

Alþingi
Nefndasvið

Sent á rafraenu formi í gegnum umsagnargátt Alþingis

Reykjavík, 2. apríl 2024
Mál 4182-22-1311

Efni: 154. löggjafarþing 2023-2024. Þingskjal 1054 – 705. mál. Athugasemdir við stjórnarfrumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila

- Almenni 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 frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila (þingskjal 1054 – 705. mál).
- Frumvarpið sýnist því sem næst í óbreyttri mynd frá frumvarpsdrögum um sama efni sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 12. október 2023 undir málanúmerinu 196/2023. Við skiluðum ítarlegri umsögn um frumvarpsdrögin fyrir hönd umbjóðanda okkar í formi athugasemda, dags. 21. nóvember 2023, sbr. **fylgiskjal nr. 1**, og skal að mestu látið við það sitja hér að ítreka þau sjónarmið sem þar koma fram enda eiga þau við að breyttu breytanda. Til viðbótar skal þó vísað til minnisblaðs til umbjóðenda okkar, dags. 14. desember 2023, sbr. **fylgiskjal nr. 2**, sem felur í sér athugasemdir við minnisblað þriggja fyrrverandi hæstaréttardómara, dags. 6. desember 2023, sem stílað var á fjármála- og efnahagsráðherra og birt var í samráðsgátt stjórnvalda í tengslum við þetta mál. Aukinheldur vísuðum við til sjónarmiða sem fram koma í álitsgerð Róberts R. Spanó, lögmanns og eiganda hjá Gibson, Dunn & Crutcher LLP, fyrrum forseta Mannréttindadómstóls Evrópu, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands og gesta-prófessors við Oxford-háskóla, um stjórnskipulegt mat á slitum ÍL-sjóðs á grundvelli frumvarpsins, dags. 15. febrúar 2024, sbr. **fylgiskjal nr. 3**.
- Samandregnar niðurstöður Róberts R. Spanó eru þessar:
„(i) Í fyrsta lagi myndu slit ÍL-sjóðs á grundvelli ákvæða frumvarpsins, hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði, í reynd fela í sér sértækt og íþyngjandi inngríp í samningssamband kröfuhafa og ÍL-sjóðs þar sem kröfu-

réttindin eru sem stendur skýr og óskilyrt. Það er því verulega hættu á því að það yrði ekki talið samrýmast stjórnarskrá að beita reglum frumvarpsins til slita á ÍL-sjóði. Þá hefði gjaldfelling skuldabréfa ÍL-sjóðs við slitin í för með sér tjón fyrir kröfuhafa. Bótaregla 7. gr. frumvarpsins breytir ekki þeirri niðurstöðu að slit ÍL-sjóðs fæli í sér eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignaréttar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á þeim kröfuréttindum sem leiða af þeim skuldabréfum sem sjóðurinn er útgefandi að. Ef ekki yrði talið að sértækt eðli inngripsins bryti sem slíkt í bága við stjórnarskrá yrði því samt sem áður að meta hvort slit ÍL-sjóðs, á grundvelli ákvæða frumvarpsins, fullnægði þeim form- og efniskröfum sem leiða af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um (1) fullnægjandi lagafyrirmæli, (2) um almenningsþörf og að (3) fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar yrðu fyrir vegna slitanna.

- (ii) Í öðru lagi leikur hættu á því að hin óvenjulega útfærsla á uppgjöri bóta sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu myndi við slit á ÍL-sjóði ekki fullnægja þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um skýrleika lagaheimilda og meðalhófsreglu. Áskilnaður frumvarpsins um virkar aðgerðir kröfuhafa til að takmarka tjón sitt kann í tilviki kröfuhafa ÍL-sjóðs að skapa tiltekna óvissu um val á þeim aðgerðum og fjárfestingarkostum sem þeim eru tiltækir svo að uppfyllt sé það skilyrði laganna. Með þessu fyrirkomulagi er auk þess hætt við því að ekki verði gætt að því að viðhalda því jafnvægi á milli einkahagsmuna og almannahagsmuna sem liggur til grundvallar þeirri eignaréttarvernd sem tryggð er með ákvæðum stjórnarskrár og MSE.
- (iii) Í þriðja lagi er vandséð að þau markmið sem að er stefnt með frumvarpinu fullnægi þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf komi til slita á ÍL-sjóði."

4. Við ítrekum loks að slitameðferð ÍL-sjóðs á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í frumvarpinu væri afar misráðin og myndi stríða gegn yfirlýstum markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra í tengslum við mál þetta. Þá fæli uppgjör við umbjóðendur okkar samkvæmt reglum frumvarpsins í sér brot á stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu og myndi óhjákvæmilega leiða til langvinnra ágreiningsmála fyrir dómstólum milli líffeyrissjóða í landinu og íslenska ríkisins.

Virðingarfyllt,
LOGOS lögmannsþjónusta

Hjördís Halldórsdóttir hrl.

Óttar Pálsson hrl.

Fylgiskjöl:

- Nr. 1 Athugasemdir LOGOS við drög að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, dags. 21. nóvember 2023.
- Nr. 2 Minnisblað LOGOS til tuttugu lífeyrissjóða, dags. 14. desember 2023.
- Nr. 3 Álitsgerð Róberts R. Spanó, lögmanns og eiganda hjá Gibson, Dunn & Crutcher LLP, fyrrum forseta Mannréttindadómstóls Evrópu, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands og gestaprófessors við Oxford-háskóla, dags. 15. febrúar 2024.

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

- Almenni 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 jafngreiðslubríf 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 opinbera 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 réttthæð 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 lánardrottnar 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 *skada 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 lokagjalddaga. 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 álitsgerð 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 málsheitinu „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“. Tilfni 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 tilfni 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 liggja með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins verður ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Hagsmunir almennings eru fólgirnir 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 láns hæfismati 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 vikið 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 lögnum 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 vöndun 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 **skytt 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.“
(Bl. 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 slit 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 (Bl. 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 fjármála-stöðugleika; 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.
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 skuldabréfaeignenda 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 fyrirbyggjandi 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, húsbreifa 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 húsbreifa 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 slíta, 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 grundallar. 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 fáiast 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. Fjármáلامarkaðir 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 skuldabréfanna 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 flókt 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 fjármáلامarkaði 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 hraðaáðrar 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/hagtolor/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 gjaldprotaskipti 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 gjaldprotaskipti 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 ($17\% * 715$ milljarðar króna). Vextir íbúðabréfa eru 3,75% eða 27 milljarðar króna á ári ($3,75\% * 715$ milljarðar króna). Verðbætur íbúðabréfa miðað við 8% verðbólguástig eru 57 milljarðar króna á ári ($8\% * 715$ 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 lokagjaldþaga bréfanna sem er á árunum 2034 og 2044 (horft er framhjá skuldabréfum með lokagjaldþaga 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 byggji 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 visast nánar til síðari umfjöllunar um stjórn-skipulega 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 almenningþörf, 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 efnindir í samræmi við skilmála skuldabréfanna, þ.m.t. samningsbundna vexti til lokagjalddaga. Undir þá niðurstöðu var tekið í álitssgerð Róberts R. Spanó, fv. forseta Mannréttindadómstóls Evrópu og prófessors við lagadeildir Háskóla Íslands og

Oxfordháskóla, frá 4. desember 2022. Þykir rétt að áréttta 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 álitserð okkar frá 23. nóvember 2022. Niðurstaða Róberts R. Spanó er jafnframt afdráttarlaus um þetta atriði en í álitserð 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 samningstímamann, sem hefðu fjárhagslegt gildi, gætu gengið kaupum og sölum og uppfylltu ströng lögakveðin 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. Árétttað 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 óhöggud. 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 breyttri 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 álitaefti tengd stjórnskipulegu gildi lagasetningarinnar:

„[R]éttindi kröfuhafa samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs eru þrjúþætt 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 umsaminn lokagjalddaga (eindögun) ekki heimil.“ (Bl. 11. Leturbr. hér.)

56. Í frumvarpinu er ennfremur 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 gagnaðila 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 álitaefti 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 síst 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 athugasemdana 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 bótakröfur 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“, *Ulfjótur*, 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.

fram tíðarávöxtunar sem skuldabréfaeigendur fóru á mis við vegna lagasetningarinnar. Frumvarpið svarar því ekki hvort mismunur raunávöxtunar og tapaðrar fram tíðarávöxtunar fengist bættur í fyrra tilvikinu eða hvort skuldabréfaeigendur væru taldir hafa fyrir gert 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 fyrirsjáanleikacröfu 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 fyrirsjáanleikacröfu 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 lög mæti hennar.¹⁶ Þar sem 7. gr. frumvarpsins frestar lokauppgjöri til lokagjalddaga íbúðabréfa, þ.e. til 2034 og 2044, verða bótacröfur 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 fram hjá ákvæðum 7. gr. frumvarpsins. Þegar áður nefndur ófyrirsjáanleiki er virtur í þessu ljósi hníga sterk rök í þá átt að regla 7. gr. frumvarpsins uppfylli ekki fyrirsjáanleikacröfu 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 mótaðila í viðskiptum. Þar sem hvatar lagasetningarinnar og hagsmunir skuldabréfaeigenda eru beinlínis fjárhagslegir er ljóst að forsvaranlegt mat á almenningsþörf 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 fjármálamarkaði*) 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 fjármálamarkaði og grafa undan trúverðugleika ríkisins sem mótaðila 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 hniga að því að löggjöfin, og þar með íslenska ríkið, félli á prófinu.

5.3 Almenningsþörf

68. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Inntak kröfunnar um almenningsþörf er tvíþætt, annars vegar þarf aðgerð að vera *í þágu almannaþarfar* og hins vegar þarf að vera *nauðsynlegt* 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 fjárútgjöld 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 láns hæfismat þess.

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

¹⁹ Í skilyrði 2. másl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf felst krafa um að meðalhófs sé gætt. Hér er farin sú leið að fjalla með aðskildum hætti um almenningsþörf og meðalhóf m.a. þar sem aðferðarfræði Mannréttindadómstóls Evrópu við túlkun 2. másl. 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka 1 við Mannréttindasáttmálann er önnur en hefðbundin aðferð við að túlka 2. másl. 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. Álitæfnið 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 samiburður á ekki rétt á sér. Í því sambandi verður ekki hjá því komist að áréttta nokkur sjónarmið úr dómaframkvæmd Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu sem rækilega er gerð grein fyrir í fyrra álitu 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 forgangsröð, 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 gjörólíkum 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 greiðsluþrot 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 greiðsluþrot 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 jafnræði 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 *Mamatas 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 álitserð 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 Alþjóðgjaldeyrissjóðsins og annarra evruríkja. Ástandið hafi þó áfram farið versnandi og var útlit fyrir mikla og viðvarandi skuldaaukningu 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 stjórnmála-, 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 viðtækar. 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 stóðar 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 beiingu ákvæðisins hafi verið uppfyllt á árunum sem á eftir komu, enda felur það í sér neyðarræði 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 hærrí 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 útstandandi 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 fyrirbyggjandi 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 visbendingar 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 efdum 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 ríkisskuldabréfa 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 lítið 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 bágrri fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs.
93. Í álitserð 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 almenningsþörf 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 samانبurði 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. Almenningsþörf 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 almenningsþörf

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 byggir 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 eigi 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 orsakatengsla 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 (fram tíðarávöxtun) til að fullt verð fáiast 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 fram tíðarávöxtunin birtist einmitt í því. Þannig er rangt sem segir í athugasemdum með 7. gr. frumvarpsins að tjónið muni raungerast í fram tíðinni, 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 ofsinnis 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 verðbættis höfuðstóls og vaxta í fram tíðinni, en þar sem uppgjör fer fram á viðskiptadegi er greiðsluflæði 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 fram tíð 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 fram tíðargreiðsluflæði 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 fram tíðargreiðsluflæði skuldabréfanna þar sem ávöxtunarstuðull 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 framtíðargreiðsluflæðið er háð mikilli óvissu. Hér er ólíku saman að jafna. Tjón vegna umráðasviptingar andlags eignarnáms er aldrei óvíst, þó mismunandi aðferðir geti gilt við útreikning þess, auk þess sem það raungerist ekki í framtíðinni heldur strax við umráðasviptinguna.

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 mállnu. 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 eignarnámsþoli 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 skuldabréfaeigenda. 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 skuldabréfaeigendum 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 skuldabréfaeigenda. 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 eignarnámspola 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 skuldabréfaeigenda 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 eignarnámspola 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 fáiast 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 vist 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 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 eignarnámsþoli hefði ekki gert eðlilegar ráðstafanir til að draga úr tjoninu. 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 eignar-nemans 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 stöðjar að, eða tjónsatburður er orðinn, og af honum verður ekki krafist að hann leggi sig í hættu. Sjá Elríkur 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 neðanmálgrein 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 neðanmálgreininni.

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 skaðabótaskyld 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 Mús 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 hægur 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 fjármálagerningum. Það stenst ekki. Svo öllu sé til haga haldið skal það nánar útskýrt.
123. Í upphafi þeirrar umfjöllunar er mikilvægt að áréttar að í skaðabótarétti gilda þau almennu sjónarmið að skylda tjónpola, 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 kunngera 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 tilvikum 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 eignaflokka 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 tilvikum 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 fjármálagerningum 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 greiðsluflæði 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 eftirá 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 eftirá 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 alltjón fyrir kröfuhafa sem hefði ætlað að nýta það bréf til tjónstakmörkunar. Ekki er langt síðan að slíkt alltjón 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 eignarnumdu 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 eignasviptingin 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 *sannjarnt* 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 tjónstakmörkunareglur 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 mannréttinasáttmálans 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 slíta 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 reykjavörnum, 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 lögumtöu 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 uppgjör 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 fyrrnefndu 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.“ (Bl. 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 álitgerð 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 álitgerðinni 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 *Sporrang 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. Burtséð frá því fjárhagslega tjóni sem strax myndi raungerast við slit 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 eignaréttur 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 eignaréttindi 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 aðilla 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 réttarræðum, 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 lögmannsþjónusta


Hjördís Halldórsdóttir hrl.


Óttar Pálsson hrl.

MINNISBLAÐ

Dags.: 14. desember 2023

Verk nr.: 4182-22-1311

Efni: Málefni ÍL-sjóðs. Athugasemdir við minnisblað þriggja fyrrverandi hæstaréttardómara

Til: Almenna lífeyrissjóðsins, Birtu lífeyrissjóðs, Brúar lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga, Eftirlaunasjóðs F.Í.A., Festu lífeyrissjóðs, Frjálsa lífeyrissjóðsins, Gildi lífeyrissjóðs, Íslenska lífeyrissjóðsins, Lífeyrisauka, séreignasjóðs, Lífeyrissjóðs bankamanna, Lífeyrissjóðs Rangæinga, Lífeyrissjóðs starfsmanna Búnaðarbanka Íslands hf., Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar, Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóðs Tannlæknafélags Íslands, Lífsverk lífeyrissjóðs, Lífeyrissjóðs verslunarmanna, Lífeyrissjóðs Vestmannaeyja, Stapa lífeyrissjóðs og Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda

Frá: LOGOS lögmannsþjónustu / Hjördísi Halldórsdóttur hrl. og Óttari Pálssyni hrl.

1. Í samráðsgátt stjórnvalda hefur fjármála- og efnahagsráðherra í tengslum við mál nr. 196/2023 (slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila) birt minnisblað þriggja fyrrverandi hæstaréttardómara, dags. 6. desember 2023 (**minnisblaðið**). Samkvæmt upplýsingum okkar munu höfundar minnisblaðsins hafa verið ráðuneytinu innan handar við gerð frumvarps til laga um slitameðferð ógjaldfærra opinberra aðila sem nú liggur fyrir í drögum. Þær upplýsingar eru þó óstaðfestar og er þess hvorki getið í minnisblaðinu né greinargerð með frumvarpinu.
2. Minnisblaðið er stílað á fjármála- og efnahagsráðherra. Ganga verður út frá að það sé unnið að hans ósk og að því sé ætlað að þjóna þeim tilgangi að svara framkomnum athugasemdum við frumvarpið. Þykir því rétt að gera hér nokkrar athugasemdir við það sem fram kemur í minnisblaðinu, einkum að því leyti sem efni þess varðar atriði sem fjallað er um í umsögn okkar um frumvarpið, dags. 21. nóvember 2023.

Er fyrirhuguð lagasetning sértæk en ekki almenn?

3. Í minnisblaðinu er fundið að athugasemdum um að frumvarpið feli í raun í sér sértæka lagasetningu þótt að forminu til sé það almennt. Segir þar að engum vafa sé undirorpið að hin fyrirhugaða lagasetning sé almenn en ekki sértæk. Þessu erum við ósammála.

4. Í umsögn okkar við frumvarpið er rakið að þótt það sé í orði kveðnu almennt, sé ljóst af aðdraganda þess og efni athugasemda með því að tilefni þess og tilgangur sé sértækur. Þannig bar áformaskjal um frumvarpið heitið „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“ auk þess sem í greinargerð með frumvarpinu er skírskotað 48 sinnum til ÍL-sjóðs og viðurkennt þar, eins og reyndar í minnisblaðinu einnig, að almenn löggjöf um slit ógjaldfærra opinberra aðila hentaði betur vegna stjórnskipulegra álitamála sem kynnu að vakna í tengslum við sértækari nálgun. Á sama tíma er þó lýst efasemdum um gagnsemi frumvarpsins í öðrum tilvikum en þegar kemur að ÍL-sjóði. Þannig segir orðrétt í greinargerð með 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 fyrrnefndu fela í sér leikreglur sem við eiga hverju sinni sem á reynir. Í sértækri lagasetningu felst á hinn bóginn inngríp 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.)

5. Á því leikur enginn vafi að frumvarpið er sett fram vegna fjárhagsvanda ÍL-sjóðs og til höfuðs skýrt afmörkuðum og virkum kröfuréttindum ákveðins hóps skuldabréfaeigenda, þ.e. eigendum skuldabréfa sem ÍL-sjóður er útgefandi að. Er enda ekkert vikið að hugsanlegum áhrifum þess á aðra opinbera aðila í greinargerð með frumvarpinu.
6. Í þessu tilliti þykir rétt að minna á það sem fram kemur í álitargerð Róberts R. Spanó, prófessors og fyrrverandi forseta Mannréttindadómstóls Evrópu, 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 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.)

7. Sú afstaða sem birtist í minnisblaðinu þess efnis að löggjafinn geti skapað sér aukið svigrúm gagnvart eignarréttarvernd stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu með því að ljá frumvarpinu almennt gildi á ytra borði stenst ekki að okkar mati og fer illa saman við þær kröfur sem dómstólar gera í dag um meðalhóf við setningu lagareglna sem skerða mannréttindi. Ganga verður lengra en svo að líta aðeins til hinnar formlegu ásýndar og virða löggjöf samkvæmt raunverulegu efni sínu.¹ Að okkar mati felur frumvarpið því í sér sértæka lagasetningu sem, þegar allt kemur til alls, er fyrst og fremst frumvarp til laga um slitameðferð ÍL-sjóðs. Breytir engu um þetta eðli frumvarpsins að það hafi verið klætt í almennan búning. Staðreynd málsins er sú að umræða um frumvarpið getur ekki átt sér stað af neinni alvöru án tillits til fyrirhugaðra slita ÍL-sjóðs og uppgjör krafna á sjóðinn.
8. Hitt er síðan það að með þessari þröngu nálgun höfunda minnisblaðsins víkjast þeir undan því að svara veigamiklum stjórnskipulegum álitaeinum sem vakin er athygli á í umsögn okkar og reyndar að nokkru marki í athugasemdum annarra umsagnaraðila einnig. Sýnist ekki loku fyrir það skotið að afmörkun á efnistöfum minnisblaðsins hefði verið önnur og rýmri ef efnislegum rökum umsagnarinnar hefði verið auðsvarað.

Væri lagasetningin fallin til að ná markmiðum sínum eða ynni hún gegn þeim?

9. Umfjöllun um þetta atriði er samofin því álitaeini sem fjallað er um að ofan, þ.e. hvort fyrirhuguð lagasetning sé almenn eða sértæk. Þótt frumvarpið sé í raun sértækt, líkt og rakið hefur verið, og beinist að ÍL-sjóði og kröfuhöfum hans er það almennt að forminu til. Umfjöllun um markmið frumvarpsins í greinargerð með því bera þess merki. Af þeim sökum fæst ekki skýr mynd af raunverulegum markmiðum frumvarpsins, eins og segir í umsögn okkar, með því einu að lesa greinargerðina. Óhjákvæmilegt er að horfa til þeirra hugmynda sem fjármála- og efnahagsráðherra hefur áður kynnt vegna málsins og leitað opinbers samráðs um.
10. Í umsögn okkar er þannig einnig vísað til þess sem fram kemur í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis í október 2022 undir yfirskriftinni [um stöðu ÍL-sjóðs], og jafnframt til áformaskjals um lagasetningu undir málsheitinu „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“ sem fjármála- og efnahagsráðherra birti í samráðsgátt stjórnvalda 31. mars 2023. Af öllu því sem þar kemur fram eru síðan dregnar ályktanir um markmið fjármála- og efnahagsráðherra sem í *fyrsta lagi* eru talin vera að spara íslenska ríkinu fjárútgjöld sem hlytust af því að mæta samkvæmt efni sínu þeirri ábyrgð sem ríkið hefur undirgengist á skuldbindingum ÍL-sjóðs. Í *öðru lagi* að draga úr óvissu um slit ÍL-sjóðs og uppgjör á skuldbindingum sjóðsins. Í *þriðja lagi* að stuðla að jafnvægi á fjármálamörkuðum og fjármálastöðugleika.

¹ Sjá *Vistins og Perepjolkins gegn Lettlandi* frá 2012 í máli nr. 71243/01, 114. mgr.: „Lastly, in order to assess the conformity of the State's conduct with the requirements of Article 1 of Protocol No. 1, the Court must conduct an overall examination of the various interests in issue, having regard to the fact that the Convention is intended to guarantee rights that are “practical and effective”, not theoretical or illusory. It must go beneath appearances and look into the reality of the situation at issue, taking account of all the relevant circumstances, including the conduct of the parties to the proceedings, the means employed by the State and the implementation of those means. [...]”. Sjá einnig *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi gegn Tyrklandi* frá 2007 í máli nr. 34478/97, 46. mgr. og *Bistrović gegn Króatíu* frá 2007 í máli nr. 25774/05, 35. mgr.

Og í fjórða lagi að styrkja trúverðugleika ríkisins þegar kemur að stjórn ríkisfjármála og bæta láns hæfismat þess.

11. Þótt markmið löggjafarinnar séu ekki orðuð á sama hátt í greinargerð með frumvarpinu, að því er virðist í tilraun til að ljá frumvarpinu almennara yfirbragð en efni málsins gefur tilefni til, breytir það ekki raunverulegum markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra, sem mega vera öllum ljós. Í greinargerð með frumvarpinu er til að mynda gengið út frá því að ÍL-sjóður komi til slita en á sama tíma tekið fram að „ætla megi að ekki muni oft koma til beitingar reglna frumvarpsins verði það að lögum“. Þörfin fyrir almenna löggjöf getur því vart talist rík. Því er það mikil einföldun og beinlínis villandi þegar haldið er fram í minnisblaðinu, án frekari skirskotunar til fyrirhugaðrar slitameðferðar ÍL-sjóðs, að markmið frumvarpsins sé að bæta úr vöndun lagaheimildar er mæli með almennum hætti fyrir um skipulögð slit og uppgjör ógjaldfærra opinberra aðila.
12. Að þessu virtu standa óhaggaðar athugasemdir okkar um að frumvarpið sé beinlínis til þess fallið að vinna gegn markmiðum sínum. Er þá vitaskuld átt við raunveruleg markmið fjármála- og efnahagsráðherra í tengslum við slit og uppgjör krafna á hendur ÍL-sjóði á grundvelli frumvarpsins.

Felur frumvarpið í sér ráðagerð um eignarnám eða bótaskylda takmörkun eignarréttar?

13. Í minnisblaðinu er hafnað sjónarmiðum um að fyrirhuguð lagasetning hefði í för með sér eignarnám á kröfum skuldabréfaeigenda í andstöðu við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Fernt er nefnt þessu til stuðnings:
14. *Í fyrsta lagi* að fyrirhuguð lagasetning sé almenn en ekki sértæk. Líkt og rakið er hér að ofan stenst það ekki.
15. *Í öðru lagi* að ákvörðunarvald um það hvort leita skuli eftir slitum ÍL-sjóðs eða annars ógjaldfærra opinbers aðila er í höndum ráðherra viðkomandi málaflokks eða sveitarstjórnar. Það er rétt, en dregur ekki úr vægi þess er segir í umsögn okkar og ýmissa annarra við frumvarpið, sem eðli málsins samkvæmt tekur mið af fyrirætlan ráðherra um slit ÍL-sjóðs á grundvelli frumvarpsins.
16. Í því samhengi má ljóst vera að við endurskoðun á lögmæti ákvörðunar ráðherra um að fara fram á slit ÍL-sjóðs á grundvelli frumvarpsins yrði aðdragandi og efni frumvarpsins, sem til þessa hefur alfarið beinst að fjárhagsvanda sjóðsins, einn af megin þáttum við mat á því hvort stjórnvaldsákvörðun ráðherra fullnægði kröfum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu um eignarréttarvernd. Við bætist síðan að ákvörðun um að slíta ÍL-sjóði yrði sem endranær að fullnægja grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum, hún þyrfti að byggja á fullnægjandi rannsókn ráðherra á því að markmið laganna næðist með ákvörðun hans um að slíta sjóðnum og að gætt væri að eignarréttarvernd skuldabréfaeigenda, þ. á m. að virtri jafnræðisreglu. Öll þau sjónarmið sem skuldabréfaeigendur hafa til þessa haldið fram myndu komast að í ógildingarmáli fyrir dómstólum vegna ákvörðunar ráðherra. Að síðustu, með því að ákvörðunin um slit á sjóðnum yrði tekin í formi stjórnvaldsákvörðunar er ekki víst að svigrúm við mat á því hvort um eignaskerðingu væri að ræða, sem kröfuhafar þyrftu að pola bótalaust, og um almenningsspörf samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár, sem

löggjafinn nýtur alla jafna í ríkum máli þegar dómstólar meta stjórnskipulegt gildi laga, ætti við með sama hætti. Það er enda kjarnahlutverk dómstóla að leggja mat á hvort ráðherrar hafa haldið sig innan ramma stjórnarskrár og almennra laga þegar þeir taka stjórnvaldsákvæðanir sem skerða stjórnarskrárvarin réttindi.

17. *Í þriðja lagi* að lagasetningin hefði það aðeins í för með sér að heimilt yrði að leita eftir slitum á ógjaldfærum opinberum aðila, sem fengi kröfu sína greidda eins og hún stæði við gjaldfellingu og skaðabætur til viðbótar undir lok kröfuréttarsambandsins, ef eitthvað kynni upp á að vanta að kröfuhafinn hafi orðið eins settur og ef upphafleg krafa hans hefði staðið óhöggð. Um þetta er ítarlega fjalla í umsögn okkar um frumvarpið en alvarlegrar hugsanaskekkju virðist gæta meðal höfunda minnisblaðsins um hvað þarf til að koma svo kröfuhafi verði „eins settur“ í þessu samhengi og hvaða kröfur yrðu gerðar til hans um að takmarka tjón sitt.
18. *Í fjórða lagi* er tekið fram að áskilnaði um lagastoð sé fullnægt með því að af lögunum myndi ekki verða óvissa um réttarstöðu þeirra sem hlut ættu að máli. Að auki yrði hverju sinni lagt mat spurningar um almenningsþörf og meðalhóf þegar ráðherra eða eftir atvikum sveitarstjórn tæki ákvörðun um hvort leita ætti slíta á opinberum aðila eftir reglum frumvarpsins.
19. Í umsögn okkar um frumvarpið er bent á fjölmörg atriði sem skilja eftir sig óvissu um réttarstöðu skuldabréfaeigenda verði ÍL-sjóði slitið eftir reglum frumvarpsins. Ekki síst á það við um skaðabótareglu 7. gr. og skýringar á henni. Sjónarmið um annað, sem einkum virðast styðjast við það að íslenska ríkið beri hlutlæga bótaábyrgð á tjóni kröfuhafa undir lok kröfuréttarsambandsins, sem í tilviki eigenda íbúðabréfa er tíu og tuttugu ár, stenst enga skoðun, enda með öllu óljóst hvernig þeirri reglu verði beitt í raun.
20. Sérstaka athygli vekur hvernig fjallað um eðli þess inngrips í eignarréttindi kröfuhafa sem af frumvarpinu myndi leiða. Í minnisblaðinu segir að upp frá því að greiðsla yrði innt af hendi til kröfuhafa gæti hann notið ávöxtunar af greiðslunni og ekki orðið verr settur en ef upphafleg krafa hefði staðið óhöggð til loka kröfuréttarsambandsins, og ef eitthvað kynni upp á að vanta nyti kröfuhafinn réttar til skaðabóta. Er fullyrt að í því ljósi yrði hvorki um eignarnám í þrengri merkingu þess hugtaks að ræða né takmarkanir sem fælu í sér bótaskylda skerðingu eignarréttinda. Þannig sýnist í raun farin öfug leið að niðurstöðu um þetta álitaeftni miðað við það sem hefðbundið er, sem er að greina hvers eðlis inngripið er og hvort um sé að ræða eignarnám eða bótaskyldu skerðingu eignarréttinda, og fjalla svo um bótaréttinn sem af því leiðir. Ekki verður séð að öfug aðferðarfræði á borð við þá sem birtist í minnisblaðinu eigi sér stöð í dómaframkvæmd eða fræðiskrifum. Eftir stendur að ætlunin er að svipta kröfuhafa eignarréttindum sínum og ekki greiða þeim fullt verð fyrir, heldur eftirláta þeim að afla þess sjálfir, á skjön við kröfur stjórnarskrár.
21. Í umsögn okkar um frumvarpið er ítarlega rökstutt á bls. 13-40, með vísan í aðdraganda málsins, dóma og aðrar heimildir, að slitameðferð ÍL-sjóðs á grundvelli laganna bryti í bága við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu og fæli í sér eignarnám (kafli 5.1), án fullnægjandi lagastoðar (kafli 5.2), í andstöðu við kröfur um almenningsþörf (kafli 5.3), áskilnað um fullt verð (kafli 5.4), og meðalhóf (kafli 5.5). Í minnisblaðinu er þessum sjónarmiðum í engu svarað eða gerð merkjanleg

tilraun til að máta reglur frumvarpsins og afleiðingar fyrirhugaðra slita ÍL-sjóðs á grundvelli þess við þá stjórnskipulegu vernd eignarréttinda sem leiðir af stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu. Mikið vantar því upp á að rökstuðningurinn í minnisblaðinu sé til þess fallinn að varpa skýrara ljósi á þau stjórnskipulegu álitæfni sem uppi eru.

Er ríkisvaldið með fyrirhugaðri lagasetningu að losa sig úr ábyrgð og velta henni yfir á aðra?

22. Í minnisblaðinu er þessari spurningu svarað neitandi og tekið fram að eftir reglum frumvarpsins myndi ríkið eða sveitarfélag engan veginn losa sig undan ábyrgð, heldur þvert á móti efna hana að fullu, eftir atvikum með því að greiða skaðabætur eftir 7. gr. frumvarpsins. Fari því víðs fjarri staðhæfingar um að ríkið vilji með lagasetningunni losa sig úr ábyrgð og velta henni, eða öllu heldur tjóni sem af henni hlýst, yfir á aðra. Þetta stenst enga skoðun.
23. Í umsógn okkar er ítarlega rakið að frumvarpið er alls ófullnægjandi þegar kemur að kröfum til ríkisins um að efna ábyrgð sína á skuldbindingum ÍL-sjóðs. Þótt jákvætt sé að fjármála- og efnahagsráðherra hafi nú, öfugt við það sem áður var, viðurkennt kröfur skuldabréfaeigenda og ábyrgð ríkisins umfram verðbættan höfuðstól og áfallna vexti, hefur sú viðurkenning takmarkaða þýðing ef ráðherrann hyggst eftir sem áður með lagaklækjum sniðganga skyldur íslenska ríkisins sem ábyrgðarmaður sjóðsins.
24. Í greinargerð með frumvarpinu er beinlínis fjallað um ætlaðan sparnað ríkisins af slitum ÍL-sjóðs og uppgjör samkvæmt reglum frumvarpsins samanborið við efndir ábyrgðarinnar með greiðslum til skuldabréfaeigenda á réttum gjaldddögum er fjármuni sjóðsins þrýtur. Vegna þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem í húfi eru er jafnvel (ranglega) látið að því liggja að stjórnskipuleg skylda hvíli á ráðherra að fara þá leið fremur en að efna ábyrgð sína.
25. Einhverra hluta vegna hefur það ekki mætt skilningi í máli þessu að mögulegur sparnaður ríkisins er á kostnað skuldabréfaeigenda og þeim til tjóns, króna fyrir krónu. Hugmyndin um að ríkið geti „sparað“ stórfé með slitum ÍL-sjóðs án þess að það bitni á hagsmunum þeirra sem þurfa að sæta því að skuldabréfunum, sem eru viðskiptabréf er ganga fjárfesta á milli með kaupum og sölu á markaði, séu gerð upp með greiðslu lægri fjárhæðar en nemur gangvirði þeirra stenst einfaldlega ekki og heldur ekki þótt við sé bætt óvissri skaðabótakröfu á hendur íslenska ríkinu eftir 10 eða 20 ár samkvæmt lagareglu sem skortir skýrleika. Þetta er fjárfestum ljóst. Af þeim sökum hefur ávöxtunarkrafa íbúðabréfa ekki færst til fyrra horfs eftir framlagningu frumvarpsins, þ.e. í átt að þeirri kröfu sem gerð er til ríkisskuldabréfa með áþekkan líftíma, líkt og var áður en fjármála- og efnahagsráðherra tilkynnti um áform sín til Alþingis í október 2022. Hið sama á við um seljanleika bréfanna.

Vöntun á greiningu á fjárhagslegum afleiðingum lagasetningar

26. Umfjöllun um þetta atriði í minnisblaðinu er mótsagnakennd. *Annars vegar* er í minnisblaðinu lögð á það áhersla að fjárhagsleg greining á stöðu ÍL-sjóðs eða einhvers annars opinbers aðila sem gæti fallið undir reglur frumvarpsins „[þjóni] ekki nokkrum einasta tilgangi við umfjöllun um lögfestingu þess“ og að hið sama

eigi við um hugsanlegar afleiðingar slitameðferðar fyrir orðspor ríkisins eða sveitarfélags, lánshæfi þess eða fjármálastöðugleika almennt. Samt er í greinargerð með frumvarpinu að finna sérstakan kafla um Íbúðalánasjóð og ÍL-sjóð og annan um áform fjármála- og efnahagsráðherra um lagasetningu í tengslum við slit sjóðsins þar sem vikið er að bágri fjárhagsstöðu sjóðsins og hugsanlegum afleiðingum þess að ekkert verði aðhafst í tengslum við ógjaldfærni hans. Jafnframt er þar fram tekið að „[við] framhald málsins þurfi einnig að taka tillit til áhrifa á fjármálamarkaði, hagsmuni og jafnræði kröfuhafa ÍL-sjóðs auk annarra álitaeftna. Ráðuneytið muni halda áfram vinnu við greiningu stöðunnar og framangreindra úrræða með það að markmiði að vinna að frumvarpi til laga geti hafist svo fljótt sem verða megi.“

27. *Hins vegar* er til þess að líta að svo virðist sem gengist sé við því í minnisblaðinu að þær upplýsingar um stöðu ÍL-sjóðs sem birtar eru í greinargerð með frumvarpinu séu úreltar, og jafnframt að það sé ekki þýðingarlaust. Í því samhengi er nefnilega tekið fram að „[rétt] gæti verið [...] að ráðuneytið leitaði eftir nýjum útreikningum um stöðu sjóðsins sem mætti síðan hafa til hliðsjónar við frekari vinnslu frumvarpsins.“
28. Í ljósi framangreinds fá ekki staðist fullyrðingar í minnisblaðinu um að fjárhagsleg greining á stöðu ÍL-sjóðs þjóni ekki tilgangi við frumvarpsgerðina.

Skýrleiki skaðabótareglu í 7. gr. frumvarpsins

29. Í minnisblaðinu er stuttlega vikið að fram komnum athugasemdum um skaðabótareglu 7. gr. frumvarpsins. Þar er hafnað sjónarmiðum um óskýrleika reglunnar og annmarka er felist í að kröfuhafi (tjónþoli) geti ekki leitað réttar síns fyrr en löngu eftir tjónsatburð.
30. Þá er tekið fram að ekki þyki ástæða til að rekja fram komna gagnrýni á ummæli í greinargerð með frumvarpinu um að ólíklegt sé að til bótagreiðslna komi á grundelli 7. gr. þar sem ætla megi að kröfuhafi (tjónþoli) geti ávaxtað þá fjármuni sem hann fær við slitin með sama eða meiri ávinningi en hann hefði haft af því að réttarsamband sitt við opinberan aðila hefði fengið að standa óhaggað til loka umsamins tíma. Í því samhengi er látið við það sitja að benda á að ummælin séu reist á tveimur atriðum. Annars vegar upplýsingum um raunávöxtun á fjármunum lífeyrissjóða síðustu 10 og 20 árin, og hins vegar greiningu og mati Analytica sem gert var í maí 2023.
31. Í umsögn okkar um frumvarpið er á bls. 26-35 ítarlega fjallað um skaðabótareglu 7. gr. í samhengi við kröfur 2. másl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð og almennar reglur skaðabótaréttar. Er þar í rökstuddu máli vikið að ýmsum annmörkum reglunnar og alvarlegum misskilningi sem virðist hafa verið ráðandi við samningu hennar, þ.m.t. þeirri röngu forsendu að unnt sé að horfa til raunávöxtunar á fjármunum lífeyrissjóða við mat á því hvaða kröfur verði gerðar um sönnun tjóns og til tjónstakmörkunar af hálfu kröfuhafa (tjónþola). Svo er ekki.
32. Engar vísbendingar eru um að í reglum um tjónstakmörkun felist krafa um að kröfuhafi (tjónþoli) sem er sviptur ríkistrygðu skuldabréfi með öruggt greiðsluflæði til langs tíma takmarki tjón sitt með vali á áhættusamari fjárfestingarkostum.

Slík krafa yrði aldrei talin sanngjörn og slík ráðstöfun gæti með engu móti talist skynsamleg, hvað þá augljós. Þau sjónarmið sem sett eru fram í minnisblaðinu um tjónstakmörkun eru því á skjön við hefðbundin viðhorf í skaðabótarétti.

33. Að því sögðu skal ítrekað það sem fram kemur í umsögn okkar við frumvarpið að reglur um tjónstakmörkun eigi hér ekki við þar sem hægur leikur sé fyrir kröfuhafa (tjónþola) að sýna fram á umfang tjóns síns þá þegar að tjónsatburður hefur átt sér stað. Íbúðabréf eru viðskiptabréf sem ganga kaupum og sölum á markaði. Bréfin eru handhafabréf og í skilmálum þeirra felst engin krafa til eigandans um að hann haldi á þeim til lokagjalds. Tjónið ræðst því einfaldlega af gangvirði² skuldabréfanna á þeim tíma er bréfin eru gjaldfelld en greiðslur við slitameðferð ÍL-sjóðs kæmu sem greiðsla upp í kröfuna.
34. Í minnisblaðinu er að öðru leyti í engu leitast við að svara efnislega þeirri gagnrýni sem fram hefur komið um skaðabótareglu 7. gr. frumvarpsins. Gagnrýnin stendur því óhöggud.

Önnur atriði

35. Önnur atriði sem fjallað er um í minnisblaðinu snerta aðeins að takmörkuðu leyti þætti sem við höfum gert athugasemdir við. Er því ekki tilefni til að fjalla um þau hér, með einni undantekningu þó.
36. Í niðurlagi minnisblaðsins er fallist á, að það sem sagt er í greinargerð með frumvarpinu um hvernig háttáð yrði sönnunarbyrði fyrir því að kröfuhafi (tjónþoli) hafi gætt nægilega að því að takmarka tjón sitt vegna skaðabótakröfu samkvæmt 7. gr. frumvarpsins, sbr. einkum 4. mgr. þeirrar greinar, sé villandi. Skýring í minnisblaðinu á þessu atriði er í betra samræmi við hefðbundin sjónarmið skaðabótaréttar en það sem segir í greinargerðinni. Það er gagnlegt út af fyrir sig, en er þó ekki aðalatriði.
37. Það sem hér varðar mestu er að hugmyndir þær sem birtast í minnisblaðinu um kröfur sem gerðar yrðu til kröfuhafa (tjónþola) um sönnun tjóns að 10 eða 20 árum liðnum fá varla staðist. Mat á því hvort fjárfestir hafi orðið fyrir tjóni við það að vera sviptur skuldabréfi sem nýtur ríkisábyrgðar, og felur þar af leiðandi í sér takmarkaða áhættu, getur aðeins átt sér stað með hliðsjón af ávöxtun sambærilegra eigna, þ.e. eigna með samsvarandi eðlislæga áhættu og áþekkan líftíma. Tjónið verður hins vegar ekki metið með hliðsjón af ávöxtun blandaðs en áhættusamara eignasafns. Það blasir við.

² Með gangvirði er hér átt við núvirt framtíðargreiðslufæði skuldabréfanna þar sem ávöxtunarsuðull tekur mið af ávöxtunarkröfu á markaði á verðtryggðar skuldbindingar íslenska ríkisins með áþekkan líftíma og skuldabréfin.

ÁLITSGERÐ

Efni: Stjórnskipulegt mat á slitum ÍL-sjóðs á grundvelli frumvarps til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila

Til: Almenna lífeyrissjóðsins, Birtu lífeyrissjóðs, Brúar lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga, Eftirlaunasjóðs F.Í.A., Festu-lífeyrissjóðs, Frjálsa lífeyrissjóðsins, Gildis-lífeyrissjóðs, Íslenska lífeyrissjóðsins, Lífeyrisauka, séreignasjóðs, Lífeyrissjóðs bankamanna, Lífeyrissjóðs Rangæinga, Lífeyrissjóðs starfsmanna Búnaðarbanka Íslands hf., Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar, Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóðs Tannlæknafélags Íslands, Lífsverks lífeyrissjóðs, Lífeyrissjóðs verslunarmanna, Lífeyrissjóðs Vestmannaeyja, Stapa lífeyrissjóðs og Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda

Frá: Róberti R. Spanó, lögmanni og eiganda hjá Gibson, Dunn & Crutcher LLP, fyrrum forseta Mannréttindadómstóls Evrópu, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og gestaprófessor við Oxford-háskóla

Dags: 15. febrúar 2024

A. Álitsbeiðnin

- Álitsbeiðendur óskuðu þess við undirritaðan að ég tæki afstöðu til eftirfarandi spurninga sem sneru að stjórnskipulegu gildi þeirra tillagna sem fram komu í drögum að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda 12. október 2023, að því marki sem þeim yrði beitt til slita á ÍL-sjóði. Þess skal getið að við frágang álitsins var frumvarpið síðan lagt fram á Alþingi af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra 14. febrúar 2024 (pskj. 1054, 154. löggjafarþing 2023-2024). Virðist það samhljóða drögnum. Álit þetta tekur mið af ákvæðum frumvarpsins.
 - Hvort ákvörðun ráðherra um að leggja til slitameðferð ÍL-sjóðs samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins teldist til eignarnáms HFF bréfa, skuldabréfa sem sjóðurinn er útgefandi að, í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár (eða bótaskyldrar skerðingar eignarréttinda).
 - Hvort ákvæði 1. gr. frumvarpsins feli í sér fullnægjandi lagafyrirmæli til eignarnáms samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.
 - Hvort skilyrði 2. másl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um almenningþörf, þ.m.t. kröfur um meðalhóf, teldust uppfyllt, kæmi til eignarnáms HFF bréfa á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í frumvarpsdrögnum, að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fram koma í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis um ÍL-sjóð í október 2022 (153. löggjafarþing 2022-2023; þingskjal 371 – 357. mál), áformaskjali fjármála- og efnahagsráðuneytis um framlagningu frumvarps sem heimili slit og uppgjör ÍL-sjóðs frá 31. mars 2023, athugasemdum í greinargerð með frumvarpsdrögnum, fram komnum umsögnum um frumvarpsdrögin, og minnisblaði Seðlabanka Íslands til fjármála- og efnahagsráðuneytis um áhrif af sölu eigna ÍL-sjóðs á fjármálastöðugleika o.fl., dags. 1. desember 2023.

- iv. Hvort ákvæði 7. gr. frumvarpsdraganna uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð komi til eignarnáms HFF bréfa á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í frumvarpsdrögum.
2. Er þess óskað að í svörum mínum verði, eftir því sem við á, tekin afstaða til sjónarmiða sem fram koma í minnisblaði Markúsar Sigurbjörnssonar, Viðars Mús Matthíassonar og Þorgeirs Örlygssonar, til fjármála- og efnahagsráðuneytis, dags. 6. desember 2023, („minnisblað þremmenninganna“), umsagnar LOGOS lögmansþjónustu fyrir hönd 20 lífeyrissjóða við frumvarpsdrögin, dags. 20. nóvember 2023, og athugasemda LOGOS lögmansþjónustu við minnisblað þremmenninganna í minnisblaði til 20 lífeyrissjóða, dags. 14. desember 2023.
3. Ég set fram álit mitt af þessu tilefni eftir bestu þekkingu og reynslu og alfarið á grundvelli fræðilegra og hlutlægra sjónarmiða. Það liggur í hlutarins eðli að aðeins er um mitt faglega álit að ræða á þeim álitaeftum sem óskað hefur verið eftir að ég fjalli um. Hvað varðar tilvísanir til dómaframkvæmdar Hæstaréttar og Mannréttindadómstóls Evrópu um beitingu 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við Mannréttinasáttmála Evrópu („MSE“) og kenninga fræðimanna vísa ég, eftir því sem við á, til fyrri álitsgerðar minnar, dags. 4. desember 2022, um málefni ÍL-sjóðs.
4. Álit þetta er uppbyggt þannig að í kafla B mun ég fjalla um hvort ákvörðun ráðherra um að fela fyrirvarsmanni ÍL-sjóðs að krefjast þess fyrir dómi að sjóðnum skuli slitið, í samræmi við ákvæði frumvarpsins, teldist til aðdraganda að eignarnámi eða bótaskyldri skerðingu eignaréttar, sem fælist í úrskurði dómara um slitin, í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE. Þessu næst vík ég í kafla C að þeirri spurningu hvort ákvæði frumvarpsins hafi að geyma fullnægjandi lagafyrirmæli í skilningi þessara sömu ákvæða og þá þannig að tryggt væri að fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar ÍL-sjóðs yrðu fyrir ef sjóðnum yrði slitið. Í kafla D vík ég loks að skilyrðinu um almenningsþörf.
5. Niðurstöður mínar í álitinu eru samandregið eftirfarandi:
 - (i) Í fyrsta lagi myndu slit ÍL-sjóðs á grundvelli ákvæða frumvarpsins, hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði, í reynd fela í sér sértækt og íþyngjandi inngrip í samningssamband kröfuhafa og ÍL-sjóðs þar sem kröfuréttindin eru sem stendur skýr og óskilyrt. Það er því verulega hætta á því að það yrði ekki talið samrýmast stjórnarskrá að beita reglum frumvarpsins til slíta á ÍL-sjóði. Þá hefði gjaldfelling skuldabréfa ÍL-sjóðs við slitin í för með sér tjón fyrir kröfuhafa. Bótaregla 7. gr. frumvarpsins breytir ekki þeirri niðurstöðu að slit ÍL-sjóðs fæli í sér eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignaréttar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á þeim kröfuréttindum sem leiða af þeim skuldabréfum sem sjóðurinn er útgefandi að. Ef ekki yrði talið að sértækt eðli inngripsins bryti sem slíkt í bága við stjórnarskrá yrði því samt sem áður að meta hvort slit ÍL-sjóðs, á grundvelli ákvæða frumvarpsins, fullnægði þeim form- og efniskröfum sem leiða af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um (1) fullnægjandi lagafyrirmæli, (2) um almenningsþörf og að (3) fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar yrðu fyrir vegna slitanna.
 - (ii) Í öðru lagi leikur hætta á því að hin óvenjulega útfærsla á uppgjöri bóta sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu myndi við slit á ÍL-sjóði ekki fullnægja þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um skýrleika lagaheimilda og meðalhófsreglu. Áskilnaður frumvarpsins um virkar aðgerðir kröfuhafa til að takmarka tjón sitt kann í tilviki kröfuhafa ÍL-sjóðs að skapa tiltekna óvissu um val á þeim

aðgerðum og fjárfestingarkostum sem þeim eru tiltækir svo að uppfyllt sé það skilyrði laganna. Með þessu fyrirkomulagi er auk þess hætt við því að ekki verði gætt að því að viðhalda því jafnvægi á milli einkahagsmuna og almannahagsmuna sem liggur til grundvallar þeirri eignaréttarvernd sem tryggð er með ákvæðum stjórnarskrár og MSE.

(iii) Í þriðja lagi er vandséð að þau markmið sem að er stefnt með frumvarpinu fullnægi þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf komi til slita á ÍL-sjóði.

B. Fæli ákvörðun ráðherra um að fela fyrirvarsmanni að krefjast þessa fyrir dómi að ÍL-sjóði yrði slitið, og úrskurður um slitin, í sér eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignaréttinda?

6. Álitsbeiðendur óska í fyrsta lagi eftir því að ég svari hvort ákvörðun ráðherra um að fela fyrirvarsmanni ÍL-sjóðs að krefjast þess fyrir dómi að sjóðurinn yrði tekinn til slita, og þá úrskurður um slitin, samkvæmt 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, teldist til eignarnáms þeirra skuldabréfa sem sjóðurinn er útgefandi að í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eða bótaskyld skerðing eignaréttinda.
7. Í fyrra álitinu mínu frá 4. desember 2022, sem rituð var að beiðni sömu álitsbeiðenda, komst ég að þeirri niðurstöðu að sú lagasetning, sem þá hafði verið boðuð af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra, 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 lokagjalds. Ljóst er að með þeim drögum að frumvarpi sem nú liggur fyrir yrði ekki farin sú leið að leggja til að slit ÍL-sjóðs yrðu framkvæmd með beinni lagasetningu heldur er ráðgert að setja lög um slit ógjaldfærra opinberra aðila, sem yrðu almenn á ytra borði, sem reist væru á þeirri hugsun að ráðherra eða sveitarstjórn fengi heimild til að taka ákvörðun um að fela fyrirvarsmanni að krefjast slita fyrir dómi á ógjaldfærum opinberum aðilum að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í lögnum. Vaknar þá sú spurning hvort þau sjónarmið sem lágu til grundvallar fyrra álitu mínu um réttaráhrif slita ÍL-sjóðs á stjórnarskrárvarin réttindi kröfuhafa eigi enn við í ljósi þess fyrirkomulags sem frumvarpið gerir ráð fyrir.
8. Í fyrsta lagi leikur sem fyrr enginn vafi á því að íbúðabréf, og kröfur samkvæmt þeim til verðbætts höfuðstóls, áfallinna vaxta og framtíðarvaxta, teljast til eignaréttinda. Af því leiðir að þau njóta sem slík verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE, sbr. lög nr. 62/1994. Í fyrri álitsgerð minni sagði þannig 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.)
9. Eins og rakið er í ofangreindri umsögn LOGOS lögmannsþjónustu, þá er þýðingarmikið í þessu sambandi að af frumvarpinu og athugasemdum greinargerðar með því verður ráðið að nú sé óumdeilt að stjórnarskrárvarin eignaréttindi kröfuhafa samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs gangi lengra en einungis til virðis gjaldfallinna krafna á þeim tímapunkti sem sjóðnum væri slitið heldur taki einnig til vaxta í framtíðinni, en þessi afstaða felur í sér

breytingu frá upphaflegri afstöðu fjármála- og efnahagsráðherra sem hafði verið kynnt opinberlega.¹ Í frumvarpinu segir orðrétt í umfjöllun um álitæfni tengd stjórnskipulegu gildi lagasetningarinnar:

„[R]éttindi kröfuhafa samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs eru þrjú 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 kröfuréttarsambandsins**. Samkvæmt skilmálum bréfanna er uppgreiðsla höfuðstóls þeirra fyrir umsaminn lokagjald-daga (eindögum) ekki heimil.“ (Bls. 11, leturbr. hér.)

10. Í öðru lagi verður að hafa í huga að gjaldfelling samkvæmt reglum frumvarpsins, með ákvörðun ráðherra um að fela fyrirvarsmanni að krefjast slita á ÍL-sjóði fyrir dómi, og úrskurði um slitin, myndi augljóslega leiða til þess að kröfuhafar ættu ekki lengur ríkistryggð skuldabréf út samningstímamann, sem hefðu fjárhagslegt gildi, gætu gengið kaupum og sölum og uppfylltu ströng lögakveðin skilyrði um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða. Það er því rétt sem fram kemur í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu að ráðagerð um bætur til handa skuldabréfaeigendum, hvort heldur sem er við uppgjör ÍL-sjóðs eða á síðara tímamarki, breytir ekki þeirri staðreynd að skuldabréfin sem slík yrðu þeim ónýt eign.
11. Við mat á því hvort ákvörðun ráðherra, um að fela fyrirvarsmanni að krefjast þess fyrir dómi að ÍL-sjóði yrði slitið, teldist til aðdraganda að eignarnámi eða bótaskyldri skerðingu eignaréttar verður þannig ekki horft fram hjá þessum afleiðingum fyrir eignaréttarlega stöðu kröfuhafa sem hafa treyst á samningsskuldbindingar íslenska ríkisins og þeirri fjárfestatryggingu sem leiðir af þeirri takmörkuðu áhættu sem ríkistryggð skuldabréf hafa í för með sér sem hefur haft bein áhrif á markaðsverðmæti slíkra bréfa við kaup og sölu þeirra á markaði. Í frumvarpinu er raunar gert ráð fyrir þeim möguleika að kröfuhafar verði fyrir tjóni vegna þeirra ráðstafana um slit á ógjaldfærum opinberum aðilum sem ráðgerðar eru samkvæmt reglum frumvarpsins² og því gert ráð fyrir sérstakri hlutlægri bótareglu í 7. gr. frumvarpsins, sem ég mun víkja að hér síðar. Verður því frumvarpið ekki skilið með öðrum hætti en svo að það byggir á því að slit á ógjaldfærum opinberum aðila kunni í reynd að leiða til eignarnáms eða bótaskyldrar skerðinga eignaréttinda í einhverjum tilvikum. Annars væri bótaregla 7. gr. óþörf.
12. Hvað sem þessu líður er því hafnað í minnisblaði þremmenninganna að ákvörðun ráðherra eða sveitarstjórnar um að fela fyrirvarsmanni að gera kröfu fyrir dómi um slit á opinberum aðila, sem fellur undir ákvæði frumvarpsins, teldist til eignarnáms eða bótaskyldrar takmörkunar eignaréttinda.
13. Í minnisblaði þremmenninganna er vísað til greinargerðar með frumvarpinu um að unnt sé að greina takmarkanir eignaréttinda sem leiða af lögum í tvo flokka, þ.e. annars vegar þann sem ekki veldur bótaskyldu og svo hins vegar í þann sem hefur bótaskyldu í för með sér. Undir *takmarkanir sem ekki leiða til bótaskyldu* falli: (1) venjuhelgaðar skerðingar, sbr.

¹ Skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis um ÍL-sjóð í október 2022 (153. löggjafarþing 2022-2023; þingskjal 371 – 357. mál).

² „Þessar afleiðingar slita á opinberum aðila gætu í einhverjum tilvikum bakað gagnaðila hans eða kröfuhafa tjón, svo sem vegna [...] **missis hagstæðrar ávöxtunar af kröfu samkvæmt lánsamningi við opinbera aðilann**.“ (Bls. 19. Leturbr. hér.)

álagningu skatta, upptöku eigna í refsiskyni og brottfall eignarréttinda á grundvelli reglna um hefð, fyrningu, vanlýsingu og traustnám, og (2) almennar takmarkanir eignarréttinda. Undir *takmarkanir sem hafi geta bótaskyldu í för með sér* falli aftur á móti: (1) Eignarnám í þrengri merkingu, (2) lagaákvæði sem fela í sér skerðingu og eru ranglega reist á því að ekki sé um bótaskyldu að ræða, og (3) lagaákvæði sem fela í sér skerðingu og virðast réttilega reist á því að ekki sé um bótaskyldu að ræða, en síðar kemur í ljós að þau bitna hart á tilteknum aðila.

14. Hvað fyrri flokkinn, þ.e. þann sem rúmar þær takmarkanir sem ekki leiða til bótaskyldu, telja þremmenningarnir ljóst að slit á opinberum aðila eftir ákvæðum frumvarpsins geti hvorki leitt af sér venjuhelgaða skerðingu eignarréttinda í líkingu við álagningu skatta, upptöku eigna í refsiskyni eða brottfall eignarréttar á grundvelli lagareglna um hefð, fyrningu, vanlýsingu og traustnám, né almennar takmarkanir eignarréttinda í lögfræðilegri merkingu þess hugtaks.
15. Hvað seinni flokkinn varðar telja þeir að verði frumvarpið að lögum myndi það aðeins hafa í för með sér að heimilt væri að leita eftir slitum á ógjaldfærum opinberum aðila, en meðal afleiðinga slitanna, ef til þeirra kæmi, yrði sú aðstaða að kröfur á hendur aðilanum myndu sjálfkrafa falla þegar í stað í gjalddaga án tillits til þess sem áður kynni að hafa verið umsamið, sbr. fyrri málslið 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Er það í samræmi við viðtekna almenna reglu á sviði skuldaskilaréttar, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldprotaskipti o.fl. Í frumvarpinu felist að þessar gjaldföllnu kröfur myndu greiðast að fullu eins og þær stæðu á greiðsludegi, en með þessu yrði gjalddaga eftir atvikum flýtt frá því sem áður stóð til og kæmi fyrir vikið ekki til þess að greiddir yrðu vextir og verðbætur sem krafa hefði ella hugsanlega borið eftir þann tíma. Greiðslan yrði innt af hendi með peningum eða eftir atvikum annarri eign eftir ósk viðkomandi kröfuhafa, en upp frá því gæti hann notið ávöxtunar af greiðslunni og ekki orðið verr settur en ef upphafleg krafa hans hefði staðið óhöggud til loka kröfuréttarsambandsins. Ef eitthvað kynni að vanta þar upp á nyti kröfuhafi réttar til skaðabóta eftir 7. gr. frumvarpsins. Í þessu ljósi myndu slit eftir ákvæðum frumvarpsins hvorki leiða af sér eignarnám í þrengri merkingu þess hugtaks né takmarkanir sem fælu í sér bótaskylda skerðingu eignarréttinda. Yrði reyndin gagnstætt þessu sú að kröfuhafar yrðu í einstökum tilvikum fyrir tjóni vegna slitanna felst í ákvæðum 7. gr. frumvarpsins viðurkenning á bótaskyldu ríkisins eða sveitarfélags eftir þeim reglum sem fram koma í þeirri grein. Slík tilvik myndu þá falla undir 3. tölulið í seinni flokknum í yfirliti þremmenninganna hér að framan.
16. Ég er sammála þremmenningunum um að það leiði ekki sjálfkrafa af því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir að slit á ógjaldfærum opinberum aðila myndi í öllum tilvikum teljast til eignarnáms eða bótaskyldrar skerðingar eignarréttinda. Það færi eftir atvikum hverju sinni. Álit þetta snýr hins vegar að því einu hvort fyrirsjáanleg slit á ÍL-sjóði á grundvelli laga, sem samþykkt yrðu á grundvelli frumvarpsins, myndi leiða til slíkrar niðurstöðu.
17. Ég tel í fyrsta lagi að gjaldfelling samningskraftna á hendur ÍL-sjóði með ákvörðun ráðherra um að fela fyrirsvarsmanni að krefjast slita á sjóðnum fyrir dómi, og þá með úrskurði um slitin, sem hefði þær afleiðingar í för með sér að kröfuhafar myndu á þeim tímapunkti missa þau verðmæti sem fælist í eign þeirra að íbúðabréfunum, og þá út samningstímann í formi vaxta í framtíðinni, teldist til eignarnáms eða bótaskyldrar skerðingar slíkra réttinda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að mínu áliti, og eins ég ræði frekar hér síðar í þessum kafla, breytir það litlu lagalega í þessu sambandi hvort slit

stjórnar ÍL-sjóðs færi fram beint með sértækri lagasetningu eða með ákvörðun ráðherra, sem væri borin undir dóm af hálfu fyrirsvarsmanns til slita á sjóðnum, á grundvelli laga sem á ytra borði teldust almenn í þeim skilningi að þau tækju til allra ógjaldfærra opinberra aðila.

18. Ég tel því að almennt eðli þess fyrirkomulags sem frumvarpið leggur til ekki breyta að efnislegu marki þeirri stjórnskipulegu stöðu að ákvörðun ráðherra um að fela fyrirsvarsmanni að krefjast þess fyrir dómi að ÍL-sjóði yrði slitið fæli í sér aðdraganda að eignarnámi eða bótaskyldri skerðingu eignaréttar hvað varðar réttindi kröfuhafa í sjóðnum til vaxta í framtíðinni í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem yrði að uppfylla kröfur ákvæðisins um að vera í almannapágu og að tjón yrði bætt kröfuhöfum að fullu. Ákvæði 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins felur því að þessu leyti í sér ákveðna tegund heimildar að lögum til handa ráðherra til að gera reka að því að slíta ógjaldfærum opinberum aðilum með þeim afleiðingum að réttindi kröfuhafa á hendur slíkum aðilum, sem ótvírætt eru varin samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, yrðu skert eða afnumin og þá með þeim afleiðingum að tryggja verður að slíkar ákvarðanir fullnægi efniskröfum stjórnarskrárákvæðisins.
19. Í öðru lagi er ég ósammála þeirri röksemd í minnisblaði þremmeninganna að bótaregla 7. gr. frumvarpsins hafi sem slík efnislega þýðingu, a.m.k. þegar metið er hvort slit ÍL-sjóðs teldust til eignarnáms eða bótaskyldrar skerðingar eignaréttinda. Nánar tiltekið halda þeir því fram að upp frá því að greiðsla yrði innt af hendi til kröfuhafa gæti hann notið ávöxtunar af greiðslunni og ekki orðið verr settur en ef upphafleg krafa hefði staðið óhöggðu til loka kröfurettarsambandsins, og ef eitthvað kynni upp á að vanta nyti kröfuhafinn réttar til skaðabóta. Í því ljósi yrði hvorki um eignarnám í þrengri merkingu þess hugtaks að ræða né takmarkanir sem fælu í sér bótaskylda takmörkun eignaréttinda. Þessi afstaða stenst ekki að mínu áliti. Eins og bent er á í athugasemdum LOGOS lögmannsþjónustu er með þessum röksemdum í reynd farin öfug leið að niðurstöðu um þetta álitæfni miðað við það sem hefðbundið er, sem er að greina hvers eðlis inngripið er og hvort um sé að ræða eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignaréttinda, og fjalla svo um það skilyrði að fullt verð komi fyrir. Tilvist bótareglu 7. gr. frumvarpsins hefur þannig þýðingu við mat á hvort fullt verð komi fyrir það eignarnám eða þá bótaskyldu skerðingu eignaréttar sem slit ÍL-sjóðs hefðu í för með sér, en hefur ekki sjálfstæða þýðingu þegar lagt er mat á hvort slitin fælu sem slík í sér eignarnám eða bótaskylda eignaskerðingu í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.
20. Ég tel í þriðja lagi ástæðu til að leggja á það áherslu að það hefur verulega áhættu í för með sér út frá ákvæðum stjórnarskrárinnar og MSE að gera tilraun til að klæða fyrirliggjandi frumvarp í þann búning að heimila með almennum hætti slit á ógjaldfærum opinberum aðilum, en á þetta atriði leggja þremmeningarnir verulega áherslu í minnisblaði sínu. Rétt er að útskýra þetta atriði nánar.
21. Það er engum vafa undirorpið að kveikjan að samningu frumvarpsins, og í reynd eina tilefni þess, er staða ÍL-sjóðs. Er þetta raunar skýrlega tekið fram í upphafi 4. kafla almennra athugasemda greinargerðar með frumvarpinu.³ Þá segir þar að við samningu frumvarpsins sé fyrsta álitæfnið sem taka þurfi afstöðu til „hvort setja eigi hverju sinni sem á reynir sérstök lög um slit tiltekins opinbers aðila eða almenn lög sem geta við í öllum tilvikum þegar á ógjaldfærni opinberra aðila reynir“. Síðan segir svo:

³ Þar segir svo í fyrstu setningu: „Eins og áður getur er kveikjan að samningu þessa frumvarps sá fjárhagsvandi sem ÍL-sjóður stendur frammi fyrir.“

„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.“ (Bls. 9, leturbr. hér)

22. Eru síðan færð rök fyrir því að vegna þessa sé heppilegra að setja almenn lög um þetta efni og þessu næst rakin sjónarmið sem eru sama efnis og í minnisblaði þremmenninganna. Loks segir svo í lok kaflans:

„Í sértækri lagasetningu felst ... inngríp ríkisins í formi lagasetningar í efni nánar tilgreindra fjárhagslegra skuldbindinga sem ríkið sjálft eða sveitarfélag ber ábyrgð á að efnar séu í samræmi við efni sitt. **Sú staða er til þess fallin að valda tortryggni og sá efasemdum um lögmætan tilgang lagasetningarinnar.**“ (Bls. 10, leturbr. hér)

23. Af framangreindu leiðir að frumvarpshöfundar og þremmenningarnir telja að það útiloki þann stjórnskipulega vanda sem sértæk lagasetning um slit ÍL-sjóðs hefði réttilega í för með sér að ákvæði frumvarpsins séu sett í almennan búning þótt augljóst sé að kveikjan að frumvarpinu sé fjárhagsvandi ÍL-sjóðs. Ég tel að ekki verði hjá því komist að vara sterklega við þessari nálgun í ljósi dómaframkvæmdar og fræðikenninga. Ég ítreka að engin annar opinber aðili en ÍL-sjóður hefur verið í umræðunni hvað varðar gjaldfærni og möguleg slit hans að mér sé kunnugt, hvorki nýlega né á undanförunum árum. Í mínum huga er fjarri því hægt að útiloka að reyni á álitafni um stjórnskipuleg atriði við slit á ÍL-sjóði, á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í frumvarpinu, myndu dómstólar láta almennan búning frumvarpsins villa sér sýn um hvað hér býr raunverulega að baki.
24. Ég minni í þessu sambandi á þau sjónarmið sem ég rakti í fyrri álitargerð minni (bls. 15) um að af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um beitingu 1. gr. 1 viðauka við MSE, sjá einkum dóm yfirdeildarinnar í máli *Vistins og Perepjolkins gegn Lettlandi* frá 2012 (í máli nr. 71243/01, 114. mgr.), leiðir að ekki er aðeins litið til forms eða útfærslu lagasetningar á ytra borði, sem liggur til grundvallar eignarnámi eða bótaskyldri skerðingu eigna, heldur leggur dómstóllinn heildarmat á löggjöfina og skoðar þar með raunverulegan tilgang hennar og markmið. Ekki leikur þannig vafi á því að í ljósi þess hvernig frumvarpið er úr garði gert myndu dómstólar beita þessari aðferð við mat á stjórnskipulegu gildi slita á ÍL-sjóði á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Er þannig ekki loku fyrir það skotið að afleiðingar slíkrar nálgunar yrði sú að dómstólar teldu að í reynd væri um að ræða sértækt inngríp „í nánar tilgreindar fjárhagslegar skuldbindingar sem ríkið sjálft ... ber ábyrgð á að efnar séu í samræmi við efni sitt“, sem bryti gegn stjórnarskrá, svo notað sé áðurgreint orðalag úr sjálfri greinargerð með frumvarpinu, hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði.
25. Til viðbótar við framangreint vek ég athygli á afar óvenjulegu eðli frumvarpsins. Það hefur verið meginregla í íslenskum rétt í áratugi að opinberar stofnanir sem njóta ríkisábyrgðar verða ekki teknir til gjaldþrotaskipta nema mælt sé á annan veg í lögum, sbr. nú 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Gildir einu hvort sú ábyrgð er einföld eða veitir ótakmarkaða heimild til að ganga að þeim ábyrga.⁴ Rétt er að spyrja hvað hefur búið

⁴ Ása Ólafsdóttir, *Handbók – Gjaldþrotaskipti o.fl., Handrit til kennslu* 2011, bls. 22: „Í 3. mgr. 5. gr. GÞL kemur fram að ef ekki er mælt gagnert á annan veg í lögum, getur opinber stofnun ekki notið heimildar eða sætt aðgerðum eftir reglum laganna, ef ríkið eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar. Einu gildir í því tilliti, hvort sú ábyrgð er einföld eða veitir ótakmarkaða heimild til að ganga að þeim ábyrga. Þessi regla hindrar í

að baki þessari reglu. Meginhugsunin er sú að opinberir aðilar, sem njóta ríkisábyrgðar, geta strangt tiltekið ekki orðið ógjaldfærir, ef á annað borð er ekki um neyðarástand að ræða sem snýr sem slíkt að gjaldfærni ríkissjóðs, enda fjárhagslegar skuldbindingar slíkra opinberra aðila í reynd þá ávallt tryggðar með ábyrgð ríkisins sem á endanum yrði fullnægt með fjármagni úr ríkissjóði, ef þörf krefði. Með frumvarpinu er leitast við að víkja frá þessari meginreglu.

26. Af 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verður þannig ráðið að það tekur til stofnana og fyrirtækja ríkisins eða sveitarfélags ef það ber að lögum eða eftir löggerningi einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins, ekki er um að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð, stofnunin eða fyrirtækið er lögum samkvæmt bært til að geta sjálfstætt átt réttindi og borið skyldur og „því er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum“. Af athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu verður ráðið að öll skilyrði 1. mgr. 1. gr. þurfi að vera uppfyllt til að opinber aðili geti fallið undir það. Þá er í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins tekið fram að ógjaldfær opinber aðili telst sá sem „getur ekki staðið full skil á skuldbindingum sínum þegar þær falla í gjalddaga eða fyrirsjáanlegt er að svo fari og ekki verður talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma“. Ógjaldfærnishugtakið sem hér er notað er í grunninn það sama og fram kemur í 1. mgr. 64. gr. laga nr. 21/1991.

27. Að mínu áliti er ekki augljóst að sú takmörkun á gildissviði frumvarpsins, sem fram kemur í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, að opinberum aðila sé „ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum“, hafi efnislega þýðingu í þessu sambandi ef ríkið eða sveitarfélag ber einfalda ábyrgð á skuldbindingum hans. Enda þótt rekstur opinbers aðila sé þess eðlis að fjármögnunarfyrirkomulag hans eigi að vera að meginstefnu til sjálfbært, með því að eigin tekjur standi undir rekstrinum, breytir það ekki þeirri lagalegu stöðu að gjaldfærni hans verður ávallt á endanum tryggð með ábyrgð ríkisins. Fjármagn til reksturs slíks opinbers aðila er því ávallt, ólíkt einstaklingum og lögaðilum, á endanum tryggt með fjármunum úr ríkissjóði. Það er því vandséð að starfsemi opinbers aðila, sem nýtur einfaldrar ábyrgðar ríkisins, geti yfirhöfuð þróast með þeim hætti að hann geti „ekki staðið full skil á skuldbindingum sínum þegar þær falla í gjalddaga eða fyrirsjáanlegt er að svo fari“, eins og það hugtak er skilgreint í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins og leiðir sem fyrr greinir af 1. mgr. 64. gr. laga nr. 21/1991, enda tryggir ábyrgð ríkisins í reynd að komið sé í veg fyrir þessi skilyrði verði uppfyllt. Ég ítreka að þetta hefur verið meginreglan í íslenskum gjaldþrotarétti um áratugaskeið, sbr. nú meginreglu 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991.

28. Af framangreindu fæ ég ekki annað séð en að frumvarpið geri ráð fyrir því að vikið verði með almennum hætti frá gildandi meginreglu 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 hvað varðar þá opinberu aðila sem njóta ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélaga, sem hefur, eins og að framan er rakið, gilt um áratugaskeið hér á landi.⁵ Í frumvarpinu er ekki fjallað um hvort fyrirliggjandi fordæmi eru um lagasetningu af þessu tagi, t.d. í nágrannalöndum, þ.e. að sett hafi verið almenn lög sem veita heimild til að slíta ógjaldfærum opinberum aðilum sem njóta ríkisábyrgðar. Raunar leiðir lausleg athugun mín til þeirrar niðurstöðu að a.m.k. á

reynd jöfnum höndum að ákvæðum GþL verði beitt um opinberar stofnanir og fyrirtæki eða annars konar atvinnurekstur, sem ríkið eða sveitarfélag stendur að, svo framarlega sem umrædd ábyrgð er fyrir hendi.“

⁵ Rétt er að minna á að ríki og sveitarfélög hafa á síðari árum farið í ríkari mæli þá leið að stofna opinber hlutafélög til að takmarka fjárhagslega ábyrgð sína, sjá síðari málsl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, þar sem hugtakið er skilgreint svo: „Opinbert hlutafélag merkir í lögum þessum félag sem hið opinbera, einn eða fleiri hluthafar, á að öllu leyti, beint eða óbeint. Slíkum félögum einum er rétt og skylt að hafa orðin opinbert hlutafélag í heiti sínu eða skammstöfunina ohf. og má tengja orðin eða skammstöfunina heiti eða skammstöfun á hlutafélagi.“

Norðurlöndum og í Vestur-Evrópu er hvergi slíka löggjöf að finna, en ástæða væri til að kanna þetta atriði frekar við þingmeðferð frumvarpsins ef það er formlega lagt fram af hálfu ráðherra. Engin efnisleg eða sérstök rök eru færð fyrir því í frumvarpinu að lagt sé til að slík almenn löggjöf sé sett núna, að því er virðist í fyrsta skipti í lýðveldissögunni,⁶ nema ef vera skyldi fjárhagsstaða ÍL-sjóðs. Aftur leiðir þessi ályktun til þeirrar niðurstöðu að öll framsetning og tilhögun frumvarpsins hefur aðeins eitt sértækt markmið, þ.e. að spara ríkissjóði fjármuni sem leiðir af ábyrgð þess á bindandi samningsskuldbindingum sem ÍL-sjóður hefur gengist undir, eins og ég rakti ítarlega í fyrri álitserð minni.

29. Að öllu samanlögðu virtu verður ekki hjá því komist að leggja til grundvallar að sértækt og afar óvenjulegt eðli frumvarpsins, hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði, leiði til þeirrar niðurstöðu að komi til þess að ráðherra ákveði samkvæmt 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins að fela fyrirvarsmanni að krefjast þess að ÍL-sjóði verði slitið fyrir dómi, sem leiða myndi til úrskurðar um slit sjóðsins, myndi slík ákvörðun í reynd fela í sér sértækt og íþyngjandi inngríp í samningssamband kröfuhafa og ÍL-sjóðs þar sem kröfuréttindin eru sem stendur skýr og óskilyrt. Þessi aðstaða skapar þegar af þeirri ástæðu verulega hættu á því að það yrði ekki talið samrýmast stjórnarskrá að beita reglum frumvarpsins til slita á ÍL-sjóði hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði. Þá er augljóst að gjaldfelling skuldabréfa ÍL-sjóðs við slitin hefðu, þá þegar á þeim tímapunkti, í lör með sér tjón fyrir kröfuhafa. Ég ítreka að þótt á það yrði fallist að bótaregla 7. gr. frumvarpsins gæti síðar meir tryggt kröfuhöfum fullt verð fyrir það tjón sem þær yrðu fyrir breytir sú staða ekki þeirri niðurstöðu að slit ÍL-sjóðs, á grundvelli ákvörðunar ráðherra, fæli í sér eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignaréttar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á þeim kröfuréttindum sem leiða af þeim skuldabréfum sem sjóðurinn er útgefandi að. Ef ekki yrði talið að sértækt eðli inngrípsins bryti sem slíkt í bága við stjórnarskrá yrði því samt sem áður að meta hvort slit ÍL-sjóðs, á grundvelli ákvæða frumvarpsins, fullnægði þeim form- og efniskröfum sem leiða af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um (1) fullnægjandi lagafyrirmæli, (2) um almenningsþörf og að (3) fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar yrðu fyrir vegna slitanna, eins og réttilega er lagt til grundvallar og ítarlega rakið í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu.

C. Felur 1. gr. frumvarpsins í sér fullnægjandi lagafyrirmæli til eignarnáms og þá þannig að tryggt sé að fullt verð komi fyrir það tjón sem kröfuhafar ÍL-sjóðs yrðu fyrir ef sjóðnum yrði slitið?

30. Í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu er rakið að í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hafi formleg tilvist lagaheimildar að landsrétti ekki verið talin nægja ein og sér til að uppfylla lagaáskilnaðarkröfu 1. gr. 1. viðauka við MSE. Þannig hafi dómstóllinn ítrekað slegið því föstu í framkvæmd sinni um takmarkanir á eignarréttindum að þau lög sem slíkar takmarkanir sækja stöð sína í þurfi jafnframt að vera nægilega aðgengileg, skýr og fyrirsjáanleg í framkvæmd. Í tilviki lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar hafi jafnframt verið talið að gera verði skýrleikakröfur til lagaheimilda sem takmarka mannréttindi. Þær kröfur séu ríkari eftir því sem fyrirmæli lagaheimildar eru meira íþyngjandi fyrir borgarana, með hliðsjón af efni réttindanna og eðli skerðingarinnar. Óskýr lagaákvæði sem takmarka mannréttindaákvæði stjórnarskrár beri því að túlka borgaranum í hag. Krafa 1. gr. 1. viðauka við MSE til fyrirsjáanleika lagaheimildar feli 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. Bótaregla 7. gr. sé ekki til þess fallin að skapa vissu um endanlegt uppjör við skuldabréfaeigendur og aðra kröfuhafa. Þvert á móti séu nýstárlegar og

⁶ Sjá dæmi um eldri löggjöf á þessu sviði, lög nr. 21/1932 um skiptameðferð á búi Síldareinkasölu ríkisins.

óhefðbundnar reglur hennar um frestun bótaskyldu og tjónstakmörkun fordæmalausar og þannig ávísun á ágreining og erfiðleika við túlkun.

31. Í minnisblaði sínu telja þremmenningarnir að þessi rök standist ekki. Telja þeir að í því tilvikum sem hér um ræðir sé ljóst að áskilnaði um lagastoð væri fullnægt, þar á meðal með því að af lögnum myndi ekki verða óvissa um réttarstöðu þeirra sem hlut ættu að máli. Í því sambandi er bent á að verði frumvarpið að lögum og yrði heimild samkvæmt því nýtt til að koma fram slitum á opinberum aðila væri fyrirséð að sérhver kröfuhafa fengi fullar efnidir á kröfuréttindum sínum, eftir atvikum á grundvelli skaðabótareglunnar í 7. gr. frumvarpsins, þó svo að í slíku tilvikum yrði að bíða þess tíma sem þar um ræðir til að geta haft uppi kröfu um bætur. Þá sé rangt sem haldið er fram í umsögn LOGOS að ekki séu tiltæk réttarúrræði til að láta reyna strax á lögmæti einstaka reglna frumvarpsins, verði það að lögum og heimilda samkvæmt þeim neytt, enda verði þau úrræði hæglega leidd af almennum reglum laga.
32. Af eftirfarandi ástæðum tel ég að minnisblað þremmenninganna feli í sér ákveðna einföldun á því álitafni sem hér er uppi.
33. Eins og ég rakti hér að framan hefur frumvarpið að geyma mjög óvenjulega útfærslu á uppgjöri tjóns sem á rætur að rekja til bótaskyldrar eignaskerðingar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Úrræði gjaldþrotalaga eru fyrst og fremst notuð þegar fyrir liggur að bú einstaklings eða lögaðila, sem starfar samkvæmt almennum reglum, er ekki gjaldfært og gera þarf reka að uppgjöri útstandandi krafna með formlegum hætti, þ.e. með úrskurði um gjaldþrotaskipti fyrir dómi og skipun skiptastjóra. Úrskurður um gjaldþrotaskipti, og þau lagalegu áhrif sem slík ráðagerð hefur fyrir fyrirliggjandi kröfur við framkvæmd skipta, hefur þannig af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu aðeins verið talið virkja jákvæðar skyldur aðildarríkja til að tryggja virka eignaréttarvernd kröfuhafa og stöðu skuldara.⁷ Grundvöllurinn að þeirri nálgun er eðlilega sá að það eru ekki fjárhagslegir hagsmunir ríkisins sjálfs sem almennt koma til skoðunar við gjaldþrotaskipti heldur hagsmunir skuldara og kröfuhafa að einkarétti. Mannréttindadómstóllinn gerir þannig aðeins þá kröfu á grundvelli 1. gr. 1 viðauka að landsréttur á sviði gjaldþrotaskipta tryggi sanngjarnt og eðlilegt uppgjör krafna við gjaldþrotaskipti og að ekki sé óhæfilegur dráttur á slíkri málsmeðferð.⁸
34. Þegar löggjafinn fer hins vegar þá leið, eins og ætlunin er með frumvarpinu, að skerða kröfuréttindi á hendur opinberum aðilum, sem byggja á gagnkvæmu samningssambandi, með því að nýta úrræði hefðbundinna skuldaskila, þá er aðstaðan önnur vegna þess að í eðli sínu felur slík löggjöf í sér heimildir sem settar er í því skyni að gera upp tiltekna opinbera aðila í þágu almannahagsmuna sem aftur leiðir til þess að kröfuhafar slíkra aðila kunni að verða fyrir tjóni sem getur bakað ríkinu bótaskyldu. Af því leiðir að mínu áliti að hvað sem líður þeirri tilraun sem gerð er í frumvarpinu til að fella hugsanleg slit á ÍL-sjóði undir hefðbundið form skuldaskila, verður samt sem áður að greina ákvæði frumvarpsins með það fyrir augum að leggja mat á hvort útfærsla þess fullnægi bæði að formi til og efni þeim lagaáskilnaðarkröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE. Þá verður að meta þessa aðstöðu á þeim tímamarki þegar eignaskerðingin á sér stað, eins og almennt er áskilið þegar ráðstöfun hins opinbera leiðir til eignarnáms eða

⁷ *Acar o.fl. g. Tyrklandi*, nr. 26787/07 og 32446/07, 12. desember 2017, 29.-31. mgr. Það skal tekið fram að ég sat í forsæti deildarinnar sem tók þessa ákvörðun um meðferðarhæfi kæru (decision).

⁸ *Fuklev g. Úkraínu*, nr. 71186/01, 7. júní 2005, 91.-93. mgr., og *Fomenko o.fl. g. Rússlandi*, nr. 42140/05, 24. september 2019.

bótaskyldrar skerðingar eignaréttar. Að lokum verður einnig að meta hvort beiting ákvæða frumvarpsins með slitum á ÍL-sjóði myndi fullnægja meðalhófsreglu.

35. Það leiðir af lagaáskilnaðarkröfum 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1 viðauka við MSE, sem að framan eru raktar, að þegar ríkið skerðir eignir með þeim hætti að það leiði til bótaskyldu er áskilið að þær lagaheimildir sem liggja til grundvallar slíkri ráðstöfun séu skýrar hvað varðar skilyrðin fyrir því að ráðstöfuninni sé beitt og einnig um hvernig háttáð verði uppgjöri bóta svo að skilyrðinu um fullt verð sé fullnægt. Skilyrði 2. másl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um að fullt verð komi fyrir eign hefur verið túlkað 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, eins og rakið er í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu. Þá er rétt sem fram kemur í minnisblaði þremminganna að hverju sinni þurfi jafnframt að meta hvort áskilnaði um meðalhóf sé fullnægt til að geta beitt ákvæðum frumvarpsins, eftir atvikum að gættri skaðabótareglunni í 7. gr. þess, en með því væri um leið tryggt að gætt væri jafnvægis milli einkahagsmuna og almannahagsmuna.
36. Þegar horft er á ákvæði frumvarpsins með þessi lagasjónarmið að leiðarljósi verður ekki annað séð en að bótaregla 7. gr. frumvarpsins, og það afar óvenjulega fyrirkomulag á framtíðar bótauppgjöri sem hún mælir fyrir um, kunni að skapa verulega óvissu fyrir kröfuhafa ÍL-sjóðs yrði sjóðnum slitið. Í þessu sambandi nefni ég eftirfarandi atriði.
37. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins mun kröfuhafi ekki geta lýst við slit opinbers aðila kröfu um eingreiðslu bóta fyrir áætlað tjón sitt af röskuninni á réttarsambandi við aðilann að því leyti sem tilvist eða umfang þeirrar kröfu kann að vera háð ókomnum atvikum, eins og það er nánar útfært í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þar segir að við slitin verði ekki höfð uppi krafa um bætur eða aðra greiðslu á grundvelli útreiknings á áætluðu tjóni eða missi tekna í framtíðinni sökum þess að skuldbinding aðilans hefur fallið í gjalddaga eða gagnkvæmur samningur fallið niður vegna slitanna. Um slíka bótakröfu yrði aftur á móti að fara eftir bótareglu 7. gr. Í lokamálslið 1. mgr. 7. gr. segir þannig að í staðinn geti kröfuhafi borið skaðabótakröfu vegna ætlaðs tjóns upp við ríkið eða sveitarfélagið sem bar ábyrgð á skuldbindingum hins opinbera aðila „þegar kominn er upphaflega saminn lokagjalddagi fjárkröfu hans eða sá tími að gagnkvæmur samningur hefði runnið skeið sitt á enda“.
38. Mikilvægt er að bera það fyrirkomulag sem 4. og 7. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir saman við það sem venja er þegar ríkið skerðir eignir þannig að varði bótaskyldu samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar eignarnám eða bótaskyld eignaskerðing á sér stað af hálfu hins opinbera á tjónþoli almennt rétt á uppgjöri bóta þegar eignaskerðingin á sér stað, sbr. til hliðsjónar 4.-5. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Eins og rakið er í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu þá hefur verið talið að miða beri við umráðatöku eignarnema hvað varðar tímamark við ákvörðun eignarnámsbóta. Þá er ekki 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. Við ákvörðun eignarnámsbóta ber að miða við staðgreiðslu og almennt við það tímamark sem eignarnámsmati lýkur. Meginreglan varðandi ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta er sú að bæta skuli verðgildi eignarinnar fyrir eignarnámsþola á þeim tíma sem eignarnámið

fer fram. Í því sambandi er eðlilegast að miða við gangverð eignarinnar, nema eignarnámsþoli sanni að notagildi hennar fyrir hann sé meira. Af þessum sjónarmiðum verður að telja að óhóflegar tafir á uppgjöri bóta geti þannig sem slíkar haft áhrif á það hvort gætt sé þess meðalhófs sem áskilið er samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1 viðauka við MSE. Ég minni á að í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um 1. gr. 1. viðauka 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 bera einstaklingsbundna og óhóflega byrði. Við mat á því hefur verið litið til umfangs eignarskerðingar, tímalengdar aðgerða og óvissuástands þess sem verður fyrir skerðingu eignaréttinda.

39. Yrði ÍL-sjóði slitið, og allar skuldbindingar sjóðsins gagnvart kröfuhöfum féllu í gjalddaga, ætti þannig samkvæmt því sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar að gera upp tjón kröfuhafa að öllu leyti þegar í stað þannig að fullt verð kæmi fyrir, og þá einnig hvað varðar missi réttar til framtíðarávöxtunar allt til loka kröfuréttarsambandsins, enda er virði þeirra kröfuréttinda skýrt og óskilyrt. Þar sem almennt er litið svo á að kröfuhafi njóti hagræðis af því að fá greiðslu fyrir umsaminn efnatíma þarf að taka tillit til þess við uppgjörið. Sú staðreynd endurspeglast í markaðsvirði skuldabréfanna á hverjum tíma. Íbúðabréf þau sem um ræðir eru viðskiptabréf sem ganga kaupum og sölum á markaði. Bréfin eru handhafabréf og í skilmálum þeirra felst engin krafa til eigandans um að hann haldi á þeim til lokagjalddaga. Tjónið ræðst því einfaldlega af gangvirði skuldabréfanna á þeim tíma er bréfin eru gjaldfelld en greiðslur við slitameðferð ÍL-sjóðs kæmu sem greiðsla upp í kröfuna.⁹
40. Ég legg á það áherslu að ákvæði 4. og 7. gr. frumvarpsins víkja frá þessum meginreglum við uppgjör bóta samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar með því að útiloka að kröfuhafar geti að fullu lýst kröfum sínum í bú hins opinbera aðila, þegar við slitin. Þeir munu þvert á móti þurfa að bíða þess tíma þar til kominn er lokagjalddagi fjárkröfunnar eða sá tími að samningssambandið hefði runnið sitt skeið á enda. Í staðinn yrði lögfest hlutlæg bótaregla í 7. gr. sem áskilur virkar aðgerðir kröfuhafa til framtíðar til að takmarka tjón sitt með því að ávaxta þá greiðslu sem þeir fá við slitin. Augljóst er að þetta fyrirkomulag mun gera skuldabréfaeigendum nokkuð erfitt um vik við að sjá fyrir afleiðingar ákvarðana sinna um fjárfestingar þess hluta krafna þeirra sem fengjust greiddar þegar við uppgjör ÍL-sjóðs, eins og réttilega er rökstutt í umsögn LOGOS lögmannspjónustu. Við myndi síðan bætast vandkvæðin sem fælust í því að færa til eignar í reikningsskilum lífeyrissjóða mögulegar bótakröfur 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. Kröfuhöfum 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. geri enda þær þversagnakenndu kröfur til þeirra 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. Miðað við ávöxtunarkröfu á ríkisskuldabréf í dag þyrftu kröfuhafar ÍL-sjóðs 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 tuttu árum liðnum.

⁹ Við ákvörðun gangvirðis skuldabréfanna þyrfti hér eftir atvikum að taka tillit til þeirra áhrifa sem óvissa um uppgjör á skuldbindingum ÍL-sjóðs, og ábyrgð ríkisins á þeim, vegna áforma ráðherra fjármála- og efnahagsmála í tengslum við slit sjóðsins, hefur haft á verðmyndun skuldabréfanna á markaði.

41. Ég tel mig ekki hafa forsendur til að draga í efa að almennar reglur skaðabótaréttar um skyldu tjónþola til að takmarka tjón sitt geti haft þýðingu þegar kemur að uppgjöri bóta samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sú aðstaða er þó ekki skýr að íslenskum rétti og því rétt að gæta varúðar þegar um slíkt er mælt fyrir í lögum, eins og gerð er tillaga um í 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Þá þyrfti ávallt að gæta meðalhófs við beitingu slíkrar reglu við þessar aðstæður og viðhalda jafnvægi á milli hagsmuna kröfuhafa og almannahagsmuna. Leiðir það raunar af því orðalagi 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins að kröfuhafa ber aðeins að grípa til „sanngjarnra ráðstafana“ sem ætlast má til af honum til að takmarka tjón sitt.
42. Með þetta í huga, og jafnvel þótt á það yrði fallist að fella mætti slíka skyldu á kröfuhafa við slit opinbers aðila, tel ég vandséð að það geti talist fullnægja stjórnskipulegum kröfum um meðalhóf að kröfuhafar ÍL-sjóðs, sem við slit á sjóðnum samkvæmt frumvarpinu, yrðu sviptir ríkistryggðu skuldabréfi með öruggu greiðsluflæði til langs tíma, yrðu tilneyddir til að takmarka tjón sitt með vali á áhættusamari fjárfestingarkostum. Eins og rakið er í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu verður að líta til þess að miðað við ávöxtunarkröfu á ríkisskuldabréf í dag þyrftu kröfuhafar ÍL-sjóðs að fjárfesta í áhættusamari fjármála-gerningum 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. Þannig má halda því fram með sterkum rökum að slík ráðstöfun yrði í tilviki kröfuhafa ÍL-sjóðs aldrei talin „sanngjörn“ í skilningi 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins, sem ávallt yrði að túlka í ljósi meðalhófskröfu 72. gr. stjórnarskrárinnar.
43. Að öllu framangreindu virtu tel ég hættu leika á því að hin óvenjulega útfærsla á uppgjöri bóta sem einkum er mælt fyrir um í 4. og 7. gr. frumvarpsins myndi ekki við slit á ÍL-sjóði fullnægja þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE um skýrleika lagaheimilda og meðalhóf við beitingu þeirrar þegar horft er til þess að vikið er frá þeim meginreglum sem almennt gilda um bótauppgjör vegna skerðinga eigna af hálfu ríkisins. Sá áskilnaður frumvarpsins um virkar aðgerðir kröfuhafa til að takmarka tjón sitt kann, a.m.k. í tilviki kröfuhafa ÍL-sjóðs, að skapa tiltekna óvissu um val á þeim aðgerðum og fjárfestingarkostum sem þeim eru tiltækir svo að uppfyllt sé það skilyrði laganna. Hætt er við því að ekki verði nægilega gætt að því með þessu fyrirkomulagi að viðhalda því jafnvægi á milli einkahagsmuna og almannahagsmuna sem liggur til grundvallar þeirri eignaréttarvernd sem tryggð er með framangreindum ákvæðum stjórnarskrár og MSE.

D. Væri skilyrðið um almenningsþörf uppfyllt ef ÍL-sjóði yrði slitið á grundvelli ákvæða frumvarpsins?

44. Eins og rakið er í umsögn LOGOS lögmannsþjónustu 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, m.ö.o. 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. Af sömu heimildum má ráða að önnur og mögulega tengd markmið 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.

45. Í fyrri álitserð minni (sjá bls. 19-23) rakti ég dómaframkvæmd og kenningar fræðimanna um það skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar að almenningsþörf stæði til eignarnáms eða bótaskyldrar skerðingar eignaréttinda. Ekkert í frumvarpinu breytir þeirri afstöðu minni að þegar öllu er á botninn hvolft myndu slit á ÍL-sjóði byggjast fyrst og fremst á því að fjármögnun sem Íbúðalánasjóður gekkst undir á árinu 2004 hafi reynst viðskiptalega og rekstrarlega óhagstæð fyrir sjóðinn, nú ÍL-sjóð. Slitum sjóðsins yrði ætlað að takmarka þær neikvæðu afleiðingar fyrir fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs sem þær ákvarðanir sem teknar voru á árinu 2004 munu fyrirjáanlega 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 frumvarpinu og slitum sjóðsins fyrir dómi á grundvelli ákvörðunar ráðherra yrði ríkisvaldi 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 fjármáلامarkaðinn í heild, eins og beinlínis er viðurkennt í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra, og nánar fjallað um í minnisblaði Seðlabanka Íslands til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 1. desember 2023, sem ég vík nánar að hér síðar.
46. Í fyrra áliti mínu komst ég að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið sýnt fram á slíkt óvænt eða ófyrirséð neyðarástand fyrir almenning í landinu eða þá brýnu og ótvíráðu nauðsyn sem liggur til grundvallar kröfu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um „almenningsþörf“. Ég fékk því ekki séð að þau rök sem teflt hafði verið fram af hálfu ráðherra gætu lagalega réttlætt þá ályktun, án þess að fleira kæmi til, að ríkið hefði stjórnskipulega heimild til að skerða bótalaust kröfuréttindi skuldabréfaeigenda til fullra efnda á grundvelli skilmála skuldabréfanna. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar eða hjá MDE, sem ég vísaði til, væru ekki dæmi um svo víðtæka heimild löggjafans til bótalausra eignaskerðinga af því tagi sem hér er ræðir og við þær aðstæður sem hér eru uppi. Á það yrði því ekki fallist að fært væri að jafna þeirri aðstöðu sem hér er uppi við þá aðstöðu sem lá til grundvallar niðurstöðu Hæstaréttar í neyðarlagamálinu. Sú annars skiljanlega ósk hins opinbera að spara fjármuni fyrir ríkissjóð gæti ekki ein og sér réttlætt að stjórnskipulegum rétti til friðhelgi eignaréttar væri vikið til hliðar með þeim hætti sem 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.
47. Hvað varðar sérstaklega tilvísun í frumvarpinu til neyðarlagadóms Hæstaréttar tek ég undir það sem segir í umsögn LOGOS lögmansþjónustu um að forsendur Hæstaréttar í því máli endurspegli 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 dóminum 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. Það er hins vegar engum vafa undirorpið að slíkar aðstæður eru ekki fyrir hendi í tilviki ÍL-sjóðs, staða ríkissjóðs er góð og engar vísbendingar eru 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.
48. Af framangreindu leiðir að ekkert í því frumvarpi sem nú liggur fyrir breytir þeirri afstöðu minni sem að framan er rakin þótt ráðgert sé nú að tilhögun slitanna verði færð frá því að

leiða af beinni lagasetningu í þá átt að vera reist á mati ráðherra og dómsúrskurði um slitin. Ég tel hins vegar ástæðu til að benda á eftirfarandi tvö atriði til viðbótar sem styrkir ennfrekar þá skoðun mína sem að framan er rakin. Hið fyrsta varðar svigrúm dómstóla til að meta hvort skilyrðið um almenningsþörf yrði uppfyllt við slit á ÍL-sjóði samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og hið síðara varðar hið efnislega mat á slíkri þörf.

49. Frumvarpið vikur sem fyrr greinir frá þeim áformum sem upphaflega voru fyrirhuguð um að ÍL-sjóði yrði slitið með beinni lagasetningu. Nú yrði það verkefni ráðherra, að fengnu rökstuddu erindi fyrirsvarsmanns sjóðsins, að meta hvort fela ætti fyrirsvarsmanni að krefjast slita á ÍL-sjóði fyrir dómi. Í minnisblaði þremmenninganna er réttilega tekið fram að á spurningu um hvort áskilnaði um almenningsþörf væri fullnægt yrði hverju sinni að leggja mat þegar ráðherra eða eftir atvikum sveitarstjórn tæki ákvörðun um hvort leita ætti slita á opinberum aðila eftir reglum frumvarpsins, en slíku álitaefni geti ákvæði þess vitanlega ekki svarað í eitt skipti fyrir öll um sérhvert hugsanlegt tilvik.
50. Af þessum sjónarmiðum leiðir að tilhögun frumvarpsins gerir ráð fyrir að ákvörðunarvald og mat á almenningsþörf í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, um hvort krafist yrði slita á ÍL-sjóði, yrði hjá ráðherra. Slík ákvörðun myndi þannig ekki leiða beint af lögum, eins og upphaflega var til skoðunar. Þessi aðstaða hefur töluverða þýðingu að mínu áliti þegar lagt er mat á það svigrúm sem dómstólar hefðu til að endurmeta þetta grundvallarskilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ljóst er að samkvæmt almennum reglum um endurskoðunarvald dómstóla samkvæmt 60. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar hafa dómstólar hér á landi töluvert ríkara svigrúm við að meta lögmati ákvarðana ráðherra um hvort gætt sé að mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar heldur en þegar slíkt mat felur í sér endurskoðun á stjórnskipulegu gildi laga sem skerða mannréttindi. Það þyrftu því að standa til þess afar sterk rök, sem ekki eru enn fram komin að mínu áliti, að almenningsþörf stæði til slita sjóðnum í merkingu 72. gr. stjórnarskrárinnar.
51. Hvað varðar hið efnislega mat á hvort slit ÍL-sjóðs fullnægðu kröfum stjórnarskrárinnar þyrfti ráðherra að leggja mat á hvort slitin væru til þess fallin að ná markmiðum sínum. Að öðrum kosti yrði hætta á því að dómstólar myndu telja að slit sjóðsins fullnægði ekki skilyrðinu um almenningsþörf og stjórnskipulegri meðalhófsreglu. Fram þyrfti því að fara greining á fjárhagslegum áhrifum slitanna með tilliti til útgjalda og sparnaðar ríkisins, breyttra forsendna frá skýrslu ráðherra og birtingu áformaskjals, áhrifa á fjármála- og verðstöðugleika og trúverðugleika ríkisins sem mótaðila í viðskiptum. Þar sem hvatar lagasetningarinnar og hagsmunir skuldabréfaeigenda eru beinlínis fjárhagslegir er jafnframt ljóst að forsvaranlegt mat á almenningsþörf og meðalhófi yrði því aðeins talið hafa verið framkvæmt að fullnægjandi greining hafi átt sér stað á þessum fjárhagslegu þáttum. Íhlutun í eignarréttindi skuldabréfaeigenda yrði ekki réttlætt öðruvísi. Ég ítreka það sem áður greinir að þar sem mat á þessum atriðum væri í höndum ráðherra samkvæmt ákvæðum frumvarpsins kæmi það til ríkrar endurskoðunar af hálfu dómstóla á grundvelli 60. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.
52. Í þessu sambandi tel ég jafnframt rétt að minnst loks á minnisblað Seðlabanka Íslands, dags. 1. desember 2023, til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, („Áhrif af sölu eiga ÍL-sjóðs á fjármálastöðugleika“), sem álitsbeiðendur vísa til. Í minnisblaði Seðlabankans er fjallað um áhrif á sölu eigna ÍL-sjóðs á fjármálastöðugleika o.fl. ef til slita sjóðsins kæmi. Í ljósi lagalegs hlutverks bankans, sbr. 2. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, tel ég ljóst að þetta minnisblað Seðlabankans kunní að hafa töluverða þýðingu þegar kemur að hinu stjórnskipulegu mati ráðherra á hugsanlegum slitum sjóðsins. Á þetta a.m.k. við

hvað varðar þau markmið sem myndu snúa að jafnvægi á fjármálamörkuðum og fjármála-
stöðugleika, 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 lánsþæfismat þess. Ljóst er af umfjöllun Seðlabankans að hann telur að veruleg
vandkvæði yrðu á því að framkvæma slíka sölu. Er meðal annars rakið að það gæti verið
„hagstæðara upp á endurheimtur úr eignasafni ÍL-sjóðs að bíða eftir því að verðbréf og
kröfur komi á gjalddaga í stað þess að selja þær“. Þá segir að margt bendi til að „sala eigna
ÍL-sjóðs á skömmum tíma [væri] illframkvæmanleg nema með miklum afföllum frá
bókfærðu verði eignanna“. Í ljósi þessa sýnist verulegum vafa undirorpið að slit ÍL-sjóðs á
grundvelli þeirrar málsmeðferðar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu gæti verið til þess
fallin að þjóna fjárhagslegum hagsmunum íslenska ríkisins.

53. Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða mín að vandséð er að þau markmið sem að
er stefnt með frumvarpinu fullnægi þeim kröfum sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar um
almenningsþörf komi til slita á sjóðnum.

París, 15. febrúar 2024,



Róbert R. Spanó