gefnu að málið sé ekki í andstöðu við ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, sem íslenskir dómstólar verða að hafa frumkvæði að því að afla. Því ber að halda til haga að samkvæmt lögum nr. 21/1994, um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, kemur skýrt fram í 1. gr. að ákvæðið eigi einungis við þegar mál er rekið fyrir héraðsdómi og taka þurfi afstöðu til skýringar á samningi um Evrópska efnahagssvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem í viðaukunum er getið.

Annar minni hluti bendir á að þegar kemur að útgreiðslu úr þrotabúi Landsbankans er sú ákvörðun tekin samkvæmt íslenskum gjaldþrotalögum. Vandséð er því að dómari fallist á samkvæmt kröfu málsaðila að leita eftir hinu ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins.

Í álit meiri hlutans kemur eftirfarandi fram: „Talið er líklegt að íslenskir dómstólar vísi þessum ágreiningi til EFTA-dómstólsins, sbr. kafla 3.6 í athugasemdum við frumvarpið. Þetta mat byggist m.a. á álitsgerðum innlendra og erlendra sérfræðinga um að EES-réttur skipti máli við úrlausn þessa atriðis. Taki EFTA-dómstóllinn ekki efnislega á málinu, t.d. vísi því frá, mundi hagfelld niðurstaða íslenskra dómstóla breyta samningunum. Taki dómstóllinn efnislega afstöðu og álitid er íslenska tryggingarsjóðnum óhagfelld, en niðurstaða íslenskra dómstóla hagfelld, breytast ákvæði lánasamninganna ekki varðandi þetta atriði. Það sama gerist ef þessu yrði öfugt farið.“

Annar minni hluti bendir á að meiri hlutinn treystir sér ekki að fullyrða að ágreiningnum verði vísað til EFTA dómstólsins heldur telji einungis líkur á því. Má því segja að hér sé um að ræða dýrasta veðmál Íslandssögunnar því þeir hagsmunir sem þarna liggja að baki nema tugum ef ekki hundruðum milljarða. Þá fullyrðir meiri hlutinn einnig að ef EFTA-dómstóllinn taki ekki á málinu heldur vísi því frá breyti hagfelld niðurstaða íslenskra dómstóla samningnum. Engar röksemdir eru fyrir þessari fullyrðingu og alls kostar óvíst hvort Hollendingar hafi sama skilning og meiri hlutinn virðist gefa sér. Eitt atriði liggur þó fyrir: Áhætta og óvissa í samningunum verður eftir sem áður hjá Íslendingum.

b. Almennir lagalegir fyrirvarar.

Í lögum nr. 96/2009 var gerður sá fyrirvari að Ísland hafi ekki fallið frá þeim rétti sínum að fá úr því skorið hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum við fall banka. Var að því stefnt að ef sú niðurstaða fengist hjá þar til bærnum úrskurðaraðila, að slík skylda væri ekki til staðar að einhverju leyti eða öllu, þá gæti íslenska ríkið losnað undan ábyrgðinni samkvæmt því. Þessi aðili hefði til dæmis getað verið íslenskur dómstóll.

Annar minni hluti taldi að þessi fyrirvari væri vissulega til bóta en ekki væri nægilega langt gengið til að tryggja að fyrirvarinn yrði virkur. Því lagði minni hlutinn fram breytingartillögur þess efnis að fengist úr því skorið fyrir þar til bærnum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gildi ekki, þá bæri Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ekki að greiða hærrí fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sami fyrirvari ætti við ef betri réttur skapast á sviði Evrópulöggjafar, hún skýrist eða ef lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður minnkar eða á annan hátt lægi fyrir að ríkisábyrgð væri ekki til staðar, einnig ef í ljós kæmi að skaði hafi hlotist af aðgerðum breskra og hollenskra stjórnvalda fyrir þrotabúi Landsbanka Íslands hf. Taldi 2. minni hluti að tryggja yrði að reynt yrði á réttarstöðu íslendinga og látið reyna á það hvort ríkisábyrgð lægi á bak við innstæðutryggingarsjóði Evrópulanda. Þess ber að geta að nánast ekkert ríki hefur lýst því yfir að ríkisábyrgðin sé til staðar og einstakar þjóðir hafa beinlínis lýst því yfir að svo sé ekki.

Sú tillaga sem nú liggur fyrir af hálfu fyrirvarans gerir það að verkum að afar ólíklegt er að Íslendingar fái notið þeirrar tryggingar sem fyrirvarinn í lögum nr. 96/2009 átti að tryggja. Nú liggur fyrir að Íslenska ríkið getur ekki tryggt að ríkisábyrgðin falli niður jafnvel þótt þar til bær úrskurðaraðili kæmist að þeirri niðurstöðu að ríkið bæri ekki ábyrgð á innstæðum. Samkvæmt frumvarpinu skal ríkisábyrgð vera bundin þeim fyrirvara að viðræður fari fram milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif slíkrar niðurstöðu á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins. Bretar og Hollendingar eru auðvitað ekki bundnir af þessum ákvæðum og samkvæmt lánasamningunum er ábyrgð íslenska ríkisins skilyrðislaus eins og áður sagði.

Íslenska ríkið á það því alfarið undir breskum og hollenskum stjórnvöldum hvert framhald málsins verður. Það var skilyrði að Bretar og Hollendingar þyrftu að setjast niður með okkur kæmi niðurstaða sem væri Íslendingum í hag. Ef þeir neituðu eða viðræður leiddu ekki til niðurstöðu þá gætu Íslendingar einhliða fellt ríkisábyrgðina úr gild. Nú er sú heimild ekki til staðar. Niðurstaða dómstóla breytir því engu um Icesave-ábyrgðina verði þetta frumvarp samþykkt nema Hollendingar og Bretar samþykki það.

Að lokum ber að geta þess að Eiríkur Tómasson lagaprófessor og Benedikt Bogason héraðsdómari töldu, þegar þeir komu fyrir fjárlaganefnd, að nánast engar líkur væru á því að reyna mundi á hinn svokallaða almenna fyrirvara og því lítið hald í honum fyrir Íslendinga.

c. Ákvæði um vernd friðhelgi.

Annar minni hluti telur jákvætt að friðhelgisréttindi Íslands samkvæmt Vínarsáttmálanum séu viðurkennd af viðsemjendum, eins og gerður var fyrirvari um með lögum frá Alþingi. Þannig verði ekki gerð aðför í eignum sem Ísland þarf á að halda til að sinna hlutverki sínu sem fullvalda ríki með viðunandi hætti. Sama eigi við um eignir íslenska ríkisins erlendis, þar á meðal eignir Seðlabanka Íslands, sem njóta verndar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar.

Þá telur 2. minni hluti sömuleiðis nauðsynlegt að hvergi verði hreyft við fullveldi Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og rétti Íslendinga til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim. Því sé jákvætt að aðilar hafi staðfest að ekkert í lánasamningnum hafi þau áhrif að Ísland glati stjórn á náttúruauðlindum eða rétti til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

6. Efnahagsleg álitaeefni.

a. Breytingar á efnahagslegum fyrirvörum.

Þeir efnahagslegu fyrirvarar sem mestu skiptu í lögum nr. 96/2009 voru að meginstefnu tveir. Í fyrsta lagi kom m.a. eftirfarandi fram í 1. mgr. 1. gr. laganna um ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum: „Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, með þeim fyrirvörum sem fram koma í lögum þessum og gildir til 5. júní 2024.“

Í greininni kemur fram einn af lykilfyrirvörunum við lánasamninganna, þ.e. að gildistími ábyrgðarinnar sé tímabundinn til 5. júní 2024. Eftir það falli hún niður. Þetta var skilningur margra þingmanna sem stóðu að fyrirvörunum. Í 5. mgr. 3. gr. laganna sagði hins vegar: „Nú virðist á einhverjum tíma stefna í að lánsfjárhæðin ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans vegna hinna efnahagslegu viðmiða og skulu aðilar lánasamninganna þá tímanlega eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.“ Augljóst var að orðalag málgrein-arinnar var í andstöðu við orðalag í 1. mgr. 1. gr. og benti 2. minni hluti ítrekað á misræmið.

Í því skyni að koma í veg fyrir misskilning og ná fram raunverulegum vilja meiri hluta Alþingis á þeim tíma lagði 2. minni hluti fram eftirfarandi breytingartillögu við 5. mgr. 3. gr.: „Verði greiðslubyrði lánasamninganna meiri en nemur hámarki skv. 3. mgr. og þar með eftirstöðvar í lok lánatímabilsins árið 2024 fellur ríkisábyrgðin á eftirstöðvunum niður.“ Ef þessi breytingartillaga hefði verið samþykkt hefðu menn ekki velkst í vafa um að ekki væri ætlunin að velta byrðinni endalaust á komandi kynslóðir.

Þau ákvæði sem meiri hlutinn leggur nú til að verði samþykkt fela því miður í sér að tíma-binding ábyrgðarinnar er felld út. Ríkisábyrgðin er þannig orðin ótímabundin og margar kynslóðir Íslendinga, börn okkar og barnabörn, gætu því orðið ábyrgar fyrir Icesave-skuld-

bindingunum. Meiri hlutinn víkur sér ekki undan þessari staðreynd í álitinu sínu. Þar segir: „Í öðru lagi gerir samningurinn ráð fyrir að haldið verði áfram að greiða af lánunum miðað við regluna um greiðsluhámark þar til lánin eru að fullu greidd.“

Hinn efnahagslegi fyrirvari sem settur var inn í lög nr. 96/2009 takmarkaði ábyrgð ríkisins við ákveðið hámark af vexti vergrar landsframleiðslu á hverju ári. Þetta átti að leiða af sér að greiðslur ríkisins yrði alltaf í samræmi við greiðslugetu íslenska ríkisins. Var um að ræða hið svokallaða 6% greiðsluþak (4% gagnvart Bretum og 2% gagnvart Hollendingum) og átti það jafnt við um vaxtagreiðslur og greiðslur af höfuðstól.

Annar minni hluti lagði til að í stað 4% og 2% kæmi 3,85% gagnvart Bretum annars vegar og 1,94% gagnvart Hollendingum hins vegar til að verja þjóðarþúið enn betur. Voru þessar tillögur í samræmi við útreikninga Seðlabankans en meiri hlutanum þótti „kurteislegra“ gagnvart viðsemjendunum að hafa greiðsluþakið á heilum tölum.

Í breytingum þeim sem meiri hlutinn hyggst gera skulu vextir nú greiðast að fullu, óháð efnahagslegu ástandi á Íslandi, og á 6% greiðsluþakið einungis við ef heildargreiðslur eru hærrí en vaxtagreiðslur. Verði samdráttur í efnahagsmálunum þarf ríkissjóður því að greiða vaxtagreiðslur upp á allt að 10–15% af tekjum ríkisins til viðbótar við þann tekjumissi sem hann verður fyrir vegna samdráttarins. Það er því útséð um að efnahagslegu fyrirvararnir veiti það skjól fyrir komandi kynslóðir sem þeir áttu að veita.

b. Brussel-viðmiðin.

Í 1. tölul. 2. gr. laga nr. 96/2009 segir að forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar séu „að lánasamningarnir verði túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið sem samþykkt voru 14. nóvember 2008 á milli Íslands, Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkja, þannig að tekið verði tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Í þessu felst m.a. að samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra.“

Í álitinu meiri hlutans í þessu máli kemur fram m.a. að gagnrýnt hafi verið „að Brussel-viðmiðin hafi ekki verið höfð nægilega til hliðsjónar við samningsgerðina. Á þessu var tekið af hálfu samningsaðila í viðaukasamningunum.“

Hörð gagnrýni kom fram í fréttatilkynningu Indefence-hópsins á nýja túlkun meiri hlutans á hinum svokölluðu Brussel-viðmiðum. Þar segir: „Brussel-viðmiðin hafa verið brjóstvörn Íslendinga í baráttu þeirra fyrir sanngjörnum Icesave-samningum. Það er beinlínis rangt og niðurlægjandi fyrir Alþingi Íslendinga að sjá staðhæft í viðaukasamningunum að nú séu Icesave-samningarnir í samræmi við Brussel-viðmiðin. Fylgiskjöl A og B með þessari fréttatilkynningu sýna að það er fjarri lagi. Með þessari hagræðingu á sannleikanum brestur mikilvægur varnargarður Íslendinga gagnvart kröfum Breta og Hollendinga, því með þessu móti er tryggt að Íslendingar geti aldrei aftur borið fyrir sig Brussel-viðmiðin.“

Annar minni hluti tekur undir þessar gagnrýnisraddir og bendir á að með þessari túlkun meiri hlutans sé verið að kasta á glæ mögulegri réttarstöðu Íslands ef reynir á Icesave-samningana fyrir dómstólum.

c. Gengisáhætta.

Annar minni hluti telur mikilvægt að fjalla um þá miklu gengisáættu sem hvílir á íslenska ríkinu vegna Icesave-samninganna við Breta og Hollendinga. Áhætta þessi gerir það að verkum að mjög mikil óvissa er um hve þungar byrðar munu falla á ríkið þegar að því kemur að greiða lánið til baka. Þetta orsakast af því að kröfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og

fjárfesta á hendur gamla Landsbankanum var lýst 22. apríl sl. og hljóðar hún upp á 670 milljarða kr. Samkvæmt lögum nr. 44/2009 eru kröfur bundnar við þá fjárhæð, miðað við sölu-gengi Seðlabankans í krónum talið, sem lýst var í búið á kröfulýsingardegi. Krafa Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna Icesave hefur því verið fest í krónum og lá það fyrir frá 22. apríl 2009 að svo yrði. Skuld tryggingarsjóðsins við Breta og Hollendinga vegna Icesave er hins vegar bundin í pundum og evrum. Þetta skapar gengisáhættu. Sú áhætta sem um ræðir leiðir af lögum og þeirri staðreynd að samningurinn kallar á endurgjald til sjóðsins í annarri mynt en hann fær greidda úr þrotabúi Landsbankans. Það er mat 2. minni hluta að ekki megi líta fram hjá þessari áhættu við meðferð Icesave-málsins á Alþingi.

Í umsögn Seðlabankans til fjárlaganefndar, dags. 14. nóvember 2009, er í stuttu máli útskýrt hvað þessi gengisáhætta hefur í för með sér. Ef krónan styrkist minnkar skuldbinding tryggingarsjóðsins en á móti lækka eignir Landsbankans í krónum talið og þar með minnkar það sem fæst upp í kröfu tryggingarsjóðsins á hendur Landsbankanum. Þetta ætti ekki að valda tjóni. Hið sama gildir ef krónan veikist lítillega frá því gildi sem nú er. Ef krónan veikist hins vegar frekar mun virði eigna þrotabúsins hækka í krónum talið og þá getur komið upp sú staða að þrotabúi Landsbankans geti greitt allar forgangskröfur, sem þýðir að þak er á þeirri úthlutun sem tryggingarsjóðurinn getur fengið. Á móti kemur að ekki eru takmörk á því hver skuldbinding sjóðsins getur orðið, í krónum talið, gagnvart Bretum og Hollendingum. Af þessu leiðir að almennir kröfuhafar í þrotabúi Landsbankans hafa af því hag að krónan verði sem veikust því þá aukast möguleikar þeirra til að bera eitthvað úr bótum. Það er þvert á hag ríkissjóðs í þessu máli.

Þessi þróun mun ekki bæta stöðu tryggingarsjóðsins, því að hann mun aldrei fá meira út úr þrotabúinu en nemur þeim 670 milljörðum íslenskra króna sem hann lýsti í búið 22. apríl. Hins vegar munu skuldir sjóðsins við bresk og hollensk stjórnvöld hækka með lakkandi gengi krónunnar. Frá 22. apríl hefur gengi krónunnar lækkað og er andvirði höfuðstóls skuld-ar sjóðsins í krónum talið nú um 720 milljarðar kr. og eru áfallnir vextir þar ekki taldir með. Ef allar forgangskröfur fáist greiddar með eignum gamla Landsbankans mun ríkið þurfa að bera vaxtakostnaðinn. Höfuðstóll upp á 720 milljarða kr. og óbreytt gengi þýðir að eftir fimm ár verður nettóskuld tryggingarsjóðsins um 270 milljarðar kr., 380 milljarðar kr. eftir sjö ár og 500 milljarðar kr. eftir níu ár. Veikist krónan meira, t.d. um 25% gagnvart evru og pundi, verður nettóskuld íslenska ríkisins 500 milljarðar kr. eftir fimm ár og 780 milljarðar kr. eftir níu ár.

Hafa ber í huga að á flestum öðrum myntsvæðum væri þessi áhætta ekki alvarlegt vandamál þar sem hægt væri að verja hana með fjármálagerningum. Slíku er ekki til að dreifa í þessu tilviki þar sem krónan á í hlut og stendur ríkissjóður því berskjaldaður gagnvart gengis-áhættunni. 2. minni hluti telur að ríkissjóður verði að verjast þessari gengisáhættu, en gagnrýnisvert er að engar vísbendingar liggja fyrir um það hvernig það verði gert eða hvort ríkið muni á endanum bera áhættuna.

Í umsögn Seðlabankans er áhættan ekki greind nánar og er ekki tekið tillit til hennar í útreikningum hans. Gengisspá Seðlabankans er því óvissu háð og þyrfti að skoða hvernig sú óvissa kemur við Icesave-skuldbindingarnar að teknu tilliti til gengisáhættunnar. Sú staða gæti komið upp, ef allt fer á verri veg en grunnspá segir til um en þó innan óvissumarka, að ríkissjóður tæki á sig ábyrgð á mun hærri upphæðum í krónum en nefndar hafa verið í þessu samhengi. Það er óviðunandi að leggja slíka áhættu á almenning í landinu.

d. Eignatilfærsla.

Íslenska ríkið er eigandi bankans NBI hf., sem tók yfir ýmsar eignir og skuldir gamla Landsbankans, og fól uppgjör m.a. í sér að NBI hf. gaf út skuldabréf í nokkrum myntum til gamla Landsbankans. Nafnverð þessa skuldabréfs nam um 335 milljörðum kr. í lok júní 2009 og er það að óverulegu leyti í íslenskum krónum. Nemur þessi eign gamla Landsbankans um 28% af heildareignum bankans og er því stór hluti eignanna. Það er því mikilvægt fyrir endurheimtur vegna Icesave að NBI hf. geti greitt af þessu bréfi. Í ljósi þess að NBI hf. yfirtók innlendan rekstur og innlendar eignir Landsbankans verður að skoða vandlega hvort veiking krónunnar hafi mögulega áhrif á greiðslugetu NBI hf. á skuldabréfi þessu. Þá verður að skoða hvort skuldbinding NBI hf. um að afhenda þetta magn af erlendri mynt hafi áhrif á gengi íslensku krónunnar á líftíma skuldabréfsins, en um er að ræða 335 milljarða kr. skuldbindingu af hálfu NBI hf. í erlendri mynt. Þetta atriði getur skapað verulegan þrýsting á krónuna til veikingar með fyrirséðum og ófyrirséðum afleiðingum fyrir almenning í landinu.

7. Pólitísk álitæfni.

a. Hræðsluáróðurinn.

Í umræðunni um Icesave hafa ýmsar fullyrðingar komið fram sem standast ekki nánari skoðun. eru þær allar því marki brenndar að ef Íslendingar samþykkja ekki að greiða Icesave-samningana muni eitthvað hræðilegt gerast. Skýrasta dæmið um þetta eru fullyrðingar í fjölmiðlum um að EES-samningurinn sé í miklu uppnámi og að honum gæti verið sagt upp einhliða ef Íslendingar neituðu að greiða Icesave umfram skyldur. Á það skal bent að til þess að segja upp EES-samningnum þarf samþykki allra aðildarríkja innan EES, en fullyrðingar um slíkt hafa aldrei komið upp innan Evrópusambandsins. Aðspurður staðfesti utanríkisráðherra, Össur Skarphéðinsson, í fyrirspurn á Alþingi að slíkt væri með öllu fráleitt.

Í öðru lagi má nefna að fyrir 23. október sl. var því haldið fram í fjölmiðlum að gríðarlegar fjárhæðir mundu falla á Íslendinga ef ekki væri búið að ganga frá Icesave fyrir þann tíma. Einnig kom fram í fjölmiðlum að komið hefðu „ítrekað viðvaranir um það hvað gæti gerst 23. október og hvað gæti gerst ef við borguðum ekki eða stæðum í skilum varðandi Icesave-samninginn“ eins og formaður fjárlaganefndar komst að orði í viðtali við ríkissjónvarpið 14. október sl.

Hið rétta er að dagsetningin var hin fyrsta sem innlánshafar áttu kröfu á innstæðutryggingarsjóðinn. Má í rauninni segja að þarna hafi verið fyrsti gjalddagi kröfu sem frá upphafi málsins hefur verið ágreiningur um hvort eigi rétt á sér. Má einnig benda á að þetta var sá dagur sem Icesave-samningarnir hefðu átt að bera vexti frá. Hins vegar hefur íslenska ríkið í Icesave-samningunum gengist undir ábyrgð á dráttarvöxtum frá 1. janúar 2009 – umfram skyldu. Er það rökstutt með þeim hætti að fyrir þann tíma hafi Bretar einhliða ákveðið að greiða sínum innstæðueigendum og þarlendum innstæðueigendum meira en þeim bar samkvæmt reglum Evrópusambandsins frá árinu 1999.

Annar minni hluti benti oft sinnis á að ekkert annað mundi gerast 23. október en að þessi greiðsluskylda hæfist. Ef ekki væri búið að ganga frá Icesave-samningunum fyrir þann tíma, hvað þá ef þeim hefði verið hafnað eins og 2. minni hluti hefði helst óskað, stæði það upp á Breta og Hollendinga að krefjast þess að Íslendingar greiddu umfram þá fjármuni sem eftir stóðu í innstæðutryggingarsjóðnum við bankahrúnið 6. október 2008. Þá hefði einnig mátt segja að Íslendingar hefðu verið komnir í þá kjöraðstöðu að Hollendingar og Bretar hefðu þurft að fá dóm fyrir kröfum sínum og hefði það þótt eðlileg og sanngjörn krafa að á greiðsluskylduna hefði reynt fyrir hlutlausum dómstól.

Því var einnig haldið fram í sömu umræðu að ef ekki yrði búið að ganga frá Icesave fyrir 23. október mundi reyna á hvort neyðarlögin, sem Alþingi Íslendinga setti 6. október 2008 og breytti forgangsröðun krafna í Þrotabú Landsbanka Íslands, stæðust stjórnarskrána. 2. minni hluti vill benda á að ekki verður hægt að sjá að hagsmunum Hollendinga og Breta hefði verið borgið með því að fara með slík mál fyrir dómstóla, þar sem stór hluti krafna borgara þeirra ríkja yrðu almennar og þar af leiðandi aftar í úthlutunarröðinni. Einnig benti 2. minni hluti á þá staðreynd að Þjóðverjar og Belgar og þarlendir innstæðueigendur hefðu þegar höfðað dómsmál til að láta reyna á gildi neyðarlaganna og að niðurstaða úr þeim málum mundi væntanlega berast innan örfárra vikna eða mánaða. Þá skal því haldið til haga að Bretar og Hollendingar hafa í Icesave-samningunum tryggt sig fyrir því að niðurstaða úr þeim dómsmálum muni ekki á nokkurn hátt skaða hagsmuni þeirra.

8. Niðurlag.

Annar minni hluti telur að sú aðgerð sem verið er að ráðast í með fyrirbyggjandi frumvarpi dimmi ljósin fyrir komandi kynslóðir. Þau skref sem nú eru stigin gera það að verkum að efnahagslegir fyrirvarar Alþingis frá 28. ágúst sl. eru aftengdir. Ábyrgðin á greiðslum verður óendanleg í tíma, samkvæmt frumvarpi ríkisstjórnar og með samþykkt meiri hlutans, og tekur ekki enda fyrr en allt hefur verið greitt upp af Íslands hálfu – án þess að tekið verði tillit til aðstæðna hér á landi.

Framsóknarflokkurinn hefur frá upphafi barist gegn því að Íslendingar taki á sig þessar drápsklyfjar og hefur ítrekað bent á að Íslendingum hefur margsinnis verið meinað að neyta réttar síns. Íslendingar hafa verið neyddir til að taka á sig skuldbindingar til að innstæðu-tryggingarkerfi Evrópu bresti ekki. Fráleitt er að komandi kynslóðir taki á sig skuldir sem fáeinir óreiðumenn stofnuðu til vegna reglna Evrópusambandsins sem Íslendingar tóku upp athugasemdaleið. Vert er að halda til haga að aðilar innan annarra ríkja Evrópu höfðu nýtt sér sömu reglur í þeim tilgangi að stofna bankaútibú þvert á landamæri.

Annar minni hluti telur að með málinu sé verið að gera stærstu mistök Íslandssögunnar. Aldrei hefur ríkisstjórnin reynt að tala máli þjóðarinnar á erlendum vettvangi. Þessi ákvörðun kann að valda því að lífsskilyrði á Íslandi verði verri til fleiri ára en vera þyrfti.

Það verður ekki hjá því komist að minnast á umsókn um aðild Íslands að Evrópusambandinu, en sú umræða hefur blandast mjög inn í þessa umræðu. Fram hefur komið í fjölmiðlum að samþykki Íslendingar ekki Icesave-samningana sé aðildarumsókninni stefnt í voða.

Einnig má benda á að titringur og átök innan stjórnarflokkanna hafa fyrst og fremst komið til vegna samninganna, ef marka má fréttir fjölmiðla. Jafnframt hefur sú hótun verið undirliggjandi að ríkisstjórnarsamstarfið sjálft velti á því hvort samningarnir fari í gegn, jafnvel í orðum forsætisráðherra á Alþingi. Þetta hefur skekkt umræðuna um Icesave-málið, gert hana ómarkvissa og að mörgu leyti ómálefnalega.

Frá upphafi málsins hefur skoðun 2. minni hluta fjárlaganefndar verið að óverjandi væri að samþykkja fyrirbyggjandi ábyrgð íslenska ríkisins á Icesave-samningunum. Sú skoðun hefur ekki breyst.

Annar minni hluti leggur til að frumvarpið verði **felld**.

Alþingi, 19. nóv. 2009.

Höskuldur Þórhallsson.

Fylgiskjal.**Fréttatilkynning frá Indefence-hópnum.**

(2. nóvember 2009.)

- Með viðaukasamningunum um Icesave hafa Bretar og Hollendingar náð að knýja fram grundvallarbreytingar á lögum Alþingis nr. 96/2009.
- Viðaukasamningarnir ganga þvert á mikilvægustu fyrirvara Alþingis.
- Ábyrgð ríkisins aftur orðin hluti af skilyrðislausum lánasamningum.
- Icesave lánasamningarnir eru aftur komnir í hrópandi ósamræmi við Brussel viðmiðin.

InDefence hópurinn hefur allt frá undirritun Icesave lánasamninganna við Bretland og Holland þann 5. júní s.l. haldið því fram að efnahagur Íslendinga standi ekki undir þeim ósanngjörnu og einhliða kröfum sem þar komu fram. Með samstöðu kjörinna fulltrúa þjóðarinnar á Alþingi í sumar tókst að reisa mikilvægt skjól fyrir íslensku þjóðina í formi fyrirvara við lánasamningana með lögum nr. 96/2009. Í 1. gr. laganna er skýrt tekið fram að skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðar sé að bresk og hollensk stjórnvöld fallist á **alla** fyrirvara Alþingis. Með þessu voru fyrirvararnir óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar samkvæmt lögnum.

Íslensk stjórnvöld hafa nú undirritað viðaukasamning við Icesave samningana. Þar með hafa þau farið út fyrir það samningsumboð sem fólst í lögum Alþingis nr. 96/2009. Hið sama gerðist við undirritun Icesave samninga þann 5. júní s.l. þegar stjórnvöld fóru út fyrir samningsumboð það sem Alþingi veitti með svokölluðum Brussel viðmiðum í þingsályktun þann 5. desember 2008.

Það er jákvætt að í viðaukasamningunum komi fram með beinum hætti að orkulindir þjóðarinnar standi ekki til fullnustu skulda vegna Icesave. Fjölmörg önnur ákvæði viðaukasamningsins fela hins vegar í sér alvarleg frávík frá mikilvægum fyrirvörum Alþingis og eru með öllu óásættanleg fyrir Íslendinga, þ.á.m.:

- Viðaukasamningurinn felur í sér að hinn efnahagslegi fyrirvari um greiðsluhámark er nánast að engu orðinn. Samkvæmt fyrirvörum Alþingis átti 6% greiðsluþakið jafnt við um vaxtagreiðslur og greiðslur af höfuðstól. Nú skulu vextir hins vegar greiðast að fullu óháð efnahagslegu ástandi á Íslandi og 6% greiðsluþakið á einungis við ef heildargreiðslur eru hærrí en vaxtagreiðslur. Verði efnahagslegur samdráttur þarf ríkissjóður því samt að borga vaxtagreiðslur upp á allt að 10-15% af ríkistekjum til viðbótar tekjumissi vegna efnahagssamdráttarins. Nýju efnahagslegu fyrirvararnir veita því lítið skjól þegar mest á reynir og uppfylla því ekki Brussel viðmiðin um að tekið verði tillit til fordæmalausra aðstæðna á Íslandi.

- Heimild til að leita úrlausnar dómstóla er mun veikari í viðaukasamningnum en í núgildandi lögum. Hafa verður í huga þá mikilvægu staðreynd að lögsaga alls ágreinings tengdum Icesave samningum er ávallt í breskri lögsögu ef Alþingi staðfestir breytingalög við ríkisábyrgðina. Samkvæmt viðaukasamningnum þarf auk úrskurðar þar til bærs aðila að koma til efnislega samhljóða rágefandi álit EFTA eða forúrskurður Evrópusambandsins. Til viðbótar felur svo niðurstaða úrskurðaraðila ekki í sér bein áhrif á samninganna heldur verður það háð mati Bretar og Hollendinga hvort og hvernig slík niðurstaða hafi áhrif. Með viðaukasamningunum hafa Bretar og Hollendingar í raun komið í veg fyrir að Íslendingar geti breytt skilyrðum Icesave samninganna með því að leita eftir niðurstöðu dómstóla.
- Með viðaukasamningum getur svokallaður "Ragnar Hall fyrirvari" aðeins orðið gildur, ef ráðgefandi álit EFTA dómstólsins er í samræmi við niðurstöðu íslenskra dómstóla. Ef EFTA veitir ekki ráðgefandi álit, sem gæti allt eins orðið niðurstaðan, mun Ragnar Hall fyrirvarinn ekki gilda. Með þessu hafna Bretar og Hollendingar í raun einum mikilvægasta fyrirvara Alþingis, sem lækkað gæti greiðslubyrði Íslands umtalsvert. Í þessu felst yfirlýsing um að þeir viðurkenni ekki lögsögu íslenskra dómstóla gagnvart lögspurningum sem alfarið lúta að íslenskum lögum.
- Fyrirvari Alþingis um að ríkisábyrgð skuli aðeins gilda til ársins 2024 fellur óbættur hjá garði. Í núgildandi fyrirvörum felst réttur til að ríkisábyrgðin falli einhliða niður ef viðræður um framlengingu hennar bera ekki árangur. Þessi vörn er nú horfin. Í stað þessara mikilvægu fyrirvara Alþingis eru í viðaukasamningi ríkisstjórnarinnar ákvæði um að greiðslur Íslands skuli eftir 2024 framlengjast sjálfkrafa um fimm ár í senn, á 5,5% vöxtum allan tímann, þar til skuldin er að fullu greidd. Hér verður að einnig að gæta að því að ef neyðarlögin standast ekki skv. niðurstöðu dómstóla er stórhætta á að Icesave lánið verði að eilífðarklafa á íslensku þjóðinni, tugi ára inn í framtíðina.
- Engar skýringar eru gefnar á því hvers vegna í lagafrumvarpi því sem liggur nú fyrir Alþingi er kippt út ákvæðum 6. og 7. gr. núgildandi laga um *eftirlit Alþingis annars vegar og skilmála ríkisábyrgðar gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta hins vegar*. Þessi ákvæði fela í sér innanríkismál sem á engan hátt hafa áhrif á samninga við Bretland og Holland og er sá skilningur einmitt staðfestur í viðaukasamningnum. Ákvörðun um að fella út ákvæði 6. og 7. greina laga nr. 96/2009 virðist því vera einhliða ákvörðun ríkisstjórnar Íslands.

Alvarlegast er þó að viðaukasamningurinn virðist gera ráð fyrir því að fyrirvörum sem Alþingi hefur þegar sett með lögum sé stungið, með tilheyrandi frávikum á orðalagi, inn í viðaukasamninginn og þannig séu þeir ekki lengur virkir í sjálfstæðum lögum frá Alþingi. Með þessu hefur Bretum og Hollendingum tekist að knýja fram breytingar á settum lögum, breytingar sem Alþingi er nú gert að staðfesta. Sá viðaukasamningur sem ríkisstjórn Íslands hefur undirritað og tilheyrandi frumvarp um breytingar á lögum nr. 96/2009 eru brunaútsala á fyrirvörum Alþingis í Icesave málinu. Fyrirvörum sem settir voru til þess að Icesave samningar yrðu í samræmi við Brussel-viðmiðin.

Brussel viðmiðin hafa verið brjóstvörn Íslendinga í baráttu þeirra fyrir sanngjörnum Icesave samningum. Það er beinlínis rangt og niðurlægjandi fyrir Alþingi Íslendinga að sjá staðhæft í viðaukasamningunum að nú séu Icesave samningarnir í samræmi við Brussel viðmiðin. Fylgiskjöl A og B með þessari fréttatilkynningu sýna að það er fjarri lagi. Með þessari hagræðingu á sannleikanum brestur mikilvægur varnargarður Íslendinga gagnvart kröfum Breta og Hollendinga, því með þessu móti er tryggt að Íslendingar geti aldrei aftur borið fyrir sig Brussel viðmiðin.

Það er ekki síður niðurlægjandi fyrir þjóð og þing að fjármálaráðherra Íslands skuli undirrita yfirlýsingu með fjármálaráðherrum Hollands og Bretlands sem felur m.a. í sér að síðarnefndu ríkin heimili endurskoðun Alþjóða gjaldeyrissjóðsins á efnahagsáætlun Íslendinga. Sú sameiginlega yfirlýsing er ótvíráð sönnun þess að Bretar og Hollendingar líta svo á að fjárkúgun þeirra í gegnum AGS hafi borið fullan árangur. Frá þeirra sjónarmiði er nú fullnaðarsigur unninn í Icesave málinu og því óþarfi að halda málefnum Íslands hjá AGS í gíslingu. Það eitt ætti að nægja til að færa kjörnum fulltrúum þjóðarinnar heim sanninn um að í viðaukasamningi ríkisstjórnar Íslands við Breta og Hollendinga eru hagsmunir íslensku þjóðarinnar enn fyrir borð bornir.

Fylgiskjal A: Athugasemdir InDefence við innihald viðaukasamnings.

Fylgiskjal B: "Hvað stendur eftir?", Stefán Már Stefánsson, prófessor og Lárus Blöndal, hrl., Morgunblaðið 31. október 2009.
Birt með leyfi höfundu.

Nánari upplýsingar veita:

Eiríkur S. Svavarsson – eirikur@kvasirlogmenn.is, gsm: 897-8087
Jóhannes Þ. Skúlason – johannesthor@gmail.com, gsm: 664-8334

Um InDefence

In Defence of Iceland (InDefence) hópurinn var myndaður í byrjun október 2008 til að berjast gegn beitingu hryðjuverkalaga gegn Íslendingum og verja ímynd og hagsmuni Íslands á alþjóðavettvangi. Hópurinn hefur ítrekað bent á þær hættur sem Íslendingar stæðu frammi fyrir og þörfina fyrir aðgerðir. Meðal þess sem InDefence hefur reynt að vekja athygli á var mikilvægi þess að andmæla hryðjuverkalögunum, mikilvægi þess að kynna Evrópuríkjum málstað Íslendinga, hættunni sem fælist í því ef minnisblað vegna Icesave deilunnar yrði undirritað og mikilvægi þess að höfða mál til að verja rétt Íslands fyrir 7. janúar 2009. InDefence skipulagði stærstu undirskriftarsöfnun Íslandssögunnar og afhenti undirskriftir 83 þúsund manna gegn hryðjuverkalögunum við athöfn í breska þinginu í Lundúnum þann 17. mars 2009. Hreyfingin hefur tengsl við fjölmörgu sem og stjórnámálamenn víða um heim og margir forsvarsmenn InDefence eiga það sameiginlegt að hafa numið og starfað á Bretlandseyjum. Meðlimir hópsins hafa ólíkar skoðanir á stjórnmálum almennt.

Fylgiskjal A

Athugasemdir InDefence við innihald viðaukasamnings

Texti í töflum er úr samþurði á ákvæðum laga 96/2009 og innihaldi viðaukasamningsins, sem dreift var á blaðamannafundi ríkisstjórnarinnar þann 18. október 2009.

Grein laga - Fyrirvari

1. Ríkisábyrgð gildir til 5. júní 2024

Lyktir viðræðna ríkjanna – drög að viðaukasamningum

Engin tímatakmörk ríkisábyrgðar. Gert áfram ráð fyrir að lán greiðist upp fyrir 2024. Ísland hefur rétt á að framlengja ef þörf krefur – en lán framlengist ennfremur sjálfkrafa ef eitthvað stendur eftir 2024. Lán rennur þá út 5. júní 2030 (og heimilt að framlengja um 5 ár í senn eftir það uns það er að fullu greitt).

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis gerðu ráð fyrir því að teknar yrðu tímanlega upp viðræður við Breta og Hollendinga ef eitthvað yrði enn ógreitt 5. júní 2024. Ef ekki fengist viðunandi niðurstaða í þeim viðræðum gat Alþingi felld ríkisábyrgðina niður. Þetta þýðir að ef Ísland hefur ekki náð sömu þjóðarframleiðslu eftir 15 ár og hún var árið 2008 þá mun ekkert af Icesave láninu hafa verið greitt til baka og Alþingi hefur þá möguleika á að semja um eftirstöðvarnar eða greiða ekkert. Með þeim hætti áleit Alþingi að verið væri að taka tillit til fordæmalausra aðstæðna á Íslandi. Í þessu fólst ákvæðin vörn fyrir Ísland t.d. ef hagvöxtur eykst lítið næstu árin og/eða neyðarlögin falla.

Viðaukasamningurinn veitir enga slíka vörn. Tímatakmörk á ríkisábyrgð eru afnumin. Ef eitthvað er enn ógreitt 5. júní 2024 framlengist lánið (og þar með ríkisábyrgðin) sjálfkrafa um 5 ár í senn og svo koll af kolli þar til hvert pund og hver evra er að fullu greidd. Alþingi getur ekkert gert til að takmarka ríkisábyrgðina, jafnvel þótt allt fari á versta veg í efnahagsmálum Íslands eða ef neyðarlögin falla. Í samningnum frá 5. júní er Alþingi beinlínis bannað að breyta lögum sem áhrif geta haft á samninginn þar sem slíkt gefur heimild til gjaldfellingar á allri upphæðinni hvenær sem er á lánstímanum.

Niðurstaða: Fyrirvari Alþingis hefur verið felldur niður að öllu leyti, ríkisábyrgðin er án takmarka.

I. Kynna ber breskum og hollenskum stjórnvöldum fyrirvarana og þau verða að fallast á þá.

Bresk og hollensk stjórnvöld fallast á fyrirvarana með þeirri útfærslu sem kemur fram í viðaukanum. Íslenska ríkið og TIF fallast á þessa afgreiðslu málsins.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis: Í 1. grein laga nr. 96/2009 segir að kynna beri Bretum og Hollendingum fyrirvarana og að skilyrði Alþingis fyrir veitingu ríkisábyrgðar sé að þeir fallist á alla fyrirvarana. Fyrirvarar Alþingis veita því ekkert samningsumboð til framkvæmdavaldsins til þess að veita Bretum og Hollendingum afslátt á fyrirvörum.

Viðaukasamningurinn er því skýrt brot á 1. grein laga nr. 96/2009.

Niðurstaða: Bretar og Hollendingar hafa ekki fallist á alla fyrirvara Alþingis eins og gert er að skilyrði í 1. gr. laganna og því er ríkisábyrgð ekki í gildi. Ríkisstjórnin ætlast til að Alþingi staðfesti viðaukasamning sem er í raun brot á 1. grein laga nr. 96/2009 með því að samþykkja breytingalög sem fella 1. greinina úr lögum. Fyrirvari Alþingis hefur verið felldur niður að fullu.

I. Lánveitendur þurfa að viðurkenna að skuldbindingar TIF séu háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgðin.

Lánasamningum er breytt þannig að skuldbindingar TIF og ríkisins falla algerlega saman.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis: Samkvæmt lögum nr. 96/2009 eru fyrirvararnir sem Alþingi setti óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

Viðaukasamningurinn: Með viðaukasamningunum er þess gætt að ríkisábyrgðin sé löguð að licsave samningunum en ekki að samningarnir séu lagaðir að ríkisábyrgðinni.

Niðurstaða: Sá grundvallarmunur er á lánasamningunum frá 5. júní s.l. og fyrirvörum sem Alþingi setti með lögum nr. 96/2009 að samkvæmt lánasamningunum var ábyrgð ríkisins á skuldbindingum TIF skilyrðislaus að mestu og háð túlkun breskra dómstóla. Lög Alþingis nr. 96/2009 fólu hins vegar í sér að ríkisábyrgðin var skilyrt. Þannig kæmi ekki til hennar ef tiltekin atvik væru fyrir hendi. Þessu hefur nú verið breytt. Skuldbindingar ríkisins skulu vera þær sömu og tilgreindar eru í lánasamningunum frá 5. júní 2009 að teknu tilliti til ákvæða viðaukasamninganna.

2.1 Túlka ber lánasamningana í samræmi við hin umsömdu viðmið frá 14. nóvember 2008 (s.k. Brussel-viðmið).

Lánasamningarnir kveða á um að þegar samið var um þá var það gert í samræmi við hin umsömdu viðmið.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis miðuðu að því að lagfæra samninginn frá 5. júní 2009 að Brussel viðmiðunum þannig að ákveðin efnahagsleg og lagaleg vörn fælist í þeim fyrir Ísland. Fyrirvararnir voru settir vegna þess að samningurinn frá 5. júní var einhliða Bretum og Hollendingum í hag og í engu samræmi við Brussel viðmiðin sem Alþingi staðfesti í þingsályktunartillögu þann 5. desember 2008 og tiltóku að samið skyldi að teknu tilliti til fordæmislausra aðstæðna Íslands og með þeim hætti að efnahagslíf Íslands gæti risið upp að nýju.

Viðaukasamningurinn tiltekur að lcesave lánasamningarnir séu í samræmi við Brussel viðmiðin.

Niðurstaða: Að setja í viðaukasamninginn texta um að lcesave samningurinn frá 5. júní sé í samræmi við Brussel viðmiðin dugir ekki til að svo sé. Þetta ákvæði er hagræðing á sannleikanum og með ólíkindum að samninganefnd Íslands skuli hafa ljáð máls á því að skrifa undir það. Með því að skrifa undir að fullt tillit hafi verið tekið í samningnum til "fordæmislausra aðstæðna Íslands" er ríkisstjórnin búin að kasta frá sér öllum möguleikum á að halda því fram síðar á öðrum vettvangi ef þörf krefur, að ekki hafi verið tekið nægjanlegt tillit til erfiðra aðstæðna Íslendinga.

2.1 Samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra.

Samningsaðilar ítreka að unnt sé að breyta lánasamningunum á grundvelli ákvæða þeirra um endurskoðun. Í sameiginlegri yfirlýsingu verður mælt fyrir um viðræður að beiðni aðilja og viðbrögð ef aðstæður hafa breyst.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvörum Alþingis var ætlað að bæta stöðu Íslands gagnvart endurskoðunarákvæði samninganna frá 5. júní 2009. Í 16. grein þeirra segir að "sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skuldaboli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008" skuli "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."

Viðaukasamningnum fylgir yfirlýsing um þar sem aðildarlöndin sammælast um "að ræða að beiðni einhvers aðilanna um álitafni sem upp kunna að koma og bregðast við þeim eftir atvikum." Breytingar á lánasamningnum skulu þó háð ákvæðum 16. greinar upphaflegu samninganna.

Niðurstaða: Vandséð er að staða Íslands sé breytt til batnaðar með viðaukasamningnum og meðfylgjandi yfirlýsingu frá því sem var í fyrirvörum Alþingis. Enn skal miðað við IV. greinar úttekt AGS á stöðu Íslands og efna til viðræðna ef ástæða þykir til og ríkisstjórn Íslands óskar þess, en með yfirlýsingunni viðurkenna Bretar og Hollendingar þó á að setjast niður til viðræðna með Íslendingum að beiðni þeirra um "álitaefni sem upp koma". Til bóta má teljast að slík staðfesting fáiast, en alls óvíst að slíkar viðræður muni nokkru skila, sérstaklega í ljósi samningshórku Breta og Hollendinga hingað til.

2.2 Ekki verði gerð aðför í eignum sem Ísland þarf nauðsynlega á að halda til að starfrækja hlutverk sitt sem fullvalda ríki með viðunandi hætti. Sama eigi við um eignir íslenska ríkisins erlendis, þar á meðal eignir Seðlabanka Íslands, sem njóta verndar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttur.

Aðilar staðfesta að afsal friðhelgi skv. lánasamningunum nái ekki til eigna Íslands sem njóta friðhelgi samkvæmt Vínarsáttmálanum, eigna á Íslandi sem eru ríkinu nauðsynlegar sem fullvalda ríkis, né eigna Seðlabanka Íslands.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis höfðu að markmiði að takmarka aðfararheimildir Breta og Hollendinga við greiðslufall gagnvart eignum íslenska ríkisins sem það þarf nauðsynlega á að halda til að starfrækja hlutverk sitt sem fullvalda ríki, eignum ríkisins erlendis, m.a. eignum Seðlabanka Íslands.

Viðaukasamningurinn staðfestir markmið fyrirvara Alþingis að þessu leyti.

Niðurstaða: Viðaukasamningurinn bætir réttarstöðu Íslands hvað þetta ákvæði varðar, frá því sem var í samningnum frá 5. júní 2009.

2.3 Hvergi verði haggð við óskoruðum yferráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og rétti handhafa íslensks ríkisvalds til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

Aðilar staðfesta að ekkert í lánasamningunum hafi þá tilætlan eða þau áhrif að Ísland missi stjórn á náttúruauðlindum eða rétti til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis höfðu að markmiði að tryggja óskoruð yferráð Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og tryggja rétt ríkisvaldsins til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

Viðaukasamningurinn staðfestir markmið fyrirvara Alþingis að þessu leyti.

Niðurstaða: Viðaukasamningurinn bætir réttarstöðu Íslands hvað þetta ákvæði varðar, frá því sem var í samningnum frá 5. júní 2009. Rétt er þó að benda á hér að þeir efnahagslegu afarkostir sem í samningnum felast gætu allt eins leitt til þess að Íslendingar verði sjálfir knúnir til að afsala sér yfirráðum eða nýtingarrétti á auðlindum sínum í framtíðinni.

3. Efnahagsleg viðmið, þ.e. þak á greiðslur takmarkast við 4% af uppsöfnuðum hagvexti fyrir Bretland 2% af uppsöfnuðum hagvexti fyrir Holland. Uppsafnaður hagvöxtur er reiknaður frá 2008 til greiðsluárs.

Staðfest að greiðslur miðist við samanlagt 6% af uppsöfnuðum hagvexti. Tæknilegri útfærslu breytt. Ákveðið að þak innihaldi bæði höfuðstólsgreiðslur og vexti en þó þannig að vextir verði alltaf greiddir að lágmarki. Ennfremur staðfest að þakið gildir áfram eftir 2024.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis gerðu ráð fyrir því að heildargreiðslur Íslands vegna Icesave myndu einungis nema 6% af uppsöfnuðum hagvexti frá 2008 í erlendri mynt.

Viðaukasamningurinn gerir ráð fyrir því að vextir séu ávallt greiddir óháð uppsöfnuðum hagvexti. Þak á greiðslum á einungis við ef 6% greiðslur vegna uppsafnaðs hagvaxtar eru umfram vaxtagreiðslur.

Niðurstaða: Með viðaukasamningum er verið að auka áhættu Íslendinga verulega þar sem vaxtagreiðslur eru teknar út fyrir greiðsluþakið. Verði efnahagslegur samdráttur eða stöðnun á næstu árum þarf ríkissjóður samt að borga vaxtagreiðslur upp á allt að 10-15% af ríkistekjum til viðbótar tekjumissi vegna efnahagssamdráttarins. Slíkur samdráttur gæti t.d. komið í kjölfarið á því að neyðarlögin verði dæmd ógild. Efnahagsleg ákvæði viðaukasamningsins veita því litla vörn þegar mest á reynir. Því er ekki hægt að líta svo á að viðaukasamningurinn uppfylli Brussel viðmiðin um að tekið verði tillit fordæmalausra aðstæðna á Íslandi.

Stefni í að lánsfjárhæð ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans vegna hinna efnahagslegu viðmiða skulu aðilar tímanlega eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar TIF.

Framlenging verður valkvæð á tímabilinu fram til 2024 en sjálfkrafa ef eitthvað stendur útaf í lok lánstíma. Ekki gert ráð fyrir sérstökum viðræðum um þetta efni.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis Fyrirvarar Alþingis gerðu sérstaklega ráð fyrir því að mögulega yrði hætt yrði að borga eftir 2024 með því að skuldin myndi falla niður við takmörkun Alþingis á ríkisábyrgð eftir þann tíma ef viðræður skiluðu ekki árangri. Þetta myndi gefa Íslandi tækifæri til að semja um hugsanlega greiðslu þess sem eftir stæði miðað við framtíðarhorfur efnahagslífsins á þeim tíma.

Viðaukasamningurinn tiltekur að greiðslur Íslands skuli eftir 2024 framlengjast sjálfkrafa um fimm ár í senn, á 5,5% vöxtum allan tímann, þar til skuldin er að fullu greidd. Ísland er því samkvæmt viðaukasamningnum t.d. ekki varið fyrir því ef neyðarlögin standast ekki umfjöllun dómstóla og því er hætt á að Icesave lánið verði að eilífðarklafa á íslensku þjóðinni, tugi ára inn í framtíðina. Allt lánið mun verða greitt til baka sama hversu langan tíma það tekur.

Niðurstaða: Fyrirvari Alþingis um að ríkisábyrgð skuli aðeins gilda til ársins 2024 fellur einfaldlega niður í heild. Ekkert stendur eftir af innihaldi eða markmiðum hans í núverandi viðaukasamningi, og áhætta Íslands er því miklu meiri samkvæmt viðaukasamningnum en skv. nógildandi fyrirvörum.

4.1 Ríkisábyrgð bundin því skilyrði að fáist síðar úr því skorið að aðildarríki EES beri ekki ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar, þar á meðal við kerfishrun á fjármálamarkaði, fari fram viðræður um áhrif á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins. Fari þær ekki fram eða leiði þær viðræður ekki til niðurstöðu geti Alþingi takmarkað ríkisábyrgð í eðlilegu samræmi við tilefnið.

Tekið verður fram í frumvarpi til breytinga á l. nr. 96/2009 íslenska ríkið viðurkenni ekki að því hafi borið skylda til að ábyrgjast greiðslu lágmarkstryggingar til innstæðueigenda. Fáist síðar úr slíku álitafni skorið skuli efnt til viðræðna. Í sameiginlegri yfirlýsingu er hnykkt á því að hver og einn aðili samninganna geti einhliða knúið fram viðræður um breyttar aðstæður sem leiði mögulega til viðbragða.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis gerðu ráð fyrir að fengist úr því skorið fyrir þar til bærum aðila að Íslendingar bæru ekki ábyrgð gæti Alþingi takmarkað ríkisábyrgð í samræmi við tilefnið að undangengnum árangurslausum viðræðum. Í þessu fólst mikilvæg vörn fyrir Íslendinga ef Bretar og Hollendingar sætu rammir við sinn keip í slíkum viðræðum.

Viðaukasamningurinn fjarlægir algerlega þessa vörn. Nú er aðeins kveðið á um að komi þessar aðstæður upp geti "hver og einn aðili ... einhliða knúið fram viðræður sem **leiði mögulega til viðbragða**." Ísland getur því knúið fram viðræður, en skili þær viðræður engum árangri gildir samningurinn áfram þar til hver króna er greidd.

Tekið verður fram í lögnum [96/2009] að ekkert í lögnum feli í sér "viðurkenningu á því að íslenska ríkinu hafi borið skylda til að ábyrgjast greiðslu lágmarkstryggingar til innstæðueigenda" ícesave reikninga. Að taka slíkt fram í íslenskum lögum hefur þó takmarkað eða jafnvel ekkert raungildi þegar í viðaukasamningnum sjálfum stendur skýrum stöfum annars vegar að "Alþingi hefur með lögnum um ríkisábyrgð ... [nr. 96/2009] samþykkt þá ábyrgð sem íslenska ríkið tekur á sig samkvæmt upprunalega lánessamningnum" [viðaukasamningur: "Bakgrunnur"- C liður], og hins vegar að ríkisstjórn Íslands muni "leggja fyrir Alþingi frumvarp ... um að íslenska ríkið fái heimild án skilyrða og fyrirvara til að taka á sig ábyrgð ... og um hverja þá heimild aðra sem þarf til að tryggja að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins... séu lögumæt, gildar, bindandi og fullnustuhæfar" [viðaukasamningur: gr. 2.1.2(a)].

Niðurstaða: Bretar og Hollendingar hafa byggt kröfu sína hingað til á vafasömum lagalegum grunni. Miðað við samningshörku og ósveigjanleika þeirra í ícesave málinu og samningaviðræðum til þessa, þrátt fyrir svo vafasaman grunn, verður það að teljast helber óskhyggja að þegar þessi ríki hafa fengið undirskrifað lögformlegt skuldabréf til að byggja kröfur sínar á verði skyndilega komið annað og jákvæðara hljóð í strokkinn. Það er mikilvægt að gera sér grein fyrir þessari staðreynd núna, því að þessi óskhyggja er grundvöllur þessa ákvæðis viðaukasamningsins. Staðreyndin er sú að samkvæmt viðaukasamningnum - jafnvel þótt svo ólíklega vildi til að dómstólaleiðin yrði farin og þótt hún leiddi til jákvæðrar niðurstöðu fyrir Ísland - þá getur Alþingi ekki lengur takmarkað skuldbindinguna í samræmi við það, heldur mun það aðeins geta leitt til viðræðna við samningsaðila sem hafa margsýnt í verki þá staðföstu ætlan sína að fá hverja krónu borgaða til fulls. Samkvæmt viðaukasamningnum afsala Íslendingar sér því algerlega réttinum til að nýta sér jákvæða niðurstöðu dómstóla í þessu efni.

Auk þessa er ákvæði frumvarpsins um að ekkert í lögnum feli í sér viðurkenningu á ábyrgð Íslands í besta falli haldlítið þegar fyrir liggur undirrituð yfirlýsing formi lögformlegs skuldabréfs um að Ísland taki samt sem áður á sig þessa ábyrgð.

Fyrirvari Alþingis hefur því verið felldur niður í raun.

4.2. Ríkisábyrgð takmarkast við að TIF láti reyna á rétt hæð krafna sinna. Fari svo, skuli teknar upp viðræður milli aðila. Fari þær ekki fram eða leiði ekki til niðurstöðu geti Alþingi takmarkað ríkisábyrgð.

Fallist á þetta atriði, þannig að liggja fyrir ráðgefandi álit EFTA dómstólsins um að sérstakur forgangur TIF stríði ekki gegn EES-rétti, þá er vikið til hiðar viðkomandi ákvæði samninganna í samræmi við það án sérstakra viðræðna.

Athugasemd InDefence:

Fyrirvarar Alþingis tiltóku að TIF skyldi láta reyna á rétt hæð krafna sinna og að ríkisábyrgð skyldi takmarkast við úrskurð í slíku máli. Færi svo gæti Alþingi takmarkað ríkisábyrgð ef viðræður yrðu árangurslausar eða færu ekki fram.

Viðaukasamningurinn tiltekur ekki að UK og Holland "fallist á þetta atriði", heldur aðeins að þeim sé "kunnugt um að TIF kunni að láta reyna á" rétt hæð krafna sinna fyrir dómstólum.

Auk þess er bætt við hamlandi ákvæði fyrir Ísland, þ.e. að til viðbótar niðurstöðu íslenskra dómstóla skal nú einnig liggja fyrir ráðgefandi álit EFTA dómstólsins sem sé í samræmi við niðurstöðu íslenskra dómstóla.

Niðurstaða: Réttarstaða Íslands er stórlega skert í viðaukasamningnum miðað við það sem var í fyrirvörum Alþingis. Svokallaður 'Ragnar Hall fyrirvari' getur skv. viðaukasamningnum aðeins orðið gildur, ef til viðbótar niðurstöðu íslenskra dómstóla liggja einnig fyrir ráðgefandi álit EFTA dómstólsins sem sé í samræmi við niðurstöðu íslensku dómstólanna. Með þessu hafna Bretar og Hollendingar í raun mikilvægum fyrirvara, sem lækkað gæti greiðslubyrði Íslands umtalsvert, og lýsa því jafnframt yfir að þeir viðurkenni ekki lögsögu íslenskra dómstóla gagnvart lögspurningum sem alfarið lúta að íslenskum lögum. Möguleikar Alþingis á að takmarka ríkisábyrgð í kjölfar jákvæðs dómsúrskurðar fyrir TIF falla algerlega niður skv. viðaukasamningnum. Þar fyrir utan er þess gætt að Ragnar Hall fyrirvarinn, sem var sjálfstæður fyrirvari í lögum frá Alþingi en ekki hluti Icesave samninganna sé ekki lengur í lögum heldur sé aðeins að finna með almennu og óljósu orðalagi í viðaukasamningunum. Gefi EFTA dómstóllinn af einhverjum ástæðum ekki álit mun Ragnar Hall fyrirvarinn ekki gilda. Ísland ber því allt tjón ef EFTA dómstóllinn t.d. telur slíkt álit ekki á sínu verksviði. Fyrirvari Alþingis hefur því verið stórlega skertur og markmið hans í raun fellt niður.

5.-8.

Aðilar staðfesta að þessi ákvæði varði

eingöngu innanlandsmál og hafi ekki áhrif á samningana.

Athugasemd InDefence:

Engar skýringar eru gefnar á því hvers vegna í lagafrumvarpi því sem liggur nú fyrir Alþingi er kippt út ákvæðum 6. og 7. gr. núgildandi laga um *eftirlit Alþingis annars vegar og skilmála ríkisábyrgðar gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta hins vegar*. Þessi ákvæði fela í sér innanríkismál sem á engan hátt hafa áhrif á samninga við Bretland og Holland og er sá skilningur einmitt staðfestur í viðaukasamningnum. Ákvörðun um að fella út ákvæði 6. og 7. greina laga nr. 96/2009 virðist því vera einhliða ákvörðun ríkisstjórnar Íslands.