

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. nóvember 2023
Mál 4182-22-1311

Efni: Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila

1. Inngangur

- Almennir lífeyrissjóðurinn, Birta lífeyrissjóður, Brú lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga, Eftirlaunasjóður F.Í.A., Festa lífeyrissjóður, Frjálsi lífeyrissjóðurinn, Gildi lífeyrissjóður, Íslenski lífeyrissjóðurinn, Lífeyrisauki, séreignasjóður, Lífeyrissjóður bankamanna, Lífeyrissjóður Rangæinga, Lífeyrissjóður starfsmanna Búnaðarbanka Íslands hf., Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar, Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands, Lífsverk lífeyrissjóður, Lífeyrissjóður verslunarmanna, Lífeyrissjóður Vestmannaeyja, Stapi lífeyrissjóður og Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda hafa óskað þess að LOGOS komi á framfæri fyrir þeirra hönd athugasemdum við drög fjármála- og efnahagsráðherra að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, sbr. mál nr. 196/2023, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 12. október sl. (**frumvarpið**).
- Umbjóðendur okkar eru eigendur skuldabréfa (íbúðabréf) sem ÍL-sjóður (áður Íbúðalánasjóður) er útgefandi að. Skuldabréfin eru verðtryggð jafngreiðslubréf í íslenskum krónum sem bera fasta árlega 3,75% vexti og njóta ríkisábyrgðar. Skuldabréfin voru gefin út í þremur flokkum með lokagjalddaga árin 2024, 2034 og 2044.

2. Meginefni frumvarpsins

- Í frumvarpinu er mælt fyrir um slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila sem njóta einfaldrar ábyrgðar ríkis eða sveitarfélags. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu er því lýst að slitameðferðin sé um margt hliðstæð gjaldþrotaskiptum. Þannig er við það miðað að dómsúrlausn gengi um upphaf slita, sérstök slitastjórn yrði skipuð til að annast þau, kallað yrði eftir kröfum lánardrottna með innköllun, þeir myndu lýsa kröfum sínum og afstaða yrði tekin til þess hvort kröfurnar yrðu viðurkenndar, eftir atvikum með dómsúrlausn. Kröfur lánardrottna myndu sjálfkrafa falla í gjalddaga við uppkvaðningu dómsúrlausnar um slit opinberra aðilans á sama hátt og gerist við gjaldþrotaskipti og gagnkvæmir samningar hans myndu almennt falla niður eins og við slík skipti. Eignum aðilans yrði eftir þörfum komið í verð og

andvirði þeirra síðan varið, svo langt sem þær hrykkju til, til að greiða upp í kröfur lánardrottna.

4. Hins vegar fælist í þessu ferli sú sérstaða í samanburði við gjaldþrotaskipti að kröfur lánardrottna myndu ekki einvörðungu beinast að opinbera aðilanum, heldur um leið að ríkinu eða viðkomandi sveitarfélagi á grundvelli einfaldrar ábyrgðar þess á kröfunum. Viðurkenning á lýstri kröfu við slitin myndi alla jafna um leið fela í sér viðurkenningu á ábyrgðarkröfunni. Það myndi jafnframt einkenna slitameðferðina að þegar upp yrði staðið fengjust allar kröfur að fullu greiddar og þyrfti því til dæmis ekki að skipa þeim í röð eftir rétthæð eins og við gjaldþrotaskipti. Ríkið eða sveitarfélagið sem bæri ábyrgð á skuldum aðilans gæti kosið að taka til sín eignir hans að einhverju leyti eða öllu, en að því frágengnu gætu lánardrottinnar óskað eftir að fá eignir afhentar sem greiðslu upp í kröfur sínar. Að því leyti sem eignir aðilans eða eftir atvikum peningar sem fengjust með ráðstöfun eignanna myndu ekki nægja til að greiða viðurkenndar kröfur lánardrottna að fullu myndi slitastjórn krefja ríkið eða sveitarfélagið um peningagreiðslu til að standa skil á kröfunum. Að þeirri fjárhæð greiddri og að afstaðinni útborgun til lánardrottna myndi slitastjórn ljúka verki sínu með því að gera frumvarp til lokauppgjörs við slitin og hlyti þetta frumvarp meðferð sem væri hliðstæð þeirri sem frumvarp til úthlutunar sætir við lok gjaldþrotaskipta. Slitameðferðinni yrði þá lokið að þessu búnu.
5. Þessu til viðbótar er veigamikill þáttur í frumvarpinu að þar er í 7. gr. mælt fyrir um sérstaka hlutlæga ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags á tjóni vegna röskunar á réttarsambandi kröfuhafa við opinberan aðila sem kynni að leiða af slitum á honum. Sú regla á sér ekki samsvörun í íslenskum rétti eða annars staðar svo séð verði.

3. Meginefni athugasemda

6. Athugasemdir okkar við frumvarpið fara hér á eftir. Þær eru í meginatriðum tvíþættar. Dr. Hersir Sigurgeirsson, prófessor í fjármálum við Háskóla Íslands, og Arctica Finance hf. hafa verið til ráðgjafar um fjárhagslega þætti.
7. Annars vegar, yrði frumvarpið að lögum frá Alþingi færi fjarri því að lagasetningin næði yfirlýstum áformum og markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra í tengslum við hana. Þvert á móti, lögin myndu um nánast öll atriði beinlínis vinna gegn markmiðum sínum. Í stað þess að spara íslenska ríkinu fjármuni myndu lögin að öllum líkindum *auka* við útgjöld ríkisins; í stað þess að draga úr óvissu um uppgjör á skuldbindingum ÍL-sjóðs myndu lögin *skapa óvissu* um uppgjörið; í stað þess að skapa stöðugleika á fjármálamarkaði myndu lögin *raska* stöðu á markaði þar sem jafnvægi ríkti fyrir; og í stað þess að auka trúverðugleika ríkisins og styrkja lánshæfi myndu lögin *skaða orðspor ríkisins* og grafa undan trúverðugleika þess sem mótaðila í viðskiptum. Lögin væru því alls ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.
8. Hins vegar, yrði frumvarpið samþykkt sem lög frá Alþingi myndu lögin brjóta gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti umbjóðenda okkar að kröfum samkvæmt skulda-bréfunum. Lögin fælu í sér eignarnám eða bótaskylda takmörkun eignarréttar án þess að uppfyllt væru skilyrði um *gæði lagasetningar, almenningsþörf, fullt verð* og kröfur sem gera verður um *meðalhóf* samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár, sbr.

einnig 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Sú jákvæða afstaða birtist þó í frumvarpinu að í því felst viðurkenning á að kröfur umbjóðenda okkar samkvæmt skilmálum skuldabréfanna njóti ekki aðeins stjórnskipulegrar eignarréttarverndar að því er höfuðstól, verðbætur og áfallna vexti varðar heldur taki verndin einnig til vaxtagreiðslna af skuldabréfunum til lokagjalds. Í þessu felst grundvallar afstöðubreyting af hálfu ráðherra frá því sem verið hefur.

9. Því skal einnig til haga haldið að umbjóðendur okkar hafa áður gert grein fyrir röksemdum sem hníga að því að ÍL-sjóður verði ekki lengur talinn sérstök undirstofnun ráðherra heldur einfaldlega hluti af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Því beri að líta á íslenska ríkið sem skuldara samkvæmt skuldabréfunum, sem beri efnaskyldur sem slíkur en ekki ábyrgðarmaður. Sjá 4. kafla í álitssgerð undirritaðra, dags. 23. nóvember 2022. Umfjöllun í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu um þetta atriði breytir engu um það sem þar segir. Hitt er síðan það að í ljósi þeirrar breyttu afstöðu sem birtist í frumvarpinu til stjórnskipulegrar verndar eignarréttinda umbjóðanda okkar samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs að því er varðar vexti í framtíðinni, sbr. umfjöllun í kafla 5.1 (*lögin fælu í sér eignarnám*) hér á eftir, hefur þetta atriði minni þýðingu en áður. Verður því ekki frekar um það fjallað að svo stöddu.

4. **Frumvarpið ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum: neikvæð áhrif á fjármál ríkisins, óvissa um uppgjör og stöðuröskun á fjármálamarkaði**

4.1 **Markmið frumvarpsins**

10. Skýr mynd af markmiðum frumvarpsins fæst ekki án þess að gera stuttlega grein fyrir aðdraganda þess.
11. Í október 2022 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fyrir Alþingi *skýrslu um stöðu ÍL-sjóðs*. Í skýrslunni var nokkuð ítarlega gerð grein fyrir alvarlegum fjárhagsvanda sjóðsins og Alþingi upplýst um valkosti í tengslum við úrvinnslu eigna og skulda hans. Teiknaðar voru upp sviðsmyndir um mögulega þróun til næstu áratuga, sem gerðu ráð fyrir viðvarandi taprekstri, og áhrif á ríkissjóð í ljósi ábyrgðar á skuldum sjóðsins. Með skýrslu ráðherra var stigið fyrsta skrefið í átt að því að Alþingi tæki afstöðu til þess hvernig yrði brugðist við stöðu mála.
12. Þann 31. mars 2023 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda *áform um lagasetningu* undir málshetitinu „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“. Tilefni áformanna voru þar rakin með vísan í að ÍL-sjóður hafi verið stofnaður með lögum nr. 151/2019 með það að markmiði „að lágmarka áhættu ríkissjóðs í tengslum við úrvinnslu og uppgjör á uppsöfnuðum fjárhagsvanda forvera hans, Íbúðalánasjóðs.“ Áformað væri að leggja fyrir Alþingi lagafrumvarp um slit ÍL-sjóðs og uppgjör á ríkisábyrgð vegna sjóðsins ásamt ráðstöfunum við úrvinnsluna í þágu lögfestra markmiða um að „lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs“. Um tilefni lagasetningarinnar sagði nánar svo:

„Ljóst er að umfang [vandans] er af þeirri stærðargráðu að skipulögð úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs verður **eitt brýnasta viðfangsefnið í ríkisfjármálum** næstu misseri. Áframhaldandi óvissa og hallarekstur sjóðsins mun á endanum leiða til **verulegra fjárútláta úr ríkissjóði**. Eftir

því sem lengri tími líður þar til gengið verður til uppgjors aukast skuldbindingar verulega. Jafnframt er nauðsynlegt vegna hagsmuna skuldabréfaeigenda, **jafnvægis á fjármálamörkuðum** og mögulegra **áhrifa slíks uppgjors á fjármálastöðugleika**, að fyrir liggi með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins verður ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Hagsmunir almennings eru fólgnir í því að fullvissa ríki um það uppgjör og að vandanum verði ekki velt yfir á komandi kynslóðir. Ekki verður vikist undan því að takast á við þessa stöðu og það áður en í óefni verður komið, hvort sem er fyrir ríkissjóð, eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs eða fjármála- markaðinn í heild sinni.

Annað tilefni til að leggja málið fyrir Alþingi sem vert er að nefna er að **trúverðugleiki í stjórn ríkisfjármála og lánshæfismati ríkissjóðs** felst ekki síst í því að sýnt sé að stjórnvöld bregðist við og komi í veg fyrir að uppgjör ÍL-sjóðs verði meira íþyngjandi fyrir ríkissjóð og þar með skattgreiðendur en ástæða er til.“ (Leturbr. hér.)

13. Drög að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila liggja nú fyrir. Þótt frumvarpið hafi á ytra borði almennt gildi hefur það takmarkaða þýðingu í þessu sambandi. Öllum má ljóst vera að í frumvarpinu felast í raun sértæk áform um löggjöf til slita á ÍL-sjóði. Um það er efni frumvarpsins, tilefni þess, tilgangur og allur aðdragandi málsins skýr. Nánar verður víkið að þessu í umfjöllun um stjórnskipulegt gildi lagasetningarinnar, sjá kafla 5.5.4 (*sanngjarnnt jafnvægi milli almannahagsmuna og einkahagsmuna*).
14. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu er til þess vísað að lög nr. 151/2019 um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs kveði á um það markmið „að lágmarka áhættu og kostnað ríkisins vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda sjóðsins“. Samkvæmt lögunum sé heimilt að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins í þeim tilgangi en ekki séu þar ákvæði sem heimili uppgjör skulda og ráðstöfun eigna í því skyni. Þá sé þar heldur ekki settur rammi um framkvæmd uppgjors, nema að mælt er fyrir um að leita skuli heimilda í fjárlögum vegna úrvinnslu eigna og skulda sem kalli á beina aðkomu ríkissjóðs. Að óbreyttum lögum verði hvorki ÍL-sjóður né aðrir opinberir aðilar í sambærilegri eða svipaðri stöðu teknir til slita eða skuldaskila-meðferðar. Markmið frumvarpsins sé þannig að:

„bæta úr vöntun slíkrar lagaheimildar og mæla með almennum hætti fyrir um skipulögð slit og uppgjör ógjaldfærra opinberra aðila með hagfelldri niðurstöðu fyrir þá sem hafa hagsmuna að gæta.“

15. Í frumvarpinu er beinlínis látið að því liggja að í ljósi bágrar fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs hvíli *stjórnskipuleg skylda* á stjórnvöldum að grípa til ráðstafana til að draga úr skaðlegum afleiðingum greiðsluþrotsins. Þar segir:

„[V]ið þær aðstæður sem uppi eru varðandi gjaldfærni ÍL-sjóðs og fyrirsjáanlegt greiðsluþrot hans má leiða að því rök að ríkinu sé **skyld að grípa til ráðstafana til að draga úr skaðlegum afleiðingum greiðsluþrotsins** með eins hagfelldri niðurstöðu og kostur er fyrir þá sem hagsmuna hafa að gæta, en það eru fyrst og fremst **skuldabréfaeigendur, ríkissjóður og almenningur**. Fjárhagsleg greining á stöðu sjóðsins og sú sviðsmynd til framtíðar sem dregin hefur verið upp í þeim efnum veldur því

að ríkið getur ekki látið við það sitja að aðhafast ekki við þessar aðstæður.”
(Bls. 11. Leturbr. hér.)

16. Síðan segir:

„Ef framkvæmdar- og löggjafarvaldshafar hafast ekki að við þær aðstæður sem nú er uppi og sjóðnum verður lagt til fé til að greiða af skuldum sínum út líftíma þeirra til ársins 2044, er áætlað samkvæmt fjárhagslegri greiningu að **kostnaður af því myndi nema að núvirði um 200 milljörðum króna**. Til samanburðar skal þess getið að greining á fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs bendir til þess að **lagasetning sem myndi heimila slít sjóðsins og uppgjör ríkisábyrgðar á skuldbindingum hans myndi leiða til þess að ríkissjóður þyrfti að leggja fram 47 milljarða**. Við þessar aðstæður er **augljóst að ríkinu ber að fara hina áformuðu lagasetningarleið** í stað þess að aðhafast ekki.”¹ (Bls. 11-12. Leturbr. hér.)

17. Umbjóðendur okkar fara samanlagt með langstærstan hluta allra krafna á ÍL-sjóð. Tilvísun til „eins [hagfelldrar] niðurstöðu og kostur er“ hvað þá varðar stenst ekki enda stendur vilji þeirra einfaldlega til þess að íslenska ríkið efni ábyrgð sína á skuldbindingum sjóðsins. Hvers kyns hugmyndir um hagfellda niðurstöðu fyrir þá eru því rangar og varla til annars gerðar en að draga upp villandi mynd af raunverulegri stöðu málsins. Þá á tilvísun til „stjórnskipulegrar skyldu“ engan rétt á sér hér enda sýnist hún byggð á þeirri röngu forsendu að ríkið hafi val um það hvort það efni gildar ábyrgðarskuldbindingar sínar eða ekki, og það við aðstæður þar sem engin efnahagsleg nauðsyn er til staðar líkt og nánar verður rakið. Svo er vitaskuld ekki.
18. Á hinn bóginn leikur enginn vafi á að aðalmarkmið fjármála- og efnahagsráðherra með frumvarpinu er að spara íslenska ríkinu fjárútgjöld sem hlytust af því að mæta samkvæmt efni sínu þeirri ábyrgð sem ríkið hefur undirgengist á skuldbindingum ÍL-sjóðs (aðalmarkmiðið). Með öðrum orðum að losa íslenska ríkið undan því að efna skýrar og ótvíræðar fjárhagslegar skuldbindingar sínar í framtíðinni. Hefur þá ekki aðeins verið horft til þess sem fram kemur í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu heldur einnig til þess sem sagt er í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis frá því í október 2022 og í áformaskjali ráðuneytisins frá því í mars á þessu ári. Af sömu heimildum má ráða að önnur og mögulega tengd markmið (hliðarmarkmiðin) skipti einnig máli þótt ekki hafi þau sömu vigt. Þar má nefna markmið um að stuðla að jafnvægi á fjármálamörkuðum og fjármálastöðugleika; markmið um að draga úr óvissu um slít ÍL-sjóðs og uppgjör á skuldbindingum sjóðsins; og markmið um að stuðla að trúverðugleika ríkisins þegar kemur að stjórn ríkisfjármála og styrkja lánshæfismat þess.
19. Umbjóðendur okkar eru þeirrar skoðunar að sú ráðagerð um lagasetningu sem í frumvarpinu felst sé ekki til þess fallin að ná neinu þessara markmiða, hvorki aðalmarkmiðinu né hliðarmarkmiðunum. Áður en vikið verður nánar að einstökum atriðum þar að lútandi þykir samhengisins vegna ástæða til að gera stuttlega grein fyrir því hvernig fjárhagslegar forsendur fyrir málinu öllu hafa breyst frá því sem

¹ Það athugast að þessar tölur eiga ekki við í dag, sbr. það sem fram kemur í kafla 4.2 (*breyttar fjárhagslegar forsendur*).

var í október 2022 er fjármála- og efnahagsráðherra lagði fyrir Alþingi skýrslu sína um stöðu ÍL-sjóðs. Ítarleg greining og skýr upplýsingagjöf til Alþingis um fjárhagslegar forsendur er vitaskuld mikilvæg við mat á fýsileika lagasetningarinnar. Svo virðist hins vegar sem farist hafi fyrir að gefa því gaum við undirbúning málsins. Allavega er umfjöllun þar að lútandi hvergi að finna í frumvarpinu.

4.2 Breyttar fjárhagslegar forsendur

20. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis frá því í október 2022 kemur fram að miðað við stöðuna í hálfársuppgjöri ÍL-sjóðs þess árs hefði ríkissjóður þurft að leggja til 47 milljarða króna til uppgjörs ábyrgðarinnar. Í skýrslunni kemur einnig fram að ef ákveðið væri að leggja sjóðnum til fé til að standa við greiðslur á vöxtum og eftirstöðvum út líftíma skuldbindinga þá næmi áætluð heildarfjárhæð greiðslna um 200 milljörðum að núvirði. Mismunurinn, um 153 milljarðar króna, samsvaraði ætluðu tjóni umbjóðenda okkar og annarra kröfuhafa ÍL-sjóðs hefði uppgjör átt sér stað miðað við þær forsendur.
21. Þessar tölur fara nokkurn veginn saman við útreikninga umbjóðenda okkar, sjá töflurnar hér að neðan.² Þar munar þó ríflega 20 milljörðum á ætluðu tjóni skuldabréfaeigenda miðað við mitt ár 2022. Hvað sem því líður er mikilvægt að hafa í huga að þessar forsendur hafa breyst verulega á undanförunum misserum. Tafla 1 sýnir (1) eignir ÍL-sjóðs að bókfærðu virði, (2) höfuðstól skulda ÍL-sjóðs ásamt áföllnum vöxtum og verðbótum og (3) gangvirði krafna á ÍL-sjóð í milljörðum króna. Dagsetningarnar eru miðaðar við hálfársuppgjör 2022 og 2023, 20. október 2022 þegar ráðherra kynnti tillögur sínar í skýrslu til Alþingis, og 1. nóv. 2023.³

Tafla 1

	6/2022	10/2022	6/2023	11/2023
(1) Eignir ÍL-sjóðs	663	663	642	642
(2) Höfuðstóll skulda	712	717	721	715
(3) Gangvirði skulda	884	844	826	767

² Það athugast að útreikningar umbjóðenda okkar fela í sér grófa nálgun á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga. Til einföldunar er hér notast við bókfært virði eigna úr árshlutauppgjöri ÍL-sjóðs 30. júní 2022 fyrir 10/2022 og bókfært virði eigna úr árshlutauppgjöri 30. júní 2023 fyrir 11/2023. Meðal þeirra atriða sem hafa áhrif á eignastöðuna, sem ekki er tekið tillit til frá 30. júní, eru greiðsludagsetningar HFF24 í ágúst og HFF34 í október, upplausnarvirði eignanna, breytingar á ávöxtunarkröfu og vaxtatekjur eignanna frá 30. júní.

³ Gangvirði skulda er áætlað gangvirði íbúðabréfa, húsbrefa og húsnæðisbréfa. Gangvirði íbúðabréfa 30. júní og 20. október 2022 er markaðsvirði bréfanna miðað við síðasta viðskiptaverð hvorn dag. Gangvirði íbúðabréfa 30. júní og 1. nóvember 2023 er áætlað með því að núvirða greiðsluflæði þeirra með ávöxtunarkröfu sambærilegs safns ríkisskuldabréfa á markaði á hvorri dagsetningu. Gangvirði húsbrefa og húsnæðisbréfa er áætlað jafnt höfuðstólsvirði.

22. Beinir greiðslur úr ríkissjóði við slitin nema mismun á höfuðstól og virði eigna,⁴ (2) – (1). Tjón kröfuhafa vegna slita, burtséð fá hugsanlegri skaðabótakröfu á hendur íslenska ríkinu, nemur mismun á gangvirði skulda og höfuðstól skulda, (3) – (2). Tafla 2 sýnir þetta miðað við sömu dagsetningar ásamt summu greiðslna úr ríkissjóði og tjón kröfuhafa.

Tafla 2

	6/2022	10/2022	6/2023	11/2023
Greiðsla úr ríkissjóði	50	54	79	74
Tjón kröfuhafa	172	127	105	52
Alls	222	181	184	125

23. Staðan 1. nóvember sl. var samkvæmt þessu þannig að fyrirsjáanlegar greiðslur úr ríkissjóði höfðu aukist úr 50 milljörðum króna í 74 milljarða króna en tjón kröfuhafa af slitum minnkað úr 172 milljörðum króna niður í 52 milljarða króna. Meginástæða þess er hækkun ávöxtunarkröfu langra verðtryggðra ríkisskuldabréfa (RIKS 37) úr 1% í 2,7%. Gangvirði íbúðabréfa hefur lækkað um tæpa 120 milljarða á tímabilinu vegna hærri ávöxtunarkröfu. Á móti hafa þó verið talsverðar afborganir vaxta og höfuðstóls.
24. Samkvæmt þessu má ráða að fjárhæð sú sem ágreiningur stendur um milli íslenska ríkisins og umbjóðenda okkar og annarra skuldabréfaeigenda hefur lækkað verulega síðan ráðherra lagði fyrir Alþingi skýrslu sína um málefni ÍL-sjóðs í október 2022. Bilið milli skuldabréfaeigenda og íslenska ríkisins sem ábyrgðarmanns er ekki lengur 153 milljarðar króna (eða 172 milljarðar króna) heldur 52 milljarðar króna. Þannig hefur verulega dregið úr mögulegum fjárhagslegum ávinningi ríkisins af því að sniðganga ábyrgðarskuldbindingu sína gagnvart skuldabréfaeigendum. Að sama skapi hefur dregið úr mögulegum fjárhagslegum ávinningi ríkisins af frumvarpinu miðað við þær forsendur sem liggja því til grundvallar. Sú staðreynd að hvergi er að þessu vikið í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu felur í sér verulegan annmarka á undirbúningi málsins.

4.3 Áhrif á eignaverð og röskun fjármálastöðugleika

25. Lítið eða ekkert er fjallað um hugsanleg áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, á fjármálamarkaði og fjármálastöðugleika eða peningamagn í umferð og verðstöðugleika. Þetta vekur athygli en ætla mætti að áhrif frumvarpsins á þessa þætti vegi þungt við mat á fýsileika þess. Við þinglega meðferð þess frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 151/2019 um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, taldi Seðlabanki Íslands til að mynda „nauðsynlegt“ í umsögn til þingnefndar, dags. 3. desember 2019, að við 3. gr. frumvarpsins, sem lýtur að úrvinnslu eigna og skulda, yrði bætt málsgrein:

„sem kveður á um samráð við Seðlabanka Íslands áður en teknar eru ákvarðanir um meiriháttar breytingu á samsetningu eigna ÍL-sjóðsins eða sölu þeirra, þ.e.a.s. að því marki [sem] það gæti haft áhrif á laust fé í umferð,

⁴ Að því gefnu að fyrir eignirnar fáið bókfært verð.

útgáfu og umfangsmikil viðskipti með skuldabréf, verðmyndun á markaði og/eða fjármálastöðugleika.”

26. Við þinglega meðferð málsins tók frumvarpið ekki breytingum í samræmi við tillögu Seðlabankans og ekki verður séð að nokkuð samráð hafi til þessa verið haft við bankann um fyrirhuguð slit ÍL-sjóðs og áhrif þess á þau atriði sem nefnd voru í umsögninni. Af athugasemdum með frumvarpinu verður í raun ekki ráðið að nokkur greining, að heitið geti, hafi átt sér stað á áhrifum lagasetningar á laust fé í umferð, viðskipti með skuldabréf, verðmyndun á markaði og/eða fjármálastöðugleika. Undirbúningur lagasetningarinnar sýnist óvandaður að þessu leyti.
27. Að mati umbjóðenda okkar er einboðið að áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, verði veruleg að þessu leyti. Hugsanlegra áhrifa gæti gætt bæði þá þegar við samþykkt frumvarpsins, vegna minna trausts fjárfesta til íslenska ríkisins, og við slitameðferð sjóðsins, vegna sölu eigna og uppgjörs krafna með reiðufé. Skal þetta nánar skýrt.
28. Áhrif þess að frumvarpið verði samþykkt sem lög frá Alþingi. Fjármálamarkaðir og fjármálastöðugleiki byggja að miklu leyti á trausti markaðsaðila. Sem dæmi hefur traust fjárfesta á því að ríkið muni efna ábyrgð sína á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs og síðar ÍL-sjóðs haft mikil áhrif á viðskipti með íbúðabréf og verðlagningu þeirra allt frá útgáfu. Tilkynning fjármála- og efnahagsráðherra í október 2022 um áform hans um að slíta ÍL-sjóði án þess að efna að fullu ábyrgð ríkisins á skuldum hans hafði eðlilega samstundis áhrif á markaðsvirði skulda-bréfanna og seljanleiki þeirra varð að engu. Rök hníga að því að áformin hafi einnig haft áhrif á viðskipti með önnur skuldabréf ríkisins og ríkisstofnana og verðlagningu þeirra.
29. Ávöxtunarkrafa til verðtryggðra ríkisskuldabréfa hefur hækkað skarpt undanfarna mánuði og flökt þeirra aukist. Hvort tveggja er vísbending um minni fjármálastöðugleika. Þótt ljóst sé að ytri þættir hafi þar mestu ráðið er ekki langsótt að rekja hluta þeirrar þróunar til áforma ríkisins um að vanefna ábyrgð sína gagnvart kröfuhöfum ÍL-sjóðs. Sú neikvæða þróun hefur að vísu haft þau jákvæðu áhrif að reiknað tjón ríkisins vegna sjóðsins hefur minnkað talsvert frá því að áformin voru kynnt. En neikvæð áhrif þess á fjárhag ríkisins og efnahag landsins almennt eru umtalsvert meiri og verri. Verði frumvarpið að lögum felur það í sér *vanefnd á ábyrgð ríkisins á skuldum ÍL-sjóðs* og getur því dregið frekar úr trausti fjárfesta til íslenska ríkisins. Ekki er því óvarlegt að gera ráð fyrir frekari neikvæðum áhrifum á fjármálamarkaði verði frumvarpið að lögum.
30. Áhrif slitameðferðar ÍL-sjóðs. Eftirstöðvar höfuðstóls skulda ÍL-sjóðs ásamt áföllnum vöxtum og verðbótum námu um 721 milljörðum króna um mitt ár samkvæmt sex mánaða uppgjöri sjóðsins.⁵ Verði frumvarpið að lögum ætti sú fjárhæð að lágmarki að koma til greiðslu til kröfuhafa sjóðsins fyrir lok slitameðferðar. Í athugasemdum greinargerðar við 6. gr. frumvarpsins er lögð áhersla á mikilvægi þess að greiða viðurkenndar kröfur svo fljótt sem auðið er til að spara ríkissjóði útgjöld vegna áfallandi vaxta af skuldbindingunum. Á móti standa

⁵ Árshlutareikningur ÍL-sjóðs, 30. júní 2023. Skýring 11, bls. 10. Samtala úr dálki „Uppreiknaður höfuðstóll“ 30.6.2023.

eignir ÍL-sjóðs að bókfærðu virði 642 milljarðar en metið upplausnarvirði þeirra er eitthvað lægra.

31. Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að kröfuhafar geti tekið við tilteknum eignum ÍL-sjóðs til uppgjors á kröfum sínum sem kæmi þá til lækkunar á greiðslu til kröfuhafa í reiðufé. Slíkum viðskiptum verður þó ekki þröngvað upp á umbjóðendur okkar og aðra kröfuhafa og því engin trygging fyrir að eignum verði þannig ráðstafað við slitameðferðina. Þær eignir sjóðsins sem tryggt er að kæmu til greiðslu krafna eru því einungis handbært fé sjóðsins sem nam um 26 milljörðum króna um mitt ár.
32. Að frádregnu handbæru fé ÍL-sjóðs standa því eftir allt að 695 milljarða króna kröfur sem greiða þyrfti umbjóðendum okkar og öðrum kröfuhöfum með sölu eigna sjóðsins og nýju fé úr ríkissjóði. Sú fjárhæð er um fjórðungur af innstæðum íslenska bankakerfisins.⁶ Af frumvarpinu verður ekki annað ráðið en að uppgjör skuli fara fram í reiðufé nema samkomulag náist um annað. Greiðsla ríkissjóðs í reiðufé eykur, að öðru óbreyttu, bæði innlán bankakerfisins og innstæður bankakerfisins í seðlabanka um fjárhæð greiðslunnar. Uppgjör við umbjóðendur okkar og aðra kröfuhafa gæti því falið í sér, annað hvort eða bæði, umfangsmikla eignasölu á skömmum tíma, með tilheyrandi áhrifum á fjármálastöðugleika, eða verulega aukningu á grunnfé seðlabanka og peningamagni í umferð.
33. Óþarft er að hafa um það mörg orð að mikil aukning á grunnfé seðlabanka og peningamagni í umferð á skömmum tíma getur leitað inn á eignamarkaði og valdið hækkun eignaverðs, inn á vörumarkaðinn og valdið almennri verðbólgu, eða inn á gjaldeyrismarkaðinn og veikt gengi krónunnar. Allt eru þetta atriði sem þarfnast nánari greiningar við. Í frumvarpinu, sem stafar frá ráðuneyti fjármála og efnahagsmála, er samt enga umfjöllun að finna um hugsanlegt umfang greiðslna í slitameðferðinni eða eignasölu og áhrif þeirra á fjármálastöðugleika, verðstöðugleika eða gjaldeyrismarkaðinn, eða hugsanlegar mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum þeirra. Það er varla forsvaranlegt.
34. Gróflega horfir þó málið þannig við: Að lágmarki 695 milljarðar króna koma til greiðslu til umbjóðenda okkar og annarra kröfuhafa með sölu eigna ÍL-sjóðs eða með nýju fé úr ríkissjóði. Bókfært virði eigna sjóðsins, að frádregnu handbæru fé, er um 616 milljarðar króna en að mati stjórnenda sjóðsins var upplausnarvirði þeirra um 15 milljörðum króna lægra um síðustu áramót. Að lágmarki koma því um 95 milljarðar króna til greiðslu með nýju fé úr ríkissjóði.
35. Umfangsmikil sala á eignum ÍL-sjóðs á skömmum tíma getur haft áhrif á söluandvirði þeirra til lækkunar enda eignirnar misvel fallnar til sölu á almennum markaði. Má þar sem dæmi nefna kröfur sjóðsins á Húsnæðissjóð og Leigufélagið Bríet, að bókfærðu virði um 117 milljarðar króna, sem og kröfu sjóðsins á ríkissjóð, að bókfærðu virði 226 milljarðar króna. Sér í lagi getur sú vanefnd ríkisins á ábyrgðarskuldbindingu sem felst í frumvarpinu dregið úr áhuga fjárfesta á kröfum á Húsnæðissjóð. Ekki er því óvarlegt að ætla að greiðslur úr ríkissjóði í reiðufé

⁶ Seðlabanki Íslands, 25. október 2023: Bankakerfi í september 2023. Innlán innlendra aðila í innlánsstofnunum: 2.830 milljarðar.
(<https://sedlabanki.is/hagtolur/nanar/2023/10/25/Bankakerfi/?stdID=9>)

næmu allt að 438 milljörðum króna með samsvarandi aukningu á grunnfé seðlabanka og peningamagni í umferð.

36. Aðrar eignir sjóðsins eru verðbréfasafn að bókfærðu virði 148 milljarðar króna og útlánasafn að bókfærðu virði 124 milljarðar króna um mitt ár. Verðbréfasafnið gæti hentað ágætlega til sölu á markaði en virði þess hefur líklega lækkað nokkuð frá birtingu árshlutareiknings í ljósi mikillar hækkunar ávöxtunarkröfu verðtryggðra ríkisskuldabréfa og sala þess á skömmum tíma gæti leitt til frekari lækkunar söluverðs. Takmarkaðri kaupendahópur er að útlánasafni sjóðsins en hann samanstendur líklega helst af bönkum og lífeyrissjóðum. Ef útlánasafnið er selt til banka fyrir reiðufé leiðir sú sala til aukningar á peningamagni í umferð.
37. Eins og tæpt var á hér að framan er í frumvarpinu gert ráð fyrir að kröfuhafar geti við slitameðferðina tekið við tilteknum eignum sjóðsins sem greiðslu á kröfum sínum sem kæmu þá til lækkunar á greiðslu til kröfuhafa í reiðufé. Slík viðskipti myndu draga úr framangreindum áhrifum. Ítreka ber þó að engin trygging er fyrir því að slík viðskipti myndu eiga sér stað við slitameðferðina enda háð samkomulagi við umbjóðendur okkar sem eru langsamlega stærstu kröfuhafar sjóðsins. Þá er takmörkun hugsanlegs kaupendahóps að eignum sjóðsins við kröfuhafa hans einnig til þess fallin að draga úr söluverðmæti eignanna. Ákvæði 5. gr. frumvarpsins felur því ekki í sér tryggt mótvægi við hugsanleg áhrif af slitameðferðinni og getur hugsanlega aukið frekar greiðslur úr ríkissjóði.
38. Samantekið gæti samþykkt frumvarpsins strax leitt til hækkunar ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa. Sala eigna og greiðslur við slitameðferð gætu síðan hæglega leitt til frekari óróleika á mörkuðum og aukningu á grunnfé í seðlabanka um allt að 438 milljarða króna (úr 400 milljörðum króna) og innlánnum bankakerfisins um allt að 562 milljarða króna (úr 2.800 milljörðum króna) á skömmum tíma með hugsanlegum áhrifum á eignamarkaði, vörumarkaði og gjaldeyrismarkað.⁷ Að öllu virtu hníga veigamikil rök að því að frumvarpið, verði það að lögum, muni raska fjármála- og verðstöðugleika.

4.4 Aukin fjárútlát ríkisins

39. *Verðlækkun vegna hraðaðrar eignasölu.* Þess er áður getið að umfangsmikil sala á eignum ÍL-sjóðs á skömmum tíma og takmarkaður kaupendahópur geti haft áhrif á söluandvirði þeirra til lækkunar. Mikilvægt er að hafa í huga að þar sem ríkið stendur í ábyrgð fyrir skuldbindingum sjóðsins hefur verðlækkunin ekki áhrif á greiðslur til kröfuhafa. Með öðrum orðum er það íslenska ríkið en ekki kröfuhafar ÍL-sjóðs sem ber áhættuna af verðfalli á eignum sjóðsins. Lækkun söluandvirðis eignanna skilar sér þannig beint í auknum fjárútlátum ríkisins, króna fyrir krónu.
40. *Dráttarvextir.* Við bætist kostnaður ríkisins af dráttarvöxtum. Verði frumvarpið að lögum og slitameðferð ÍL-sjóðs hrint í framkvæmd gilda sömu reglur og við gjaldþrotaskipti um kröfur á hendur honum, sbr. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Af því leiðir að allar kröfur á sjóðinn falla sjálfkrafa í gjalddaga við uppkvaðningu

⁷ Efnahagur Seðlabanka Íslands í október 2023. Samtala „Seðlar og mynt“ og „Skuldir við innlánsstofnanir vegna peningastefnu“.

(<https://sedlabanki.is/hagtolar/nanar/2023/11/07/Efnahagur-Sedlabanka-Islands/?stdID=10>)

dómsúrlausnar um slit án tillits til þess sem kann áður að hafa verið umsamið, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 21/1991. Frá þeim degi bera kröfurnar dráttarvexti, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

41. Við gjaldþrotaskipti hafa kröfur um dráttarvexti stöðu eftirstæðra krafna samkvæmt 114. gr. laga nr. 21/1991. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að kröfum verði lýst í tiltekinni réttindaröð enda stendur íslenska ríkið í ábyrgð fyrir öllum kröfunum óháð stöðu þeirra. Þannig er í frumvarpinu sérstaklega gert ráð fyrir greiðslu eftirstæðra krafna og ábyrgð ríkisins á þeim en í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins segir að slitastjórn skuli staðreyna hversu háa fjárhæð ríkið þurfi að inna af hendi á grundvelli ábyrgðar sinnar til að standa að fullu skil á kröfum, „þar á meðal þeim hluta þeirra sem skipað yrði í réttindaröð eftir 114. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. ef um slík skipti væri að ræða.“ Ekki orkar því tvímælis að dráttarvextir koma til greiðslu við slitin.
42. Dráttarvextir standa nú í 17% á ári samkvæmt tilkynningu Seðlabanka Íslands nr. 10/2023 frá 19. október sl., sem birt var samkvæmt 2. mgr. 10. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Ástæða er til að reikna möguleg áhrif þeirra á fjárhagslegt uppgjör ríkisins við kröfuhafa. Höfuðstóll krafna á hendur ÍL-sjóði samkvæmt íbúðabréfum miðað við gjaldfellingu 1. nóvember 2023 væri u.þ.b. 715 milljarðar króna. Árlegir dráttarvextir næmu því 122 milljörðum króna ($17\% \cdot 715$ milljarðar króna). Vextir íbúðabréfa eru 3,75% eða 27 milljarðar króna á ári ($3,75\% \cdot 715$ milljarðar króna). Verðbætur íbúðabréfa miðað við 8% verðbólguástig eru 57 milljarðar króna á ári ($8\% \cdot 715$ milljarðar króna). Árlegir dráttarvextir umfram vexti og verðbætur yrðu því u.þ.b. 38 milljarðar króna á ári ($122 - 27 - 57$ milljarðar).
43. Af frumvarpinu að dæma sýnist ráð fyrir því gert að unnt yrði að ljúka slitameðferð ÍL-sjóðs á 12 mánuðum eða því sem næst. Að virtu umfangi slitanna þykja umbjóðendum okkar þau tímamörk með öllu óraunhæf. En jafnvel þótt svo ólíklega vildi til að slitum ÍL-sjóðs yrði lokið á 12 mánuðum næmi kostnaður ríkisins af dráttarvöxtunum einum nærri sömu fjárhæð og til stendur að „spara“ með því að sniðganga fullar efndir gagnvart skuldabréfaeigendum að öðru óbreyttu. Það eitt vekur upp áleitnar spurningar um fýsileika frumvarpsins. Hvað sem því líður má ljóst vera að slitameðferð ÍL-sjóðs á þeim grunni sem frumvarpið gerir ráð fyrir yrði, m.a. af þeim ástæðum sem að framan eru raktar, til þess fallin að auka útgjöld ríkisins en ekki draga úr þeim líkt og að er stefnt.
44. *Aukinn fjármagnskostnaður ríkisins.* Verði frumvarpið að lögum felur það í sér vanefnd á ábyrgð ríkisins á skuldum ÍL-sjóðs og mögulega „default“ samkvæmt skilgreiningu alþjóðlegra matsfyrirtækja, svo sem *Moody's Investors Service*, *Standard & Poor's* og *Fitch Ratings*. Frumvarpið er því til þess fallið að draga úr trausti fjárfesta til íslenska ríkisins fremur en að auka það. Í stað þess að auka trúverðugleika ríkisins og styrkja lánshæfi myndu lög sem sett yrðu á grundvelli frumvarpsins þannig óhjákvæmilega skaða orðspor ríkisins og grafa undan trúverðugleika þess sem mótaðila í viðskiptum, t.d. í tengslum við samvinnuverkefni (PPP) um samgönguframkvæmdir, sbr. lög nr. 80/2020, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á lánshæfi og auknum fjármagnskostnaði til framtíðar.

4.5 Langvarandi óvissa um endanlegt uppgjör við kröfuhafa

45. Í 7. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um hlutlæga ábyrgð ríkisins á tjóni sem kröfuhafi hefur sannanlega orðið fyrir sökum þess að samningssamband hans við opinberan aðila fellur niður vegna slitanna. Í frumvarpinu er gengið út frá því að slíkt tjón myndi felast í mismun annars vegar á raunverulegri ávöxtun þeirra fjármuna sem umbjóðendum okkar yrðu greiddir við slitin til uppgjors á kröfum sínum og hins vegar því sem þeir hefðu borið úr bítum á grundvelli skilmála skuldabréfanna ef ekki hefði komið til slita ÍL-sjóðs. Er þá miðað við að krafa um bætur á þessum grunni verði ekki höfð uppi fyrr en að liðnum þeim tíma sem réttarsamband umbjóðenda okkar við ÍL-sjóð hefði staðið yfir ef hann hefði ekki verið tekinn til slita. Í tilviki umbjóðenda okkar, sem eigenda íbúðabréfa, færi því endanlegt uppgjör fram eftir lokagjalddaga bréfanna sem er á árunum 2034 og 2044 (horft er framhjá skuldabréfum með lokagjalddaga árið 2024).
46. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu sýnist gengið út frá því sem vísu að engin greiðsluskylda stofnist samkvæmt þessari hlutlægu bótareglu þar sem hægur leikur verði fyrir umbjóðendum okkar að tryggja sér ávöxtun umfram vexti og verðbætur af skuldabréfunum. Sú forsenda er röng. Verður ekki annað ráðið en að hún byggi annars vegar á rangri túlkun þeirra réttarreglna sem á reynir og hins vegar takmörkuðum skilningi á starfsemi umbjóðenda okkar og fjárfestingarheimildum þeirra, svo og sérstöðu þeirra skuldabréfa sem um er að tefla í dreifðu eignasafni lífeyrissjóða. Staðreyndin er sú að miðað við ávöxtunarkröfu á ríkisskuldabréf í dag⁸ þyrftu umbjóðendum okkar að fjárfesta í áhættusamari fjármálagerningum til að freista þess að ná sömu ávöxtun og þeir höfðu tryggt sér samkvæmt skuldabréfunum. Sú aukna áhætta getur aðeins aukið óvissu um endanlegt uppgjör krafna samkvæmt skuldabréfunum að tíu og tuttugu árum liðnum. Það er staðreynd. Um það vísast nánar til síðari umfjöllunar um stjórnskipulega annmarka á frumvarpinu, einkum kafla 5.4.4 (*tjónstakmörkun*).
47. Samkvæmt þessu má ljóst vera að frumvarpið og fyrirhuguð lagasetning skapar óvissu í stað þess að draga úr henni. Svo kaldhæðnislega vill til að eina óvissan sem í dag ríkir um uppgjör ÍL-sjóðs stafar einmitt af ráðagerð fjármála- og efnahagsráðherra um að komast hjá því að efna ábyrgð ríkisins á skuldbindingum sjóðsins.

4.6 Neikvæð áhrif á orðspor íslenska ríkisins og lánshæfi

48. Verði frumvarpið að lögum felur það, líkt og áður segir, í sér vanefnd á ábyrgð ríkisins á skuldum ÍL-sjóðs og að öllum líkindum „default“ samkvæmt skilgreiningu alþjóðlegra matsfyrirtækja, svo sem *Moody's Investors Service*, *Standard & Poor's* og *Fitch Ratings*.⁹ Frumvarpið er því til þess fallið að draga úr trausti fjárfesta til íslenska ríkisins fremur en að auka það. Lög sem sett yrðu á grundvelli frumvarpsins myndu þannig óhjákvæmilega skaða orðspor ríkisins og grafa undan trúverðugleika

⁸ Þann 13. nóvember 2023 var ávöxtunarkrafa á ríkisskuldabréf þessi: RIKS26, 2,95%. RIKS30, 2,78%. RIKS33, 2,71%. RIKS37, 2,63%.

⁹ Ástæða er til að efast um að málefni ÍL-sjóðs og ábyrgð íslenska ríkisins á skuldbindingum sjóðsins hafi fram til þessa verið réttilega kynnt fyrir erlendum matsfyrirtækjum. Enda hefur fjármála- og efnahagsráðherra allt fram til þess að frumvarpið var birt í samráðsgátt stjórnvalda staðið fast á því að ábyrgð ríkisins takmarkaðist við verðbættan höfuðstól íbúðabréfanna og áfallna vexti. Þar sem afstaðan ráðherrans hefur breyst að þessu leytnu til kann að vera tilefni til að kynna efni frumvarpsins fyrir erlendum matsfyrirtækjum.

þess sem mótaðila í viðskiptum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á lánshæfi og auknum fjármagnskostnaði til framtíðar.

49. Tilkynning fjármála- og efnahagsráðherra í október 2022 um áform hans um að slíta ÍL-sjóði án þess að efna að fullu ábyrgð ríkisins á skuldum hans hafði samstundis áhrif á markaðsvirði skuldabréfanna og seljanleika þeirra sem varð að engu. Rök hníga að því að áformin hafi einnig haft áhrif á viðskipti með önnur skuldabréf ríkisins og ríkisstofnana og verðlagningu þeirra. Þannig hefur ávöxtunarkrafa til verðtryggðra ríkisskuldabréfa hækkað skarpt undanfarna mánuði og flókt þeirra aukist. Ekki er langsótt að rekja hluta þeirra þróunar til áforma ríkisins um að vanefna ábyrgð sína gagnvart kröfuhöfum ÍL-sjóðs.

4.7 Samantekt

50. Samkvæmt öllu framangreindu blasir við að frumvarpið er ekki til þess fallið ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Í fyrsta lagi, í stað þess að spara íslenska ríkinu fjármuni myndu lögin *auka* við útgjöld ríkisins með lægra söluverði eigna ÍL-sjóðs en sem nemur bókfærðu virði eignanna, dráttarvöxtum og auknum fjármagnskostnaði. Frumvarpið stríðir því gegn aðalmarkmiði fjármála- og efnahagsráðherra. Í öðru lagi, í stað þess að draga úr óvissu um uppgjör á skuldbindingum ÍL-sjóðs myndu lögin þannig *skapa óvissu* um uppgjör við umbjóðendur okkar og aðra eigendur skuldabréfa sem sjóðurinn er útgefandi að. Áréttað skal að kröfur á hendur ríkinu að liðnum tíu og tuttugu árum gætu hæglega numið verulega hærri fjárhæðum en komið hefðu til greiðslu miðað við uppgjör í samræmi við raunverulegt verðmæti skuldabréfanna nú eða með greiðslum afborgana, verðbóta og vaxta á réttum gjalddögum. Í þriðja lagi, í stað þess að skapa stöðugleika á fjármálamarkaði myndu lögin *raska* stöðu á markaði þar sem jafnvægi ríkti fyrir. Þannig myndu lögin óhjákvæmilega hafa áhrif á ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa til hækkunar auk þess sem umfangsmikil eignasala og veruleg aukning á grunnfé í seðlabanka og innlánnum bankakerfisins á skömmum tíma yrði til þess fallin að skapa óróa á eignamarkaði, vörumarkaði og gjaldeyrismarkaði. Og loks, í stað þess að auka trúverðugleika ríkisins og styrkja lánshæfi myndu lögin óhjákvæmilega, af öllum þeim ástæðum sem nefndar hafa verið, *skaða orðspor ríkisins* og grafa undan trúverðugleika þess sem mótaðila í viðskiptum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á lánshæfi og auknum fjármagnskostnaði til framtíðar. Frumvarpið vinnur því einnig gegn öllum hliðarmarkmiðum fjármála- og efnahagsráðherra.

5. Lög andstæð stjórnarskrá og mannréttindasáttmála: ófullnægjandi lagagrundvöllur, skortur á almenningsspörf, vikist undan greiðslu fulls verðs og ekki gætt að meðalhófi

5.1 Lögin fælu í sér eignarnám

51. Í álitni undirritaðra, dags. 23. nóvember 2022, og athugasemdum við áformaskjal fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 12. maí 2023, var komist að rökstuddri niðurstöðu um að fyrirhuguð lagasetning um slitameðferð ÍL-sjóðs hefði í för með sér eignarnám á kröfum skuldabréfaeigenda að því marki sem þeir fengju ekki fullar efndir í samræmi við skilmála skuldabréfanna, þ.m.t. samningsbundna vexti til lokagjalddaga. Undir þá niðurstöðu var tekið í álitsgerð Róberts R. Spanó, fv. forseta Mannréttindadómstóls Evrópu og prófessors við lagadeildir Háskóla Íslands og

Oxfordháskóla, frá 4. desember 2022. Þykir rétt að árétta þau sjónarmið í ljósi frumvarpsins og þeirra breytinga sem áform ráðuneytisins hafa tekið.

52. Í fyrsta lagi leikur enginn vafi á að íbúðabréf, og kröfur samkvæmt þeim til verðbættis höfuðstóls, áfallinna vaxta og framtíðarvaxta, teljast til eignarréttinda umbjóðenda okkar og njóta sem slík verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðis 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Um þetta vísast til umfjöllunar í 6. kafla, bls. 22. o.áfr., í álitsgerð okkar frá 23. nóvember 2022. Niðurstaða Róberts R. Spanó er jafnframt afdráttarlaus um þetta atriði en í álitsgerð hans, dags. 4. desember 2022, segir á bls. 12:

„Í ljósi dómaframkvæmdar Hæstaréttar og þeirra fræðiviðhorfa sem sett hafa verið fram í íslenskum rétti, og að teknu tilliti til dómaframkvæmdar MDE um túlkun á 1. gr. 1. viðauka við MSE, tel ég samkvæmt framangreindu að **kröfur skuldabréfaeiganda, allt til loka samningstímabilsins, teljist að fullu „eign“ sem nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE.**“ (Leturbr. hér.)

53. Í öðru lagi myndi gjaldfelling samkvæmt reglum frumvarpsdraganna í reynd gera það að verkum að umbjóðendur okkar ættu ekki lengur ríkistryggð skuldabréf út samningstímann, sem hefðu fjárhagslegt gildi, gætu gengið kaupum og sölum og uppfylltu ströng lögákveðin skilyrði um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða.¹⁰ Ráðagerð um bætur til handa skuldabréfaeigendum, hvort heldur sem er við uppgjör ÍL-sjóðs eða á síðara tímamarki, breyta ekki þeirri staðreynd að skuldabréfin sem slík yrðu þeim ónýt eign.
54. Áréttað skal að eignarnám er eignarnám hvað sem líður fyrirætlan um bótageiðslur. Því þurfa lög á grundvelli frumvarpsins sem dæmi að uppfylla sjálfstæð skilyrði um almenningsþörf og meðalhóf þó að í 7. gr. þeirra sé mælt fyrir um hlutlæga bótareglu. Ráðagerð sú um löggjöf sem frumvarpið felur í sér hefur því alveg sömu áhrif á skuldabréfin sem slík og þau áform sem áður voru kynnt af hálfu ráðuneytisins, þó að umfang eignarréttarverndar sé nú viðurkennt í ríkara mæli, sem og bótaskylda ríkisins. Að þessu leyti standa fyrri álit og athugasemdir undirritaðra óhöggð. Sú afturvirka röskun sem yrði á þegar stofnuðum samnings-skuldbindingum íslenska ríkisins fæli því ótvírætt í sér eignarnám.
55. Rétt er að vekja athygli á breytttri afstöðu fjármála- og efnahagsráðherra í þessu tilliti. Fram til þessa hefur íslenska ríkið ekki gengist við ábyrgð sinni á stjórnarskrárvörðum réttindum umbjóðenda okkar til efnda á kröfum samkvæmt skilmálum skuldabréfanna umfram verðbættan höfuðstól og áfallna vexti við gjaldfellingu. Af frumvarpinu og athugasemdum greinargerðar með því verður hins vegar ráðið að nú sé óumdeilt að stjórnarskrárvarin eignarréttindi umbjóðenda okkar samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs gangi lengra og taki einnig til vaxta í framtíðinni. Í

¹⁰ Skuldabréf ÍL-sjóðs falla undir eignaflokk A, sem fjármálagerningar sem aðildarríki OECD eða EES gefur út eða ábyrgist, sbr. a. lið 1. tölul. 2. mgr. 36. gr. a laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Fjármálagerningar í eignaflokki A eru ekki undirseldir reglum um hámarksvægi af heildareignum samkvæmt 36. gr. b sömu laga og því skipta þeir sem slíkir lykilmáli svo að lífeyrissjóðir geti uppfyllt kröfur laganna um áhættudreifingu. Þetta eðli þessara eignarréttinda skiptir lífeyrissjóðina því beinlínis máli, burtséð frá hreinu verðmæti þeirra.

frumvarpinu segir þannig orðrétt í umfjöllun um álitafni tengd stjórnskipulegu gildi lagasetningarinnar:

„[R]éttindi kröfuhafa samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs eru þrípætt og fela í sér a) rétt til endurgreiðslu á höfuðstól bréfanna með afborgunum á umsömdum gjalddögum, b) rétt til áfallinna vaxta og verðbóta á sömu gjalddögum og c) **rétt til framtíðarávöxtunar allt til loka kröfuréttar-sambandsins**. Samkvæmt skilmálum bréfanna er uppgreiðsla höfuðstóls þeirra fyrir umsamin lokagjalddaga (eindögun) ekki heimil.“ (Bl. 11. Leturbr. hér.)

56. Í frumvarpinu er enn fremur gert ráð fyrir þeim möguleika að kröfuhafar verði fyrir tjóni vegna þeirra ráðstafana sem ráðgerðar eru samkvæmt reglum frumvarpsins, en þar segir:

„Þessar afleiðingar slita á opinberum aðila gætu í einhverjum tilvikum bakað gagnaðilla hans eða kröfuhafa tjón, svo sem vegna [...] **missis hagstæðrar ávöxtunar af kröfu samkvæmt lánssamningi við opinbera aðilann**.“ (Bl. 19. Leturbr. hér.)

57. Af þessum sökum er nú í frumvarpinu mælt fyrir um sérstaka *hlutlæga bótareglu* í 7. gr. þótt hugtakið eignarnám sé þar ekki notað er ljóst að sá skilningur er sameiginlegur með umbjóðendum okkar og fjármála- og efnahagsráðuneytinu, að ekki er um að ræða almennar takmarkanir á eignarréttindum án bótaskyldu. Í því felst grundvallar afstöðubreyting af hálfu ríkisins.
58. Í 5. kafla almennra athugasemda með frumvarpinu er að finna umfjöllun um álitafni tengd stjórnskipulegu gildi fyrirhugaðrar lagasetningar. Í kaflanum er sett fram handahófskennd upptalning á tíu atriðum sem frumvarpshöfundar telja að skipti máli þegar staða ÍL-sjóðs er metin í ljósi reglna frumvarpsins og eignarréttarverndar 72. stjórnarskrárinnar. Í þeirri framsetningu er í sjálfu sér ekki leitast við að máta ráðagerð þá sem fram kemur í frumvarpinu við þær kröfur sem fram koma í 72. gr. stjórnarskrárinnar, einkum 2. málsl. 1. mgr., sem kveður á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og fullt verð að koma fyrir. Slík greining hefði hins vegar verið æskileg enda eðlileg krafa til stjórnvalda í tengslum við lagasmíð að rökstudd afstaða sé tekin til stjórnskipulegs gildis þeirra frumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi. Ekki sist á það við í tilvikum þar sem gengið er á réttindi borgaranna og alvarlegum athugasemdum hefur verið komið á framfæri af þeirra hálfu við undirbúning lagasetningar á fyrri stigum.
59. Í eftirfarandi umfjöllun verður frumvarpið kerfisbundið borið saman við skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um *lagaáskilnað, almenningsþörf, fullt verð* og *meðalhóf* og athugasemdir gerðar við sjónarmið sem fram koma í 5. kafla athugasemdanna þar sem við á.

5.2 Lagaáskilnaður

60. Óumdeilt er að áskilnaður 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um lagaheimild væri uppfylltur að forminu til ef frumvarpið yrði samþykkt. Athygli er hins vegar vakin á því að í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hefur formleg tilvist

lagaheimildar að landsrétti ekki verið talin nægja ein og sér til að uppfylla lagaáskilnaðarkröfu 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Þannig hefur Mannréttindadómstóllinn ítrekað slegið því föstu í framkvæmd sinni um takmarkanir á eignarréttindum að þau lög sem slíkar takmarkanir sækja stoð sína í þurfi jafnframt að vera nægilega aðgengileg, skýr og fyrirsjáanleg í framkvæmd.¹¹ Í tilviki lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar hefur jafnframt verið talið að gera verði skýrleikakröfur til lagaheimilda sem takmarka mannréttindi.¹² Þær kröfur eru ríkari eftir því sem fyrirmæli lagaheimildar eru meira íþyngjandi fyrir borgarana, með hliðsjón af efni réttindanna og eðli skerðingarinnar.¹³ Óskýr lagaákvæði sem takmarka mannréttindaákvæði stjórnarskrár ber því að túlka borgaranum í hag.¹⁴

61. Krafa 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu til fyrirsjáanleika lagaheimildar felur í sér að borgurum þarf að vera unnt að sjá fyrir með sanngjörnum hætti afleiðingar athafna sinna og að haga málum sínum í samræmi við það.¹⁵ Líkt og ítarlega er rakið í köflum 4.5 (*langvarandi óvissa um endanlegt uppgjör við kröfuhafa*), 5.4 (*fullt verð*) og 5.5.3 (*sanngjörn málsmeðferð og réttaróvissa*), er bótaregla 7. gr. frumvarpsins ekki til þess fallin að skapa vissu um endanlegt uppgjör við umbjóðendur okkar og aðra skuldabréfaeigendur. Þvert á móti eru nýstárlegar og óhefðbundnar reglur ákvæðisins um frestun bótaskyldu og tjónstakmörkun fordæmalausar og þannig ávísun á ágreining og erfiðleika við túlkun.
62. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins gerir skuldabréfaeigendum erfitt um vik við að sjá fyrir afleiðingar ákvarðana sinna um fjárfestingar þess hluta krafna þeirra sem fengjust greiddar þegar við uppgjör ÍL-sjóðs. Við bætast síðan vandkvæðin sem fælust í því að færa til eignar í reikningsskilum lífeyrissjóða mögulegar bótaþröfur á hendur íslenska ríkinu í framtíðinni og tryggja sanngjarna meðferð þeirra krafna gagnvart sjóðfélögum, m.a. við útgreiðslu lífeyris, þannig að jafnræðis verði gætt þeirra á milli. Umbjóðendum okkar yrði í raun gert ókleift að haga málum sínum með þeim hætti að geta með sanngjarnri vissu orðið því sem næst eins settir og ef ekki hefði verið fyrir lagasetningu. Ákvæði 7. gr. gera enda þær þversagnakenndu kröfur til umbjóðenda okkar að takmarka tjón sitt á sama tíma og þeir eru neyddir til að velja áhættusamari fjárfestingarkosti til að geta staðið undir þeim ávöxtunarvæntingum sem endurspeglast í frumvarpinu og eiga að byggja á tjónstakmörkunarreglum.
63. Þannig mætti sjá fyrir sér tvær atburðarásir. Annars vegar atburðarás þar sem umbjóðendur okkar kaupa ríkistryggð skuldabréf með sambærilegt áhættusnið og íbúðabréf en með lægri vöxtum. Hins vegar atburðarás þar sem fjárfest er í áhættusamari eignaflokkum í von um hærri ávöxtun sem svaraði til þeirrar

¹¹ Sjá t.d. *Lekić gegn Slóveníu* frá 11. desember 2018, mgr. 95; *Beyeler gegn Ítalíu* frá 5. janúar 2000, mgr. 109; *Hentrich gegn Frakklandi* frá 22. september 1994, mgr. 42 og *Lithgow o.fl. gegn Bretlandi* frá 8. júlí 1986, mgr. 110.

¹² Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“, *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2015, bls. 260.

¹³ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Verðleikar laganna“, *Úlfliótur*, 3. tbl. 2003, bls. 359.

¹⁴ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“, *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2015, bls. 260 og H 1988:1532: „Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum.“

¹⁵ *Centro Europa 7 S.r.l. og Di Stefano gegn Ítalíu* frá 7. júní 2012, mgr. 141.

framtiðarávöxtunar sem skuldabréfaeigendur fóru á mis við vegna lagasetningarinnar. Frumvarpið svarar því ekki hvort mismunur raunávöxtunar og tapaðrar framtiðarávöxtunar fengist bættur í fyrra tilvikinu eða hvort skuldabréfaeigendur væru taldir hafa fyrirgert bótarétti með því að stefna ekki að meiri en áhættusamari ávöxtun. Það svarar því ekki heldur hvort eða hvernig algert tap af áhættusamari staðgöngufjárfestingu í samræmi við síðara tilvikið fengist bætt, t.d. ef fjárfest væri í fyrirtækjaskuldabréfum eða hlutabréfum sem yrðu verðlaus. Umbjóðendur okkar eru þannig settir í þá stöðu að velja á milli valkosta sem þeir geta ekki með eðlilegri vissu vitað hvaða fjárhagslegu afleiðingar munu hafa fyrir þá, í andstöðu við fyrirsjáanleikakröfu 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu. Með sama hætti hefðu þingmenn, sem fengju það verkefni að greiða atkvæði um samþykkt frumvarpsins, ekki nokkrar forsendur til að sjá fyrir þær fjárhagslegu afleiðingar sem löggjöfin kynni að hafa fyrir ríkissjóð og taka á þeim grundvelli upplýsta afstöðu til frumvarpsins.

64. Enn fremur hefur Mannréttindadómstóll Evrópu talið leiða af fyrirsjáanleikakröfu 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu að íhlutun í friðhelgi eignarréttar þurfi að fylgja réttarfarsúrræði sem veita viðkomandi aðilum sanngjörn tækifæri til að láta reyna á lögmæti hennar.¹⁶ Þar sem 7. gr. frumvarpsins frestar lokauppgjöri til lokagjalddaga íbúðabréfa, þ.e. til 2034 og 2044, verða bótakröfur skuldabréfaeigenda ekki gjaldkræfar fyrr en á því tímamarki. Af því og 2. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála leiðir að dómstólum bæri mögulega að sýkna íslenska ríkið að svo stöddu allt til 2034 og 2044. Með þessu móti er umbjóðendum okkar gert ókleift að láta reyna á bótaskyldu íslenska ríkisins um fyrirsjáanlega framtíð nema dómstólar kysu að líta framhjá ákvæðum 7. gr. frumvarpsins. Þegar áðurnefndur ófyrirsjáanleiki er virtur í þessu ljósi hníga sterk rök í þá átt að regla 7. gr. frumvarpsins uppfylli ekki fyrirsjáanleikakröfu 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmálann.
65. Þessu tengt má benda á að gæði lagasetningar hafa einnig áhrif á það svigrúm sem aðildarríkjum Mannréttindasáttmála Evrópu er játað þegar Mannréttindadómstóll Evrópu endurskoðar hvort inngrip ríkisvaldsins í réttindi borgarans standist kröfur sáttmálans, svo sem um meðalhóf. Þannig hefur löggjafanum verið veitt þrengra svigrúm til mats en ella þegar undirbúningur lagasetningar er óvandaður, t.d. ef ferli hennar ber ekki með sér að andstæðir hagsmunir hafi verið vegnir og metnir með gagnsæjum hætti og í góðri trú í ljósi þeirrar verndar sem þeir njóta samkvæmt mannréttindasáttmálanum.¹⁷
66. Líkt og ítarlega er fjallað um í köflum 4 og 5.5.2 um markmið og markhæfni lagasetningarinnar er frumvarpið ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum og ber greinargerð þess ekki með sér að þeir andstæðu hagsmunir, sem þar vegast á, hafi verið nægjanlega vegnir og metnir í samræmi við kröfur mannréttindasáttmálans. Greiningu á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins er verulega ábótavant með tilliti

¹⁶ *Lekić gegn Slóveníu* frá 11. desember 2018, mgr. 95; *Capital Bank AD gegn Búlgaríu* frá 24. nóvember 2005, mgr. 134; *Project-Trade d.o.o. gegn Króatíu* frá 19. nóvember 2020, mgr. 82 og *Dănoiu o.fl. gegn Rúmeníu* frá 25. janúar 2022, mgr. 69-72.

¹⁷ Róbert R. Spanó: „The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law“, *Human Rights Law Review*, 3. tbl. 2018, bls. 489 og 491-492 og Kári Hólmur Ragnarsson: „Skipta gæði lagasetningar máli við endurskoðun dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga?“, *Úlfjótur*, 2. tbl. 2021, bls. 232-234.

til útgjalda og sparnaðar ríkisins, breyttra forsendna frá skýrslu ráðherra og birtingu áformaskjals, áhrifa á fjármála- og verðstöðugleika og trúverðugleika ríkisins sem mótaðilla í viðskiptum. Þar sem hvatar lagasetningarinnar og hagsmunir skuldabréfaeigenda eru beinlínis fjárhagslegir er ljóst að forsvaranlegt mat á almenningsspörf og meðalhófi verður því aðeins talið hafa verið framkvæmt að fullnægjandi greining hafi átt sér stað á þessum fjárhagslegu þáttum. Íhlutun í eignarréttindi skuldabréfaeigenda verður ekki réttlætt öðruvísi.

67. Í 4. kafla (*frumvarpið ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum: neikvæð áhrif á fjármál ríkisins, óvissa um uppgjör og stöðuröskun á fjármáلامarkaði*) eru færð veigamikil rök fyrir því að frumvarpið myndi auka útgjöld ríkisins í stað sparnaðar á sama tíma og það ylli skuldabréfaeigendum tjóni, skapa óvissu fyrir kröfuhafa, raska jafnvægi á fjármáلامarkaði og grafa undan trúverðugleika ríkisins sem mótaðilla í viðskiptum. Að framangreindu virtu er einsýnt að Mannréttindadómstóll Evrópu myndi ekki veigra sér við því að framkvæma ítarlega endurskoðun á þessum þáttum og þýðingu þeirra við mat á samrýmanleika laga á grundvelli frumvarpsins við Mannréttindasáttmála Evrópu. Öll rök hníga að því að löggjöfin, og þar með íslenska ríkið, félli á prófinu.

5.3 Almenningspörf

68. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsspörf krefji. Inntak kröfunnar um almenningsspörf er tvíþætt, annars vegar þarf aðgerð að vera í *þágu almannaþarfar* og hins vegar þarf að vera *naudsynlegt* að svipta mann eign sinni í því markmiði.¹⁸ Tekið skal fram að skilyrðið er sjálfstætt og þarf að uppfylla óháð áskilnaði um fullt verð sem sérstaklega verður fjallað um hér á eftir.¹⁹
69. Í kafla 4.1 (*markmið frumvarpsins*) hér að framan er gerð grein fyrir markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra með frumvarpinu, ekki aðeins í ljósi þeirra almennu lýsinga sem fram koma í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu, heldur einnig í ljósi aðdraganda frumvarpssmiðinnar. Eins og þar kemur fram sýnist óhætt að miða við að aðalmarkmið fjármála- og efnahagsráðherra með frumvarpinu sé að spara íslenska ríkinu fjáruútgjöld sem hlytust af því að mæta samkvæmt efni sínu þeirri ábyrgð sem ríkið hefur undirgengist á skuldbindingum ÍL-sjóðs. Með öðrum orðum að losa íslenska ríkið undan því að efna skýrar og ótvíræðar fjárhagslegar skuldbindingar sínar í framtíðinni. Önnur markmið (hliðarmarkmið) skipti einnig máli þótt ekki hafi þau sömu vigt. Þar má nefna markmið um að stuðla að jafnvægi á fjármálamörkuðum og fjármálastöðugleika; markmið um að draga úr óvissu um slit ÍL-sjóðs og uppgjör á skuldbindingum sjóðsins; og markmið um að stuðla að trúverðugleika ríkisins þegar kemur að stjórn ríkisfjármála og styrkja lánshæfismat þess.

¹⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, 2. útg. 2019, bls. 496-497.

¹⁹ Í skilyrði 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsspörf felst krafa um að meðalhófs sé gætt. Hér er farin sú leið að fjalla með aðskildum hætti um almenningsspörf og meðalhóf m.a. þar sem aðferðarfræði Mannréttindadómstóls Evrópu við túlkun 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka 1 við Mannréttindasáttmálann er önnur en hefðbundin aðferð við að túlka 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

70. Fallast má á að ráðdeild í opinberum fjármálum, eyðing óvissu og setning almenns lagaramma um slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila séu lögmæt markmið í sjálfu sér. Á hinn bóginn verða þessi markmið að skoðast í eiginlegu samhengi hlutanna og eftir raunverulegu efni þeirra. Álitafnið hér er hvort til staðar séu slíkar aðstæður að nauðsyn krefjist þeirra ráðstafana sem boðaðar hafa verið. Um það stendur ágreiningur milli umbjóðenda okkar og ráðherra fjármála- og efnahagsmála.
71. Í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið að kveikjan að því hafi verið úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs, sem stefni að óbreyttu í greiðsluþrot, og einföld ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum hans. Í áformaskjali vegna frumvarpsdraganna var fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs líkt við „önnur stór úrlausnarefni varðandi ósjálfbærar skuldbindingar og ríkisábyrgðir sem stjórnvöld hér á landi hafa ráðið fram úr á umliðnum árum“ og í því sambandi skírskotað til deildaskiptingar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og falls bankakerfisins fyrir 15 árum. Sá samanburður á ekki rétt á sér. Í því sambandi verður ekki hjá því komist að árétta nokkur sjónarmið úr dómaframkvæmd Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu sem rækilega er gerð grein fyrir í fyrra áliti okkar og athugasemdum við áformaskjal.
72. Í fyrsta lagi má minna á að aðstæður hér eru engan veginn sambærilegar þeim sem uppi voru í dómi Hæstaréttar í máli nr. 340/2011 (*neyðarlagamálið*). Í forsendum dóms Hæstaréttar segir (leturbr. hér):

„Samkvæmt framansögðu verður fallist á með varnaraðilum að án skjótra viðbragða löggjafans og stjórnvalda **stefndi í hrun á bankastarfsemi og að greiðslukerfi í landinu yrðu óvirk**. Engum vafa er heldur undirorpið að **slíkt ástand hefði strax eða mjög fljótt leitt til mikils ófarnaðar fyrir almenning og alla efnahagsstarfsemi í landinu**. Lög nr. 125/2008 voru því **sett við mjög alvarlegar aðstæður fyrir allt íslenska samfélagið þegar ljóst var að bönkunum, og þar með töldum Landsbanka Íslands hf., yrði að öllum líkindum ekki bjargað og mikið tjón ekki umflúið vegna falls þeirra.**“

73. Þar segir einnig:

„Að virtum þeim **mikla og fordæmalausa vanda**, sem við var að etja, og þeim skýru markmiðum sem stefnt var að, verður við úrlausn um lögmæti ákvarðana löggjafans að játa honum ríku svigrúmi við mat á því hvaða leiðir skyldu farnar til að bregðast við því **flókna og hættulega ástandi** sem upp var komið.“

74. Þar segir einnig:

„Til að ná **markmiði um starfhæft banka- og greiðslukerfi** var það mat löggjafans að veita yrði innstæðum forgang við slit fjármálafyrirtækja og skapa þannig traust innstæðueigenda á nýju bönkunum og **stöðva með því þegar hafið bankaáhlaup**. Varnaraðilar benda á að með þessu hafi bankaáhlaup verið stöðvað og það síðan fjarað út í bönkum hér á landi á næstu tveimur til þremur vikum. Stendur óhrakin sú staðhæfing þeirra að **náðst hafi þau markmið laga nr. 125/2008 að halda uppi bankastarfsemi og greiðslukerfum í landinu og að innstæður í bönkum á Íslandi stæðu öruggar**. Fallist er á með varnaraðilum að

málefnalegar ástæður hafi legið að baki þeirri ákvörðun löggjafans að skipa innstæðum í forgangs röð, sbr. 6. gr. laga nr. 125/2008."

75. Þar segir einnig:

„Við úrlausn í þessum þætti málsins um stjórnskipulegt gildi laga nr. 125/2008 var að framan vísað til viðtæks svigrúms löggjafans við mat á nauðsyn þeirra ákvarðana, sem í lögunum fólust, við aðstæður þar sem **stórfelld hætta ógnaði tilvist alls samfélagsins vegna keðjuverkandi áhrifa falls stærstu viðskiptabankanna, sem gat endað með hruni efnahagslífs í landinu.“**

76. Forsendur Hæstaréttar endurspeglar vel það mat að um flókið og hættulegt ástand var að ræða sem hefði án aðgerða getað leitt til mikils ófarnaðar fyrir almenning og alla efnahagsstarfsemi í landinu. Var í dómi beinlínis tekið fram að stórfelld hætta hafi ógnað tilvist alls samfélagsins. Nauðsynlegt hafi verið að tryggja starfhæft banka- og greiðslukerfi til að forðast hrun efnahagslífs í landinu og gæta þar með hagsmuna almennings. Slíkar aðstæður eru ekki fyrir hendi í tilviki ÍL-sjóðs, staða ríkissjóðs er góð og engar vísbendingar um að ríkissjóður sé eða komi til með að verða ófær um að standa við skuldbindingar sínar sem ábyrgðarmaður krafna á hendur sjóðinum á réttum gjalddögum.
77. Til frekari samanburðar má benda á að lagasetningin miðar að því að spara ríkinu um 53 milljarða króna að núvirði sem nema um 1,4% af vergri landsframleiðslu ársins 2022²⁰ en ekki tvöfaldri landsframleiðslu eins og átti við um innstæður í september 2008. Er því ljóst að hér er gjörólíkur áskorunum saman að jafna.
78. Í öðru lagi verður ekki séð að vísun í H 340/1999 (*Lífeyrissjóður sjómanna*) hafi hér nokkra þýðingu. Enda má ljóst vera að skyldum stjórnarmanna í lífeyrissjóði, sem sannarlega býr yfir takmörkuðum fjármunum og getur farið í greiðslubrot án þess að sjóðfélagar njóti bakábyrgðar ríkisins, verði ekki jafnað við ætlaðar skyldur stjórnvalda í málefnum ÍL-sjóðs. Í málinu lá fyrir að fjárhagur Lífeyrissjóðs sjómanna var afar bágborinn og greiðslubrot hans óumflýjanlegt að óbreyttu. Þar sem ríkisábyrgðar naut ekki við var nauðsynlegt að ná jafnvægi á milli eigna og skuldbindinga sjóðsins með skerðingu lífeyrisréttinda, stuðlað með því að jafnaði milli sjóðfélaga og leitast við að tryggja að hagsmunir þeirra færu ekki forgörðum. Það er eðlilegt og hefur margoft verið gripið til þess ráðs. Lykilatriðið hér er að ríkið stóð ekki í ábyrgð fyrir skuldbindingum sjóðsins.
79. Til samanburðar má benda á að greinarmunur í einmitt þessu tilliti, þ.e. hvort ríkið ábyrgðist réttindi eða ekki, réði því við deildaskiptingu Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins að réttindi í B-deild sjóðsins héldust áfram óskert á meðan það fyrirkomulag var tekið upp til framtíðar fyrir A-deild hans að eignir og skuldbindingar þyrftu að standast á.
80. Í þriðja lagi er heldur ekki hægt að styðjast við dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Mamatras o.fl. gegn Grikklandi*, sbr. mál nr. 63066/14, 64297/14 og 66106/14. Þar var einmitt fjallað um þá aðstöðu að þjóðríki beitti lagasetningarvaldi

²⁰ https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__thjodhagsreikningar__landsframl_1_ landsframleidsla/THJ01102.px/table/tableViewLayout2/

sínu til að minnka eigin skuldir samkvæmt ríkisskuldabréfum en málsatvik voru ítarlega reifuð á bls. 38-39 í álitsgerð okkar, dags. 23. nóvember 2022.

81. Í málinu var eignarskerðingin talin uppfylla skilyrði 1. gr. 1. viðauka við MSE um almenningsspörf. Hins vegar voru aðstæður þar til muna alvarlegri en þær sem frumvarpinu er ætlað að bregðast við. Þannig rakti Mannréttindadómstóllinn að alþjóðlega fjármálakreppan 2008 hefði haft alvarleg áhrif á efnahagsástandið í Grikklandi. Hlutfall skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu hafi numið 100% í apríl 2009 en mátti að hámarki nema 60% til að geta átt aðild að evrópska myntbandalaginu. Árið 2010 hafi Grikkland verið útilokað frá lántöku á alþjóðlegum fjármálamörkuðum sem gerði því ókleift að standa skil á eða fjármagna gjaldfallnar skuldir sínar. Til að bregðast við því þurfti aðkomu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og annarra evruríkja. Ástandið hafi þó áfram farið versnandi og var útlit fyrir mikla og viðvarandi skuldæukningu í fyrirsjáanlegri framtíð nema gripið yrði til aðgerða til skuldalækkunar. Aðeins að þessari aðstöðu virtri taldi Mannréttindadómstóllinn gríska ríkinu stætt á að skerða kröfuréttindi skuldabréfaeigenda, enda miðaði aðgerðin að því að viðhalda efnahagslegum stöðugleika og endurskipuleggja skuldir ríkisins í þágu almannahagsmuna í miðri stjórn mála-, efnahags- og félagsmálakreppu. (Sjá mgr. 101-105 í dóminum.) Í þessu ljósi eru ályktanir í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu af *Mamatas o.fl. gegn Grikklandi* alltof víðtækar. Aðstæður hér eru allt annars eðlis og staða íslenska ríkisins gjörólík þeirri sem blasti við Grikklandi á sínum tíma.
82. Þá er til þess að líta að aðstæður hér eru *ekki skyndilegar* heldur afleiðing þeirrar pólitísku stefnumörkunar sem átti sér stað í öndverðu og síðari ákvarðana um rekstur og fjármögnun Íbúðalánasjóðs. Grundvöllur þess fjárhagsvanda sem ÍL-sjóður á nú við að etja á að meginstefnu til rætur að rekja til þeirra meðvituðu og upplýstu ákvarðana sem teknar voru í tengslum við val á fjármögnunarleið Íbúðalánasjóðs á árinu 2004 og útfærslu á efni skilmála skuldabréfanna við útboð þeirra það ár. Áhættan samfara þessu hefur frá öndverðu mátt vera ljós og stoðar lítt að bera það fyrir sig nú að hún hafi þróast ríkinu í óhag. Þannig kom t.d. fram í máli þingmannsins Péturs H. Blöndal við umræður um málefni Íbúðalánasjóðs á Alþingi þann 4. nóvember 2004:

„Í umsögn fjármálaráðuneytisins er ekki minnst einu orði á þær **gífurlegu skuldbindingar sem gætu myndast hjá Íbúðalánasjóði ef vextir í landinu lækkuðu nú almennilega mikið**, ef raunvextir færu niður í 2%. Þá væri Íbúðalánasjóður með feiknarlegar skuldbindingar, **hundruð milljarða í lánum sem eru með föstum vöxtum sem honum ber að greiða og eru með ríkisábyrgð**. Þetta hefur ekki verið rætt og þetta kemur ekki fram í umsögn fjármálaráðuneytisins, en **gæti skipt milljörðum eða milljarðatugum ef vextir í landinu lækka**, og ég sakna þess í umsögn fjármálaráðuneytisins að sú áhætta er til staðar.“²¹ (Leturbr. hér.)

83. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra, sem lagði grunn að þeirri löggjafarvinnu sem nú fer fram, er beinlínis tekið fram að lengi „[hafi] legið fyrir að fjármögnun sjóðsins hentaði ekki breyttum veruleika“ (bls. 1). Þá liggur fyrir að þótt lög hafi heimilað upptöku uppgreiðslugjalds til að stemma stigu við muninum á eignum og

²¹ Alþingistiðindi. 131. löggjafarþing — 19. fundur, 4. nóv. 2004. 220. mál.

skuldum ÍL-sjóðs vegna ófyrirséðra atvika, hafa aldrei verið teknar ákvarðanir um það á grundvelli neyðarástands eða ófyrirséðra atvika. Segir raunar á bls. 8 í fyrrnefndri skýrslu ráðherra:

„Ekki kom hins vegar til þess að teknar yrðu ákvarðanir um uppgreiðslugjöld á grundvelli neyðarástands eða ófyrirséðra atvika eins og 2. mgr. 23. gr. laga um húsnæðismál hafði heimilað eftir breytinguna vorið [2004].²² [...] / Ljóst er að tillaga um nýtingu heimildar til að leggja á uppgreiðslugjald kom ekki frá stjórn sjóðsins á árunum 2004–2006 og það var ekki fyrr en árið 2009 sem eiginfjárlutfall sjóðsins fór niður fyrir 4%. / **Fyrst reglugerðin var ekki sett á árunum 2004–2006, þegar uppgreiðslur voru sem mestar, er ólíklegt að hægt sé að líta svo á að skilyrðin fyrir beiðingu ákvæðisins hafi verið uppfyllt á árunum sem á eftir komu, enda felur það í sér neyðaráræði og nokkuð ljóst að ekki var þá lengur um ófyrirséð atvik að ræða og ekki lengur aukning í uppgreiðslum lána.**“ (Leturbr. hér.)

84. Í ljósi þessara ummæla skýtur skökku við að fjármála- og efnahagsráðherra telji almenningsþörf nú, næstum tveimur áratugum síðar, standa til þess að gjaldfella skuldabréf ÍL-sjóðs til að takmarka ábyrgðarskuldbindingar ríkisins. Ekki síst þar sem látið var undir höfuð leggjast að taka upp uppgreiðslugjald þegar uppgreiðsla lána tók skyndilega að aukast til tjóns fyrir Íbúðalánasjóð eða að ráðast í endurkaup á útgefnum skuldabréfum sjóðsins er ávöxtunarkrafa á þau á markaði var hærri en nafnvextir. Með öðrum orðum greip íslenska ríkið ekki á sínum tíma til þeirra ráðstafana sem tækar voru til að draga úr áhættu sjóðsins og eftir atvikum takmarka eigið „tjón“, en hyggst þess í stað nú fella hina fjárhagslegu byrði á umbjóðendur okkar og aðra eigendur skuldabréfa sem ÍL-sjóður er útgefandi að og gera til þeirra óraunhæfar kröfur um tjónstakmörkun, kröfur sem ganga mun lengra en leiðir af almennum reglum, sbr. síðar. Það stenst vitaskuld ekki. Í raun er það svo að í viðurkenningu á því að skilyrði fyrir upptöku uppgreiðslugjalds hafi ólíklega verið uppfyllt eftir árið 2006, þar sem hvorki var um neyð né ófyrirséð atvik að ræða, felst í raun staðfesting á að staðan sé ekki heldur sú í dag.
85. Þannig hefði frá öndverðu mátt draga úr áhættu og kostnaði ríkisins með því að viðhafa eðlilega áhættustýringu innan Íbúðalánasjóðs að teknu tilliti til fjármögnunar og útistandandi skuldbindinga sjóðsins. Hið sama á við um ÍL-sjóð, eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið tók yfir stjórnun sjóðsins; með virkri áhættustýringu hefði mátt huga betur að fjárfestingum með það fyrir augum að ná jafnvægi milli eigna og skulda sjóðsins. Það var hins vegar ekki gert. Ákvörðun um að nota sjóðinn til að fjármagna ríkissjóð á mjög lágum vöxtum til langs tíma var þannig alls ekki til þess fallin að draga úr áhættu eða kostnaði ríkisins. Hún er heldur ekki til marks um að ÍL-sjóður hafi verið rekinn sem sjálfstæð stofnun er taki ákvarðanir út frá sínum eigin hagsmunum og í samræmi við útgefnar skuldbindingar. Við blasir að allt frá upphafi hafi pólitískar ákvarðanir, fremur en viðskiptalegar, ráðið för þegar kemur að stjórnun sjóðsins.
86. Samkvæmt þessu er í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu afar langt seilst í ályktunum um skyldur ríkisins við fyrirliggjandi aðstæður. Áréttu ber að

²² Þess skal getið að í skýrslu ráðherra er hér vísað til ártalsins 2014, en svo virðist sem hér sé um að ræða lagabreytinguna á árinu 2004.

Íslenska ríkið stendur ekki frammi fyrir neinum greiðsluvanda og engar vísbendingar eru um að torvelt muni reynast að efna ábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs í framtíðinni. Sá almannahagur sem fólgin er í sparnaði Íslenska ríkisins nú, og í grunninn felur í sér sniðgöngu skuldbindinga sem ríkissjóður stendur vel undir, á ekkert skylt við þá almannahagsmuni að búa við starfhæft banka- og greiðslukerfi. Við bætist að veigamiklir almannahagsmunir standa til þess að ekki verði haggð við skuldabréfum útgefnum af ÍL-sjóði, enda eru eigendur þeirra að langmestu leyti lífeyrissjóðir í eigu almennings sem hafa ríka hagsmuni af fullum efndum af hálfu ríkisins.²³

87. Á það skal bent að ef hagkerfinu og velferð almennings og komandi kynslóða stafaði slík ógn af stöðu ÍL-sjóðs að það réttlætti þær ráðstafanir sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu mætti gera ráð fyrir að þeir aðilar sem greina stöðu ríkissjóðs og hagkerfisins, svo sem Seðlabanki Íslands og erlend matsfyrirtæki, myndu fjalla um þá yfirvofandi ógn í mati sínu. Svo er hins vegar ekki að sjá.
88. Seðlabanki Íslands framkvæmir tvisvar á ári ítarlega úttekt á þjóðhagslegu umhverfi, fjármálamörkuðum og fjármálastofnunum og birtir niðurstöður úttektarinnar í ritinu *Fjármálastöðugleiki*. Seinna rit þessa árs kom út í september 2023 en þar er hvergi minnst á hugsanlega ógn vegna stöðu ÍL-sjóðs.²⁴ Í fyrra riti ársins er fjallað um möguleg slit sjóðsins í einni málsgrein og rætt um áhrif fréttar af þeim á ávöxtunarkröfu íbúðabréfa og ríkisskuldbréfa en að öðru leyti er ekki vikið að stöðu sjóðsins.²⁵ Seðlabanki Íslands gefur einnig út ritið *Peningamál* fjórum sinnum á ári þar sem fjallað er um stöðu peningamála. Í öðru riti ársins er stutt umfjöllun um að útlán ÍL-sjóðs hafi haldið áfram að dragast saman líkt og undanfarin ár og áhrif þess á peningamagn²⁶ en að öðru leyti hefur ekki verið fjallað um stöðu sjóðsins í ritum ársins.
89. Alþjóðlega matsfyrirtækið *S&P Global Ratings* hækkaði fyrr í þessum mánuði lánshæfiseinkunn Íslands úr A í A+ með stöðugum horfum. Þá hefur *Moody's Investor Services* nýlega staðfest A2 lánshæfismat sitt á íslenska ríkinu og uppfært horfur úr stöðugum í jákvæðar. Bæði matsfyrirtækin fjalla í skýrslum sínum um stöðu ÍL-sjóðs og áhrif hennar á matið en ekki er að sjá að fyrirtækin telji að ríkissjóði eða hagkerfinu stafi sérstök ógn af stöðunni eins og hún er nú.
90. *S&P* birti uppfært lánshæfismat sitt þann 10. nóvember sl. Í skýrslu *S&P* er fjallað um stöðu ÍL-sjóðs og áhrif hans á ríkissjóð. Þar segir að ríkið hafi dregið úr fjármagnskostnaði með því að nýta sér lausafjáreignir sjóðsins til að fjármagna meira en þriðjung af hallarekstri ríkissjóðs á árunum 2020 og 2021. *S&P* lítur ekki á skuldir ÍL-sjóðs í heild sem skuldir ríkissjóðs en segir lánshæfismatið taka mið af því að ríkið muni þurfa að leggja sjóðnum til fjármagn á næstu árum og litið sé

²³ Samkvæmt almennum athugasemdum með frumvarpinu eru um 90% skuldabréfanna í eigu íslenskra lífeyrissjóða, sjá bls. 6.

²⁴ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2023/2, 33. rit. 20. september 2023.

²⁵ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2023/1, 32. rit. 15. mars 2023, bls. 16.

²⁶ Seðlabanki Íslands, *Peningamál* 2023/2. 92. rit. 24. maí 2023, bls. 54-55.

áætlað á núvirði skuldbindingarinnar sem skuld ríkissjóðs við matið. Ekki er að sjá af skýrslunni að matsfyrirtækið telji ríkissjóði stafa sérstök ógn af stöðu sjóðsins.²⁷

91. *Moody's* birti uppfært lánshæfismat sitt þann 15. júlí sl. Helsta ástæða uppfærðra horfa er að sögn *Moody's* aukinn fjárhagslegur styrkur og bætt skuldastaða ríkisins. Ólíkt S&P er lánshæfismat *Moody's* byggt á því að skuldir ÍL-sjóðs teljist að fullu skuldir ríkisins. *Moody's* nefnir í skýrslu sinni að ríkið stefni á að semja við kröfuhafa um uppgjör skulda sjóðsins og að slíkt samkomulag gæti lækkað skuldahlutfall ríkisins og leitt til betra lánshæfismats. Ekki er heldur að sjá að *Moody's* telji ríkissjóði stafa sérstök ógn af stöðu sjóðsins þó úrlausn á stöðu hans geti bætt skuldastöðuna enn frekar.²⁸
92. Samkvæmt þessu fæst ekki séð að stofnanir og matsfyrirtæki sem á hverjum tíma greina og birta niðurstöður sínar um efnahagsmál og stöðu ríkissjóðs líti svo á að ríkinu, almenningi og komandi kynslóðum stafi ógn af bágri fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs.
93. Í álitsgerð Róberts R. Spanó var komist að þeirri afdráttarlausu niðurstöðu að almenningsþörf standi ekki til fyrirhugaðrar lagasetningar og umfjöllun þar um dregin saman með svofelldum hætti:

„Þegar öllu er á botninn hvolft eru forsendur fyrir hugsanlegri löggjöf sem heimila myndu slit á ÍL-sjóði því harla einfaldar. Sú fjármögnun sem Íbúðalánasjóður gekkst undir á árinu 2004 hefur reynst viðskiptalega og rekstrarlega óhagstæð fyrir sjóðinn, nú ÍL-sjóð. Löggjöfinni yrði ætlað að takmarka þær neikvæðu afleiðingar fyrir fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs sem þær ákvarðanir sem teknar voru á árinu 2004 munu fyrirsjáanlega hafa í för með sér vegna ábyrgðar ríkisins. Þótt þær fjárhæðir sem um er að tefla séu umtalsverðar verður að hafa í huga að með löggjöf af því tagi sem hér er til umræðu yrði **löggjafarvaldi hreinlega beitt til að koma hinu opinbera undan því að efna gildar samningsskuldbindingar sem opinber stofnun gekkst undir á einkaréttarlegum grundvelli** sem auk þess myndi hafa óvissar afleiðingar fyrir fjármálamarkaðinn í heild, eins og beinlínis er viðurkennt í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra. Í skýrslu ráðherra er þannig að mínu áliti **ekki sýnt fram á slíkt óvænt eða ófyrirséð neyðarástand fyrir almenning í landinu eða þá brýnu og ótvíræðu nauðsyn sem liggur til grundvallar kröfu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um „almenningsþörf“ [...]** Sú annars skiljanlega ósk hins opinbera að spara fjármuni fyrir ríkissjóð getur ekki ein og sér réttlætt að stjórnskipulegum rétti til friðhelgi eignaréttar sé vikið til hliðar með þeim hætti sem fyrirhuguð löggjöf um slit á ÍL-sjóði hefði í för með sér. Ef á það yrði fallist yrði kröfunni um „almenningsþörf“ í merkingu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar gefið svo rúmt inntak að stjórnarskrárvernd eignaréttar yrði verulega takmörkuð umfram það sem leiðir af dómaframkvæmd Hæstaréttar og viðhorfum fræðimanna.“ (Leturbr. hér.)

²⁷ https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/RatingsDirect_ResearchUpdateIcelandRatingsRaisedToAOnStrongGrowthandFiscalConsolidationOutlookStable_56595958_Nov-10-2023.pdf. Sjá umfjöllun um ÍL-sjóð á bls. 4.

²⁸ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Moody%c2%b4s%20140723.pdf>. Sjá umfjöllun um ÍL-sjóð á bls. 5.

94. Að mati umbjóðenda okkar hefur hér ágætlega tekist að fanga kjarna málsins og er rétt að ítreka að almenningsspörf er skilyrði eignarnáms óháð greiðslu bóta. Frumvarpið þjónar þeim tilgangi að losa íslenska ríkið undan því að efna skýrar og ótvíræðar fjárhagslegar skuldbindingar sínar í framtíðinni. Hér er því ekki um að ræða greiðsluþrot skuldara og ábyrgðarmanns heldur einfaldlega skort á *greiðsluvilja* ábyrgðarmannsins. Líkt og fram kemur í mati fjármála- og efnahagsráðuneytis á áhrifum lagasetningar, dags. 31. mars 2023, er ráðgert að „sparnaður“ íslenska ríkisins af ráðstöfuninni verði verulegur og geti jafnvel numið um 153 milljörðum króna að núvirði í samanburði við það að ríkið legði ÍL-sjóði til fjármagn til að standa við skuldbindingar sínar er þær falla í gjalddaga. Ekki aðeins vegna þess að tölurnar eru í dag umtalsvert lægri en þær voru er skýrsla ráðherra til Alþingis var lögð fram í október 2022 og er áformaskjal ráðuneytisins um lagasetninguna var birt í mars á þessu ári, líkt og rakið er í kafla 4.2 (*breyttar fjárhagslegar forsendur*) hér að framan, heldur einnig vegna þess að frumvarpið mælir nú í 7. gr. fyrir um hlutlæga skaðabótareglu sem á reynir eftir tíu og tuttugu ár. Ógerningur er í dag að segja til um hversu háar bótakröfur verði í framtíðinni gerðar á hendur íslenska ríkinu á grundvelli þeirrar greinar, en víst er þó að þær geta hæglega numið verulega hærri fjárhæðum en nemur fyrirhuguðum „sparnaði“ fjármála- og efnahagsráðherra með frumvarpinu. Kjarni málsins er sá, líkt og umbjóðendur okkar hafa ítrekað bent á, að slit ÍL-sjóðs skapa sem slík ekki verðmæti. Því blasir við að hvers kyns „sparnaður“ ríkisins af slitunum helst í hendur við fjárhagstjón umbjóðenda okkar og annarra skuldabréfaeigenda. Almenningspörf stendur ekki til hinnar fyrirhuguðu hagræðingar á þeirra kostnað.
95. Þar sem hvorki alvarlegt efnahagsástand né bág fjárhagsstaða ríkissjóðs kalla á þá lagasetningu sem nú er fyrirhuguð, lagasetningu sem alls er óvíst hvort spari ríkinu nokkur fjárútlát yfirleitt, brestur einfaldlega skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um almenningsspörf

5.4 Fullt verð

5.4.1 Inngangur

96. Verði frumvarpið að lögum og ÍL-sjóði slitið á grundvelli þess mun það leiða til þess að umbjóðendur okkar og aðrir eigendur skuldabréfa sem sjóðurinn er útgefandi að verða fyrir tjóni. Tjón skuldabréfaeigenda felst í að þeir verða af framtíðarávöxtun af bréfunum. Á þær röksemdir virðist vera fallist í frumvarpinu, enda er bótaskylda vegna inngripsins viðurkennd, þó þannig að ekki verði greiddar bætur nema ávöxtun af þeim fjármunum sem skuldabréfaeigendur fá í hendur við uppgjör á verðbættum höfuðstól og áföllnum vöxtum af skuldabréfunum nemi lægri fjárhæð en framtíðarávöxtunin hefði numið.
97. Nánar tiltekið er í 1. mgr. 7. gr. að finna þá reglu að telji kröfuhafi sig hafa orðið fyrir tjóni vegna þess að fjárkrafa hans á hendur opinberum aðila hafi fallið í gjalddaga við slit og hann muni ekki njóta í framtíð umsaminnar ávöxtunar, þá geti hann ekki lýst við slitin kröfu um eingreiðslu bóta að því marki sem umfang kröfunnar kunni að vera háð ókomnum atvikum. Þess í stað geti kröfuhafi borið fram skaðabótakröfu við ríki eða sveitarfélag sem ber ábyrgð á skuldbindingum opinbera aðilans „þegar kominn er upphaflega umsaminn lokagjalddagi kröfu hans“. Þá segir í 4. mgr. 7. gr. að við mat á ætluðu tjóni skuli „taka tillit til þess að honum

bar að grípa til allra sanngjarnra ráðstafana sem ætlast má til af honum til að takmarka tjón sitt á því tímabili sem greinir í 1. mgr.“

98. Þó frumvarpið byggi á því að bætur verði greiddar fyrir tjón skuldabréfaeigenda, verður ekki fallist á að með þeirri ráðagerð fullnægi frumvarpið kröfum 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Eins og áður segir kemur fram í ákvæðinu að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Bótaregla 7. gr. hefur ekki það í för með sér að fullt verði komi fyrir það sem tekið verður eignarnámi verði frumvarpið að lögum og ÍL-sjóði slitið á grundvelli þess.

5.4.2 Skilyrði 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð

99. Skilyrði 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um að fullt verð komi fyrir eign hefur verið skýrt á þann veg að eingöngu komi til bóta fyrir fjárhagslegt tjón eignarnámsþola. Eignarnámsþoli á að vera eins settur fjárhagslega og ekki hefði komið til eignarnáms. Með áskilnaði stjórnarskrár um fullt verð er girt fyrir að löggjafinn geti takmarkað þann rétt. Hins vegar hefur verið litið svo á að löggjafinn geti sett reglur um fjárhæð eignarnámsbóta, svo sem þau sjónarmið sem styðjast ber við þegar bætur eru ákveðnar. Með því má þó ekki fara gegn skýru ákvæði stjórnarskrár um fullt verð.
100. Í stað þess að fjalla um hvaða þýðingu krafan um fullt verð hefur er í frumvarpinu fyrst og fremst leitast við að nálgast umfjöllunarefnið um tjón kröfuhafa með þröngum hætti, á grundvelli reglna skaðabótaréttar.
101. Hafa verður í huga að þótt meginreglur skaðabótaréttar elgi við um tjón eignarnámsþola fer því fjarri að yfirfæra megi reglur skaðabótaréttar á bótaskyldu vegna eignarnáms.²⁹ Má sérstaklega nefna í því sambandi að ólíkt skaðabótum, sem ákveðnar eru eftir tjónsatvik, eru bætur fyrir eignarnám að öllu jöfnu ákveðnar áður en umráðataka eignar fer fram með tilheyrandi tjóni.³⁰ Hins vegar verður þessum meginreglum beitt sem fyrr segir, en með því er átt við að horfa þurfi til orsatengsla milli tjóns og eignarnáms, sem og að um sennilega afleiðingu af eignarnámi sé að ræða auk þess sem skylda til tjónstakmörkunar gildir, sbr. síðari umfjöllun. Lykilatriðið er að það fjárhagslega tjón eignarnámsþola sem ber að bæta tekur til þess verðmætis sem tekið er eignarnámi, *andlags eignarnámsins*, og er metið hverju sinni hvert eiginlegt andlag eignarnámsins er, en jafnframt á eignarnámsþoli rétt á bótum vegna *annars tjóns sem leiðir af eignarnámi*.³¹
102. Fyrirnefndar meginreglur skaðabótaréttarins geta komi til skoðunar við mat á því verðmæti sem er andlag eignarnáms, en í framkvæmd er það alla jafna ekki svo. Eru raunar einu dæmin úr framkvæmd sem fjallað hefur verið um í fræðiskrifum missir fjárhagslegra gæða sem leiða af eignarhaldi á jörð (beingreiðslur vegna greiðslumarks og ærgildi fullvirðisréttar) sem og bótakröfur sem miða við mögulega framtíðarnýtingu eignar sem ekki var orðin að veruleika þegar eignarnám fór fram en það er þá eignarnámsþola að sýna fram á að nýting sé líkleg eða fyrirsjáanleg.³²

²⁹ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 101-102.

³⁰ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 102.

³¹ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 102.

³² Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 190-191.

Rétt er að taka fram að ekkert slíkt á við hér, enda ljóst hvert markaðsverðmæti³³ skuldabréfanna er, á grundvelli þeirra skilmála sem um þau gilda og ríkisábyrgðar á efndum þeirra.

103. Nefna má í því sambandi að í tilviki eignarnáms fasteigna eru bætur yfirleitt ákvarðaðar í samræmi við markaðsverð fasteignarinnar, en þó getur einnig komið til bóta fyrir óhagræði sem eignarnám hefur í för með sér, að því gefnu að það leiði til fjártjóns.³⁴ Er markaðsverð tvímælalaust sú meginregla sem miða bera við þegar fullt verð er ákveðið þegar verðmæti eru yfirfærð frá eignarnámsþola til eignar-nema. Fyrir utan þá aðferð að ákvarða markaðsverð (einnig nefnd söluverðsaðferð) þá hefur einnig verið miðað við notagildisaðferð sem horfir til arðs sem eignin skilar eða gæti skilað. Í undantekningartilvikum er notast við enduröflunarverðsaðferð, það er hvað kostar að afla sér sambærilegrar eignar.
104. Áhugavert er að bera saman þá bótareglu sem frumvarpið setur fram við hefðbundnar aðferðir við ákvörðun eignarnámsbóta. Engin þessara aðferða hefur samsvörun við þá aðferð sem frumvarpið boðar, sem mætti einna helst líkja við að greiða hluta af fullu verði skuldabréfanna (verðbættan höfuðstól og áfallna vexti) og með þeim skilmálum að ávaxta skuli þann hluta til ákveðins tíma þannig að eignarnámsþoli afli sér sjálfur það sem upp á vantar (framtiðarávöxtun) til að fullt verð fáiist fyrir andlag eignarnámsins. Í því felst að ekki er ætlunin að láta fullt verð af hendi fyrir andlag eignarnámsins, þvert gegn 2. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Markaðsverðmæti skuldabréfanna er þekkt og framtiðarávöxtunin birtist einmitt í því. Þannig er rangt sem segir í athugasemdum með 7. gr. frumvarpsins að tjónið muni raungerast í framtíðinni, í það minnsta á það ekki við í tilviki skuldabréfa þeirra sem frumvarpið varðar fyrst og fremst.
105. Þar sem í öllum undirbúningi málsins og í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu er oft sinnis vísað til eingreiðsluhagræðis kröfuhafa af gjaldfellingu skuldabréfanna og greiðslu höfuðstóls og áfallinna vaxta í framhaldinu af því, er ástæða til að benda á að verðlagning skuldabréfanna á markaði tekur einmitt mið af þessu hagræði. Með öðrum orðum, verðlagning skuldabréfanna á hverjum tíma miðast við uppgreiðsluverðmæti þeirra að teknu tilliti til greiðslu verðbætts höfuðstóls og vaxta í framtíðinni, en þar sem uppgjör fer fram á viðskiptadegi er greiðsluflæðið núvirt. Hugmynd sú sem sett er fram í frumvarpinu um greiðslu lægri fjárhæðar en sem nemur markaðsverðmæti skuldabréfanna með ráðagerð um að kröfuhafinn ráðstafi þeim fjármunum til fjárfestinga er skili betri ávöxtun en skuldabréfin sjálf stenst af þeim sökum ekki.
106. Þá er allur samanburður við eingreiðslu bóta vegna tekjutaps manns í framtíð sökum líkamstjóns og frádrátt vegna ávöxtunarmöguleika þeirrar eingreiðslu á röngum forsendum byggt. Í tilviki skuldabréfa að tiltekinni fjárhæð, með fasta vexti og greiðslur á fyrirfram ákveðnum gjalddögum er framtíðargreiðsluflæði þekkt og beinlínis skilgreint í upphafi. Í tilviki líkamstjóns og skertrar starfsorku hafa hins

³³ Tekið skal fram að hugtakið markaðsverðmæti er í athugasemdum þessum notað um aðlagð markaðsverð skuldabréfanna við uppgjör. Með aðlöguðu markaðsverði er átt við núvirt framtíðargreiðsluflæði skuldabréfanna þar sem ávöxtunarkröfu tekur mið af ávöxtunarkröfu á markaði á verðtryggðar skuldbindingar íslenska ríkisins með áþekkan líftíma og skuldabréfin.

³⁴ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur I*, bls. 20.

vegar verið settar samræmdar reglur til að ákvarða fjárhæð skaðabóta þar sem framtíðargreiðslufleðið er háð mikilli óvissu. Hér er ólíku saman að jafna. Tjón vegna umráðasvipingar andlags eignarnáms er aldrei óvíst, þó mismunandi aðferðir geti gilt við útreikning þess, auk þess sem það raungerist ekki í framtíðinni heldur strax við umráðasvipinguna.

107. Þessu tengt vekur athygli að í almennum athugasemdum með frumvarpinu, 5. kafla, kemur fram í umfjöllun um ávöxtunarmöguleika á markaði, að til þess sé að líta að þegar „bætur vegna eignarnáms eru metnar á grundvelli notagildis skiptir meginmáli við hvaða vexti er miðað, þannig að eignarnámsþoli njóti áfram sama arðs af eign sinni og raunin var áður en til eignarnáms kom. Í þessu sambandi er álitæfni við hvaða vaxtafót skuli miðað.“ Ekki verður séð að þessi umfjöllun eigi sér nokkra samsvörun við þær aðstæður sem eru uppi í málinu. Meginreglan er sem fyrr segir að miða við markaðsverð, en eignarnámsþoli getur krafist bóta samkvæmt notagildisaðferð og ber þá sönnunarbyrði fyrir því að tjón hans sé að umfangi í samræmi við niðurstöður útreikninga á grundvelli þeirrar aðferðar.
108. Hér er ljóst hvaða arð andlag eignarnámsins á að bera, enda umsamið. Oftast myndi hins vegar arður af eign vera þáttur í markaðsverði og því um samskonar niðurstöðu að ræða hvort sem miðað er við markaðsverð eða notagildisaðferð og ætti það við hér. Þá er ranglega farið með þegar vísað er til þess að eignarnámsþoli njóti áfram sama arðs af eign sinni og raunin var áður en til eignarnáms kom. Andlag eignarnáms er ekki lengur í höndum eignarnámsþola og því ekki um það að ræða að hann njóti áfram arðs af henni. Þvert á móti er ætlunin að afhenda umbjóðendum okkar og öðrum skuldabréfaeigendum tiltekna fjármuni og eftirláta þeim að ávaxta þá í þeirri von að með því njóti þeir þess arðs sem þeir verða af á grundvelli eignarnáms. Slíkt á ekkert skylt við notagildisaðferð.
109. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu er lögð áhersla á það „grundvallaratriði“ þegar kemur að ákvörðun eignarnámsbóta að „ekki [sé] horft til fjárhagslegs ávinnings eignarnema af eignarnámi, svo sem þess arðs sem hann kann að njóta af þeirri framkvæmd sem er tilefni eignarnáms.“ Sjónum sé þess í stað beint að raunverulegu tjóni eignarnámsþola og er það aðgreint frá fyrirsjáanlegri auðgun eignarnemans. Hér birtist með glöggum hætti sú alvarlega hugsanaskekkja að ekki fari saman „sparnaður“ ríkisins af því að vanefna ábyrgð sína á skuldbindingum ÍL-sjóðs og tjón umbjóðenda okkar. Það stenst ekki líkt og áður hefur komið fram. Tilvísanir í frumvarpinu til H 45/2022 (Vatnsendi) og H 233/2011 (vatnsréttindi við Kárahnjúka) í þessu sambandi eru með öllu óviðeigandi. Staðreyndin er sú að í því tilviki sem hér um ræðir, öfugt við það sem á við í dómunum, er uppgjör skuldabréfanna *núllsummuleikur* þar sem tjón kröfuhafa helst í hendur við sparnað skuldarans eða ábyrgðarmannsins.
110. Í tilviki frumvarpsins beinist eignarnám að gagnkvæmum og fyrirfram skilgreindum réttindum og skyldum í tvíhliða réttarsambandi skuldabréfaeigenda og skuldara/ábyrgðarmanns en í nefndum dómum var hvorugu til að dreifa. Þar var deilt um það hvort eignarnámsþola bæri hlutdeild í ávinningi eignarnema sem hann kæmi til með að geta notið, umfram eignarnámsþola fyrir eignarnám, á grundvelli réttarsambanda við þriðju aðila í framtíðinni, t.d. kaupendur raforku eða lóðarréttinda. Staðreyndin er sú að í því tilviki sem hér um ræðir, öfugt við það sem

á við í dómunum, er uppgjör skuldabréfanna *núllsummuleikur* þar sem réttindi kröfuhafa haldast í hendur við skyldur skuldarans eða ábyrgðarmannsins. Af því leiðir jafnframt að tjón kröfuhafa helst í hendur við sparnað skuldara.

5.4.3 Sönnunarbyrði um tjón

111. Í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir að kröfuhafi beri sönnunarbyrði fyrir því að hann hafi orðið fyrir tjóni og hvert umfang tjóns hans er. Svo má vel vera. Í því sambandi er hins vegar óhjákvæmilegt að benda á að tjónið er þekkt allt frá töku ÍL-sjóðs til slitameðferðar. Markaðsverðmæti skuldabréfanna liggur nefnilega fyrir. Það samsvarar tjóni skuldabréfæigenda. Afmörkun tjónsins er því einföld og ekki háð neinum síðari atvikum. Sönnunarbyrði fyrir því að verðmæti skuldabréfanna sé annað og minna hvílir hins vegar á skuldara eða, eftir atvikum, ábyrgðarmanni.
112. Þó að almennt beri tjónþoli sönnunarbyrði fyrir umfangi tjóns ber hinn bótaskyldi ótvírætt sönnunarbyrði um hvort vanræksla á tjónstakmörkunarskyldu hafi aukið tjónið og þ.a.l. hvort leggja beri lægri bótafjárhæð til grundvallar.³⁵ Það er því ekki í samræmi við almennar reglur að velta þeirri sönnunarbyrði á kröfuhafa, þannig að honum beri að sanna að hann hafi gert allt sem með sanngirni hefði mátt ætlast til af honum til að takmarka umfang tjóns.

5.4.4 Tjónstakmörkun

113. Í frumvarpinu er sem fyrr segir gengið út frá skyldu til tjónstakmörkunar, í 4. mgr. 7. gr. þess, þannig að skuldabréfæigendum beri að ávaxta þá fjármuni sem þeir fá í hendurnar við uppgjör ÍL-sjóðs til lokagjalds skuldabréfaflokkanna. Þannig verði bætur ekki greiddar nema sú ávöxtun verði minni en sú framtíðarávöxtun sem þeir verða af vegna lagasetningarinnar. Áður hefur verið fjallað um að bótaregla frumvarpsins feli það í sér að ekki komi fullt verð fyrir eign skuldabréfæigenda. Auk þess er ástæða til að gera sérstakar athugasemdir við umfjöllun í frumvarpinu um skyldu til tjónstakmörkunar þegar um bótaskyldar eignarskerðingar er að ræða.

Reglur um tjónstakmörkun eiga ekki við

114. Óumdeilt er að eignarnámsþola er skylt að draga úr tjóni sínu eins og kostur er, og að í þeim efnum eigi við svipuð sjónarmið og í skaðabótarétti.³⁶ Slíkar reglur verða þó ekki heimfærðar á þær aðstæður sem hér eiga við. Þetta stafar af því að tjón umbjóðenda okkar og annarra skuldabréfæigenda stofnast við upphaf slita-meðferðar ÍL-sjóðs og er hægur leikur að staðreyna umfang tjónsins miðað við það tímamark. Tjónið liggur með öðrum orðum fyrir þá þegar.
115. Í framkvæmd eru engin dæmi þess, svo vitað sé um, að eignarnámsþola sé gert að ávaxta þann hluta verðsins sem hann fær greiddan við eignarnám og síðan verði metið árum og áratugum síðar hvort hann hafi með þeim ráðstöfunum fengið fullt verð greitt, sem er í raun það sem frumvarpið ráðgerir. Engin fræðileg stoð er heldur fyrir þeirri nálgun að sá hluti verðsins sem sé greiddur skuli ávaxtaður þannig að fullt verð fáið mögulega á endanum. Á sú nálgun á uppgjör sem frumvarpið ráðgerir

³⁵ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson: *Bótaréttur I*, bls. 432.

³⁶ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 191..

þannig ekkert skylt við tjonstakmörkunarreglur eins og þeim verður beitt í tilviki eignarnáms.³⁷

116. Þar fyrir utan er ekki samræmi milli umfjöllunar í frumvarpinu og almennra reglna skaðabótaréttar. Í riti Eiríks Jónssonar og Viðars Mús Matthíassonar, *Bótarétti I*, bls. 432-433 kemur fram að ekki eigi að taka tillit til tjonstakmörkunarráðstafana *nema víst sé hvaða árangur þær bera*. Er þar tekið sem dæmi að óvissa í þessum efnun leiði til þess að réttur tjonþola til bóta vegna líkamstjóns miðast við ástand hans fyrir endurhæfingu eða lækniáðgerð. Þessi krafa um áþreifanlegan og mælanlegan árangur samræmist ekki eftirfarandi skýringum frumvarpsdraganna, um almennt og hlutlægt mat á tjonstakmörkun:

„Af reglunni um skyldu til að takmarka tjon sitt leiðir að ekki myndi skipta máli hvernig einstökum kröfuhafa hefði í raun tekist til við að ávaxta greiðslu eftir að hann fengi hana í hendur, heldur hvernig honum **hefði átt að takast til miðað við stöðu sína, umfang rekstrar, aðgang að sérfræðipækkingu og öðrum atriðum að gættu því hvernig þeim sem mætti bera hann saman við hefði almennt gengið við ávöxtun fjár.**“ (Bl. 26.)

117. Í fræðiriti Karls Axelssonar og Ásgerðar Ragnarsdóttur, *Eignarnám*, er svo fjallað um tjonstakmörkunarreglur, eins og þær snúa við bótum vegna eignarnáms.³⁸ Kemur þar fram að fá dæmi séu um að reyni á tjonstakmörkunarreglur í framkvæmd um eignarnám. Nefna megi úrskurð matsnefndar eignarnámsbóta frá 7. desember 1981 en í því tilviki taldi landeigandi æðarvarp hafa minnkað vegna veglagningar í kjölfar eignarnáms. Sagði í úrskurðinum að aðeins hefði verið um tímabundið tjon að ræða sem unnt hefði verið að ná upp að fullu á tveggja til þriggja ára tímabili með alúð. Þá er í fræðiritinu vísað til úrskurðar nefndarinnar frá 28. maí 1991 en í því tilviki var krafist bóta vegna jarðrasks og átroðnings þar sem girðingar hefðu verið felldar án þess að halda búpeningi frá túni viðkomandi jarðar. Fallist var á að tjon hefði átt sér stað en bætur dæmdar lægri en ella þar sem eignarnámspoli hefði ekki gert eðlilegar ráðstafanir til að draga úr tjóninu. Er vísað til þessara úrskurða í frumvarpinu en af þeim eru dregnar rangar ályktanir, efnislega á þann veg að ekki verði fullyrt um tjon kröfuhafa verði frumvarpið að lögum.³⁹
118. Þannig hafa tjonstakmörkunarreglur verið taldar eiga við í framkvæmd þegar um er að ræða tjon sem eignarnám veldur, og því á öðru en því sem er beinlínis numið eignarnámi, það er sjálfu andlagi eignarnámsins. Engin dæmi eru um, svo vitað sé, að tjonstakmörkunarreglum hafi verið beitt við ákvörðun á því sem greiða skal fyrir það sem er beinlínis numið eignarnámi. Er það rökrétt, enda skal greiða tiltekið verð fyrir það sem er beinlínis numið eignarnámi, sem eftir það verður í eigu eignarnemans sjálfs og því ekki um það að ræða að horfa til tjóns á þeirri eign. Þá eru

³⁷ Bæta má því við að í skaðabótarétti gildir að tjonþola er eingöngu skylt að grípa til ráðstafana sem eru skynsamlegar og augljósar á því augnabliki sem hættu steðjar að, eða tjónsatburður er orðinn, og af honum verður ekki krafist að hann leggi sig í hættu. Sjá Eiríkur Jónsson og Viðar Mús Matthíasson: *Bótaréttur I*, bls. 432. Hér eru aðstæður augljóslega aðrar.

³⁸ Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 191-192.

³⁹ Auk þess er í frumvarpinu vísað til þriðja úrskurðarins, sem einnig má finna í neðanmálsgrein í fræðiritinu. Sá úrskurður varðar förgun sauðfjár í samræmi við ákvörðun ráðherra og bótakröfu vegna hreinsunar fjárhúsa, sem nefndin taldi að nýta hefði mátt þann tíma í sem sparaðist vegna sauðleysisins. Var þannig ekki um eignarnám að ræða, eins og höfundar benda á í neðanmálsgreininni.

aðrar og sérstakar aðferðir við að ákvarða það sem greiða skal fyrir það sem er beinlínis numið eignarnámi, en sem fyrr segir er þá meginregla að horfa til markaðsvirðis eignarnámsandlagsins. Annað skaðabótaskylt tjón getur hins vegar orðið vegna eignarnáms, og verður að líta svo á að þá eigi tjónstakmörkunarreglur við, a.m.k. ef tekið er mið af framkvæmd.

119. Þá er til þess að líta að við tímamark við ákvörðun eignarnámsbóta hefur verið talið að miða beri við umráðatöku eignarnema.⁴⁰ Við það má bæta að í riti sínu *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*, bls. 508, tekur Björg Thorarensen það fram að ekki sé skylt að afhenda eign, sem tekin er eignarnámi, nema bætur séu greiddar eða fullnægjandi trygging sett fyrir greiðslu þeirra en sú meginregla er lögfest í 14. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Þar kemur einnig fram að við ákvörðun eignarnámsbóta beri að miða við staðgreiðslu og almennt við það tímamark sem eignarnámsmati lýkur, sbr. H 1983:1538. Meginreglan varðandi ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta sé sú að bæta skuli verðgildi eignarinnar fyrir eignarnámsþola á þeim tíma sem eignarnámið fer fram. Í því sambandi sé eðlilegast að miða við gangverð eignarinnar, nema eignarnámsþoli sanni að notagildi hennar fyrir hann sé meira.
120. Sú staðreynd að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að beðið verði með bótauppgjörið þar til á lokagjalddaga skuldabréfanna, og blanda svo ranglega tjónstakmörkunarskyldu inn í það, sýnir þannig enn betur að ætlunin er ekki að greiða fullt verð fyrir hið eignarnumda. Sé litið til reglna skaðabótaréttar þá má jafnframt benda á að þessi bið stríðir gegn almennum reglum fjármunaréttar, sbr. það sem fram kemur í skrifum Eiríks Jónssonar og Viðars Más Matthíassonar, *Bótarétti I*, bls. 447, þar sem eftirfarandi kemur fram: „Almenna reglan er sú að skaðabótakrafan stofnast þegar hin bótaskylda háttsemi á sér stað. [...] Almenna reglan er einnig sú að gjalddagi skaðabótakröfunnar er miðaður við sama tímamark. Af þessu leiðir að oftast fer stofnunartími kröfunnar og gjalddaginn saman. [...] Meginreglan um að skaðabótakrafan stofnist við tjónsatburð felur það í sér að tjónþoli getur sett fram kröfuna strax og unnt er að ákvarða fjárhæð hennar. Þá getur hann raunar höfðað mál til viðurkenningar á bótaskyldu fyrr, að tilteknum skilyrðum uppfylltum“. Hér er enginn vandi á höndum við að ákvarða fjárhæð kröfunnar, enda liggur markaðsverðmæti skuldabréfanna fyrir. Tjónsatvikið verður ekki einungis þá, eins lagt er til grundvallar í frumvarpinu, heldur raungerist tjónið líka þá þegar.
121. Þá er rétt að nefna umfjöllun í frumvarpinu um 4. mgr. 7. gr. þess um að allar greiðslur frá öðrum sem kröfuhafinn hefði með réttu getað fengið miðað við eðli kröfunnar ættu að geta komið til frádráttar. Er þar vísað til fjögurra dóma Hæstaréttar. Eiga dómarnir það sammerkt að varða frádrátt frá bótum vegna slysa. Ekki verður séð að nein tengsl séu á milli þeirrar aðstöðu og því sem hér er uppi, enda ekki um það að ræða að skuldabréfaeigendur fái greiðslur frá öðrum vegna þess tjóns sem þeir munu verða fyrir. Þvert á móti leiðir af fyrirhugaðri lagasetningu að þær greiðslur sem þeir hefðu annars fengið frá öðrum við vanefndir ÍL-sjóðs, það er frá íslenska ríkinu á grundvelli ríkisábyrgðar, verða takmarkaðar við verðbættan höfuðstól og áfallna vexti.

⁴⁰ Eignarnámsþoli nýtur þó verðhækkana ef langur tími líður þar til uppgjör á sér stað. Sjá til hliðsjónar Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 199.

Forsendur um tjónstakmörkun byggðar á misskilningi

122. Hér að framan hefur verið útskýrt að almennar reglur um tjónstakmarkanir verði ekki heimfærðar á þær aðstæður sem hér eiga við. Þetta stafir af því að tjón skuldabréfaeigenda stofnast við upphaf slitameðferðar ÍL-sjóðs og er hægt leikur að staðreyna umfang þess miðað við það tímamark. Tjónið liggur með öðrum orðum fyrir þá þegar. En jafnvel þótt tjónstakmörkunarreglur ættu hér við eru forsendur þær sem fram koma í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu um kröfur til slíkra ráðstafana á misskilningi byggðar að því er virðist. Þannig sýnist í frumvarpinu við það miðað að umbjóðendum okkar og öðrum skuldabréfaeigendum verði gert skylt að takmarka tjón sitt, sem stafar af töpuðu greiðsluflæði af ríkistryggðu skuldabréfi, með ráðstöfun þeirra fjármuna sem til hrökkva við slitameðferð ÍL-sjóðs, til fjárfestinga í öðrum og áhættusamari fjármálagerðum. Það stenst ekki. Svo öllu sé til haga haldið skal það nánar útskýrt.
123. Í upphafi þeirrar umfjöllunar er mikilvægt að áréttast að í skaðabótarétti gilda þau almennu sjónarmið að skylda tjónþola, þegar kemur að því að takmarka tjón sitt, stendur aðeins til þess að gera það sem *sanngjarn* er að ætlast til. Honum er eingöngu skylt að grípa til ráðstafana sem eru *skynsamlegar og augljósar* á því augnabliki sem hætta steðjar að, eða tjónsatburður er orðinn, og af honum verður *ekki krafist að hann leggi sig í hættu*.⁴¹
124. Aukinheldur er vert að hafa í huga að um fjárfestingar lífeyrissjóða gilda ríkar takmarkanir að lögum, sbr. VII. kafli laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Á stjórn lífeyrissjóðs hvílir sú skylda að móta og kunngefa fjárfestingarstefnu fyrir sjóðinn og einstakar deildir hans og ávaxta fé sjóðsins innan þeirra marka. Við ákvörðun fjárfestingarstefnu skal horft til lögbundinna atriða sem eiga misjafnlega við í hverju tilviki um sig, t.d. aldurssamsetningar sjóðfélaga og annarra tryggingafræðilegra þátta sem hafa áhrif á skuldbindingar. Fjárfestingarheimildir eru því ólíkar milli einstakra sjóða og sjóðsdeilda. Í sumum tilvikum eru þær takmarkaðar við örugga eignaflokk sem ætlað er að veita lágmarkstryggingavernd. Samkvæmt þessu eru aðstæður og svigrúm ólíkra sjóða til fjárfestinga, og þar með tjónstakmörkunar, mismunandi. Þegar af þeirri ástæðu er afar erfitt að sjá það fyrir sér að kröfur 7. gr. frumvarpsins til tjónstakmörkunar verði samræmdar fyrir „fagfjárfesta“ líkt og ráð virðist fyrir gert í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu. Óhjákvæmilegt verður að líta til aðstæðna í hverju tilviki um sig.
125. Hitt er síðan það, að slitameðferð ÍL-sjóðs hefði það í för með sér að umbjóðendur okkar yrðu sviptir kröfuréttindum í formi ríkistryggðra skuldabréfa með föstum vöxtum sem bera jafnar verðtryggðar afborganir, tvær á ári, næstu tíu og tuttugu árin. Skynsamlegt og augljóst væri því af þeirra hálfu að takmarka tjón sitt vegna slitameðferðarinnar með því að fjárfesta þeim fjármunum sem ganga til þeirra við slitin í sambærilegum verðbréfum á markaði. Í því sambandi er ekki um annan kost að ræða en að fjárfesta í verðtryggðum skuldabréfum í íslenskum krónum gefnum út af aðila með lágmarkslíkum á vanefnd. Þar kemur aðeins einn útgefandi til greina: íslenska ríkið. Þetta stafar af því að aðrir útgefendur í íslenskum krónum hafa mun lakara lánshæfi og fjármálagerðum sem þeir eru útgefendur að fylgir meiri

⁴¹ Sjá Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson: *Bótaréttur I*, bls. 430.

áhætta. Mögulega kæmi til álita að líta einnig til skuldabréfa innlendra banka en nýleg dæmi um greiðsluþrot þeirra útilokar ljóslega þann möguleika. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að aðrir opinberir aðilar sem njóta ríkisábyrgðar kunni að verða teknir til slitameðferðar og þeir þannig einnig vanefnt skuldbindingar sínar. Þeir koma því varla til greina sem útgefendur skuldabréfa til að takmarka tjón. Niðurstaðan er því sú að eini kosturinn í stöðunni sem er *skynsamlegur og augljós* og felur ekki í sér að umbjóðendur okkar „leggi sig í hættu“, eru verðtryggð ríkisskuldabréf í íslenskum krónum.

126. Á markaði í dag eru fjögur ríkisskuldabréf með lokagjalddaga árin 2026, 2030, 2033 og 2037. Öll bera þau lágar árlegar vaxtagreiðslur og greiðslu höfuðstóls á lokagjalddaga. Ekki er því unnt að tryggja nákvæmlega sama greiðsluflæði og af íbúðabréfum með öðrum bréfum á markaði í dag. Sér í lagi geta t.d. eigendur íbúðabréfs með lokagjalddaga árið 2044 ekki tryggt sér verðtryggðar greiðslur allt til þess tíma eins og íbúðabréfið hefði ella tryggt þeim. Vegna þessa geta ráðstafanir sem kröfuhafar grípa til eftir slitin ekki takmarkað tjón þeirra að fullu. Fyrir skuldabréfafjárfesta skiptir þó meðaltími greiðslna af skuldabréfum að jafnaði einna mestu máli og með því að fjárfesta í ríkisskuldabréfum með sama meðaltíma og íbúðabréfin gætu þeir takmarkað tjón sitt að langmestu eða öllu leyti.
127. Meðaltími íbúðabréfa með lokagjalddaga 2034 er um fimm ár og meðaltími íbúðabréfa með lokagjalddaga 2044 um níu ár, en meðaltími ríkisskuldabréfanna er á bilinu tvö til 12 ár. Umbjóðendur okkar gætu því fjárfest greiðslum úr slitunum í tveimur eða fleiri ríkisskuldabréfum og þannig búið til safn skuldabréfa með sama meðaltíma og hvort íbúðabréf. Þeir hefðu einnig nokkuð svigrúm til að láta greiðsluflæðið falla sem best að sínum þörfum. Með þessum hætti gætu þeir takmarkað tjón sitt vegna slitanna. Eftir stæði þó alltaf að greiðslur til kröfuhafa við slitin gætu ekki gert þá fyllilega jafnsetta og áður þar sem greiðslurnar næmu eingöngu höfuðstólsvirði íbúðabréfanna.
128. Hinn 1. nóvember sl. hefði safn ríkisskuldabréfa með sama meðaltíma og íbúðabréfa með lokagjalddaga 2034 borið um 3,0% ávöxtun út líftímann og safn skuldabréfa með sama meðaltíma og íbúðabréf með lokagjalddaga 2044 um 2,8% ávöxtun út líftímann. Hvorugt safnið hefði því náð þeirri 3,75% ávöxtun (eða 3,79% virkri ársávöxtun) sem íbúðabréfin kveða á um. Mismunurinn er um 4% af höfuðstólsvirði styttri bréfanna og um rúm 9% af höfuðstólsvirði lengri bréfanna sem hefði verið núvirði tjóns eigenda íbúðabréfa vegna slitanna hinn 1. nóvember.
129. *Takmörkun tjóns með öðrum fjárfestingarkostum.* Í 7. gr. frumvarpsins er sérstaklega tiltekið að tjón kröfuhafans geti orðið vegna mismunar á annað hvort „þeirri ávöxtun eða öðrum tekjum sem hann í raun aflaði eða hefði getað aflað“. Með þessu orðalagi er látið að því liggja að hugsanlegt væri að skoða eftir á hvernig kröfuhafanum tókst að takmarka tjón sitt með því að fjárfesta greiðslum sem hann fékk við slitin. Þá er líklega átt við fjárfestingu í öðrum eignum en verðtryggðum ríkisskuldabréfum því ekki er þörf á að skoða ávöxtun af verðtryggðum ríkisskuldabréfum eftir á ef tjón er takmarkað með fjárfestingu í slíkum bréfum með framangreindum hætti. Vissulega standa fjölmargir aðrir fjárfestingarkostir kröfuhöfum til boða til að fjárfesta greiðslum sem þeir fá við slitin. Engir aðrir fjárfestingarkostir en verðtryggð ríkisskuldabréf í íslenskum krónum eru hins vegar eins vel fallnir til

þess að takmarka tjón kröfuhafa. Með fjárfestingu í öðrum fjárfestingarkostum myndu þeir alltaf takast á hendur einhverja áhættuþætti sem ekki eru tengdir íbúðabréfum og gætu þannig aukið við tjón sitt í stað þess að takmarka það.

130. Sem dæmi má nefna kröfuhafa sem ákvæði að takmarka tjón sitt með fjárfestingu í óverðtryggðum íslenskum ríkisskuldabréfum. Óverðtryggð bréf bera að jafnaði hærri vexti en verðtryggð. Hugsanlegt er að óverðtryggð bréf muni skila kröfuhöfum betri ávöxtun næstu tíu eða tuttugu ár en verðtryggð bréf og þannig gæti kröfuhafinn takmarkað tjón sitt enn frekar en þau 4% eða 9% af höfuðstólsvirði sem tjónið var metið hér að framan. Á hinn bóginn standa þó einnig talsverðar líkur til þess að ávöxtun óverðtryggðra skuldabréfa verði lakari en verðtryggðra, t.d. ef verðbólga reynist há á tímabilinu, og þá verður tjónið enn meira en matið hér að framan.
131. Annað dæmi um fjárfestingarkost gæti verið verðtryggð skuldabréfaútgáfa íslenskra banka, til tíu eða tuttugu ára. Arion banki hf. gaf í lok árs 2022 út verðtryggt víkjandi skuldabréf með lokagjaldþaga árið 2033 en með uppgreiðsluheimild frá og með árinu 2028. Bréfið seldist á um 5% ávöxtunarkröfu sem er nokkuð yfir vöxtum íbúðabréfa. Við fyrstu sýn gæti það skuldabréf því virst góður fjárfestingarkostur til takmörkunar tjóns kröfuhafa ÍL-sjóðs þar sem það lofar hárri verðtryggðri ávöxtun allt til ársins 2033. Að öllu óbreyttu ætti ávöxtun fjárfesta af því bréfi að vera nokkuð hærri en af íbúðabréfum og gæti jafnvel eytt tjóni eigenda íbúðabréfa með lokagjaldþaga 2034 vegna slita ÍL-sjóðs að fullu. Hins vegar myndu fjárhagserfiðleikar Arion banka hf. gerbreyta þeirri stöðu og gætu jafnvel þýtt altjón fyrir kröfuhafa sem hefði ætlað að nýta það bréf til tjónstakmörkunar. Ekki er langt síðan að slíkt altjón varð af víkjandi skuldabréfum forvera Arion banka hf. og reyndar annarra íslenskra banka einnig.
132. Þessi tvö einföldu dæmi um hversu illa tiltölulega áhættulitlir fjárfestingarkostir henta til takmörkunar tjóns af missi verðtryggðra skuldabréfa í krónum með ábyrgð íslenska ríkisins sýna *a fortiori* að áhættusamari fjárfestingarkostir s.s. hlutabréf eða fjárfestingarkostir í öðrum myntum, eru enn varhugaverðari til takmörkunar tjóns. Sýnist því óþarft að ræða þá nánar enda verður sú krafa ekki gerð til umbjóðenda okkar um tjónstakmörkun eftir almennum reglum að þeir taki á sig áhættu umfram þá sem fylgdi hinum eignarumdu skuldabréfum.
133. Hafa þarf einnig í huga að vænt ávöxtun eða ávöxtunarkrafa íbúðabréfa hefur á hverjum tíma ávallt verið tiltölulega lág í samanburði við aðra fjárfestingarkosti. Fjárfestar hafa almennt ekki fjárfest í íbúðabréfum til að fá háa ávöxtun heldur oftast til að draga úr áhættu og minnka sveiflur í ávöxtun á eignasafni sínu þótt vissulega séu frá því undantekningar. Fyrir umbjóðendur okkar eru íbúðabréf mikilvægur þáttur í fjárfestingastefnu þar sem þau teljast til áhættulítilla eigna sem fremur þjóna þeim tilgangi að draga úr sveiflum og verjast áhættu gagnvart verðtryggðum skuldbindingum en að skila verulegri ávöxtun. Sumir þeirra hafa jafnvel þá fjárfestingarstefnu að fjárfesta eingöngu í skuldabréfum útgefnum af opinberum aðilum eða öðrum útgefendum með hátt lánshæfismat. Af þeim sökum einnig er einfaldlega ekki raunhæft að ætla umbjóðendum okkar eða öðrum skuldabréfaeigendum að takmarka tjón sitt með því að fjárfesta í öðrum eignum.

134. Í þessu sambandi skal einnig tekið fram að sú krafa verður heldur ekki gerð til umbjóðenda okkar að þeir leitist við að takmarka tjón sitt með því að fjárfesta þeim fjármunum sem fást við slitameðferðina í dreifðu eignasafni verðbréfa og freista þess þannig að ná sömu eða betri ávöxtun heldur en þeir hefðu haft samkvæmt skuldabréfunum. Þetta stafar af því að skuldabréfin mynda nú þegar hluta af dreifðum eignasöfnum og þjóna þar einmitt þeim tilgangi að jafna sveiflur og draga úr áhættu líkt og áður segir. Umbjóðendur okkar eru knúnir til að fylla skarðið sem eignarsviptingin skilur eftir sig. Það verður ekki gert nema með fjárfestingum í fjármálagerningum með sambærilegt áhættusnið og áþekkan greiðsluferil.
135. Ákvæðum 7. gr. frumvarpsins er augljóslega ætlað að þjóna þeim tilgangi að draga úr hugsanlegum bótakröfum á hendur íslenska ríkinu og við það miðað að vel gangi að ávaxta það fé sem kröfuhafar fá við slitin. Í því samhengi virðist hins vegar gleymast að ef aðgerðir kröfuhafa reynast illa gæti sú fyrirætlan hæglega snúist upp í andhverfu sína. Í öllu falli felur ákvæðið í sér verulega fjárhagslega óvissu og áhættu fyrir ríkissjóð.⁴² Hvað sem því líður má ljóst vera að reglur skaðabótaréttar um tjónstakmörkun gera ekki ríkari kröfur til umbjóðenda okkar en svo að þeir geri það sem *sanngjarn* er að ætlast til af þeim. Þeim er eingöngu skylt að grípa til ráðstafana sem fela í sér *skynsamleg og augljós viðbrögð* við því að glata verðtryggðum skuldabréfum með ríkisábyrgð og greiðsluflæði til ákveðins tíma án þess að taka *áhættu* umfram það sem slíkum verðbréfum fylgir. Þar sem við blasir samkvæmt athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu að annar mælikvarði verði lagður á ráðstafanir tjónþola til tjónstakmörkunar fullnægir bótaregla 7. gr. ekki áskilnaði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um að fullt verð komi fyrir eign sem látin er af hendi, það er jafnvel þó fallist yrði á að tjónstakmörkunarreglur ættu yfirhöfuð við.

5.5 Meðalhóf

5.5.1 Eignarnám og greiðsla bóta

136. Sem fyrr segir myndi slitameðferð ÍL-sjóðs samkvæmt frumvarpinu fela í sér eignarnám á kröfum skuldabréfaeigenda að því marki sem þeir fengju ekki fullar efndir í samræmi við skilmála skuldabréfanna, þ.m.t. samningsbundna vexti til lokagjalddaga. Sú niðurstaða er í samræmi við framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, sem hefur talið lög sem svipta kærendur kröfuréttindum sínum með afturvirkum hætti fela í sér eignarsviptingu í skilningi 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka 1 við MSE.⁴³
137. Við mat Mannréttindadómstólsins á því hvort slíkar eignarsviptingar standist kröfur mannréttindasáttmálans um meðalhóf ræður úrslitum hvort greiddar séu bætur í eðlilegu samræmi við verðmæti eignarinnar á þeim tíma sem eignarsviptingin fer fram, þar með talið verðmæti vegna framtíðartekna af hinu eignarnumda.⁴⁴

⁴² Í því samhengi skal fram tekið að íslenska ríkið ber þar áhættu sem ekki stendur í eðlilegu samhengi við mögulegan ávinning. Þetta stafar af því að ríkið nýtur ekki góðs af ávöxtun skuldabréfaeigenda umfram það sem leitt hefði af skuldabréfunum sjálfum ef ekki hefði komið til slita ÍL-sjóðs. Á sama tíma ber ríkið hins vegar alla áhættu af lægri ávöxtun.

⁴³ Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 4. útg., bls. 1233-1234.

⁴⁴ Guðrún Gauksdóttir: „Þýðing réttarfarsúrræða og reglna um málsmeðferð við skýringu 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 212, D.J. Harris o.fl.: *Harris, O'Boyle*

Útgangspunkturinn í framkvæmd dómstólsins er sá að greiða beri fullar bætur nema sérstakar aðstæður réttlæti aðra niðurstöðu. Þá teljast bætur aðeins fullnægja þessari kröfu að þær séu greiddar innan hæfilegs tíma frá eignarsviptingu.⁴⁵ Sé eignarsvipting ekki framkvæmd í samræmi við þessar kröfur um fjárhæð og tímamark greiðslu telst hún þá þegar ekki standast kröfu mannréttindasáttmálans um meðalhóf.

138. Líkt og áður er rakið myndu slit ÍL-sjóðs í samræmi við reglur frumvarpsdraganna aðeins þjóða skuldabréfaeigendum bætur fyrir hluta þeirra eignarréttinda sem þeir yrðu sviptir á því tímamarki og þeim síðan falið að ávaxta þær uns bæturnar teldust fullar, með möguleika á að krefja ríkið um rest á upphaflega umsömdum lokagjalddaga, mörgum árum síðar. Raunar er gengið svo langt í athugasemdum með frumvarpinu að ganga út frá því að engar bætur muni þurfa að greiða á því tímamarki:

„Í ljósi eingreiðsluhagræðis og að gættri skyldu til að takmarka tjón sitt með því að nýta þá ávöxtunarmöguleika, sem fyrir hendi eru, virðist þó mega ætla að kröfuhafar verði í það minnsta eins settir og þeir hefðu orðið ef efndir hefðu farið fram í samræmi við upphaflega skilmála krafna þeirra.“

139. Þar sem ekki stendur til að greiða bætur þegar við uppgjör í samræmi við markaðsverðmæti hinna ónýtu skuldabréfa myndu þessar fyrirætlanir ekki standast meðalhófskröfur mannréttindasáttmálans um fjárhæð og tímamark greiðslu. Hins vegar eru fleiri sjónarmið um meðalhóf sem hníga í sömu átt sem tilefni er að rekja hér.

5.5.2 Markhæfni og rök að baki eignarskerðingu

140. Stjórnskipuleg meðalhófsregla íslensks réttar hefur verið talin fela í sér að réttindaskerðing þurfi að byggja á lögmætu markmiði og jafnframt þurfi hún að vera til þess fallin að ná því markmiði.⁴⁶

& Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, 3. útg., bls. 888-889 og European Court of Human Rights: *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, 2022, bls. 36-37.

⁴⁵ Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 4. útg., bls. 1229-1230 og European Court of Human Rights: *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, 2022, bls. 37. Í dæmaskyni um fullar bætur má benda á niðurstöðu Mannréttindadómstólsins í máli *Kahyaoglu o.fl. gegn Tyrklandi* frá 31. maí 2016 þar sem bætur sem svöruðu til 93% af markaðsvirði eignar töldust ekki fullnægjandi.

⁴⁶ Kári Hólmur Ragnarsson: „Allt kann sá er hófið kann – Um inntak stjórnskipulegrar meðalhófsreglu“, *Tímarit Lögréttu*, 1. tbl. 2017, bls. 150. Sjá t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 220/2005 þar sem algert bann við tóbaksauglýsingum var dæmt andstætt 75. og 73. gr. stjkskr.: „Með lögum nr. 95/2001 var mælt fyrir um margvíslegar hömlur við meðferð tóbaks í þeirri viðleitni að sporna enn frekar gegn tóbaksreykingum en áður. Var nokkurra þeirra getið í III. kafla að framan. Ein þeirra ráðstafana, sem gripið var til, var bann við því að hafa tóbak sýnilegt á sölustöðum, sbr. 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002. Ekki er fram komið að áður hafi verið gerðar nokkrar rannsóknir á því hve líklegt slíkt bann væri til þess að gagnast í reykingavörnum, hvort heldur væri eitt sér eða samhliða öðrum ráðstöfunum. Ekki var um það að ræða að unnt væri að styðjast við reynslu annarra þjóða í því efni. Þótt gagnáfrýjandi hafi lagt fram í málinu gögn, sem sýna að frá miðju ári 2001 hafi dregið úr tóbaksreykingum landsmanna, 15 ára og eldri, frá því að vera um 24% niður í um 20% á miðju ári 2005, hefur ekki verið sýnt fram á að þetta verði rakið til banns við því að hafa tóbaksvörur sýnilegar á sölustöðum frekar en til annarra ráðstafana.“

141. Í fyrri umfjöllun um almenningsþörf í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar var komist að þeirri niðurstöðu að frumvarpið stefndi ekki að lögmætu markmiði, þar sem það þjónaði beinlínis þeim tilgangi að koma íslenska ríkinu undan því að efna gildar samningsskuldbindingar sem stofnað var til á einkaréttarlegum grundvelli. Öðrum þæði er frumvarpinu ætlað að eyða óvissu fyrir skuldabréfaeigendur og fjármálamarkaðinn vegna uppgjörs á skuldbindingum ÍL-sjóðs.
142. Hin fyrirhugaða lagasetning er hins vegar hvorki til þess fallin að þjóna fjárhagslegum hagsmunum ríkissjóðs né eyða óvissu fyrir skuldabréfaeigendur og fjármálamarkaðinn, líkt og rakið hefur verið í 4. kafla (*frumvarpið ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum: neikvæð áhrif á fjármál ríkisins, óvissa um uppgjör og stöðuröskun á fjármálamarkaði*). Ekki aðeins er það svo að lög á grundvelli frumvarpsdraganna væru illa til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, heldur hefðu þau beinlínis öfug áhrif og myndu vinna gegn þessum sömu markmiðum. Frumvarpið skortir því markhæfni.

5.5.3 Sanngjörn málsmeðferð og réttaróvissa

143. Við beitingu meðalhófsreglunnar í málum um eignarskerðingar hefur Mannréttindadómstóll Evrópu gert kröfu um skýrar og greiðar leiðir til að leysa úr ágreiningi, m.a. um það hvort bætur skuli greiddar. Ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu fela í sér áskilnað um virk réttarfarsúrræði aðila til tryggingar því að eignarréttur hans sé virtur.⁴⁷
144. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsdraganna verður skuldabréfaeigendum ekki unnt að hafa uppi kröfu vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar þegar við slitin, heldur aðeins eftir upphaflega umsaminn lokagjalddaga fjárkröfunnar. Með öðrum orðum verða eftirstöðvar fullra bóta ekki gjaldkræfar fyrr en árin 2034 og 2044 í tilviki skuldabréfaflokka sem hafa lokagjalddaga þau ár þótt tjón umbjóðenda okkar muni liggja fyrir þegar við slit ÍL-sjóðs.
145. Augljóst er að með þessari reglu, verði henni beitt samkvæmt efni sínu, verður skuldabréfaeigendum gert ókleift í lengri tíma að bera réttindi sín og skyldur undir dómstóla í samræmi við 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. MSE. Þeir yrðu þannig sviptir raunhæfum og virkum réttarfarsúrræðum til að fá fullar bætur vegna eignarnámsins með atbeina dómstóla ef reglan yrði að veruleika og henni framfylgt, og það þótt allar forsendur væru til slíkrar úrlausnar allt frá töku ÍL-sjóðs til slita. Skuldabréfaeigendur væru þá í langvarandi óvissu um hvort og hvernig þeir fengju raunverulegt tjón sitt bætt að ófyrirsynju. Slíkt samrýmist ekki málsmeðferðarkröfum mannréttindasáttmálans við meðalhófsmat.⁴⁸

5.5.4 Sanngjarnt jafnvægi milli almannahagsmuna og einkahagsmuna

146. Í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um eignarskerðingar hefur verið talið felast í kröfunni um meðalhóf að réttlátt jafnvægi ríki á milli almannahagsmuna og grundvallarréttinda einstaklingsins. Þessu jafnvægi verður ekki náð ef aðili þarf að

⁴⁷ Guðrún Gauksdóttir: „Þýðing réttarfarsúrræða og reglna um málsmeðferð við skýringu 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 222.

⁴⁸ Sjá einnig H 1966:54.

bera einstaklingsbundna og óhóflega byrði.⁴⁹ Við mat á því hefur verið litið til umfangs eignarskerðingar, tímalengdar aðgerða og óvissuástands kæranda.⁵⁰

147. Verði frumvarpið að veruleika munu eigendur tiltekinna skuldabréfa verða fyrir tugmilljarða tjóni sem fengist að miklu leyti ekki bætt fyrr en í fyrsta lagi 2034 og 2044 og reyndar undir hælinn lagt hvort þær bætur muni svara til raunverulegs tjóns þeirra eins og bótaregla 7. gr. er úr garði gerð, sbr. það sem áður segir. Þótt löggjöfin sé í orði kveðnu almenn er ljóst af aðdraganda og efni athugasemda með frumvarpinu að tilefni þeirra og tilgangur er sértækur. Þannig bar áformaskjal um frumvarpið heitið „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“, auk þess sem í almennum athugasemdum með því er skírskotað 48 sinnum til ÍL-sjóðs og raunar viðurkennt þar að almenn löggjöf um slit ógjaldfærra opinberra aðila hentaði betur vegna vafasamrar ásýndar sértækari nálgunar, þrátt fyrir efasemdir um gagnsemi í öðrum tilvikum. Þannig segir í frumvarpinu:

„Áleitnar spurningar gætu vaknað um hvort samrýmanlegt sé stjórnarskrá að beina slíkri lagasetningu gagnert að einu afmörkuðu tilviki hverju sinni sem á reynir, þ.e.a.s. að einum tilteknum opinberum aðila sem skuldara og kröfuhöfum hans. Að teknu tilliti til þess að lög eru í eðli sínu almenn og að því gættu að leiða má rök að því að í framtíðinni geti verið þörf lagafyrirmæla um slit og skuldauppgjör ógjaldfærra opinberra aðila, sem ríki og sveitarfélög standa í einfaldri ábyrgð fyrir, hefur sú leið verið valin í frumvarpinu að leggja til setningu almennra reglna í stað sértækra. / Þótt ætla megi að ekki muni oft koma til beitingar reglna frumvarpsins verði það að lögum, sýnir fjárhagsstaða ÍL-sjóðs og sá margvíslegi vandi sem hún hefur skapað að þörf er skýrra lagareglna um hvernig standa skuli að slitum og skuldauppgjöri stofnana og fyrirtækja sem falla undir gildissvið frumvarpsins. [...] Loks verður það að teljast kostur almennra lagareglna í stað sértækra að þær fyrirnefndu fela í sér leikreglur sem við eiga hverju sinni sem á reynir. Í sértækri lagasetningu felst á hinn bóginn inngrip ríkisins í formi lagasetningar í efni nánar tilgreindra fjárhagslegra skuldbindinga sem ríkið sjálft eða sveitarfélag ber ábyrgð á að efndar séu í samræmi við efni sitt. Sú staða er til þess fallin að valda tortryggni og sá efasemdum um lögmætan tilgang lagasetningarinnar.“ (Bls. 9.)

148. Frumvarpið er sem sagt sett fram vegna fjárhagsvanda ÍL-sjóðs til höfuðs skýrt afmörkuðum og virkum kröfuréttindum ákveðins hóps skuldabréfaeigenda. Er enda ekkert vikið að hugsanlegum áhrifum þeirra á aðra opinbera aðila í athugasemdum með frumvarpinu. Í þessu tilliti er nærtækt að benda á eftirfarandi umfjöllun í álitargerð Róberts R. Spanó frá 4. desember 2022:

„Ég tel rétt í þessu sambandi að benda á það að samkvæmt dómaframkvæmd MDE verður **ekki aðeins litið til forms eða útfærslu þeirrar lagasetningar á ytra borði** sem liggur til grundvallar eignarnámi. Þótt leitast yrði við að lögfesta ákvæði í formi almennra reglna í því tilviki sem fjallað er um álitargerðinni yrði því við mat á samræmi slíkrar löggjafar við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. 1. viðauka, í ljósi þeirra sjónarmiða sem

⁴⁹ Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, 2. útg., bls. 487.

⁵⁰ Sjá t.d. *Matos e Silva, Lda. o.fl. gegn Portúgal* frá 16. september 1996 í máli nr. 15777/89 og *Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð* frá 23. september 1982, nr. 7151/75 og 7152/75.

rakin eru í 11.-13. mgr. hér að framan, að leggja **heildarmat á löggjöfina og þar með að skoða raunverulegan tilgang hennar og markmið.**" (Bls. 15. Leturbr. hér.)

149. Með því að taka tiltekna skuldabréfaeigendur með þessum hætti út fyrir sviga og skerða skýrt afmörkuð og virk kröfuréttindi þeirra, án þess að nauðsyn standi til þess vegna alvarlegs efnahagsástands eða bágrar fjárhagsstöðu ríkisins, er einsýnt að á þá yrði lögð óhófleg og einstaklingsbundin byrði sem ekki stæðist meðalhóf. Burt séð frá því fjárhagslega tjóni sem strax myndi raungerast við slít ÍL-sjóðs myndu skuldabréfaeigendur sæta langvarandi óvissu um það hvort og hvernig tjónið yrði bætt, sem hnígur í sömu átt.

5.5.5 Réttmætar væntingar og afturvirkni

150. Önnur atriði sem þýðingu hafa í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu við mat á meðalhófi eru réttmætar væntingar eiganda til að njóta eigna sinna án takmarkana, þ.e. hvort kærandi hafi mátt búast við því að eignarréttur hans yrði skertur.⁵¹ Þessu tengt kunna afturvirk lög sem svipta aðila tilteknum kröfuréttindum að vera talin raska því sanngjarna jafnvægi sem ríkja skal á milli almannahagsmuna og eignarréttar.⁵²
151. Af eðli ríkisábyrgðar og ótvíræðu orðalagi skilmála skuldabréfanna, svo og útboðslýsingar vegna þeirra, leiðir að engum vafa er undirorpið að réttmætar væntingar skuldabréfaeigenda stóðu til þess að þeir fengju notið þeirra réttinda sem skuldabréfin fengu þeim í hendur án takmarkana. Þeir höfðu enga ástæðu til að ætla að þau eignarréttindi yrðu síðar skert með lagasetningu um slitameðferð. Sjá hér:

„The entire liabilities of the Issuer, including its obligations to make payments of principal and interest under the Notes, are guaranteed by the Icelandic State. Under Icelandic law, the guarantee is irrevocable and without limitation but, in the event of a default by the Issuer, a Noteholder is required first to exhaust his remedies against the Issuer before he is entitled to make a claim against the Icelandic State.” [Úr skilmálum skuldabréfanna. Leturbr. hér.]

„The New Notes benefit from a guarantee of collection (einföld ábyrgð) of the Icelandic State Treasury. The guarantee is irrevocable and covers all existing and future obligations of HFF including its obligations to make payments of principal and interest under the New Notes. The guarantee derives from a recognised principle of Icelandic law that the State Treasury guarantees the obligations of all State agencies unless the guarantee is unequivocally limited to the assets of the agency concerned. The nature of the guarantee is such that in the event of default by HFF, a holder of New Notes is required to exhaust all remedies against HFF before being entitled to make a claim against the Icelandic State. **As a State agency, HFF cannot be subject to bankruptcy proceedings, as provided by Section 5(3) of Act No. 21/1991 on bankruptcy proceedings.** Evidence of HFF's inability to make payments under the New

⁵¹ Guðrún Gauksdóttir: *The Right to Property and the European Convention on Human Rights*, bls. 282-283.

⁵² Sjá t.d. *Maurice gegn Frakklandi* frá 6. október 2005 í máli nr. 11810/03 og *Pressos Compania Naviera S.A. gegn Belgíu* frá 20. október 1995 í máli nr. 17849/91.

Notes could be sought by entering into attachment proceedings following a judgment. An attachment showing HFF to hold insufficient assets for satisfaction of the debt would qualify as proof of HFF's inability to pay, and would thus give rise to a direct claim against the Icelandic State under the guarantee." [Úr útboðslýsingu. Leturbr. hér.]

152. Berum orðum er tekið fram í útboðslýsingunni að lagaheimild standi ekki til slitameðferðar útgefandans og mæla hún og skilmálarnir fyrir um að ríkisábyrgðin sé óafturkallanleg og án takmarkana. Skuldabréfin voru keypt í réttmætu trausti þess að staðið yrði við þessar skuldbindingar og að lagasetningarvaldi yrði ekki beitt síðar í því skyni að sniðganga þær. Aukinheldur voru þau keypt í réttmætu trausti þess að þeim yrði ekki með lögum umbreytt í kröfur sem ekki eru viðskiptabréf og óhæfar til að ganga kaupum og sölum milli fjárfesta á skipulegum verðbréfa-markaði. Öðru máli kynni að gegna um löggjöf um slit ógjaldfærra opinberra aðila sem ættu við til framtíðar. Þá myndu fjárfestar veita lán eða kaupa skuldabréf, vitandi um hættuna sem fylgir ógjaldfærni og slitum. Frumvarpið felur því í sér ráðagerð um *afturvirka breytingu á leikreglunum og með ófyrirsjáanlegum hætti* til tjóns fyrir afmarkaðan hóp skuldabréfaeigenda. Slík lagasetning raskar sannarlega því sanngjarna jafnvægi sem ríkja skal á milli almannahagsmuna og eignarréttar í samræmi við meðalhófskröfu Mannréttindadómstóls Evrópu.
153. Í ljósi reglna frumvarpsins um fjárhæð og tímamark bótagreiðslna, markmiðs þeirra og skorts á markhæfni, útilokunar á raunhæfum og virkum réttarúrreðum, sértæks tilgangs, réttmætra væntinga og afturvirkni er einsýnt að frumvarpið fellur á öllum hefðbundnum prófsteinum meðalhófs úr íslenskri réttarframkvæmd og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. Af þeim sökum væri dómstólum nauðugur sá kostur á líta framhjá ákvæðum frumvarpsdraganna, yrðu þau samþykkt, og dæma skuldabréfaeigendum fullar bætur þegar í kjölfar slita-meðferðar ÍL-sjóðs.

6. Lokaorð

154. Með vísan til alls þess sem að framan greinir má ljóst vera að frumvarpið stríðir gegn öllum þeim markmiðum sem að er stefnt. Það eykur við útgjöld ríkissjóðs, raskar fjármála- og verðstöðugleika, skapar óvissu og skaðar orðspor ríkisins. Verði frumvarpið að lögum, myndu lögin brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrár og óhjákvæmilega leiða til langvinnra ágreiningsmála fyrir dómstólum við umbjóðendur okkar, sem telja nærri alla lífeyrissjóði í landinu. Fyrir hönd umbjóðenda okkar er því skorað á fjármála- og efnahagsráðherra hér með að endurskoða frá grunni afstöðu sína til málsins.

Virðingarfyllst,
LOGOS lögmannspjónusta


Hjördís Halldórsdóttir hrl.


Óttar Pálsson hrl.