

Juridiske argumenter for Icesave

Lárus L. Blöndal og Stefán Már Stefánsson

I

Indledning.

Island bør overholde alle sine internationale forpligtelser. Det indebærer imidlertid ikke, at man fraskriver sig retten til at danne sig en mening om, hvilke forpligtelser Island har, at kæmpe for dem og løse meningsforskelle ad juridisk vej, hvis det er nødvendigt. Lov nr.1/2010 om statsgaranti på lån fra Forsikringsfonden for kontoindehavere og investeringer,(ændring af lov nr. 96/09), giver hjemmel til finansministeren til, på statens vegne, at tage ansvaret for disse lån. Overenskomsterne med englændere og hollændere, som er involverede, bærer ikke præg af, at man har taget tilstrækkeligt hensyn til alle juridiske synspunkter. Hvis man går ud fra det standpunkt, at den islandske stat skal påtage sig ansvaret for briternes og hollændernes krav, uden at være ansvarlig, må det ansvar begrænses, så der ikke bliver fare for, at ansvaret kan volde unødigt skade eller sågar den islandske stats bankerot. Det er derfor nødvendigt at gennemgå de juridiske argumenter i denne sag. Internationale forpligtelser tager udelukkende hensyn til juridiske argumenter og intet andet. Hvis de argumenter ikke foreligger eller er tvivlsomme, kan det under ingen omstændigheder være ansvarligt, at den islandske stat påtager sig diverse krav, som volder uretmæssige skader, eller bringer landets suverænitet i fare.

I de følgende afsnit bliver der givet en sammendraget oversigt over vores vigtigste juridiske argumenter for løsning af konflikten om Icesafe, således som vi har præsenteret dem i løbet af de sidste måneder i i alt ni artikler i den islandske avis "Morgunblaðið". I afsnit II vil vi debattere, hvorvidt den islandske stat er ansvarlig for tilgodehavender i de islandske bankers filialer i udlandet efter de islandske bankers kollaps, på grundlag af direktiv 94/19 om indlånsforsikringssystemer. I afsnit III analyseres, hvorvidt den islandske regering har diskrimineret indehavere af konti i de islandske bankers filialer i udlandet og af den grund er blevet erstatningspligtig. I afsnit IV diskuteres, hvorvidt EU eventuelt er erstatningspligtig på grund af det indførte direktiv om indlånsikkerhedssystemer, og i afsnit V belyses det nærmere, om den overenskomst, der nu er lagt frem i forbindelse med den føromtalt lov, evt. kan indeholde brud på den islandske stats grundlov. Undertegnede, samt fhv. professor, Sigurður Líndal, har skrevet en publikation om dette.

Det skal nævnes, at efter at artiklerne blev publicerede, er Lissabon-traktaten trådt i kraft, og det har medført ændringer på nogle af EU's overenskomster, som der henvises til. Der er dog ikke grund til at ajourføre afsnittene af denne grund.

II

Om den islandske stats ansvar på grundlag af direktiv 94/19 om indlånsikkerhedssystemer.

Vores konklusion er, at den islandske stat ved evt. bankerot ikke er ansvarlig for bankkontoerjeres konti i islandske bankers filialer i udlandet. Ansvaret ligger udelukkende hos det

forsikringssystem som er i Island, nemlig ”Tryggingarsjóður innistæðueigenda og fjárfesta”. Fonden er, ifølge loven, en selvejende institution. Desuden påpegede vi, at de nævnte forsikringssystemer var i fuld overensstemmelse med direktiv nr.94/19/EU om indlånsforsikringer. Disse konklusioner bygger især på følgende:

1. Det er ikke forsikringssystemernes opgave, ifølge direktivet, at påtage sig bankers total kollaps, som det skete her til lands. Hvis det havde været meningen, skulle der have været indbetalt gigantiske beløb til forsikringsfonden, f.eks. i året 2008, hvor det drejede sig om flere snese procenter af det års indlån. Den førnævnte konklusion byggede på det sidste stykke af paragraf 24 i direktivets indledning. Paragraffen handler om finansiering af indlånsforsikringssystemer, set ud fra det synspunkt, at finansieringen ikke må være til fare for balancen i vedkommende banksystem. Balancen i det islandske banksystem var netop i fare under disse omstændigheder. Finansieringen skulle have været gigantisk. Derfor har man måttet gå ud fra, at direktivet kun handlede om middelmådige skader, således at indbetalinger til forsikringsfonden ikke bragte vedkommende banksystem i fare. Bankkollapsens betydning for indlånsforsikringssystemerne vil blive nærmere omtalt senere i denne artikel.

2. Det blev påpeget, at der fandtes bestemte regler om indbetalinger i fonden i henhold til lov nr. 98/1999 om indlånsforsikringer og forsikringssystemer for investeringer. Indlånsafdelingernes totalformue skulle være minimum 1% af foregående års sikre indlån i handelsbanker og sparekasser. Der var ingen klausuler i de pågældende direktiver om, hvordan fonden burde finansieres med undtagelse af, at finansforetagendet selv bør sørge for finansieringen. Man må gå ud fra, at disse regler i de islandske love er blevet offentliggjort for OECD-banktilsynet i overensstemmelse med førnævnte direktiv. Så vidt vides er der ikke fremkommet nogen indvendinger. Derfor må man mene, at vedtagelsen har været korrekt, hvad dette angik. Det er også oplyst som bekræftelse af dette, at forsikringssystemernes finansiering er forskellige inden for OECD. Det vil blive omtalt senere.

3. Det blev påpeget, at hvis reglerne om direktivet blev tolket på den måde, at førnævnte beløb fuldt ud skulle tilbagebetales til bankkontoejere på trods af situationen, kunne det volde små nationer enorme finansielle forpligtelser, som var til fare for deres selvstændighed. De små nationer vil være i større fare end de store, fordi de smås bankinstitutioners ekspansion vil have meget nemmere ved at kanalisere en meget stor del af vedkommende lands indtægter end de store nationers. Denne forskel mellem mindre og større stater i forbindelse med risikoen ved ekspansion kan hverken være tænkt som formålet eller resultatet af direktivet.

4. Endelig var det bemærkelsesværdigt, at der intet sted i direktivet nævnes de deltagendes stater specielle ansvar over for forsikringsfondens forpligtelser, f.eks. i forbindelse med de 20.000 ECU, som nævnes i dens paragraf 7. Tværtimod siges det i indledningen til direktivet, at de deltagende stater ikke er ansvarlige over for bankkontoejere, hvis de har oprettet et indlånsystem i overensstemmelse med direktivet.

Alt i alt viser disse argumenter, at den islandske stat intet ansvar har for indlån i indenlandske bankers satellitafdelinger ved deres kollaps. Statens ansvar kan derfor ikke begrundes med, at de

nævnte direktiver er blevet brudt. Statens ansvar, i forbindelse med det nævnte direktiv, kan kun handle om at indføre regler om det og have tilsyn med, at man opfylder forpligtelser i henhold til direktivet. Hvis staten ikke har opfyldt sin pligt, kan den gøres ansvarlig for erstatning, hvis reglerne om erstatningsansvar ellers er blevet overholdt. Statens ansvar når ikke længere end hertil.

I denne forbindelse bør det nævnes, at man har drøftet, hvilken betydning dommen fra OECD-domstolen i sag C 220/02 vil have. Det britiske advokatfirma, Michon de Reya, behandler denne sag i en redegørelse. Sagen handler ikke direkte om det emne, som vi her drøfter. Derimod nævner dommen de pågældende nationers forpligtelser til at stifte en forsikringsfond og nævner i den forbindelse, at deres forpligtelser kun dækker ”.....to the introduction and proper functioning of the deposit guarantee scheme....” Men der findes ingen vejledninger i dommen om hvad en ”proper functioning“ er. Derfor er det vores opfattelse, at denne dom har begrænset betydning, når man vil definere, hvilke krav der stilles til medlemsnationerne, når der stiftes forsikringsfonde. Men dommen synes at bekræfte, at hvis man har båret sig rigtigt ad med at stifte en indlånsforsikringsfond, så har medlemsnationen ikke ansvar for bankkontoerne. Dette er i overensstemmelse med direktivets beskrivelse, som før nævnt. Det bør understreges i denne sammenhæng, som det fremkom i afsnit 2, at den islandske indledning blev introduceret i overensstemmelse med direktivets regler, uden at der fremkom nogen indvendinger.

Som yderligere argumenter for den overbevisning, at den islandske stat ikke er ansvarlig for bankkontoerne i de islandske bankers filialer, skal nævnes, at Frankrigs bankkommission i år 2000 skrev en oversigtsrapport om Frankrigs nationalbank. Jean Claude Tricket var dengang formand for bankkommissionen. Han er nu bankdirektør for Den europæiske Centralbank. Rapporten beskriver en fransk lov fra 1999 vedrørende ændringer i fransk banklovgivning siden 1994, hvor direktiv 94/19 EU om indlånsforsikringssystemer blev fremsat. I denne rapport står der følgende på side 187 i engelsk oversættelse:

"Although the goal of enhancing the stability of the banking system was clearly stated, the system introduced in France, as in most countries possessing formal deposit guarantee schemes, was not meant to deal with systemic crisis, for which other measures are needed.“

Ifølge dette anså Frankrigs nationalbank, at den franske lov om indlånsforsikringssystemer ikke ville omfatte bankkollaps, men at man i de tilfælde måtte finde andre midler til at behandle det. Af det her fremkomne kan man også konkludere, at franskmændene har den mening, at de har indført den førnævnte franske lovgivning helt i overensstemmelse med direktiv nr. 94/09, for ellers havde de ikke lovgivet på ovennævnte måde.

Her kan også nævnes bestyrelsens pressemeddelelse fra efteråret 2008.(1) Deraf fremgår det, at medlemsstaternes indlånsforsikringssystemer er forskellige, og at medlemslandene frit kan vælge det system, der passer bedst til deres banksystem. I nogle af systemerne betaler man samtidig af indlånene, i andre betales der bagefter. Det viser sig også, at man har gjort forsøg med indlånsystemerne med henblik på at tage højde for både større og mindre bankkatastrofer. Det viste sig, at de **fleste** systemer var i stand til at imødekomme **middelmådige skader**. Det viser sig også, at bestyrelsen nu arbejder på bestemte ændringer, især på at forhøje det minimale ansvar.

Det bør også erindres, at i efteråret 2008 besluttede irerne, at de to følgende år skulle statsansvar øges til de forsikringer, som Forsikringsfonden for indlån ydede deres bankkontoejere. Den irske forsikringsfond svarer til den, vi har her i Island. Denne beslutning nåede dog kun til seks irske banker. Englænderne og flere medlemslande mente, at irenes beslutning var ulovlig, da dette indebar statsstøtte, som gjorde bankernes konkurrenceevne i EU skæv. Dette berørte almene konkurrencemuligheder inden for bankerne i Europa, og ikke mindst irerne, da ikke alle banker fik denne statsgaranti. Denne sag er nu ved at blive undersøgt hos EU. Ganske vist har de stater, som hårdt kritiserede den irske beslutning, påbegyndt statsgaranti helt eller delvist for indlån i forbindelse med bankerotten. Her kan henvises til bl.a. Bloomberg nyhedsbureauet, som fortalte nyheder bl.a. den 1. okt. 2008 og Independent nyhedsbureauet, som behandlede sagen en dag senere, samt Guardian d.5. okt. 2008. Dette viser den holdning, at de største medlemsstater i EU i slutningen af september 2008 mente, at det ikke var lovligt at sikre indlån med statsgaranti, idet det påvirkede konkurrenceevnen på finansmarkedet.

Konklusionen er derfor den, at Frankrigs centralbank og EU's bestyrelse begge har givet udtryk for, at direktivet ikke kan være egnet til at imødekomme så store ulykker som bankkollaps. Nogle stater har desuden fremsat forbehold om lovligheden af at give statsgaranti som tillæg til den forsikring, som indlånsforsikringssystemerne giver.

III

Om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

De argumenter er blevet fremsat, at bankkontoejere i islandske bankers filialer i udlandet er blevet diskriminerede, og at det skulle skabe erstatningsansvar. Vores mening er, at dette ikke er korrekt. Vi bygger vores konklusioner på følgende omstændigheder og synspunkter:

Fandtes der diskriminering i bankkontoejernes fortrinsret i de „gamle” banker?

Med lovens 6. paragrafdirektiv nr. 125/2008 (nødloven) blev det oplyst, at ved skifte af finansforetagenders bo, skal krav vedrørende bankkontoindehavere ifølge loven om forsikringer for indehavere og forsikringssystem for investeringer have de samme rettigheder ifølge 1. paragraf punkt 112 i konkursloven.

Dette betyder, at bankkontoejeres krav i finansforetagender bliver prioriteret og udbetalt fra boene, inden almene krav fra almene kreditorer bliver behandlet. De pågældende regler om prioritet gælder alment, så de gælder både for indehavere i Island og i filialer i udlandet.

Klausulen medfører således ikke diskrimination af udenlandske kontoindehavere, for de er ligestillede med de islandske med hensyn til deres retslige stilling inden for de „gamle banker“.

Fandtes der en diskriminering i regeringens beslutning om at nationalisere bankerne?

I nødlovens 3. paragraf 1. afsnit tog man højde for, at staten kunne stifte ”aktieselskaber” til at overtage driften af finansforetagender. Ifølge denne hjemmel overtog den islandske stat fuldstændig banken Glitnir hf, banken Kaupthing hf og banken Landsbanki Islands a/s i efteråret 2008, ifølge finanstillsynets afgørelse.

Med finanstilsynets konstitutionelle afgørelse blev bankerne i Island fjernet fra de „gamle banker“ og der blev stiftet nye aktieselskaber i offentlig eje. Med dem fulgte konti i bankerne, hvad enten disse konti tilhørte islandske eller udenlandske bankkunder. Det drejer sig om aktieselskaber, som på ingen måde får statsgaranti. Der vil blive betalt fuld pris for den del, som blev overtaget, sådan at nettoprisen indgår i de gamle bankers bo og kommer til uddeling på almindelig vis.

Man må gå ud fra, at kontoindehaverne i de nye banker fortrinsvis er personer og foretagender, som bor og arbejder eller har virksomheder her i landet. Det er en betingelse for ethvert suverænt lands eksistens, at det har bankforetagender, som der er tillid til, og at de har den opgave at opbevare, forrente og formidle penge til opgaver indenlands. En suveræn stat kan knap bygges og drives på andre præmisser.

Man kan spørge, om kontoindehavere i islandske bankfilialer i udlandet er blevet diskriminerede med førnævnte aktion i forhold til kontoindehavere i de samme banker i Island.

Det skal så først nævnes, at stater er selvstændige medlemmer, både ifølge OECD's og EU's love, og de danner grundlag for landenes forhandlinger. På den måde er nationalstaters rettigheder og eksistens beskyttet i forhandlinger om OECD og EU. Overenskomsten må anses for en forhandling mellem selvstændige stater og EU. Det princip gælder, at de institutioner, der følger denne overenskomst, ikke kan tiltvinge sig magt udover den, som de har ifølge den pågældende overenskomst.

Ifølge Maastrichtoverenskomsten bør EU tage hensyn til medlemsstaters særpræg og regeringsform. Samtidig tages der også højde for medlemsstaters eksistens på mange måder. Disse synspunkter gælder især for de OECD/EU stater, der ikke har deltaget i den sammensmeltning, som EU arbejder hen imod. Dette medfører, at det er tilladeligt og lovligt at tage hensyn til de synspunkter, som drejer sig om vigtige finansielle interesser hos et medlemsland, uden dermed at tage hensyn til finanserne hos et andet medlemsland, hvor sådanne synspunkter ikke egner sig. Det er derfor klart, at hver stat har en overordnet ret til at forsvare sin eksistens, hvad enten det er i forbindelse med forhandlingerne om EU eller OECD.

Konklusionen af disse overvejelser er, at den islandske regerings førnævnte indgreb blev anset for nødvendige for at beskytte og vedligeholde banksystemet. Dette havde ikke været muligt, hvis der samtidig også måtte tages ansvar for kontoindehavere i filialer i udlandet. De, som dér var kontoindehavere, var på ingen måde i samme interessefællesskab med Island som kontoindehavere i selve Island. Der er stor sandsynlighed for, at indehaverne i udlandet simpelthen havde tømt deres konti, hvis reglerne også havde dækket dem, og på den måde ødelagt hele banksystemet i Island. Selvfølgelig kunne man ikke forlange, at udenlandske kontoindehavere skulle have hævet indestående beløb i islandske kroner og brugt dem her i landet på samme måde som kontoindehavere i Island.

Hovedprincippet er, at kontoindehavere i filialer i f.eks. Storbritannien og Holland ikke har islandsk tilknytning på samme måde som mennesker og virksomheder, som er til huse her, f.eks. investeringsfirmaer, sociale foretagender, skattevæsenet m.m.

Det fører os til den konklusion, at kontoindehavere i de islandske bankers filialer i udlandet var i en anden situation end dem, der var kontoindehavere her til lands. Deres retslige stilling kunne med andre ord ikke sammenlignes. Dette medfører, at der ikke var tale om diskriminering ved førnævnte indgreb.

Her bør tilføjes, at det er godt kendt i EUretten, at de indgreb, der på grund af national nødvendighed i almen tarv bliver foretaget godt kan blive godkendt trods det, at de indebærer diskriminering. Der kan nævnes mange domme fra EU-domstolen som bevis. Der er ingen tvivl om, at det er nok til at berettige afvigelse fra det pågældende princip. Hvis man når til den konklusion, at den islandske stat stod over for økonomisk konkurs.

Forudsætningerne for afvigelserne beror dog altid på, at man handler med måde. Det er meget svært at se, at der fandtes en mildere udvej i den situation. Man bør også være opmærksom på, at ifølge EU-domstolens domspraksis vurderer medlemsstaterne selv til dels, om de førnævnte betingelser er blevet opfyldt. Det er vel tvivlsomt, om en domstol kan vurdere, hvilke indgreb der skal til for at forhindre en hel nations økonomisk kollaps.

Fandtes der en diskriminering i regeringens erklæring om statens garanti for betaling til bankkontoejere?

Statsministeren afgav den erklæring sent på året 2008, at den islandske stat ville sikre bankkontoejere i Island deres indestående beløb på deres bankkonti. Erklæringen, der blev givet rækker ud over den islandske stats ansvar og skulle formodentlig sikre, at den islandske indlånsvirksomhed kunne fortsætte i fremtiden og prøve på at vedligeholde den almenes borgers vilje til opsparing, sikre finansiel balance og forhindre finansiel konkurs.

Det vigtigste her er trods alt, at ministerens erklæring i denne sammenhæng ikke er forpligtende i det den hverken blev efterfulgt med lovgivning (Den kræver godkendelse i finansloven, tillægsbevillingsloven eller den almene lov.) eller blev vedtaget på en eller anden måde. Tværtimod må kontoindehavere i de „nye banker” finde sig i, at bankerne bliver drevet i form af aktieselskaber og ansvaret hovedsaglig begrænset til deres foreningers betalingsevne.

Statens førnævnte erklæring falder af den grund hverken under paragraf 4 i OECD's overenskomst eller andre klausuler om „firkant”frihed. I vores forrige artikler har vi også været af den mening, at sådanne erklæringer ikke ville høre under paragraf 4. Den diskussion bliver ikke gentaget her.

Konklusion

Det må være klart af det, der her er blevet sagt, at de fremkomne synspunkter, om, at den islandske regerings diskriminering over for bankkontoejeres kontobeløb i de islandske bankers filialer i udlandet har skabt betalingspligt, ikke er korrekte. Dette gælder både med hensyn til nødloven, regeringsafgørelser i forbindelse med banksystemets genoprejsning og ministerielle erklæringer om statsgaranti for bankkonti.

EU's eventuelle erstatningsansvar på grund af direktiv nr. 94/19 om indlånssikringer.

Om retmæssige forventninger til EU-retten.

Reglen om retssikkerhed er en af EU-rettens hovedregler. Dens grundlag indebærer krav om, at lovgivningen er klar og forudsigelig. Hovedreglen om retmæssige forventninger er en anden regel, som har tilknytning til hovedreglen om retssikkerhed. Disse to hovedregler er en del af de uskrevne hovedregler i forbundsloven og er som sådan blevet godkendt i domme fra EU's domstol. EU's institutioner er bundet af denne rets hovedregler ligesom andre regler i forbundsretten. Hovedargumenterne for dem er, at de, som må følge forbundslovens regler, må have garanti for, hvad lovgivningen indebærer, så de kan lægge planer om deres handlinger på handelsmarkedet frem i tiden. Det er en vigtig forudsætning i for investeringsfirmaer, at de er i stand til at planlægge frem i tiden. Det medfører, at der stilles strenge krav om præcis lovgivning på dette område, så man kan forhindre retsusikkerhed og bidrage til effektiv handel.

En hver, som er ansat inden for forretningslivet, kan derfor efter omstændigheder stole på princippets ansvar om retmæssige forventninger, hvis EU-unionen har givet en eller anden form for forventninger om bestemte emner. Både løfter, vejledninger, rundskrivelser og andre dokumenter fra institutioner kan være egnede til at vække sådanne forventninger. Det kan derfor siges alment, at betingelsen for, at princippet træder i kraft er, at bestemte forventninger er blevet skabt, som følge af aktioner hos unionens institutioner. Derfor må der være årsagssammenhæng imellem dem.

Man må også regne med, at betingelserne for retmæssige forventninger kun bliver opfyldt, hvis de pågældende forventninger er retmæssige, dvs., at de er konkret retfærdige. Her bliver hovedsammenligningsgrundlaget et spørgsmål om, hvorvidt en ærlig mand med almen erfaring og kendskab havde været i stand til at tage sine beslutninger ud fra disse forventninger.

I EU-retten er man opmærksom på, at det ikke kun er forfatningsmæssige indgreb, der kan skabe retmæssige forventninger, men også sekundær lovgivning, som opfordrer investeringsfirmaer til at tage bestemte beslutninger eller giver løfte om skadesløshed, som kan føre til retmæssige forventninger som svar på de omstændigheder, der dukker op, og som vedkommende hverken kunne forudse eller være klar over.

Argumenterne for dette er, at de, som reagerer over for sådanne opfordringer fra EU's institutioner, hvor der ikke er noget indestående, ikke skulle lide skade på grund af det. Det kan med andre ord føre til erstatningskrav. Eksempler på den slags sager er EU-domstolens dom fra året 1988 s.2321 (sag nr. 120/86 J Mulder mod Minister van Landbouw en Visserij sml. også med dom fra året 2005 s. 1975 i sag nr. C 342/03 Spanien mod rådet.)

Konklusionen er derfor den, at løfter inden for sekundær lovgivning, her direktiver, kan skabe retmæssige forventninger hos enkelte personer og virksomheder, som giver dem ret til erstatning, hvis andre betingelser er opfyldt.

Om EU's institutioners erstatningspligt.

I EU's overenskomst i paragraf 235 er der en klausul for dem, der står uden for overenskomsten om anvisning på EU-domstolens domsmagt til at påtage sig erstatningsdomssager mod EU. Det

drejer sig om sager på grund af institutioners eller deres ansattes lovbrud ved udførelse af pligtarbejde. I forbindelse med alle nærmere forudsætninger for erstatningskrav henvises til afsnit 2 paragraf nr.288 i overenskomsten. Deraf fremgår det bl.a.,at der ikke findes selvstændige regler om erstatningskrav i overenskomsten, men at der henvises til diverse medlemsstaters love. EU-domstolen må derfor udføre sådanne fælles principper med domspraksis. Henvisningens betydning i afsnit 2 paragraf nr. 288 er derfor først og fremmest den, at medlemsstaternes lovgivning bliver EU-domstolens orginalkilde for erstatningspligt uden overenskomster.

EU-domstolen er derfor kun bundet af fælles juridisk tradition i medlemsstaterne f. eks.i forbindelse med begreberne om årsag, skade, vanvare osv. På den måde må erstatningsansvaret bygge på skyld.

Det menes, at skylden eller anden erstatningsgrund må være klar og berøre vedkommendes vigtige rettigheder. Argumenterne for strenge forudsætninger for erstatningskrav er, at man ikke må bebyrde EU's institutioner for meget, når de tager beslutninger. Dette gælder ikke mindst, når almene regler bliver sat. De, der bliver udsat for skade, må derfor finde sig i tab af rettigheder inden for et rimeligt omfang. På den anden side kan retmæssige forventninger helt sikkert danne grundlag for erstatningsansvar for de skadelidende over for EU's institutioner, således som EU-domstolens domspraksis viser.

Retten til sagsanlæg er rummelig. Den kan først og fremmest benyttes af dem, der er bosat eller har etableret sig i medlemslandene og mener, at de er blevet forfordelt. Andre ser også ud til at have den anklageret, hvis andre klausuler er opfyldt, f.eks. virksomheder uden for unionen, som direktionen menes at have brudt mod. Anklagefristen er også rummelig, for den er 5 år fra den erstatningspligtige begivenhed fandt sted. Fristen begynde derfor at tælle fra bankernes total-kollaps i oktober 2008.

Konklusionen er, at EU's institutioner bærer traditionelt erstatningsansvar for deres gerninger, som også dækker sekundære indgreb, f.eks. direktiver. Erstatningskravet når også i sådanne tilfælde til parter uden for EU.

Skabte direktivet om indlånsforsikringssystemer selvstændige erstatningskrav?

I direktivets indledning står bl.a., at så snart begrænsningerne for udlånsinstitutionernes virksomhed bliver fjernet, må man obsevere den situation som kan opstå, hvis indlån i låneinstitutioner, som har filialer i andre medlemsstater, bliver utilgængelige. Det er nødvendigt under de omstændigheder at sikre koordinerede minimumsforsikringer, uafhængigt af, hvor i unionen indlånene står. Sådant en indlånsforsikring er lige så vigtig for det fælles markedes fremgang som diplomatreglen. Der siges også, at indlånsforsikringerne må træde til, så snart indlån bliver utilgængelige. Herefter debutteres minimumsforsikringer, og det nævnes som passende, at den koordinerede minimumsforsikring bliver 20.000 ECU. Dette efterfølges med direktivets 7. paragraf om, at indlånsforsikringssystemerne sikrer, at den enkelte indehavers sammenlagte lån forsikres op til 20.000 ECU, hvis indlånene bliver utilgængelige.

I direktivets indledning påpeges det især, at medlemslandene ikke har ansvaret over for indehaverne, hvis de har indført et indlånsforsikringssystem, som sikrer, at kontoejere får erstatninger i henhold til direktivets klausuler. Vi har nu kort gjort rede for de vigtigste

argumenter for, at man ikke har grund til at mene, at den islandske stat er erstatningspligtig på grund af direktivets vedtagelse. De vigtigste argumenter er, at direktivet ikke stiller nogen krav om indlånsforsikringssystemers finansiering. Det kan derfor nemt blive for langtrukket, især når der sker totalbankkollaps, som det var tilfældet her til lands. Det ser ud til, at bankkomitéen for Frankrigs nationalbank støtter disse argumenter. EU's direktion har også delvist accepteret de synspunkter, som her er blevet gennemgået.

Vi er nået til at kunne konkludere, at EU har fjernet alle begrænsninger for at stifte finansvirksomheder inden for unionen. Det gælder også OECD, og samtidig er begrænsninger for pengeinstitutioners virksomheder afskaffet. Unionen har også med førnævnte direktiv nærmest lovet bankkontoejere i indlånsinstitutioners filialer, som er placeret andre steder inden for unionen, at de intet har at frygte. Den forhåndsbestemte, minimale forsikring vil altid være gyldig for dem.

Vi har her bevist at dette løfte ikke gælder under alle omstændigheder. På den anden side kan det være, at direktivets absolutte ord har skabt retmæssige forventninger hos førnævnte bankkontoejere. De forventninger kan så medføre erstatningsansvar for unionens institutioner i overensstemmelse med det, der her er blevet gennemgået.

Konklusionen er derfor den, at direktivets ord er forholdsvis absolutte angående de minimale indlånsforsikringer, og at det er indlånsforsikringssystemerne og ikke medlemsstaterne, der bærer skaden. Disse absolutte ord viste sig dog at være uholdbare, men direktivets løfte gav anledning til at skabe retmæssige forventninger hos bankkontoejere.

Konklusioner

Det kan påstås, at Eu evt. blev erstatningsansvarlig over for bankkontoejere på grundlag af princippet om retmæssige forventninger ved at indføre det pågældende direktiv uden samtidig at indlede et system, som sikrede indehavere det minimumbeløb, som fremkommer i direktivet.

Hvis den islandske stat indløser disse krav helt eller delvist på grundlag af en ansvarserklæring, opnår staten den retmæssige stilling som indehaver og kan ud fra den stilling sagsøge for EU-domstolen mod unionens institutioner.

V

Kontrakten om Icesave og grundloven

Forbehold

Med lov nr. 96/2009, som blev vedtaget d. 2. september, godkendte Altinget statsansvar for den såkaldte lånekontrakt om Icesave. De vigtigste forbehold, som blev stillet for at begrænse statens ansvar ifølge loven, var følgende:

1. Ansvars gyldighedsperiode blev begrænset til d. 5. juni 2024. Derefter bortfalder den.

2. Der blev sat økonomiske norm, som begrænsede statens ansvar til et bestemt maksimum af veksten af den årlige b.n.p.. Dette skulle sikre, at betalinger altid blev holdt inden for den islandske stats betalingsevne.

3. Den klausul blev indsat, at hvis man fik den domsafgivelse fra en kvalificeret domstol, at den islandske stat ikke var erstatningspligtig, kunne den islandske stat befri sig fra ansvaret.

Ny lov.

Nu har man vedtaget lov nr. 1/2010 i stedet for lov nr. 96/2009. Det indebærer betydelige ændringer af loven. Den islandske præsident har dog nægtet at underskrive den. Ifølge den nye lov er der sket den fundamentale ændring, at man er vendt tilbage til den oprindelige lånekontrakt, hvor statens ansvar igen er blevet en del af kontrakten, som nu nærmest er uden begrænsninger.

Forpligtelserne i den nye lov er meget uklare og uforudseelige, bl.a. fordi nogle af de senere hændelser, som på ingen måder er indirekte nationens, fjerne, kan forårsage, at de volder større besvær, end man havde regnet med ved deres underskrift, endda sådan, at de kan vise sig at være urimelige og fuldstændig uoverkommelige. Hvis nationens økonomiske forhold forværres under afbetalingstiden, f.eks. på grund af en manglende fiskebestand, eller fordi Islands kreditorers valuta styrkes, er det klart, at forpligtelser i den størrelsesorden kan skabe store problemer. Det er også klart, at hvis nødloven nr. 125/2008 bortfalder, bliver Islands situation meget alvorlig. Vi vil nu se nærmere på denne sag og begrunde den.

Nødloven.

Med nødloven blev de ændringer gjort på lov nr. 98/1999 om forsikringer for kontoindehavere, at Forsikringsfonden for kontoejeres krav i finansforetagenders konkursbo (dvs. indlånskrav, som forsikringsfonden var blevet tvunget til at udbetale, fordi finansforetagendet ikke var i stand til at betale), fik status af prioriterede krav i stedet for som før at have været almene krav. Lignende ændringer fandt sted ved lov nr. 161/2002 om finansvirksomheder på den måde, at ved en finansvirksomheds konkurs blev indehaveres krav prioriterede. Ændringerne medfører, at kontoindehavere får betydelig mere i deres del ved bankernes opgør end andre kreditorer, som nu får mindre end de ville have fået med den gamle lovgivning.

Det er blevet påpeget, at denne ændring af prioritering af krav kan bryde lovens principper om retssikkerhed, retmæssige forventninger og lovens tilbagevirkende kraft. Her kan nævnes adskillige modargumenter. Det foreligger, at man nu vil sætte nødloven på prøve, hvad dette angår. Der står også enorme værdier på spil. Resultatet kunne blive, at disse lovændringer blev lagt til side, eller at man stillede erstatningskrav til staten på grund af den skade, som almene kreditorer har lidt. Domstolene afgør sagen i den sidste ende.

Hvis statsansvaret for Icesave-kontrakten bliver godkendt, og nødloven om prioritering af kontoindehaveres krav lagt til side, er det sandsynligt, at Island skal af med et beløb på over 600 milliarder isl. kr. plus renter til hollændere og englændere, idet at krav, ifølge den, ikke ville opfylde kravet om prioritering, og man ville få betydelig mindre op i kravene, end man havde

håbet. Dette ville blive et tillæg på grund af andre konti, som vi ikke kan undgå at betale. Med henblik på de sidste måneders diskussioner om Islands økonomiske status og betalingsevne ser det ud til, at man er enig om, at under disse omstændigheder vil Icesave-kontrakten i tillæg til anden gæld blive mere, end nationen kan klare økonomisk.

Grundloven

I grundlovens paragraf 4 står der bl.a., at det ikke er tilladt at tage lån, som gør staten ansvarlig, undtagen man har bevillinger for det. Der er ingen tvivl om, at den klausul dækker det statsansvar, som vi her har drøftet. På den måde sikres både Altingets og dermed indirekte nationens magt til at bestemme, hvilke byrder den islandske stat er i stand til at påtage sig.

Usikre forpligtelser

Ifølge det, som her er blevet gennemgået, fremgår det i lov nr. 1/2010, at statens ansvarsforpligtelse ikke er tidsbegrænset og andre klausuler så usikre, at ingen ser ud til rigtig at være klar over, hvilke forpligtelser man påtager sig, hvis forslaget bliver godkendt.

Man må tvivle på, at sådan en lov består kravene i paragraf nr.40 i grundloven om klar og ubetinget lovhjemmel. Lignende gælder om finansmagten. Ifølge grundlovens paragraf 41 må der ikke foregå udbetalinger, medmindre der er bevillinger for dem i finansloven eller i tillægsbevillingsloven.

Det kan også påstås, at omtalte lovsætning begrænser for meget Altingets magt til at sætte love, ifølge paragraf 2 i grundloven. I sandhed tager sådanne begrænsninger oftest højde for den lovgivende magts formelle hjemmel. Dvs., at Altingets formelle magt til at sætte finanslove og tillægsbevillingslove ikke må begrænses. Det er på den anden side godt kendt, at begrænsninger af den lovgivende magt ikke begrænses af dette. Hvis den lovgivende magt virkelig begrænses med folkeretsoverenskomster eller andre forordninger, og hvis forpligtelser, som stammer herfra er store, uklare og ensidige, kan der også være tale om brud på grundloven. Så drejer det sig om indskrænkninger af statens suverænitet på lige fod med, at man havde forhandlet om at udlevere en del af den lovgivende magt ,formelt, til andre partner. Det kan netop gælde her.

Til slut kan det påstås, at man krænker vælgernes demokratiske ret ved at binde Altingets hænder, ubegrænset tidsmæssigt, over for udenlandske stater, og til forpligtelser, som statskassen evt. ikke kan magte. Desuden er nævnte erstatningsforpligtelser nok ikke lovpligtige. De består næppe de grundlæggende regler, som den islandske forfatning bygger på.

Kort sagt kan det påstås, med gode argumenter, at den pågældende lov kan indebære begrænsninger på statens suverænitet udover det, som grundloven berettiger.

VI

Resumé

1. De vigtigste konklusioner i afsnit II, om kontoejeres tilgodehavende i de islandske bankers filialer i udlandet ved evt. bankerot af de islandske banker er, at den islandske stat ikke er

ansvarlig men at ansvaret udelukkende ligger hos det forsikringssystem som er i Island, nemlig „Tryggingasjóður innistæðueigenda og fjárfesta“.

Disse konklusioner er primært baseret på, at direktiv nr. 94/19 ikke indeholder nogen klausuler om medlemsstaternes ansvar i forbindelse med sådanne konkurser. Tværtimod understreges det, at medlemsstaterne ikke er ansvarlige. Statens ansvar i forbindelse med ovennævnte direktiv nr.94/19 kan kun blive aktuelt, hvis staten har forsømt at indføre regler om det samt forsømt at sørge for at overholde de forpligtelser, som direktivet beskriver. Hvis en sådan forsømmelse har fundet sted, kunne statens ansvar komme i betragtning og den blive erstatningspligtig, hvis reglerne om ansvarspligt ellers er opfyldt. Der foreligger intet om, at det forholder sig således.. For yderligere bekræftelse af disse konklusioner, argumenterede vi for, at både nationalbanken i Frankrig og EU kommissionen kraftigt har antydnet, at kontoejeres forsikringsystemer i følge direktivet ikke er egnede til at imødekomme så store ulykker, som bankkollaps. Nogle medlemsstater har også fremsat forbehold om lovligheden af at give statsgaranti som tillæg til den forsikring, som indlånsforsikringssystemerne giver. Det vil gøre konkurrenceevnen skæv på de finansielle markeder.

2. I afsnit III blev det besvaret , hvorvidt der fandtes diskriminering i regeringens erklæring om statens ansvar for betaling til bankkontoejere eller i regeringens beslutning om at nationalisere bankerne og endelig i regeringens erklæring om statens ansvar for betaling til bankkontoejere.

I alle tilfælde var det klart, at de synspunkter, der er blevet fremsat, at bankkontoejere i islandske bankers filialer i udlandet er blevet diskriminerede, og at det skulle skabe erstatningsansvar ikke er korrekt Dette gjaldt også, som før nævnt, både med hensyn til nødloven og til regeringsbestemmelser i forbindelse med genopbygning af banksystemet samt ministeriel erklæring om statsgaranti for bankkontoejere.

3. I afsnit IV blev der gjort rede for, at EU kunne have været erstatningspligtigt over for bankkontoejere, på grundlag af princippet om retmæssige forventninger, ved at indlede det førnævnte direktiv uden at gøre klart rede for forsikringssystemernes manglende evne til at imødekomme enorme ulykker. Hvis den islandske stat indløser disse krav, helt eller delvist, på grundlag af en ansvarserklæring, opnår staten den juridiske status som indehaver og kan sagsøge for EUDomstolen mod unionens institutioner, som baseres på deres retslige stilling.

4. Det blev endelig draget i tvivl I afsnit V, at lov nr.. 1 / 2010, som indebærer, at statens ansvarsforpligtelse er uden tidsbegrænsning, og de øvrige bestemmelser således, at det i virkeligheden ikke er klart, hvilke forpligtelser der er tale om, består de krav som paragraf 40 i grundloven stiller om klar og ubetinget lovhjemmel.

Desuden er det vores konklusion, at det kan påstås, at nævnte lovgivning begrænser Altingets lovgivende magt for meget i følge paragraf 2 i grundloven.

Det må siges at de førnævnte love muligvis kan medføre forringelse af statens suverænitet ud over det, som grundloven tillader.