

LÖGFRÆÐIÁLIT – ÁBYRGÐ VEGNA ICESAVE REIKNINGA LANDSBANKA ÍSLANDS Í BRETLANDI OG HOLLANDI.

Í áliti þessu er leitast við að svara því álitaefni hvort íslenska ríkið sé að einhverju leiti eða öllu ábyrgt gagnvart tjóni sem þeir einstaklingar og lögaðilar sem lagt hafa fé inn á Icesave reikninga Landsbanka Íslands í Bretlandi og Hollandi verða mögulega fyrir ef innstæður fást ekki endurgreiddar af Landsbanka Íslands eða þrotabúi þess félags.

Icesave reikningar Landsbankans voru reknir af útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi, sem voru þá svokölluð gistiríki í skilningi tilskipunar nr. 94/19/EB um innlánatryggingakerfi, sem er hluti af EES samningnum. Útibú eins og þessi þurftu skv. tilskipuninni ekki sérstakt leyfi í gistiríkjunum, þ.e. Bretlandi og Hollandi í þessum tilvikum. Það var því hlutverk lögbærra yfirvalda í heimaríkinu, þ.e. Fjármálaeftirlitsins í þessu tilviki að fylgjast með gjaldhæfi útibúa Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Skipulagið skv. tilskipuninni kveður á um að eitt tryggingakerfi nái yfir öll útibú Landsbankans á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Í aðfararorðunum er kveðið á um að „(þ)etta kerfi verður að vera það kerfi sem sem gildir fyrir hlutaðeigandi flokk lánastofnana í heimaríki viðkomandi lánastofnunar, ekki síst vegna þeirra tengsla sem eru á milli eftirlits með gjaldhæfi útibús og aðildar þess að innlánatryggingakerfi”.

Í tilskipuninni er kveðið á um ákveðna lágmarkstryggingu innlána í þeim tilgangi að of stór hluti þeirra verði ekki óvarinn, bæði í þeim tilgangi að stuðla að neytendavernd og stöðugleika fjármálakerfisins. Talið er hæfilegt að hafa samræmda lágmarkstryggingu sem nemi 20.000.- ECU á hvern innlánsreikning. Í 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar segir að „(i)nnlánstryggingakerfin tryggja að samanlögð innlán hvers innstæðueiganda séu tryggð upp að 20.000 ECU ef innlánin verða ótíltæk”.

Í aðfararorðum tilskipunarinnar segir síðan að „Tilskipun þessi getur ekki gert aðildarríkin eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í þessari tilskipu”.

Sé aðstaðan sú, að Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta hér á landi eigi ekki fé til að greiða samanlögð innlán hvers innstæðueiganda Icesave reikninga upp að lágmarkinu í 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar, þ.e. 20.000 ECU til hvers og eins, vaknar sú spurning hvort íslenska ríkið sé mögulega skaðabótaskyld gagnvart hverjum og einum þeirra, þannig að íslenska ríkið þurfi að standa skil á því sem á vantar þannig að lágmarkinu verði náð gagnvart hverjum og einum.

Um skaðabótaábyrgð aðildarríkja að EES samningnum er kveðið í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og EFTA dómstólsins. Sú ábyrgð er möguleg að vissum skilyrðum fullnægðum, sem nánar eru útfærð í fjölmörgum dómum þessara dómstóla. Ég ætla ekki að fjalla um bótaskilyrðin í smáatriðum í áliti þessu, en í stórum dráttum kemur ábyrgðin til álita gagnvart einstaklingum eða lögaðilum ef aðildarríkin fullnægja ekki þeim

skyldum sem þeim ber skv. Evrópureglunum; og hvað EFTA ríkin varðar snýst málið að sjálfsögðu um hvort þau hafi fullnægt skuldbindingum sínum skv. EES samningnum. Bótskilyrðin eru eins og áður segir nokkur, þ.á.m. það að um alvarlegt brot á EES skuldbindingu sé að ræða, um sé að ræða brot á reglu sem ætlað er að veita einstaklingum tiltekinn rétt og að orsakasamhengi sé milli vanhalda ríkisins á að fullnægja Evrópuréttar/EES skuldbindingunni og tjónsins sem þeir einstaklingar og lögaðilar verða fyrir vegna þess að ríkið hefur ekki fullnægt skuldbindingunni.

Jafnvel þó að upphaf dómaframkvæmdarinnar hafi verið vernd réttinda einstaklinga, hefur síðari dómaframkvæmd sýnt að skaðabótaábyrgð ríkjanna hefur í raun orðið mikilvægt stjórnunartæki. Þetta á einkum við þegar Evrópusambandsrétturinn / EES rétturinn kveður á um einhverskonar áætlun eða kerfi (e. scheme) um að vernda t.d. ferðamenn (Dillenkofer), launþega (Francovich og Erla María Sveinbjörnsdóttir), viðskiptavinum banka og fjárfesta (Tilskipanir 94/9/EB og 97/9/EB) gegn gjaldþroti viðsejanda síns, þ.e. ferðaskrifstofu, vinnuveitanda eða banka. Ef aðildarríki hefur ekki réttilega aðlagð löggjöf sína að þeim skyldum sem kveða á um að setja á fót lágmarkstryggingakerfi, hvort heldur er í formi sjóða eða annarskonar tryggingakerfa, til að standa við slíkar skuldbindingar, verður það sjálfst ábyrgt.

Það er því skoðun mín, að ef Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta eigi ekki fé til að greiða samanlögð innlán hvers innstæðueiganda Icesave reikninga í Bretlandi og Hollandi upp að lágmarkinu í 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar, þ.e. 20.000 ECU til hvers og eins, sé íslenska ríkið skaðabótaskyldt gagnvart hverjum og einum þeirra þannig að íslenska ríkið þurfi að standa skil á því sem á uppá vantar að lágmarkinu verði náð.

Til stuðnings þessari niðurstöðu má vísa til dóms Evrópudómstólsins frá 12. október 2004 í máli Peter Paul og fleiri gegn Þýskalandi.¹ Peter Paul og fleiri höfðu átt reikning í þýskum banka í Dusseldorf. Bankinn hafði fengið starfsleyfi árið 1987 gegn því skilyrði að hann yrði aðili að þýskum tryggingasjóði innstæðueigenda. Í 5 ár reyndi bankinn að fá aðild að þessum sjóði, en án árangurs þar sem bankinn fullnægði ekki lagaskilyrðum til þess². Í nóvember 1997 var starfsleyfi bankans afturkallað og hann fór í gjaldþrotameðferð. Tilskipun nr. 94/19 hafði ekki verið aðlöguð að þýskum rétti fyrr en með lögum sem gengu í gildi 1. ágúst 1998. Peter Paul og hinir fóru því í mál við þýska ríkið á þeim grundvelli að þýska ríkið væri skaðabótaskyldt vegna þess að hafa ekki lagað tilskipunina að þýskum rétti á réttum tíma. Niðurstaða Landesgericht Bonn var sú, að hin seina aðlögun þýska ríkisins að tilskipun 94/19 væri af hálfu Þýskalands alvarlegt brot á rétti ESB og þess vegna ætti þýska ríkið að greiða stefnendum sem skaðabætur 39.450.- þýsk mörk hverjum, sem samsvaraði 20.000.- evrum, þ.e. þá fjárhæð sem væri lágmarkstrygging skv. 1. mgr. 7. gr. tilskipunar nr. 94/19 auk vaxta. Var sú niðurstaða byggð á meginreglunni um skaðabótaábyrgð aðildarríkjanna skv. dómaframkvæmd Evrópudómstólsins³. Hvað varðaði kröfu stefnenda um hærri fjárhæð, þ.e. kröfu þeirra um að þýska ríkið myndi bæta þeim allar þær fjárhæðir sem þau höfðu glatað, þá var

¹ Mál nr. C-222/02

² Þetta var fyrir gildistöku tilskipunar nr. 94/19.

³ Svokallað Francovich prinsíp sem gildir líka í EFTA ríkjum á grundvelli dóms EFTA dómstólsins í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn íslenska ríkinu.

þeirri kröfu hafnað af Landesgericht Bonn og einnig áfrýjunardómsstiginu Oberlandesgericht Köln. Þeirri niðurstöðu var síðan áfrýjað til Bundesgerichtshof, sem óskaði forúrskurðar Evrópudómstólsins um álitaeftnið. Niðurstaða Evrópudómstólsins var sú að þýska ríkið væri ekki skaðabótaskyldt gagnvart umframtjóni stefnenda, þ.e. tjóni umfram 20.000.-evrur.

Ég hef komist að þessari niðurstöðu eftir mjög stutta skoðun á álitaeftninu. Hún er því sett fram með eftirfarandi fyrirvörum. Til að skoða álitaeftnið ofan í kjölinn, þ.á.m. öll smáatriði og bótaskilyrði þarf allnokkuð meiri tíma í rannsóknarvinnu en mér hefur verið ætlaður. Þá er komist að þessari niðurstöðu án þess að rætt hafi verið við neina sérfræðinga á þessum réttarsviðum, en slíka sérfræðinga er einkum að finna innan raða starfsmanna Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, einkum Lagadeildar Framkvæmdastjórnarinnar. Þá hef ég ekki skoðað mögulega skaðabótaskyldu íslenska ríkisins gagnvart breska eða hollenska ríkinu, en slíka skaðabótaskyldu tel ég vera langsóttá en alls ekki ómögulega. Þannig er alls ekki útilokað að breska eða hollenska ríkið innleysi mögulegar kröfur einstaklinga og lögaðila á hendur íslenska ríkinu og fái þannig framseldar kröfur þeirra vegna Icesave reikninganna á hendur íslenska ríkinu.

Það skal tekið fram að ég hef ekki skoðað það hvort íslenska ríkið geti mögulega verið bótaskyldt að fullu gagnvart öllum innstæðum Icesave innstæðueigenda í Bretlandi og Hollandi fyrir þá sök að íslenska ríkisstjórnin lýsti því yfir að innstæðueigendur reikninga á Íslandi myndu ekki tapa neinu af innstæðum sínum. Slík bótaskylda er hugsanleg á þeim grundvelli að ábyrgðaryfirlýsingin feli í sér mismunun á grundvelli búsetu/þjóðernis, þ.e. þeir sem eiga reikninga í útibúum Landsbankans á Íslandi fá yfirlýsingu íslenskra ráðamanna um fulla ábyrgð allra innstæðna á meðan þeir sem eiga innstæður á reikningum í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi fá ekki slíka tryggingu og glata innstæðum sínum. Möguleg skaðabótaskylda íslenska ríkisins á þeim grundvelli eru miklu flóknara álitaeftni en hægt er að fjalla um í áliti sem ætlað er að skila með svo stuttum fyrirvara.

Reykjavík, 8. nóvember 2008

Stefán Geir Þórisson hrl.