

Samantekt umsagnar tuttugu lífeyrissjóða við frumvarpsdrög fjármála- og efnahagsráðherra um lagasetningu til slita ógjaldfærra opinberra aðila, sbr. mál nr. 196/2023, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 12. október sl.

- Í frumvarpinu er með almennum hætti mælt fyrir um slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila sem njóta einfaldrar ábyrgðar ríkis eða sveitarfélags. Þeirri slitameðferð svipar um margt til hefðbundinna gjaldþrotaskipta, m.a. þar sem allar kröfur á hendur hinum ógjaldfæra féllu í gjalddaga við uppkvaðningu dómsúrlausnar um slit og gagnkvæmir samningar féllu niður. Hins vegar er ljóst af efni athugasemda með frumvarpsdrögunum og aðdraganda málsins að tilgangur þeirra og tilefni er sértækt og beinist að íbúðabréfum útgefnum af ÍL-sjóði. Í frumvarpinu birtist **grundvallarbreyting á afstöðu ráðherra til umfangs þeirrar eignarréttarverndar, sem íbúðabréf í eigu lífeyrissjóða njóta, og viðurkenndur réttur þeirra til vaxta allt til lokagjalddaga og ábyrgð ríkisins á þeim**. Því til samræmis gerir frumvarpið ráð fyrir sérstakri bótareglu vegna þeirrar framtíðarávöxtunar, sem lífeyrissjóðir færu á mis við vegna slitameðferðar. Sú efnislega vernd, sem reglan veitir eigendum íbúðabréfa, svarar hins vegar ekki til þeirrar ábyrgðar sem viðurkennd er í orði kveðnu.
- **Fjárhagslegar forsendur frumvarpsins hafa gjörbreyst** frá því sem var í október 2022 þegar fjármála- og efnahagsráðherra lagði skýrslu sína um stöðu ÍL-sjóðs fyrir Alþingi og markaði upphaf þessarar löggjafarvinnu. Miðað við stöðuna 1. nóvember sl. höfðu fyrirsjáanlegar greiðslur úr ríkissjóði vegna slita ÍL-sjóðs aukist úr 50 milljörðum króna í 74 milljarða króna. Á sama tíma hafði tjón kröfuhafa af slitum minnkað úr 172 milljörðum króna í 52 milljarða króna, aðallega vegna hærri ávöxtunarkröfu. Bilið milli skuldabréfaeigenda og íslenska ríkisins hefur því minnkað verulega síðan í október 2022 og þar með fjárhagslegur ávinningur frumvarpsins. Hvergi er hins vegar vikið að þessum gjörbreyttu forsendum í frumvarpsdrögunum og virðist ekkert endurmat hafa átt sér stað af hálfu ráðuneytisins.
- Frumvarpið stríðir gegn markmiðum sínum og virðist lítið sem ekkert hafa verið hugað að líklegum áhrifum þess í reynd, yrði það að lögum. **EKKI virðist hafa farið fram viðhlítandi greining af hálfu ráðuneytisins á mögulegum áhrifum frumvarpsins**, svo sem á viðskipti með skuldabréf, jafnvægi á fjármálamarkaði, peningamagn í umferð og þar með verðbólgu, eða áhrif frumvarpsins á fjármögnun þeirra aðila, sem frumvarpið varðar, til framtíðar.
 - Útgjaldaaukning í stað sparnaðar (aðalmarkmið): Sparnaður af því að sniðganga ábyrgðarskuldbindingar ríkisins yrði étinn upp af auknum útgjöldum ríkissjóðs sem leiða myndu af frumvarpinu. Í fyrsta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir hraðri slitameðferð, og þar með hröðu söluferli á eignum sjóðsins, sem leiðir almennt til **lægra söluverðs**. Því minna sem fæst fyrir eignirnar, því meira þarf að ganga á ábyrgð ríkisins, króna fyrir krónu. Í öðru lagi væru aukin útgjöld vegna árlegra **dráttarvaxta**, umfram vexti og verðbætur, upp á um 38 milljarða króna. Í þriðja lagi

myndi frumvarpið leiða til vanefndar á ábyrgð ríkisins og hafa þannig áhrif á lánshæfi þess, sem aftur leiðir til **aukins fjármagnskostnaðar ríkisins**.

- Aukin óvissa þar sem engin var fyrir: Eina óvissan sem ríkir í dag um uppgjör íbúðabréfa stafar af ráðagerð fjármála- og efnahagsráðherra, enda fengjust þau annars greidd samkvæmt efni sínu af ÍL-sjóði eða ríkissjóði á áður umsömdum gjalddögum. Með frumvarpinu er stefnt að því að fresta endanlegu uppgjöri vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar til lokagjalddaga íbúðabréfa, árin 2034 og 2044. Þær reglur sem um það eiga að gilda eru enn fremur **ófyrirsjáanlegar og gera fordæmalausar og þversagnakenndar kröfur til skuldabréfaeigenda um takmörkun tjóns með staðgöngufjárfestingum**. Þrátt fyrir að þeim sé ætlað að takmarka tjón eru skuldabréfaeigendur knúnir til að gera það með mun áhættusamari fjárfestingum, með óljósum afleiðingum fyrir bótarétt þeirra.
- Áhrif á eignaverð og röskun á fjármálastöðugleika þar sem jafnvægi var fyrir: Lagasetningin sem slík myndi óhjákvæmilega hafa frekari áhrif á **ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa** til hækkunar, með tilheyrandi áhrifum á fjármálastöðugleika. Þá myndi slitameðferð í samræmi við lögin kalla á umfangsmikla eignasölu og verulega aukningu á grunnfé í seðlabanka og innlánnum bankakerfisins á skömmum tíma, en grunnfé í seðlabanka gæti aukist um allt að 440 milljarða króna, úr 400 milljörðum, og innlán bankakerfisins um allt að 565 milljarða króna, úr 2.800 milljörðum króna. Slitameðferðin væri því til þess fallin að skapa **óróa á eignamarkaði, vörumarkaði og gjaldeyrismarkaði**, enda myndu nýir fjármunir leita þangað.
- Neikvæð áhrif á orðspor ríkisins og lánshæfi: Samþykkt frumvarpsins fæli í sér vanefnd á ábyrgð ríkisins á skuldum ÍL-sjóðs og að öllum líkindum „default“ samkvæmt skilgreiningu alþjóðlegra matsfyrirtækja. Frumvarpið er því til þess fallið að **draga úr trausti fjárfesta til íslenska ríkisins** fremur en að auka það, sem hefur neikvæð áhrif á lánshæfi og eykur þar með fjármagnskostnað ríkisins til framtíðar.
- Ótímabær gjaldfelling íbúðabréfa eftir reglum frumvarpsins myndi í reynd gera það að verkum að eigendur þeirra ættu ekki lengur ríkistryggð skuldabréf út samningstímann, sem hefðu fjárhagslegt gildi, gætu gengið kaupum og sölum og uppfylltu ströng lögákveðin skilyrði um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða. Íbúðabréfin væru þeim ónýt eign vegna lagasetningar sem raskaði þegar stofnuðum samningsskuldbindingum með afturvirkum hætti. **Slík íhlutun telst eignarnám í skilningi stjórnarskrár og MSE**. Þó að ríkið hafi nú viðurkennt bótaskyldu vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar breytir ráðagerð um bætur því ekki að skuldabréfin sem slík væru ónýt eign, þ.e. frumvarpið fæli enn í sér eignarnám þó að bætur kæmu fyrir. Því þurfa lög á grundvelli frumvarpsins að uppfylla sjálfstæð skilyrði um almenningsspörf og meðalhóf, auk þess að mæta áskilnaði stjórnarskrár um fullt verð. Lög á grundvelli frumvarpsins myndu hins

vegar ekki uppfylla kröfur 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka MSE.

- Kröfur til lagaheimildar: Óumdeilanlega væri áskilnaður stjórnarskrár og MSE um lagaheimild uppfylltur að forminu til ef frumvarpið yrði samþykkt. Hins vegar þurfa lagaheimildir sem takmarka mannréttindi líka að uppfylla efnislegar kröfur um skýrleika og fyrirsjáanleika. Nýstárlegar og óhefðbundnar bótareglur frumvarpsins um margra ára frestun bótaskyldu vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar og takmörkun tjóns gera það ekki. **Eigendum íbúðabréfa er ókleift að sjá fyrir beitingu þeirra með sanngjörnum hætti og haga málum sínum í samræmi við það**, þ.e. taka ákvarðanir um staðgöngufjárfestingar þess sem fengist greitt strax við uppgjör þannig að þeir verði eins settir og ef engin lög hefðu verið sett. Rétt eins og skuldabréfaeigendur yrðu í óvissu um bótarétt sinn **hafa þingmenn, sem ættu að greiða atkvæði um frumvarpið, engar forsendur til að sjá fyrir umfang bótaskyldu ríkisins og þar með fjárhagslegar afleiðingar frumvarpsins fyrir ríkissjóð.**
- Almenningsþörf: Aðalmarkmið ráðherra með frumvarpinu er að spara íslenska ríkinu útgjöld sem hlytust af því að efna þær skýru og ótvíræðu skuldbindingar, sem ríkið hefur undirgengist, í samræmi við skilmála íbúðabréfa. Í ljósi þeirra krafna sem gerðar hafa verið í dómaframkvæmd íslenskra dómstóla og MDE til nauðsynjar þess að takmarka eignarréttindi er vandséð að skilyrðið um almenningsþörf sé uppfyllt. **Hvorki alvarlegt efnahagsástand né bág fjárhagsstaða ríkissjóðs kalla á laga-setninguna.** Áhætta ríkisins af ÍL-sjóði hefur verið fyrirséð allt frá árinu 2004 og getur staða hans því ekki talist skyndilegt eða óvænt neyðarástand. Þvert á móti er hún afurð þeirrar pólitísku stefnumótunar sem átti sér stað í upphafi og síðari ákvarðana um rekstur og fjármögnun ÍL-sjóðs, sem ekki hafa reynst honum hagstæðar. **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.** Þvert á móti verður ráðið af úttektum Seðlabankans og alþjóðlegra matsfyrirtækja að ÍL-sjóður sé ekki sérstakt áhyggjuefni fyrir ríkissjóð. Þá er augljóst að almenningsþörf stendur ekki til hagræðingaraðgerða á kostnað skuldabréfaeigenda ef þær leiða í reynd til aukinna útgjalda ríkissjóðs, líkt og áður er útskýrt.
- Fullt verð: Frumvarpið miðar við að uppgjör við eigendur íbúðabréfa verði tvíþætt. Annars vegar fáið verðbættur höfuðstóll greiddur ásamt áföllnum vöxtum við slitameðferð, og lögð sú skylda á skuldabréfaeigendur að ávaxta þær greiðslur eftir fremsta megni fram að lokagjalddögum íbúðabréfanna. Þá fyrst geti þeir hins vegar beint bótakröfu að íslenska ríkinu sem ábyrgðarmanni vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar. Með öðrum orðum eru **bætur greiddar fyrir ónýtu íbúðabréfin að hluta við slitameðferð og eigendum íbúðabréfa falið að ávaxta þann hluta upp í fullar bætur á áratug eða tveimur**

áður en lög heimila þeim að sækja mismuninn til ábyrgðarmanns. Þetta fyrirkomulag stenst ekki kröfu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð og er í ósamræmi við almennar reglur um ákvörðun eignarnámsbóta. Þegar eign er tekin eignarnámi ber að staðgreiða bætur sem taka mið af verðmæti eignarinnar á því tímamarki sem eigandi er sviptur umráðum. Ákvörðun þessarar fjárhæðar er engum vandkvæðum bundin enda tekur markaðsvirði skuldabréfa mið af eingreiðsluverðmæti þeirra miðað við núvirt framtíðargreiðsluflæði. Auðvelt væri að staðreyna þá fjárhæð á því tímamarki sem íbúðabréfin yrðu ónýtt vegna laganna. Jafnframt væri auðvelt að staðreyna að hlutagreiðslur miðað við verðbættan höfuðstól og áfallna vexti næmu lægri fjárhæð en hinu fulla verði. Þó að eigendum íbúðabréfa tækist að ávaxta hlutagreiðslur eftir það tímamark myndi það ekki breyta þeirri staðreynd að 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár hefði þegar verið brotin þar sem fullar bætur hefðu ekki verið greiddar á tímamarki eignarsviptingar. Við ákvörðun fulls verðs í samræmi við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár kemur því ekki til kasta skaðabótareglna um tjónstakmörkunarskyldu vegna síðari ráðstöfunar eignarnámsbótanna. Og jafnvel þótt reglur um tjónstakmörkun ættu við er frumvarpið reist á misskilningi um inntak slíkra reglna. **Tjónþola ber aðeins að grípa til tjónstakmörkunarráðstafana sem eru skynsamlegar og augljósar en honum er óskýlt að leggja sig í hættu.** Hins vegar gerir frumvarpið kröfu til skuldabréfaeigenda um tjónstakmörkun með ávöxtun sem ekki er unnt að ná nema með því að fjárfesta í áhættusamari fjármálagerningum en íbúðabréfum. **Augljós þversögn felst í því að gera kröfu um skynsamlega takmörkun tjóns með áhættusömum ráðstöfunum,** sér í lagi ef skuldabréfaeigendum tekst illa til þannig að bótaskylda ríkisins aukist.

- Meðalhóf: **Frumvarpið fellur á öllum hefðbundnum prófsteinum íslenskra dómstóla og Mannréttindadómstóls Evrópu um meðalhóf.** Í fyrsta lagi er langvarandi frestun á greiðslu fullra bóta þá þegar brot á meðalhófi í tilviki eignarnáms. Í öðru lagi skerðir frumvarpið eignarréttindi án þess að geta náð settum markmiðum, líkt og áður er rakið. Í þriðja lagi yrði skuldabréfaeigendum gert ókleift um lengri tíma að bera réttindi sín og skyldur undir dómstóla í samræmi við kröfur stjórnarskrár og MSE um réttláta málsmeðferð, þrátt fyrir að þeir hefðu allar forsendur til að leysa úr ágreiningi um bótaskyldu þegar við uppgjör ÍL-sjóðs. Í fjórða lagi myndi frumvarpið taka skýrt afmörkuð og virk réttindi tiltekinna kröfuhafa ríkissjóðs út fyrir sviga og leggja á þá einstaklingsbundna og óhóflega byrði, án þess að nauðsyn standi til þess, í andstöðu við það jafnvægi sem ríkja verður milli almannahagsmuna og grundvallarréttinda einstaklingsins. Loks hefði frumvarpið í för með sér afturvirka röskun á þegar stofnuðum samningsskuldbindingum sem kaupendur íbúðabréfa gátu ómögulega séð fyrir, í andstöðu við réttmætar væntingar þeirra.

- Vegna þeirra margþættu annmarka á frumvarpinu, sem hér hafa verið raktir, yrði lagasetning á grundvelli þess óhjákvæmilega **ávísun á langvarandi ágreiningsmál fyrir dómstólum með tilheyrandi kostnaði og óvissu fyrir ríki og skuldabréfaeigendur.**