



Minnisblað

Viðtakandi Efnahags- og viðskiptanefnd **Dagsetning** 29. apríl 2024
Sendandi Fjármála- og efnahagsráðuneytið **Málsnúmer** FJR2023110296

Viðbrögð við umsögnum í máli nr. 705 - slit ógjaldfærra opinberra aðila

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis óskaði þann 21. mars sl. eftir því að ráðuneytið legði nefndinni til minnisblað að loknum umsagnarfræsti, með viðbrögðum við umsögnum í framangreindu [máli nr. 705 - slit ógjaldfærra opinberra aðila](#).

Alls bárust umsagnir frá átta aðilum. Þess var farið á leit við ráðgjafa sem voru ráðuneytinu innan handar við samningu frumvarpsins og við mat á athugasemdum við drög að því, sem bárust í samráðsgátt, að þeir tækju til athugunar umsagnir sem borist hafa. Meðfylgjandi er minnisblað þeirra.

Í minnisblaðinu er skilmerkilega gerð grein fyrir því hvernig umsagnirnar horfa við efni frumvarpsins. Þar er m.a. ítrekað að óbreyttum lögum er ekkert úrræði til að vinna skipulega að slitum ógjaldfærra opinberra aðila, til að gæta meðal annars jafnræðis milli kröfuhafa, ganga úr skugga um heildarumfang skuldbindinga aðilans, ljúka gagnkvæmum réttarsamböndum hans og draga úr kostnaði af frágangi mála. Frumvarpinu sé einmitt ætlað að bæta úr þessu. Jafnframt er þar undirstrikað að með slitum samkvæmt reglum frumvarpsins fengjust allar kröfur á hendur opinberum aðila greiddar að fullu með því meðal annars að ríkið eða sveitarfélag, sem bæri einfalda ábyrgð á skuldbindingum hans, yrði eftir þörfum að leggja af mörkum fé til uppgjörsins. Þau myndu þannig leiða til fullra efnda á skuldbindingum opinberra aðilans og samtímis til endanlegs uppgjörs á skyldum ríkisins eða sveitarfélags vegna einfaldrar ábyrgðar þess.

MINNISBLAÐ

Til: Fjármála- og efnahagsráðherra

Frá: Markúsi Sigurbjörnssyni, Viðari Má Matthíassyni og Þorgeiri Örlygssyni, fyrrverandi hæstaréttardómurum

Dags.: 24. apríl 2024

I. Inngangur

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram á Alþingi 14. febrúar 2024 frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila (þskj. 1054, 705. mál á 154. löggjafarþingi) og mælti fyrir því á þingfundi 7. mars sama ár. Að umræðu lokinni var samþykkt að vísa málinu til 2. umræðu og til meðferðar í efnahags- og viðskiptanefnd. Nefndin setti frest til 2. apríl 2024 til að koma á framfæri umsögnum um frumvarpið og urðu þær átta talsins, svo sem nánar greinir hér á eftir.

Samkvæmt beiðni ráðherra höfum við farið yfir þessar umsagnir og munum nú í framhaldinu gera grein fyrir tilsvörum okkar og athugasemdum um efni þeirra. Í byrjun viljum við víkja að nokkrum meginatriðum varðandi reglur frumvarpsins, en með skýringum á þeim teljum við að verulega mörgum athugasemdum í fyrirliggjandi umsögnum verði svarað nægilega án þess að víkja þurfi að heitið geti að slíkum atriðum í umfjöllun um hverja þeirra fyrir sig. Að því búnu verður fjallað nánar um einstakar umsagnir varðandi þau atriði sem ekki verður nægilega svarað á þennan hátt.

II. Almenn atriði

1. Gildissvið frumvarpsins og tilgangur þess

Í frumvarpinu eru lagðar til reglur um hvernig ríkið eða sveitarfélag geti komið fram slitum á sjálfstæðri stofnun sinni eða fyrirtæki sem það ber einfalda fjárhagslega ábyrgð á ef svo er komið að fyrirsjáanlegt sé að stofnunin eða fyrirtækið muni ekki af eigin rammleik geta staðið full skil á skuldbindingum sínum þegar þær fjalla í gjalddaga. Af 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins má sjá að reglum þess er ekki ætlað að taka til sérhverrar stofnunar eða fyrirtækis sem ríkið eða sveitarfélag stendur að, heldur snúa þessar reglur einungis að slíkum aðilum sem í fyrsta lagi hafa sjálfstæðan fjárhag, afla í öðru lagi sjálfir tekna sem eiga í meginatriðum að standa undir kostnaði af starfsemi þeirra, teljast í þriðja lagi í lagalegum skilningi vera í þeirri stöðu að geta sjálfir átt réttindi og borið skyldur og njóta í fjórða lagi einfaldrar ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum sínum, enda sé ekki um að ræða hlutafélag eða félag af öðrum toga með takmarkaðri ábyrgð. Í niðurlagi 1. mgr. 1. gr. kemur fram að stofnun eða fyrirtæki sem uppfyllir öll þessi skilyrði sé í ákvæðum frumvarpsins nefnt opinber aðili og snúa þau eingöngu að slíkum aðilum.

Ef komið er þannig fyrir fjárhag þess, sem talinn verður til opinberra aðila samkvæmt framansögðu, að fyrirsjáanlegt sé að hann muni ekki geta staðið í fullum skilum á skuldbindingum sínum þegar þær falla í gjalddaga verður að líta svo á, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, að hann sé ógjaldfær í skilningi laga, svo sem séð verður af fyrirmælum 1. mgr. 64. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Eftir því lagaákvæði geta ekki aðeins einstaklingar orðið ógjaldfærir, heldur einnig lögaðilar ef engir aðrir bera ótakmarkaða og beina ábyrgð (sjálfskuldarábyrgð) á öllum skuldbindingum þeirra. Eigi lögaðili í hlut skiptir engu hvort einstaklingar standi að honum eða aðrir lögaðilar, jafnvel ríkið eða sveitarfélag, og breytir heldur engu varðandi ógjaldfærni hvort aðstandendur lögaðilans eða aðrir beri einfalda ábyrgð á skuldbindingum hans, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 10. desember 2003 í máli nr. 446/2003. Þannig getur stofnun eða fyrirtæki í eigu ríkisins eða sveitarfélags talist í lagalegum skilningi ógjaldfært ef eigandinn ber ekki ótakmarkaða og beina ábyrgð á öllum

skuldbindingum þessa lögaðila, þó svo að víst megi telja að þegar upp verði staðið muni þessar skuldbindingar fást greiddar á grundvelli einfaldrar ábyrgðar eigandans.

Standi ríkið eða sveitarfélag í þeim sporum að því tilheyri opinber aðili, sem skilgreiningin í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins nær til, og sá aðili er ógjaldfær í framangreindum skilningi, á ríkið eða sveitarfélagið ekki úr mörgum kostum að velja eftir núgildandi lögum þegar kemur að því að greiða úr fjárhagsvanda aðilans. Vegna ákvæða 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. getur ríkið eða sveitarfélagið ekki brugðist við stöðu sem þessari á sama hátt og aðstandendur ógjaldfærra lögaðila geta endranær, með því að leita eftir greiðslustöðvun eða nauðasamningsumleitunum fyrir lögaðilann eða krefjast gjaldþrotaskipta á búi hans. Ef opinber aðili í skilningi 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins á í hlut og hann telst ógjaldfær hefur ríkið eða sveitarfélagið því yfirleitt ekki aðra kosti eftir núgildandi lögum en að leggja aðilanum til fé svo að unnt verði að halda áfram starfsemi hans, taka til sín skuldir hans og leggja starfsemina niður eða halda einfaldlega að sér höndum og bíða þess sem verða vill. Í síðastnefnda tilvikinu gætu atvik þróast á þann veg að lánardrottinn gengju að aðilanum og fengju einhverjir fullnustu af andvirði eigna hans, en aðrir yrðu að þessu reyndu að nýta sér einfalda ábyrgð ríkisins eða sveitarfélagsins og gætu krafist greiðslu úr hendi þess þegar leitt hefði verið í ljós með árangurslausu fjárnámi að fullnusta fengist ekki úr hendi aðilans. Þegar upp yrði staðið fengju allir lánardrottinnar vissulega fulla greiðslu á kröfum sínum, en það tæki tíma, það myndi gerast á handahófskenndan hátt og af því gæti hlotist margvíslegur kostnaður og óhagræði.

Reglum frumvarpsins er ætlað að gefa kost á öðrum viðbrögðum við aðstæðum sem þessum en hér voru síðast nefnd. Ef opinber aðili er ógjaldfær í skilningi 1. mgr. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins getur vel farið svo að ríkið eða sveitarfélagið sem að honum stendur telji rétt að veita honum fé til að halda áfram starfsemi sinni, en þvert á móti getur líka staðið þannig á að réttast þyki að leggja starfsemina af eða færa hana í hendur annars opinber aðila. Ef fara á slíka leið er óhjákvæmilegt að ríkið eða sveitarfélagið standi skil á skuldum opinbera aðilans sem til stendur að leggja niður, en að óbreyttum lögum er ekkert úrræði til að vinna skipulega að slíku til að gæta meðal annars jafnræðis milli kröfuhafa, ganga úr skugga um heildarumfang skuldbindinga aðilans, ljúka gagnkvæmum réttarsamböndum hans og draga úr kostnaði af frágangi mála. Frumvarpinu er ætlað einmitt að bæta úr þessu.

Leggja verður áherslu á að með lögfestingu frumvarpsins yrðu engar skyldur felldar á ríkið eða sveitarfélög til að nýta þau úrræði sem ákvæði þess veita. Eftir sem áður gæti því aðstandandi opinbers aðila brugðist við ógjaldfærni hans með sama hætti og unnt er að gera samkvæmt framansögðu að óbreyttum lögum. Frumvarpið hefur þannig aðeins að geyma nýjan valkost til að koma fram í einu lagi fullu uppgjöri á öllum skuldum ógjaldfærra opinberra aðila og slitum á þeim að því búnu, ef ríkið eða sveitarfélag teldi sig hafa hag af því að nýta það verklag sem frumvarpið býður upp á.

Með slitum samkvæmt reglum frumvarpsins fengjust allar kröfur á hendur opinberum aðila greiddar að fullu með því meðal annars að ríkið eða sveitarfélag, sem bæri einfalda ábyrgð á skuldbindingum hans, yrði eftir þörfum að leggja af mörkum fé til uppgjörins, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Verður að auki að gæta að því að ef slitin kynnu að valda einhverjum tjóni væri þeim tryggður réttur til skaðabóta samkvæmt 7. gr., sem nánar verður fjallað um hér á eftir. Slitin bæru þannig engan keim af gjaldþrotaskiptum, heldur myndu þau leiða til fullra efnda á skuldbindingum opinbera aðilans og samtímis til endanlegs uppgjör á skyldum ríkisins eða sveitarfélags vegna einfaldrar ábyrgðar þess.

2. Ákvæði frumvarpsins taka til allra opinberra aðila í skilningi 1. og 2. mgr. 1. gr. þess Skýrlega kemur fram í inngangi að greinargerð með frumvarpinu að kveikjan að samningu þess sé staða ÍL-sjóðs, en um hann gilda nú lög nr. 151/2019 um úrvinnslu eiga og skulda ÍL-sjóðs. Eins og rakið er í greinargerðinni var til skoðunar á fyrri stigum í fjármála- og

efnahagsráðuneytinu hvort stefna ætti að því að sérstök lög yrðu sett um slit á þessum tiltekna sjóði, en frá því var á hinn bóginn horfið og ákveðið þess í stað að leggja fram þetta frumvarp með almennum reglum um slit ógjaldfærra opinberra aðila sem tækju til allra slíkra, en ekki aðeins eins afmarkað tilviks.

Af nokkrum fyrirliggjandi umsögnum um frumvarpið mætti ætla að það sem að framan segir hafi farið fram hjá ýmsum sem að þeim standa og fjalla um efni frumvarpsins eins og það feli jafnvel beinlínis í sér að ÍL-sjóður teldist tekinn til slita með lögfestingu þess. Vegna þessa verður að leggja þunga áherslu á að frumvarpið hefði ekki nokkur slík áhrif, hvorki varðandi ÍL-sjóð né aðra opinbera aðila, og er efni þess á engan hátt bundið við einhvern einn tiltekinn aðila. Þvert á móti felur frumvarpið í sér almennar verklagsreglur um hvernig koma mætti fram slitum á ógjaldfærum opinberum aðilum og framkvæma þau, þar á meðal um hvernig slíkt bæri að með ákvörðun ráðherra eða sveitarstjórnar um að fela fyrirsvarsmanni opinbers aðila að leggja fyrir héraðsdóm kröfu um að aðilinn yrði tekinn til slita með dómsúrskurði, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Af þessum sökum getur það ekki átt við að fjallað sé á þessu stigi um hvort skilyrði yrðu til að nýta reglur frumvarpsins til að koma fram slitum á einhverjum einum tilteknum opinberum aðila, ÍL-sjóði eða öðrum, hvort slit á slíkum aðila gætu haft einhverjar tilgreindar afleiðingar fyrir stjórnskipulega varin eignarréttindi kröfuhafa, fjármálastöðugleika eða stöðu á verðbréfamarkaði eða hvort ákvörðun um að koma fram slitum þjóni markmiðum sem kunni að búa henni að baki og geti talist skynsamleg eða hagfelld þeim sem hún er tekin fyrir. Það getur því einfaldlega ekki þjónað tilgangi að velta upp slíkum atriðum í umfjöllun um hvort þetta frumvarp eigi sem slíkt að ná fram að ganga. Álitafni af þessum toga myndu aftur á móti óhjákvæmilega þurfa að koma til vandaðrar og ítarlegrar athugunar ef til þess kæmi að ráðherra eða sveitarstjórn teldi efni til að nýta reglur frumvarpsins, verði það að lögum, til að koma fram slitum á tilteknum opinberum aðila. Sú athugun yrði í höndum ráðherra eða sveitarstjórnar og lyti hún meðal annars almennum reglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ólögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Af framangreindum ástæðum verður ekki séð að efni séu til að svara í einstökum atriðum athugasemdum sem komið hafa fram í fyrirliggjandi umsögnum um frumvarpið og snúa gagnert og einvörðungu að aðstæðum ef til þess kæmi að reglur þess yrðu nýttar til að koma fram slitum á ÍL-sjóði. Til þess má á hinn bóginn vísa að í minnisblaði frá 6. desember 2023, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur birt í samráðsgátt stjórnvalda, er fjallað nokkuð um athugasemdir af þessum toga og veitt eftir þörfum svör við þeim.

3. Bótaregla 7. gr. frumvarpsins

Í mörgum þeirra umsagna sem borist hafa efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis vegna frumvarpsins er vikið að bótareglu 7. gr. þess. Í umsögnum segir meðal annars að reglan sé óljós og jafnvel að hún sé „óþarflega þvæld og tímafrek“ án þess þó að það sé útskýrt frekar. Þá segir að reglan sé reist á röngum forsendum, hún uppfylli ekki kröfur um skýrleika eða um fullar bætur fyrir tjón og heldur ekki um meðalhóf. Þá segir að reglan sé óvenjuleg og leiði til óvissu fyrir þá sem kynnu að telja sig hafa orðið fyrir tjóni. Loks eru gerðar athugasemdir við að ekki hafi verið svarað framkominni gagnrýni á ákvæði 7. gr. Í minnisblaði 6. desember 2023 til fjármála- og efnahagsráðherra, sem birt hefur verið í samráðsgátt stjórnvalda, var leitast við að svara þeirri gagnrýni sem þá hafði komið fram á 7. gr. draga að frumvarpinu, en hún er samhljóða sömu grein frumvarpsins. Þá er reglan ítarlega skýrð í greinargerð með frumvarpinu, bæði í almennum hluta hennar en þó fyrst og fremst í skýringum með greininni sjálfri. Vegna síðar fram kominna athugasemda er þrátt fyrir þetta rétt að skýra hér grundvöll greinarinnar og efni, auk þess að lýsa sambengi hennar við lagaumhverfi hér á landi og að nokkru á hinum Norðurlöndunum.

Markmið bótareglunnar í 7. gr. frumvarpsins er að tryggja kröfuhafa sem fellur undir 1. mgr. hennar fullar bætur við slit opinbers aðila ef hann telur sig verða fyrir tjóni vegna þess að hann

muni í framtíðinni ekki njóta umsaminnar ávöxtunar af fjárkröfu eða annarra tekna af gagnkvæmum samningi sem hann hefði notið ef slitin hefðu ekki komið til. Aðstaðan er þá sú að kröfuhafinn fær kröfu sína að fullu greidda við slitin miðað við stöðu hennar á því tímamarki í samræmi við 6. gr. frumvarpsins af eignum opinbera aðilans eða eftir atvikum framlagi frá ríkinu eða sveitarfélagi sem ber einfalda ábyrgð á skuldbindingum aðilans. Ef kröfuhafinn teldi sig verða fyrir tjóni vegna þess að hann nyti ekki í framtíðinni umsaminnna vaxta eða annarra tekna, sem hann hefði fengið af samningi sínum við opinbera aðilann ef ekki hefði komið til slitanna, er markmið 7. gr. að tryggja kröfuhafanum fullar bætur á því sannanlega tjóni sem hann hefur beðið og ekki getað komið í veg fyrir eftir þeim reglum sem gilda um skyldu hans til að takmarka tjón sitt. Ítrekað skal að um er að ræða ætlað tjón í framtíðinni sem með öllu væri óvíst að kæmi til. Ekki er unnt að leggja þá skyldu á ríki eða hlutaðeigandi sveitarfélag að bæta slíkt ætlað framtíðartjón þegar alls væri óvíst hvort það myndi verða. Þess vegna er í 7. gr. mælt fyrir um að mat á því hvort tjón hafi orðið fari fram þegar réttarsambandi kröfuhafans við opinbera aðilann hefði átt að ljúka samkvæmt samningi þeirra. Þá væri enda fyrst unnt að staðreyna hvort kröfuhafinn hefði orðið fyrir einhverju tjóni. Regla 7. gr. felur í sér einu leiðina til að gæta jafnvægis milli hagsmuna kröfuhafans annars vegar og ríkisins eða sveitarfélags hins vegar. Ef kröfuhafinn fengi þegar við slit opinbera aðilans greiðslu sem næmi framtíðartekjum af samningi þeirra og gæti svo ávaxtað þá greiðslu til loka upphaflega samningstímans myndi hann hagnast sem viðbótarávöxtuninni næmi. Slík skipan væri ótæk og í algerri andstöðu við þá meginreglu að sá er telur sig verða fyrir tjóni eigi rétt á bótum fyrir sannanlegt tjón sem ekki var unnt að komast hjá, en að hann eigi ekki að hafa ávinning af tjónsatburði. Slík regla væri líka í ósamræmi við til dæmis bótarétt einstaklinga sem í framtíðinni yrðu fyrir tjóni vegna starfsorkuskerðingar af völdum líkamstjóns.

Regla 7. gr. frumvarpsins um grundvöll skaðabótaábyrgðar er sú að ríkið eða viðkomandi sveitarfélag beri hlutlæga ábyrgð og felur hún þannig í sér einfalda og greiðfæra leið fyrir kröfuhafa til að fá raunverulegt tjón sitt bætt. Þetta er sú regla um grundvöll skaðabótaábyrgðar sem veitir þeim, sem telur sig hafa orðið fyrir tjóni, bestu réttarstöðuna og mun betri en sakarreglan sem er meginregla íslensks réttar um grundvöll skaðabótaábyrgðar.

Bótareglan í 7. gr. er fjarri því að vera óvenjuleg. Það er þó að sönnu meginregla íslensks réttar að skaðabætur vegna framtíðartjóns séu reiknaðar til eingreiðsluverðmætis og oftast greiddar í einu lagi. Þannig eru bætur fyrir starfsorkuskerðingu í framtíðinni reiknaðar til eingreiðsluverðmætis, en til þess að það sé mögulegt þarf að ákveða á hvaða forsendum slíkur útreikningur skal reistur. Að því er varðar útreikning á eingreiðsluverðmæti bóta fyrir starfsorkuskerðingu í framtíðinni, til dæmis næstu 20 árin frá tjónsatvikinu, hefur verið búinn til sérstakur stuðull sem fram kemur í 6. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stuðullinn er breytilegur eftir aldri tjónþola og er reistur á nokkrum forsendum. Meðal þeirra er sú forsenda að sá einstaklingur sem fyrir tjóni verður og öðlast rétt til skaðabóta nái 4,5% ávöxtun árlega á bótaféð til allrar framtíðar. Engu skiptir hver menntun hans er, starfsreynsla eða ætluð færni hans til að ávaxta fé. Ef honum tekst ekki að ná þessari ávöxtun tapar hann fé sem því nemur.

Vegna þeirra fjölbreytilegu tilvika sem gætu fallið undir 7. gr. frumvarpsins og óvissu um hvort kröfuhafi yrði yfirleitt fyrir tjóni er alls óvíst að unnt sé að smíða stuðul sem hefði sama tilgang og stuðullinn í 6. gr. skaðabótalaga. Engar ábendingar hafa komið fram í athugasemdum sem borist hafa við frumvarpið um hvernig reikna ætti skaðabætur til kröfuhafa vegna ætlaðs framtíðartjóns hans til eingreiðsluverðmætis. Ljóst má vera að slíkur útreikningur yrði að gera ráð fyrir einhverri framtíðarávöxtun kröfuhafans á þær bætur sem til álita kæmi að reikna honum. Ef gerðar yrðu sömu kröfur til hans og gerðar eru í stuðli 6. gr. skaðabótalaga til einstaklings sem verður vegna líkamstjóns fyrir starfsorkuskerðingu til framtíðar, þ.e. að hann afli sér 4,5% ársvaxta af eingreiðslu bóta, er óvíst að kröfuhafinn gæti sýnt fram á nokkurt tjón, enda fengi hann við slitin allan höfuðstól kröfu sinnar greiddan og þá áfallna vexti.

Þótt það sé eins og fyrr greinir meginregla hér á landi að skaðabætur vegna starfsorkuskerðingar í framtíðinni séu greiddar sem eingreiðsla, þá er það alls ekki einhlítt í norrænu samhengi. Þannig má benda á að í Danmörku er starfsorkuskerðing vegna vinnuslysa bætt á grundvelli laga nr. 278 frá 2013 om arbejdsskadesikring, sbr. einnig reglur dönsku skaðabótalaganna nr. 228 frá 1984, erstatningsansvarsloven. Í 27. gr., sbr. 17. gr., fyrrnefndu laganna er gert ráð fyrir því að tjón vegna alvarlegrar starfsorkuskerðingar megi bæta annars vegar með eingreiðslu bóta fyrir allt að 50% varanlegri örorku, en bætur vegna þeirrar örorku sem umfram er megi greiða mánaðarlega. Í norsku skaðabótalögunum, lögum nr. 26 frá 1969 om skadeserstatning, er í grein 3.1 gert ráð fyrir að framtíðartekjutap vegna starfsorkuskerðingar sé bætt með eingreiðslu, en í grein 3.9 er þó heimilað ef sérstaklega stendur á að greiða bætur smátt og smátt. Í sænsku skaðabótalögunum, lögum nr. 207 frá 1972, skadeståndslagen, grein 5.4, sbr. og grein 5.1, er gert ráð fyrir að greiða megi skaðabætur vegna framtíðartekjuskerðingar smátt og smátt, en það megi einnig gera með eingreiðslu, þó ekki í alvarlegustu líkamstjónunum. Í finnsku skaðabótalögunum nr. 412 frá 1974, grein 5.2 og 5.7, eru áþekkar reglur og gilda í Svíþjóð. Samkvæmt þessu er það alls ekki einsdæmi eða óvenjulegt í norrænu samhengi að skaðabætur séu ekki greiddar sem eingreiðsla. Regla 7. gr. frumvarpsins um að beðið sé með skaðabótauppgjör þar til upphaflegum samningstíma kröfuhafa og opinbers aðila lyki er því hvorki sérstök né óvenjuleg.

Í 4. mgr. 7. gr. er gerð krafa til þess að kröfuhafi gripi til allra sanngjarnra ráðstafana sem ætlast megi til af honum til að takmarka tjón sitt. Leggja verður áherslu á að reglan um skyldu til tjónstakmörkunar er meginregla, ekki aðeins í skaðabótarétti heldur á flestum sviðum íslensks réttar þar sem bætur eru ákvarðaðar. Reglan á þannig einnig við meðal annars í flestum greinum kröfuréttar og í váttryggingarétti. Jafnvel þótt ekkert ákvæði væri í 7. gr. frumvarpsins um skyldu kröfuhafa til að takmarka tjón sitt myndi reglan um tjónstakmörkunarskyldu engu að síður gilda í réttarsambandi hans og ríkisins eða þess sveitarfélags sem í hlut ætti. Eðlilegt er samt að taka reglu um þetta berum orðum upp svo sem gert er í 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins.

III. Um einstakar umsagnir

1. Alþýðusamband Íslands og BSRB

Í umsögn sem Alþýðusamband Íslands og BSRB standa að í sameiningu er því lýst að samtök þessi leggist gegn frumvarpinu og því að stjórnvöld leitist við að leysa ríkissjóð undan skuldbindingum sínum með því að vega að réttindum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum, en sjóðirnir eigi um 80% til 90% krafna á hendur ÍL-sjóði. Með samþykki frumvarpsins yrði lánstrausti ríkisins stefnt í hættu, draga myndi úr trúverðugleika þess sem lántaka og kostnaður af fjármögnun þess myndi aukast. Lagasetning um slit á ÍL-sjóði myndi leiða af sér fjölda ágreiningsefna og málshöfðana lífeyrissjóða á hendur ríkinu ásamt óvissu um raunverulega stöðu þeirra gagnvart sjóðfélögum. Alvarlegar athugasemdir séu gerðar við umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu um mat á áhrifum lagasetningar á fjárhag ríkisins, en sú umfjöllun sé reist á úreltum upplýsingum og vanti þar að auki greiningu á efnahagslegum afleiðingum þess að skuldir ÍL-sjóðs yrðu gerðar upp í einu lagi. Þá er fundið að því að reglur um skaðabætur í 7. gr. frumvarpsins geymi útfærslu sem sé „óþarflega þvæld og tímafrek.“

Framangreindar athugasemdir beinast að nær öllu leyti að atriðum sem taka yrði til skoðunar við mat á því hvort neyta ætti heimilda samkvæmt frumvarpinu, ef að lögum yrði, til að koma fram slitum á ÍL-sjóði. Eins og áður var rakið er ekki unnt að líta svo á að atriði sem þessi geti nokkru varðað þegar fjallað er um hvort frumvarpið eigi að ná fram að ganga. Athugasemdum varðandi 7. gr. frumvarpsins hefur jafnframt verið svarað efnislega hér að framan. Verður því ekki séð að umsögn þessi kalli á frekari tilsvör.

2. Hagsmunasamtök heimilanna

Í fyrirbyggjandi umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna er bent á að ýmsar leiðir hafi verið kynntar til að gera upp ríkisábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs, en samtökin taki enga afstöðu

til þeirra valkosta. Á hinn bóginn leggi þau áherslu á að hvernig sem staðið yrði að málum þurfi að tryggja að hagsmunum þeirra, sem standa í skuld við sjóðinn, verði ekki raskað við framsal kröfuréttinda hans.

Þessi umsögn lýtur af afmörkuðu atriði sem komið gæti upp í tengslum við það að ÍL-sjóður yrði tekinn til slita á grundvelli reglna sem frumvarpið hefur að geyma, en umsögnin tengist á hinn bóginn að engu leyti efni þess. Án tillits til þessa má þó nefna að skyldur þeirra, sem standa í skuld við ÍL-sjóð samkvæmt skuldabréfum sem upphaflega voru gefin út til Íbúðalánasjóðs, ráðast af skilmálum slíkra bréfa og almennum reglum laga. Á hvorugum þeim vettvangi verður fundin stoð fyrir því að skyldur þessara lántaka geti tekið breytingum þeim til íþyngingar vegna framsals kröfuréttinda og gæti því ekki orðið þörf á sérstökum aðgerðum til að tryggja það frekar.

3. Landssamtök lífeyrissjóða

Í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða er vísað til þess að alkunna sé að ÍL-sjóður eigi við fjárhagsvanda að etja og hafi áform stjórnvalda um lausn á honum snúist um að ríkið hlaupt undan skuldbindingum sínum við lánardrottna sjóðsins, sem að stærstum hluta séu lífeyrissjóðir, og standi ekki við gerða samninga. Þessi áform séu nú sett fram í frumvarpinu sem hafi yfirbragð almennra laga, en öllum megi vera ljóst að tilgangur þess sé sá einn að leysa fjárhagsvanda sjóðsins með því að grípa inn í samninga sem ríkið beri ábyrgð á að efndir verði. Með þessu sé gengið gegn 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Þá séu ákvæði um skaðabætur í 7. gr. frumvarpsins með þeim hætti að líklega verði lífeyrissjóðum skylt að reyna á hvort þau standist fyrnefnt ákvæði stjórnarskrárinnar. Nái frumvarpið fram að ganga og knúið verði á um slit ÍL-sjóðs eftir reglum þess sé veruleg hættu á að við taki langvarandi og kostnaðarsöm málaferli sem hvorki muni bæta fjárhag ríkisins né trúverðugleika þess sem viðsemjanda.

Vegna þessarar umsagnar verður að ítreka að með frumvarpinu er stefnt að lögfestingu almennra reglna um slit á ógjaldfærum opinberum aðilum, en ekki um slit á einhverjum einum slíkum. Álitafni sem gætu risið vegna beitingar ákvæða frumvarpsins eða afleiðinga slitameðferðar í einhverju hugsanlegu tilviki geta því eftir áðursögðu ekki talist hafa vægi við umfjöllun um hvort frumvarpið eigi að ná fram að ganga.

4. Lánasjóður sveitarfélaga ohf.

Lánasjóður sveitarfélaga ohf. gerir í umsögn sinni að umtalsefni ýmis atriði sem snúa beinlínis að frumvarpinu sem slíku og verður að víkja hér nánar að þeim í einstökum atriðum.

Í fyrsta lagi segir í umsögninni að lengi hafi verið ráðgert í lögum að opinberir aðilar sem njóti ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags verði ekki teknir til gjaldþrotaskipta nema sérstök lagaheimild standi til annars, sbr. nú 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Sé þannig gengið út frá því að slíkir aðilar verði almennt ekki ógjaldfærir og að þeir muni, eftir atvikum með stuðningi bakhjarla sinna, standa skil á skuldbindingum sínum. Á þessum grunni hafi þessir aðilar almennt notið hagstæðari lánskjara en annars byðust. Með lögfestingu frumvarpsins yrði kollvarpað „þessu rótgrónu fyrirkomulagi ábyrgðar“ án þess að hagkvæmnisrök standi til þess, en þessu myndu fylgja lakari lánskjör fyrir opinbera aðila með því að tekið yrði upp „áhættuálag á lánskjör slíkra aðila vegna möguleika á gjaldþroti.“ Um þessar athugasemdir má í byrjun benda á það sem áður sagði í umfjöllun um gildissvið frumvarpsins og tilgang, þar á meðal það meginatriði að slit eftir ákvæðum frumvarpsins feli hvorki í sér gjaldþrotaskipti né beri nokkurn keim af þeim, heldur sé þetta einvörðungu úrræði, til viðbótar þeim sem fyrir eru, til að slíta opinberum aðila með fullri greiðslu á öllum skuldbindingum hans. Með frumvarpinu er í engu hróflað við 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991, sem byggir reyndar ekki á mati á líkindum fyrir því að opinber aðili geti orðið ógjaldfær, og stæði því óhaggað þargreint bann ekki aðeins við gjaldþrotaskiptum á búi slíks aðila, heldur einnig við því að honum verði heimiluð greiðslustöðvun eða nauðasamningsumleitunir. Það

eitt, að lögfestar yrðu nýjar reglur um skipulegt verklag við slit á opinberum aðila, getur því ekki með nokkru móti valdið „möguleika á gjaldþroti“, hvað þá kollvarpað einfaldri ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum stofnana sinna og fyrirtækja. Verður því ekki séð hvernig lögfesting frumvarpsins gæti haft áhrif á kjör sem opinberum aðilum kunna að bjóðast á lánamarkaði.

Í öðru lagi er fundið að því í umsögninni að við gerð frumvarpsins hafi hvorki verið haft samráð við sveitarfélög, svo sem skylt hefði verið samkvæmt 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, né lagt mat á fjárhagsleg áhrif þess á sveitarfélög eftir 1. mgr. 129. gr. sömu laga. Um þessar athugasemdir er það að segja að skylda til samráðs eftir fyrirnefnda ákvæðinu tekur til tilvika þar sem lagafrumvarp varðar sveitarfélög. Þetta frumvarp varðar vissulega sveitarfélög á þann hátt að með ákvæðum þess er stefnt að því að gefa þeim kost á nýju úrræði til hagræðingar og sparnaðar, en algerlega yrði lagt í þeirra hendur að ákveða hvort þau vilji nýta sér það og væri það aldrei skylt. Vegna 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins gæti vissulega lagst á herðar fyrirsvarsmanni opinbers aðila, sem sveitarfélag stendur að, það verk að bera erindi upp við sveitarstjórn ef hann teldi aðilann ógjaldfæran og setja fram tillögu um hvernig við því mætti bregðast, en um þetta yrði sveitarstjórnin síðan að fjalla eftir reglum ákvæðisins. Þótt í þessu felist ráðagerð um sérstakt verkefni starfsmanns sveitarfélags, stofnunar þess eða fyrirtækis verður ekki séð hvernig halda mætti fram að slíkur starfsmaður bæri ekki eftir nógildandi lögum hliðstæða skyldu til að vekja athygli sveitarstjórnar á fjárhagsstöðu aðilans eða að sveitarstjórninni væri ekki skylt að fjalla um það málefni. Verður því ekki séð að útgjöld sveitarfélaga geti aukist af þessum nýmælum í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Þá verður af áðurgreindum ástæðum að hafna því að ákvæði frumvarpsins geti nokkur áhrif haft á lánskjör sem opinberum aðilum kunna að bjóðast. Að þessu gættu getur 1. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga ekki hafa átt við um undirbúning frumvarpsins.

Í þriðja lagi lítur Lánasjóður sveitarfélaga ohf. svo á að afmörkunin í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins á þeim stofnunum og fyrirtækjum ríkisins og sveitarfélaga, sem telja eigi til opinberra aðila í skilningi ákvæðisins, sé ekki með öllu ljós og eru nefnd í dæmaskyni tvö atriði sem gætu valdið óvissu. Um þetta verður að segjast að skilgreiningar af þessum toga í lögum verða líklega seint gerðar á þann hátt að ekkert verði dregið fram sem valdið gæti óvissu um nákvæmt inntak þeirra, en í framkvæmd verður þá að ráða fram úr slíkum vanda með lögskýringu. Í greinargerð með frumvarpinu er 1. mgr. 1. gr. skýrð í allnokkru máli og má ætla að þannig megi meðal annars finna grunn til að reisa lögskýringu á. Að þessu virtu verður ekki séð að efni séu til að gera breytingar á 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Í fjórða lagi er bent á að í frumvarpinu sé litlu ljósi varpað á málsmeðferð ráðherra eða sveitarstjórnar þegar taka þyrfti ákvörðun um hvernig bregðast ætti við erindi frá fyrirsvarsmanni opinbers aðila samkvæmt 1. mgr. 2. gr., þar sem vakin væri athygli á ógjaldfærni hans. Skorti einnig á að mælt sé fyrir um „gagnsæi við þá afgreiðslu“, einkum ef ákveðið yrði að fara ekki að tillögu fyrirsvarsmanns. Að sönnu er lítið sem ekkert sagt um þetta í ákvæðum frumvarpsins, en við það er miðað að sjálfgefið sé að um þessa málsmeðferð gildi reglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ásamt óskráðum meginreglum stjórnarsýsluréttar án þess að geta þurfi sérstaklega um það.

Í fimmta lagi hefur Lánasjóður sveitarfélaga ohf. gagnrýnt að í 5. gr. frumvarpsins sé ekki ráðgert að eignir opinbers aðila verði metnar formlega til verðs við slitameðferð, einkum með tilliti til tilvika þegar eignum yrði ráðstafað án sérstakrar greiðslu til ríkisins eða sveitarfélags sem bæri ábyrgð á skuldbindingum aðilans eða þær afhentar kröfuhöfum sem greiðsla á grundvelli tilboða þeirra, sbr. 2. mgr. og 3. mgr. 5. gr. Einnig er bent á að í 6. mgr. 5. gr. sé gert ráð fyrir því að slitastjórn myndi því aðeins leita riftunar á ráðstöfun, sem gerð hefði verið á hagsmunum opinbers aðila fyrir upphaf slita, að ríkið eða sveitarfélag sem stæði í ábyrgð fyrir skuldbindingum hans myndi krefjast þess. Um fyrirnefnda atriðið er það að segja að verðmat á eignum opinbers aðila, sem ráðstafað yrði við slitin til ríkisins eða hlutaðeigandi sveitarfélags,

myndi engum tilgangi þjóna, því slík ráðstöfun myndi einungis hækka þá fjárhæð sem ríkið eða sveitarfélagið þyrfti að standa skil á til slitastjórnar til að fullnægja einfaldri ábyrgð sinni á skuldbindingum aðilans, sbr. 2. mgr. 6. gr. Í tilvikum þar sem eignum yrði ráðstafað til kröfuhafa eftir 3. mgr. 5. gr. væri formlegt verðmat óþarft, því kröfuhöfum er þar ætlað að gera tilboð í eignir sem þeir vilja taka við sem greiðslu á kröfum sínum, en eðlilegt væri undir þeim kringumstæðum að slitastjórn hefði til hliðsjónar upplýsingar um verðgildi eigna sem hún gæti stuðst við þegar mat yrði lagt á tilboð, svo sem vikið er að í skýringum við 5. gr. í greinargerð með frumvarpinu. Varðandi síðarnefnda atriðið verður að taka tillit til þess að reglur um riftun ráðstafana í XX. kafla laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl., sem ráðgert er að geti gilt við slit opinbers aðila samkvæmt 6. mgr. 5. gr. frumvarpsins, þjóna einkum þeim tilgangi að endurheimta verðmæti sem þrotamaður hefur ráðstafað fyrir upphaf skipta og tryggja þannig jafnræði milli lánardrottna hans og auka um leið greiðslu sem þeir fá upp í kröfur sínar. Við slit opinbers aðila eftir reglum frumvarpsins yrðu allir lánardrottnar jafnt settir með því að þeir fengju í skjóli ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags fulla greiðslu á kröfum sínum. Í því ljósi er engin þörf á riftun til að tryggja stöðu lánardrottna að þessu leyti við slitin, en aftur á móti gæti skipt máli fyrir ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag að endurheimta verðmæti, sem ranglega hefði verið ráðstafað frá opinberum aðila fyrir upphaf slitameðferðar, til að draga úr umfangi ábyrgðar þess á skuldum hans. Þessar athugasemdir um efni 5. gr. frumvarpsins kalla því ekki á breytingar á ákvæðinu.

Auk þess sem að framan greinir hefur Lánasjóður sveitarfélaga ohf. borið upp í umsögn sinni athugasemdir um að efast megi um að beiting ákvæða frumvarpsins til að koma fram slitum á ÍL-sjóði fengi staðist ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem bent er á að í greinargerð með frumvarpinu sé byggt á úreltum upplýsingum um fjárhagslega stöðu þess sjóðs. Um þessi atriði verður enn að vísa til þess sem áður hefur verið sagt um að frumvarpið fjallar ekki um slit á einhverjum tilteknum opinberum aðila og geta þau því engu varðað um framgang þess.

5. Logos slf. fyrir hönd tuttugu lífeyrissjóða

Í bréfi sem lögmannsstofan Logos slf. beindi 2. apríl 2024 til efnahags- og viðskiptanefndar fyrir hönd tuttugu nafngreindra lífeyrissjóða er bent á að frumvarpið sé því sem næst samhljóða drögum sem birt hafi verið í samráðsgátt stjórnvalda, en lögmannsstofan hafi sent í gáttina umsögn í þágu lífeyrissjóðanna 21. nóvember 2023. Einnig hafi lögmannsstofan gert minnisblað til lífeyrissjóðanna 14. desember sama ár í tilefni af minnisblaði þriggja fyrrverandi hæstaréttardómara til fjármála- og efnahagsráðherra sem hafi verið birt í samráðsgáttinni. Þá hafi lífeyrissjóðirnir aflað álitserðar 15. febrúar 2024 frá Róberti R. Spanó lögmanni sem snúi að „stjórnskipulegu gildi þeirra tillagna sem fram komu í drögum að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila ... að því marki sem þeim yrði beitt til slita á ÍL-sjóði.“ Í bréfi lögmannsstofunnar eru raktar niðurstöður álitserðarinnar og tekið fram að ítrekað sé að slitameðferð á ÍL-sjóði á grundvelli frumvarpsins yrði afar misráðin og myndi stríða gegn markmiðum ráðherra. Uppgjör við lífeyrissjóðina eftir reglum frumvarpsins fæli í sér brot á stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu og myndi valda langvinnum ágreiningi fyrir dómstólum milli sjóðanna og ríkisins. Að öðru leyti er í bréfinu vísað til áður nefndrar umsagnar, minnisblaðs lögmannsstofunnar og álitserðarinnar, sem fylgdu bréfinu til nefndarinnar, og sjónarmið sem þar koma fram ítrekuð.

Í fyrrnefndri umsögn Logos slf. frá 21. nóvember 2023 var í meginatriðum bent á að í greinargerð með frumvarpinu sé byggt á úreltum fjárhagslegum forsendum varðandi ÍL-sjóð og sé þar nánast ekkert fjallað um hugsanleg áhrif slitameðferðar sjóðsins á fjármálamarkaði, fjármálastöðugleika eða peningamagn í umferð. Slitin yrðu vanefnd á ábyrgð ríkisins á skuldbindingum sjóðsins og myndu draga úr trausti fjárfesta til þess, auk þess sem selja yrði gríðarmiklar eignir sjóðsins á stuttum tíma og leggja honum til verulegt fé úr ríkissjóði. Til

samans myndi þetta hækka ávöxtunarkröfu á ríkisskuldabréfum og valda óróleika á mörkuðum og aukningu innlána í bankakerfinu. Yrði frumvarpið að lögum myndi það því raska fjármála- og verðstöðugleika. Þetta myndi jafnframt auka fjárútlát ríkisins með verðlækkun á eignum ÍL-sjóðs vegna hraðrar sölu þeirra, dráttarvöxtum af kröfum á hendur sjóðnum og lækkun lánshæfismats ríkisins vegna vanefndar á ábyrgð þess á skuldbindingum hans, en þessi vanefnd myndi að auki skaða orðspor ríkisins og grafa undan trúverðugleika þess í viðskiptum. Ranglega sé byggt á því í forsendum fyrir 7. gr. frumvarpsins að við slit á ÍL-sjóði yrðu kröfuhafar fyrir engu tjóni sem bæta þyrfti eftir ákvæðinu. Fyrirhuguð „lagasetning um slitameðferð ÍL-sjóðs“ fæli í sér eignarnám á kröfum eigenda skuldabréfa á hendur sjóðnum að því leyti sem þeir fengu ekki fullar efndir eftir skilmálum bréfanna og myndi regla 7. gr. um bætur þar engu breyta. Fyrir þessu eignarnámi yrði áskilnaði 72. gr. stjórnarskrárinnar um lagaheimild að vísu fullnægt að formi til, en þetta dygði þó ekki eitt og sér til að uppfylla „lagaáskilnaðarkröfu 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu“ eftir dómaframkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu, því þar myndi skorta á fyrirsjáanleika eftir lagaheimildinni, þar á meðal um beitingu bótareglunnar í 7. gr. frumvarpsins, raunhæft réttarræði til að reyna á heimildina, vandaðan undirbúning lagasetningar, meðal annars með tilliti til mats á meðalhófi, og að lagasetningin væri fallin til að ná markmiðum sínum. Kröfu 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf fyrir eignarnámi yrði ekki fullnægt með því að ríkið vilji spara sér kostnað af vöxtum sem hafi að auki legið ljós fyrir allt frá árinu 2004. Eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs myndu heldur ekki í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar fá fullt verð þeirra bætt með reglu 7. gr. frumvarpsins sem byggir að auki á þeim ranga grunni að eigendur skuldabréfanna yrðu að takmarka tjón sitt sem myndi þó við slit á sjóðnum hljótast þegar í stað. Tilhögunin sem felist í 7. gr. stæðist ekki „meðalhófskröfur mannréttindasáttmálans um fjárhæð og tímamark greiðslu.“ Fyrir þessu eignarnámi yrði heldur ekki fullnægt þeim áskilnaði stjórnskipulegrar meðalhófsreglu íslensks réttar að skerðing réttinda þurfi að byggja á lögmætu markmiði og vera fallin til að ná því eða þeirri reglu sem mótafst hafi í framkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu að við skerðingu réttinda þurfi að vera sanngjarnt jafnvægi milli almannahagsmuna og einkahagsmuna, meðal annars með tilliti til réttmætra væntinga um að samnings sambandi verði ekki raskað með afturvirkri lagasetningu.

Í áðurnefndri álitserð Róberts R. Spanó lögmanns frá 15. febrúar 2024 eru helstu niðurstöður dregnar saman á þann hátt að í fyrsta lagi myndu slit á ÍL-sjóði á grundvelli frumvarpsins fela í reynd í sér sértækt og íþyngjandi inngríp í samnings samband hans við eigendur skuldabréfa á hendur honum og sé því veruleg hætta á að það yrði ekki talið samrýmast stjórnarskrá að beita reglum frumvarpsins til að koma þeim slitum fram. Gjaldfelling skuldabréfanna, sem myndi leiða af slitameðferð, yrði eigendum þeirra til tjóns. Bótaregla 7. gr. frumvarpsins fengi því ekki breytt að slitin fælu í sér eignarnám á kröfuréttindum samkvæmt skuldabréfunum eða bótaskylda skerðingu á eignarréttindum. Ef ekki yrði talið að „sértækt eðli inngrípsins bryti sem slíkt í bága við stjórnarskrá“ yrði samt sem áður að meta hvort slit á ÍL-sjóði eftir reglum frumvarpsins fullnægðu formkröfum og efniskröfum sem leiði af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um fullnægjandi lagafyrirmæli, almenningsþörf og að „fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar yrðu fyrir vegna slitanna.“ Í öðru lagi sé hætta á að við slit á ÍL-sjóði myndi óvenjuleg útfærsla á uppgjöri bóta samkvæmt 7. gr. frumvarpsins ekki fullnægja kröfum 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um skýrleika lagaheimilda og meðalhóf. Í þessu tilviki yrði uppi óvissa um til hvaða aðgerða kröfuhafar yrðu að grípa til að uppfylla áskilnað 7. gr. um virkar aðgerðir þeirra til að takmarka tjón sitt. Með þeirri tilhögun væri að auki hætta á að ekki yrði gætt að því að viðhalda jafnvægi milli einkahagsmuna og almannahagsmuna sem liggja til grundvallar eignarréttarvernd samkvæmt stjórnarskránni og mannréttindasáttmálanum. Í þriðja lagi sé síðan vandséð að

markmið „sem að er stefnt með frumvarpinu“ fullnægi kröfum 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf ef til slita á ÍL-sjóði komi.

Eins og ráðið verður af þessari samandregnu lýsingu á helstu atriðunum sem koma fram á samtals 56 blaðsíðum í umsögn Logos slf. frá 21. nóvember 2023 og álitargerð Róberts R. Spanó lögmanns frá 15. febrúar 2024 snúast þau nánast eingöngu um álitafni sem kynnu að geta risið ef frumvarpið yrði að lögum og ákvæða þess neytt til að koma fram slitum á ÍL-sjóði, þar á meðal um beitingu bótareglu 7. gr. frumvarpsins undir þeim kringumstæðum. Fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis liggur það viðfangsefni að taka afstöðu til þess hvort efni séu til að taka í lög almennar reglur um slit á ógjaldfærum opinberum aðilum samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi um það efni, en ekki að meta hvort ráðherra kynni að vera rétt að hlutast til um að ÍL-sjóður eða einhver annar tilgreindur opinber aðili yrði tekinn til slita eftir þeim reglum. Vandséð er hvernig þetta viðfangsefni nefndarinnar geti tengst lögfræðilegum vangaveltum um álitafni sem hugsanlega gætu komið upp við slíka slitameðferð í einhverju tilteknu tilviki og varða að verulegu leyti réttarreglur á allt öðrum sviðum en þau sem hér eru til umfjöllunar. Af þessum ástæðum og að öðru leyti með vísan til þess sem þegar hefur komið fram hér áður í II. kafla verður ekki séð að umsögn Logos slf. gefi tilefni til frekari athugasemda.

6. Samband íslenskra sveitarfélaga

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er tvennt einkum tekið til athugunar, annars vegar gildissvið frumvarpsins sem sambandið telur óljóst og hins vegar áhrif sem það telur að lögfesting frumvarpsins geti haft á lánshæfi og lánskjör stofnana sveitarfélaga.

Efni þessarar umsagnar gefur tilefni til að ítreka það sem áður hefur komið fram í kafla þessa minnisblaðs um gildissvið frumvarpsins og tilgang þess. Er þá einkum höfð í huga umfjöllunin þar um að frumvarpinu sé ætlað að veita ríkinu og sveitarfélögum aðgang að nýju úrræði til að koma fram slitum á ógjaldfærum stofnunum og fyrirtækjum sem falla undir skilgreiningar 1. mgr. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins og starfrækt eru á vegum þeirra. Þetta nýja úrræði stæði aðeins við hlið þeirra sem þegar eru til og myndi á engan hátt ryðja þeim úr vegi. Algerlega yrði á valdi ríkisins eða viðkomandi sveitarfélags að ákveða hvort nýta ætti þetta úrræði í einstökum tilvikum og aldrei væri það skylt. Tilvist þessa úrræðis gæti heldur engu breytt um inntak og eðli einfaldrar ábyrgðar sem ríkið eða sveitarfélag ber á skuldbindingum stofnana sinna og fyrirtækja og mundi ekki skerða rétt lánardrottins til fullra efnda á kröfu sinni, heldur þvert á móti greiða fyrir efdum. Eins og fjallað var um hér áður í tengslum við umsögn Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. verður því ekki séð hvernig lögfesting frumvarpsins gæti haft neikvæð áhrif á kjör sem stofnunum sveitarfélaga kunna að bjóðast á lánamarkaði.

Í umsögninni kemur meðal annars fram að sambandið telji að á fjórða hundrað stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga gætu fallið undir gildissvið frumvarpsins samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þess. Vísað er til þess að í greinargerð með frumvarpinu komi þó fram að utan við þetta gildissvið myndu falla opinberir aðilar sem gegni lögákveðnu hlutverki og sinni tilteknu viðfangsefni samkvæmt sérlögum. Segir í umsögninni að betra hefði verið skýra nánar í greinargerð við hvaða stofnanir þetta gæti átt, svo sem með því að taka dæmi, en fjöldi stofnana sveitarfélaga sinni einmitt lögbundnu hlutverki. Af þessu tilefni skal tekið fram að þessi ummæli í greinargerð með frumvarpinu varða opinbera aðila sem sérlög taka gagnert til og gegna hlutverki sem þeim er beinlínis falið í þeim lögum, en sem dæmi um slíka aðstöðu má benda á lög nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur. Það gagnstæða mundi á hinn bóginn til dæmis eiga við um hafnir í eigu sveitarfélaga, þó svo að stjórn þeirra og starfsemi lúti ákvæðum hafnalaga nr. 61/2003, enda eru þau ekki sérlög um tiltekna höfn, heldur almenn lög sem setja ramma um starfsemi allra slíkra stofnana eða fyrirtækja. Þá er í umsögninni vikið sérstaklega að vafa sem gæti leikið á því hvort byggðasamlögum sveitarfélaga væri ætlað að falla undir reglur frumvarpsins. Um þetta verður að horfa til ákvæða 94. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem fram koma ýmis fyrirmæli um lagalega stöðu byggðasamlaga, stjórn þeirra

og hlutverk, svo og um einfalda ábyrgð sveitarfélaga á skuldbindingum þeirra, en í hverju einstöku tilviki yrði að auki að gæta að því hvort byggðasamlagi sé ætlað að standa undir kostnaði af rekstri sínum með eigin tekjum til að komast að niðurstöðu um hvort það ætti undir gildissvið frumvarpsins samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þess. Ekki verður séð hvernig óvissa gæti ríkt um þetta að undangenginni slíkri athugun, en enn og aftur verður að ítreka að niðurstaða um hvort tiltekinn opinber aðili myndi falla undir ákvæði frumvarpsins mundi ekki ráða því hvort einhverjar skyldur legðust á sveitarfélag, heldur aðeins hvort það gæti notið hagræðis af þessum ákvæðum ef það vildi sjálft taka ákvörðun um að neyta þeirra.

7. Samtök atvinnulífsins

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur meðal annars fram að þótt frumvarpið feli í sér ráðagerð um lagasetningu sem yrði „almenn að nafninu til“ sé bág fjárhagsstaða ÍL-sjóðs skýrlega tilefnið að baki því. Í þessu ljósi þurfi að svara veigamiklum spurningum áður en heimild til slita yrði lögfest og afla meðal annars greiningar á fjárhagslegum ávinningi ríkisins af uppgjöri á þeim sjóði. Seðlabanki Íslands hafi gert minnisblað til fjármála- og efnahagsráðuneytisins í desember 2023 um áhrif sölu eigna ÍL-sjóðs á fjármálastöðugleika og fleiri atriði, en að því sé ekki vikið í greinargerð með frumvarpinu. Af hálfu ríkisins sé aftur á móti lögð áhersla á að spurningum varðandi fjármálastöðugleika þyrfti ekki að svara fyrr en ráðherra tæki ákvörðun um að beita ákvæðum frumvarpsins til að koma fram slitum á einhverjum tilteknum opinberum aðila. Af því tilefni telji Samtök atvinnulífsins að setja ætti ákvæði í frumvarpið um að skylt yrði hverju sinni við töku slíkrar ákvörðunar að leita umsagnar Seðlabanka Íslands um áhrif hugsanlegra slita á opinberum aðila á fjármálastöðugleika.

Enn verður að ítreka að frumvarpið snýr ekki að slitum á tilteknum opinberum aðila, heldur geymir það almennar reglur um hvernig staðið yrði að slíkum aðgerðum óháð því að hvaða aðila þær kynnu hverju sinni að beinast. Er ekki þörf á sérstakri umfjöllun um ÍL-sjóð öðrum fremur í því samhengi. Um þá tillögu að sett verði regla í frumvarpið um skyldu ráðherra eða sveitarstjórnar til að afla umsagnar Seðlabanka Íslands um áhrif slita á tilteknum opinberum aðila á fjármálastöðugleika áður en ákvörðun yrði tekin um hvort eftir þeim skuli leitað verður að hafa í huga að opinberir aðilar sem átt gætu undir ákvæði frumvarpsins eru af fjölbreytilegum meiði. Í sumum tilvikum gæti blasað við að slit á viðkomandi aðila gætu haft afleiðingar fyrir fjármálastöðugleika, en í öðrum tilvikum gæti verið augljóst að svo gæti ekki orðið. Eins og vikið hefur verið að hér áður í umfjöllun um aðrar umsagnir er gengið út frá því í frumvarpinu að almennar reglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttar myndu gilda hverju sinni um töku ákvörðunar um hvort leita ætti eftir slitum á tilteknum opinberum aðila. Meðal annars þyrfti því að uppfylla rannsóknarskyldu stjórnvalda við slíka málsmeðferð. Sjálfgefið er að ef aðstæður tiltekins opinbers aðila, sem til athugunar er hvort krefjast ætti slita á, væru með þeim hætti að afdrif hans gætu haft áhrif á fjármálastöðugleika yrði ráðherra eða sveitarstjórn, sem hefði ákvörðun um þetta á hendi, að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga sem þýðingu gætu haft fyrir niðurstöðu. Er því óþarfi að taka upp sérstaka reglu um þetta frekar en um skyldu til að leita eftir atvikum hverju sinni einhverra annarra tiltekinnna gagna í tengslum við töku slíkrar ákvörðunar.

8. Seðlabanki Íslands

Í umsögn Seðlabanka Íslands er bent á að ekki verði annað ráðið af 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins en að hann myndi falla undir gildissvið laga sem stefnt sé að því að setja, en það megi þó ætla að „það hafi ekki verið tilgangur frumvarpsins.“ Bent er á að bankinn gegni hlutverki sem meðal annars sé afmarkað í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands. Samkvæmt 17. gr. og 18. gr. laganna taki hann við innlánnum frá lánastofnunum og gefi út peningaseðla og mynt. Traust á þeirri útgáfu sé grunnforsenda fyrir henni og megi því ekki vera nokkur vafi um ábyrgð ríkisins á skuldbindingum bankans. Trúverðugleiki hans til að sinna lögbundnum hlutverkum sínum byggi jafnframt á því að rekstrargrundvöllur hans sé traustur, en lögfesting

frumvarpsins gæti haft neikvæð áhrif á þann trúverðugleika. Vegna þessa telji bankinn afar brýnt að frumvarpinu verði breytt á þann hátt að hann verði undanþeginn ákvæðum þess með skýrum hætti. Í því skyni dugi ekki ummæli í skýringum við 1. gr. frumvarpsins í greinargerð með því um að opinberir aðilar sem gegni lögákveðnu hlutverki og sinni því samkvæmt sérlögum geti ekki fallið innan gildissviðs frumvarpsins.

Eins og vísað er til í þessari umsögn er kveðið á um tilvist Seðlabanka Íslands í sérstökum lögum um hann, nr. 92/2019, og er þar að finna ítarlegar reglur meðal annars um stjórn hans og viðfangsefni. Ef leggja ætti Seðlabanka Íslands niður með slitum á honum yrði það ekki gert með öðru móti en því að sérlögunum um hann yrði breytt eða þau felld niður, meðal annars með þeim afleiðingum að viðfangsefni hans yrðu með lögum færð í hendur annarra. Án slíkra lagabreytinga er fjarstæða að til þess gæti komið að forsætisráðherra legði fyrir fyrirsvarsmann Seðlabanka Íslands að krefjast þess fyrir dómi að þessi opinberi aðili yrði tekinn til slita vegna ógjaldfærni. Af ákvæðum frumvarpsins getur heldur ekki stafað nokkur vafi um ábyrgð ríkisins á skuldbindingum seðlabankans. Verður því ekki séð að nokkur ástæða sé til að taka sérstaklega fram í frumvarpinu að ákvæði þess taki ekki til Seðlabanka Íslands.

Reykjavík, 24. apríl 2024