

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um slit ógjaldfærra opinberra aðila.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Lög þessi taka til stofnana og fyrirtækja ríkisins eða sveitarfélags ef það ber að lögum eða eftir löggjafningi 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. Í lögum þessum er slík stofnun eða fyrirtæki nefnt opinber aðili.

Ógjaldfær telst opinber aðili vera ef hann 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.

Opinber aðili getur hvorki fengið heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings né verður bú hans tekið til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

2. gr.

Ef sá sem hefur á hendi fyrirvar fyrir opinberan aðila eða þeir sem það gera í sameiningu telja hann ógjaldfæran er skylt að leggja rökstutt erindi um það fyrir ráðherra á málefnasviði sem aðilinn heyrir undir eða sveitarstjórn ásamt tillögu um hvernig bregðast megi við þeirri stöðu. Eftir boði ráðherra eða sveitarstjórnar er þeim sem með fyrirvarið fer skylt að leggja fyrir héraðsdóm í því umdæmi þar sem opinberi aðilinn yrði sóttur í einkamáli á heimilisvarnarþingi sínu kröfu um að hann verði tekinn til slita eftir ákvæðum laga þessara.

Krafa um slit opinbers aðila skv. 1. mgr. skal gerð úr garði og með hana farið fyrir dómi eins og kröfu um gjaldþrotaskipti.

Gangi dómsúrlausn um að opinber aðili sé tekinn til slita skal héraðsdómur skipa yfir honum slitastjórn sem í skal sitja einn maður, tveir eða þrír og tekur hún ein yfir forræði á öllum réttindum og skyldum aðilans frá því tímamarki. Reglur laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um skiptastjóra taka eftir því sem átt getur við til slitastjórnar, starfa hennar og þeirra sem þar eiga sæti, en kostnaður af störfum hennar og slitunum að öðru leyti greiðist af fé opinbera aðilans.

Í skilningi laga um gjaldþrotaskipti o.fl. telst frestdagur við slit opinbera aðilans vera sá dagur sem héraðsdómi berst krafa um þau. Þá telst dagurinn sem dómsúrlausn gengur um að aðilinn sé tekinn til slita jafngilda í skilningi sömu laga þeim degi sem úrskurður gengur um að bú sé tekið til gjaldþrotaskipta.

Frá því að dómsúrlausn gengur um að opinber aðili sé tekinn til slita verður dómsmál ekki höfðað gegn honum eða fullnustugerð komið við fremur en mælt er fyrir um í 116. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að opinber aðili sé tekinn til slita verður einföld ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum hans virk. Á fyrstu tólf mánuðunum eftir

að dómsúrlausnin gengur verður þó ekki höfðað einkamál gegn ríkinu eða hlutaðeigandi sveitarfélagi eða fullnustugerðar krafist gagnvart því til heimtu kröfu á hendur opinbera aðilanum í skjóli ábyrgðar þess á skuldbindingum hans.

3. gr.

Fundir sem slitastjórn heldur til að fjalla um viðurkenningu lýstra krafna, ráðstöfun á hagsmunum opinbera aðilans eða lok slita nefnast kröfuhafafundir. Auk kröfuhafa nýtur ríkið eða sveitarfélag sem ábyrgð ber á skuldbindingum aðilans réttar til að sækja kröfuhafafundi og láta fundarefnið til sín taka. Um kröfuhafafundi gilda að öðru leyti ákvæði 79. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eftir því sem átt getur við.

4. gr.

Við slit opinbers aðila gilda sömu reglur og við gjaldþrotaskipti um gagnkvæma samninga hans og kröfur á hendur honum. Við slitin verður þó 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 hefur fallið niður vegna slitanna, heldur verður að beina kröfu á slíkum grunni þess í stað að ríkinu eða hlutaðeigandi sveitarfélagi eftir ákvæðum 7. gr.

Þegar opinberum aðila hefur verið skipuð slitastjórn skal hún tafarlaust gefa út innköllun vegna slitanna og fá hana birta í Lögbirtingablaði. Um innköllunina, kröfulýsingarfrest og tilkynningar eða auglýsingar vegna erlendra kröfuhafa skal beitt sömu reglum og við gjaldþrotaskipti.

Eftir því sem átt getur við gilda reglur 117. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um kröfulýsingar við slit opinbers aðila, en í þeim þarf þó ekki að gera kröfu um tiltekinn sess í réttindaröð. Kröfulýsing til slitastjórnar telst ef annað er þar ekki tekið fram um leið vera krafa á hendur ríkinu eða viðkomandi sveitarfélagi um greiðslu á skuldbindingu opinbera aðilans í skjóli ábyrgðar þess, en eftir þörfum skulu færð þar rök fyrir tilvist eða umfangi ábyrgðarinnar, svo og sérstakar skýringar gefnar ef ábyrgðarkrafan er í einhverju annars efnis en krafan á hendur aðilanum. Að því er kröfu á grundvelli ábyrgðarinnar varðar hefur kröfulýsing sömu áhrif og ef mál hefði verið höfðað um kröfuna.

Við slitin skal farið með kröfur á hendur opinbera aðilanum, svo og kröfur gagnvart ríkinu eða sveitarfélagi í skjóli ábyrgðar þess, eftir ákvæðum XVIII. kafla og 5. þáttar laga um gjaldþrotaskipti o.fl., en ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag nýtur réttar til að andmæla því að krafa á hendur aðilanum eða gagnvart sér á grundvelli ábyrgðarinnar verði viðurkennd að einhverju leyti eða öllu. Þá taka reglur 118. gr. sömu laga til krafna gegn opinbera aðilanum, en þó þannig að aðeins er á færi ríkisins eða viðkomandi sveitarfélags að veita það samþykki sem mælt er fyrir um í 1. tölul. þeirrar greinar.

5. gr.

Við meðferð slita opinbers aðila ráðstafar slitastjórn eignum hans og réttindum, hún kemur fram af hálfu hans fyrir dómi og gerir samninga og aðra löggærninga í nafni hans. Hún getur ákveðið að halda áfram rekstri aðilans að einhverju leyti eða öllu meðan á slitum stendur og skal hún jafnframt svo fljótt sem verða má taka afstöðu til gagnkvæmra samninga hans. Við slitin heldur slitastjórnin kröfuhafafundi samkvæmt því sem hér á eftir segir til að fjalla um ráðstöfun eigna aðilans og réttinda. Í þessum efnum öllum skal beitt ákvæðum 122.-125. og 128. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eftir því sem átt getur við.

Ekki síðar en þegar lokið er kröfulýsingarfresti við slit opinbera aðilans skal slitastjórn gera tæmandi og sundurliðaða skrá um allar eignir hans og réttindi sem fjárhagslegt gildi hafa og leggja hana fram á kröfuhafafundi. Þar skal slitastjórn kalla eftir svörum ríkisins eða sveitarfélags sem ábyrgð ber á skuldbindingum aðilans við því hvort það vilji taka að einhverju

leyti eða öllu til sín eignir hans aðrar en peningaeign. Vilji ríkið eða sveitarfélagið neyta þessa réttar getur það kosið að inna ekki þegar af hendi sérstaka greiðslu fyrir þær eignir sem það tekur til sín og greiða í staðinn sem þessu svarar hærri fjárhæð skv. 2. mgr. 6. gr. en ella hefði orðið. Eignum sem verður ráðstafað á þennan hátt skal þegar afsalað til ríkisins eða sveitarfélagsins.

Að því leyti sem ríkið eða sveitarfélagið neytir ekki réttar síns skv. 2. mgr. skal slitastjórn þessu næst kalla eftir svörum kröfuhafa við því hvort þeir vilji hver fyrir sitt leyti eða í sameiningu taka við tilteknum eignum eða réttindum opinbera aðilans sem greiðslu á viðurkenndum kröfum sínum eða upp í þær og þá gegn hvaða verði. Telji slitastjórn fram komið boð kröfuhafa viðhlítandi og ágreiningur stendur ekki um þá ráðstöfun getur hún samþykkt það og afsalað eigninni til hans þá þegar, en ella að leystum ágreiningi um ráðstöfunina.

Eignum og réttindum opinbera aðilans sem ekki verður ráðstafað samkvæmt því sem segir í 2. og 3. mgr. skal slitastjórn koma í verð á sem hagkvæmasta hátt og getur hún í því skyni beðið efndatíma á skuldbindingum við aðilann fremur en að selja þær. Slitastjórn heldur eftir þörfum kröfuhafafundi um ráðstöfun eigna aðilans. Ályktanir þeirra funda binda ekki slitastjórn, en við ákvarðanir um þetta ber henni ávallt að virða hagsmunum ríkisins eða sveitarfélags af því að sem mest fáið fyrir eignir aðilans til að draga úr umfangi ábyrgðar á skuldbindingum sem eignir hans hrökkva ekki fyrir.

Við slitin getur ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag haldið uppi hagsmunum opinbera aðilans á þann hátt sem segir í 130. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Að ósk ríkisins eða sveitarfélags sem ábyrgð ber á skuldbindingum opinbera aðilans getur slitastjórn krafist riftunar á ráðstöfunum hans eftir þeim reglum sem gilda um riftun ráðstafana þrotamanns samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

6. gr.

Þegar lokið er kröfuhafafundi til að fjalla um lýstar kröfur á hendur opinbera aðilanum er slitastjórn heimilt í einum áfanga eða fleiri að greiða með peningum viðurkenndar kröfur að því leyti sem fé hans hrekkur til, en þess skal þá gætt að féð nægi jafnframt til að inna af hendi samsvarandi greiðslu á öðrum kröfum sem ekki hefur endanlega verið hafnað við slitin.

Ekki síðar en þegar eignum opinbera aðilans hefur verið ráðstafað, eftir atvikum að gættum ákvæðum 2. mgr. 157. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., og sýnt þykir orðið að hve miklu leyti fé hans muni nægja til að greiða kröfur á hendur honum, jafnt þær sem endanlega hafa verið viðurkenndar og þær sem ágreiningur stendur enn um eða háðar eru ókomnu skilyrði, skal slitastjórn staðreyna hversu háa fjárhæð ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag þurfi að inna af hendi á grundvelli ábyrgðar sinnar til að standa að fullu skil á kröfunum, þar á meðal þeim hluta þeirra sem skipað yrði í réttindaröð eftir 114. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. ef um slík skipti væri að ræða. Skal slitastjórn að því búnu krefja ríkið eða sveitarfélagið um þá fjárhæð með minnst eins mánaðar fyrirvara.

Að fenginni greiðslu ríkisins eða sveitarfélags skv. 2. mgr. skal slitastjórn ljúka þegar greiðslu á öllum kröfum sem viðurkenndar hafa verið við slitin. Standi ágreiningur enn um viðurkenningu á kröfu eða sé hún háð ókomnu skilyrði skal slitastjórn taka frá fé til fullrar greiðslu hennar, en um meðferð fjáris og ráðstöfun fer eftir ákvæðum 163. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. að því leyti sem átt getur við. Fé sem þá kann eftir að standa að teknu tilliti til kostnaðar af slitunum og annarra útgjalda vegna þeirra skal greitt ríkinu eða hlutaðeigandi sveitarfélagi.

Að því gerðu sem að framan greinir skal slitastjórn gera frumvarp til lokauppgjörs við slit opinbera aðilans. Frumvarpið skal geyma heildaryfirlit um hvernig eignum aðilans hefur verið ráðstafað og hvað fengist hefur fyrir þær, um greiðslu ríkisins eða hlutaðeigandi sveitarfélags skv. 2. mgr., um kostnað af slitunum og önnur útgjöld sem fallið hafa til við þau, um greiðslur til hvers kröfuhafa og eftir atvikum um eignir sem geymt hefur verið að koma í verð og fé sem

hefur verið tekið frá til að greiða tilteknar kröfur á síðara stigi. Þegar frumvarpið hefur verið gert boðar slitastjórn til kröfuhafafundar til að fjalla um það og sendir eintak af því öllum sem rétt eiga til fundarsóknar. Um kröfuhafafundinn og meðferð frumvarpsins gildir 160. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eftir því sem átt getur við, en þegar frumvarpið telst endanlega samþykkt samkvæmt því ákvæði er slitum á opinbera aðilanum lokið. Skal slitastjórn tilkynna héraðsdómi málalok, sbr. 1. mgr. 162. gr. sömu laga, og fá birta auglýsingu um þau í Lögbirtingablaði.

Hafi slitastjórn tekið frá fé til að mæta umdeildum eða skilyrtum kröfum sem ekki reynist þörf á að nýta í því skyni eða komi síðar fram eignir eða réttindi opinbera aðilans sem hefðu átt að koma undir slitin skulu slík verðmæti renna til ríkisins eða sveitarfélagsins sem bar ábyrgð á skuldbindingum hans. Ef þörf krefur skal slitastjórn ótilkvödd taka til starfa á ný til að ráðstafa eignum á þennan hátt.

7. gr.

Nú telur kröfuhafi sig verða fyrir tjóni vegna þess að fjárkrafa hans á hendur opinberum aðila hefur fallið í gjalddaga við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að aðilinn sé tekinn til slita eða gagnkvæmur samningur hans við aðilann fellur niður við slitin og hann muni því ekki í framtíð njóta umsaminnar ávöxtunar af fjárkröfunni eða annarra tekna úr hendi aðilans eftir samningi þeirra. Kröfuhafinn getur þá ekki lýst við slitin kröfu um eingreiðslu bóta fyrir áætlað tjón sitt af slíkri röskun á réttarsambandi við aðilann að því leyti sem tilvist eða umfang þeirrar kröfu kann að vera háð ókomnum atvikum, sbr. 1. mgr. 4. gr. Þess í stað getur kröfuhafi, þegar kominn er upphaflega umsaminn lokagjalddagi fjárkröfu hans eða sá tími að gagnkvæmur samningur hefði runnið skeið sitt á enda, borið skaðabótakröfu vegna ætlaðs tjóns upp við ríkið eða sveitarfélagið sem ábyrgð bar á skuldbindingum aðilans.

Ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag ber hlutlega ábyrgð á því tjóni sem kröfuhafinn hefur sannanlega orðið fyrir vegna mismunar annars vegar á þeirri ávöxtun eða öðrum tekjum sem hann í raun aflaði eða hefði getað aflað af greiðslu sem hann fékk á fjárkröfu sinni við slitin eða gagngjalds sem hann fékk í reynd eða hefði getað fengið með nýjum gagnkvæmum samningi við annan en aðilann og hins vegar því sem hann hefði borið úr bótum á grundvelli réttarsambands síns við aðilann ef ekki hefði komið til slitanna.

Kröfuhafinn ber sönnunarbyrði fyrir því að hann hafi orðið fyrir tjóni af þeim sökum sem greinir í 2. mgr. og hvert umfang tjóns hans sé.

Við mat á ætluðu tjóni kröfuhafa skal taka tillit til þess að honum bar að grípa til allra sanngjarnra ráðstafana sem ætlast mátti til af honum til að takmarka tjón sitt á því tímabili sem greinir í 1. mgr. Einnig ber að líta til kostnaðar sem hann hefði haft af réttarsambandi sínu við opinbera aðilann ef ekki hefði komið til slitanna, kostnaðar hans af því að stofna til nýs réttarsambands við annan til að takmarka tjón sitt og annarra atriða sem þýðingu geta haft.

Skaðabótakrafa samkvæmt þessari grein fyrist á fjórum árum frá því að réttarsambandi kröfuhafans við opinbera aðilann hefði lokið ef ekki hefði komið til slita hans.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu með aðkomu lögfræðilegra og hagfræðilegra ráðgjafa. Kveikjan að samningu þess er sú að um nokkurt skeið hafa stjórnvöld unnið að því að skapa grundvöll til að vinna úr eignum og skuldum ÍL-sjóðs. Sjóðurinn sinnir þeim verkefnum og fer með þau réttindi og skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs

sem ekki voru fluttar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Húsnæðissjóðs. ÍL-sjóður er sérstakur lögaðili og telst hann samkvæmt 1. mgr. 50. gr. laga nr. 123/2015 til A2-hluta starfsemi ríkisins (áður B-hluta).

Eins og nánar verður rakið hér á eftir stefnir að öllu óbreyttu í greiðsluþrot ÍL-sjóðs, því samkvæmt útreikningum sem gerðir hafa verið á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins verður fé til greiðslu vaxta og afborgana af langtímafjármögnun uppuríð ekki síðar en á árinu 2034. Ríkissjóður ber einfalda ábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs. Lög nr. 151/2019 um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs kveða á um það markmið að lágmarka áhættu og kostnað ríkisins vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda sjóðsins, sbr. 1. gr. Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um heimildir til að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins í þeim tilgangi, en ekki eru þar ákvæði sem heimila uppgjör skulda og ráðstöfun eigna í því skyni. Þá er þar heldur ekki settur rammi um framkvæmd uppgjörs, 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 verða hvorki ÍL-sjóður né aðrir opinberir aðilar í sambærilegri eða svipaðri stöðu teknir til slita eða skuldaskilameðferðar. Helgast það af því að samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotskipti o.fl. verður opinberri stofnun ekki veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og bú hennar verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta ef ríkið eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar, nema mælt sé á annan veg í lögum. Er markmið frumvarpsins að bæta úr vöntun slíkrar lagaheimildar og mæla með almennum hætti fyrir um skipulögð slit og uppgjör ógjaldfærra opinberra aðila með hagfelldri niðurstöðu fyrir þá sem hafa hagsmuna að gæta.

Meginefni frumvarpsins er tvíþætt. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um skyldu þess sem hefur á hendi fyrirsvar opinbers aðila, eins og hann er skilgreindur í frumvarpinu, til að leggja fyrir ráðherra, beri ríkið ábyrgð á skuldbindingum aðilans, eða sveitarstjórn, standi sveitarfélag í slíkri ábyrgð, rökstutt erindi ef fyrirsvarsmaðurinn telur aðilann ógjaldfæran og skulu þar einnig koma fram tillögur um hvernig bregðast megi við því. Telji ráðherra eða sveitarstjórn rétt að aðilinn verði tekinn til slita ber fyrirsvarsmanninum að leggja kröfu um þetta fyrir héraðsdóm. Í frumvarpinu eru síðan ákvæði um hvernig slitin fari fram og ljúki með uppgjöri skulda. Í öðru lagi er í frumvarpinu mælt fyrir um hlutlæga ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags 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 mundi felast í mismun annars vegar á raunverulegri ávöxtun sem fengist hefur á fjárhæð sem kröfuhafanum var greidd við slitin til uppgjörs á kröfu sinni eða tekjum af samningi sem hann gerði við annan en opinbera aðilann eftir að samningur milli þeirra féll niður vegna slitanna og hins vegar því sem kröfuhafinn hefði borið úr bítum á grundvelli réttarsambands síns við opinbera aðilann ef ekki hefði komið til slita. Er þá miðað við að krafa um bætur á þessum grunni verði ekki höfð uppi fyrr en að liðnum þeim tíma sem réttarsamband kröfuhafans við opinbera aðilann hefði staðið yfir ef hann hefði ekki verið tekinn til slita, svo og að kröfunni verði beint að ríkinu eða sveitarfélaginu sem bar ábyrgð á skuldbindingum aðilans. Að öðru leyti er að finna nánari greinargerð um meginefni frumvarpsins í 6. kafla hér á eftir.

2. Um Íbúðalánasjóð og ÍL-sjóð.

Íbúðalánasjóður var stofnaður árið 1998 og tók þá við framkvæmd húsnæðismála af Húsnæðisstofnun ríkisins í samræmi við lög nr. 44/1998 um húsnæðismál. Þeim lögum var breytt með lögum nr. 57/2004 og sú skipan tekin upp að sjóðurinn gæfi út íbúðabréf sem skyldi selja á almennum markaði til að afla fjár fyrir lánveitingum hans, sbr. einnig reglugerð nr. 522/2004. Öll íbúðabréf í sama flokki skyldu bera sömu lánskjör og svo var fyrir mælt að vextir skyldu vera „óbreytanlegir allan lánstímann“ en að öðru leyti skyldi stjórn sjóðsins gera tillögu til félagsmálaráðherra um skilmála hvers flokks, svo sem um hæð vaxta, verðtryggingu, endurgreiðslu og lánstíma.

Með bráðabirgðaákvæði við lög nr. 57/2004 var Íbúðalánasjóði heimilað að bjóða eigendum húsbréfa og húsnæðisbréfa sem gefin höfðu verið út í tíð eldri laga að skipta á þeim og íbúðabréfum. Virðist mega rekja stóran hluta skulda Íbúðalánasjóðs sem nú hvíla á ÍL-sjóði til þessa útboðs á árinu 2004, en skuldabréfin sem um ræðir eiga að greiðast upp á árunum 2024, 2034 og 2044. Höfuðstóll bréfanna er verðtryggður og vextir eru fastir, 3,75%. Samkvæmt upplýsingum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fékk frá Seðlabanka Íslands eru um 90% þessara skuldabréfa í eigu íslenskra lífeyrissjóða, en um 9% skuldabréfanna eru í eigu sjóða, váttryggingafélaga, fjármálastofnana og opinberra aðila. Einstaklingar eiga minna en 1% og erlendir aðilar nánast ekkert. Því er hér að langmestu leyti um innlenda fagfjárfesta að ræða sem beinlínis hafa það hlutverk að ávaxta fjármuni til lengri tíma og hafa yfir að ráða virkri áhættu- og eignastýringu.

ÍL-sjóður fékk heiti sitt við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum nr. 151/2019, sbr. og 4. mgr. 18. gr. laga nr. 137/2019 um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, en ÍL-sjóður er sami lögaðili og Íbúðalánasjóður var og hefur sömu kennitölu. Fjármála- og efnahagsráðherra fer samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 151/2019 með yfirstjórn ÍL-sjóðs og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem urðu eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Skuldarnar eru einkum skuldabréf sem Íbúðalánasjóður hafði gefið út, en samkvæmt skilmálum bréfanna eru þau með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs. Eignirnar eru aðallega útlánasafn, önnur verðbréf og innlán.

Um aðdragandann að setningu laga nr. 151/2019 segir m.a. í greinargerð með frumvarpi til laganna að í júní 2018 hafi stjórn Íbúðalánasjóðs sent bréf til félags- og jafnréttismálaráðherra, þar sem vakin hafi verið athygli á vanda sjóðsins sem einkum væri kominn til vegna uppgreiðslu á lánum sem hann hafi veitt. Vandinn lyti fyrst og fremst að erfiðleikum við að ávaxta andvirði þessara útlána, vaxtamunur sjóðsins væri orðinn neikvæður sökum þess að eignir hans bæru lægri vexti en skuldir og því fyrirsjáanlegt að reynt gæti á ríkisábyrgð á skuldbindingum hans. Eignir utan útlánasafns sjóðsins hafi vaxið jafnt og þétt á síðustu árum og um mitt ár 2019 hafi þær numið 45% af heildareignum hans. Samkvæmt grunnsviðsmynd sem sjóðurinn hafi gert stæði greiðsluflæði eigna undir greiðsluflæði skulda fram til ársins 2034 en þá yrði ríkissjóður að leggja honum til frekara fé. Það kæmi til viðbótar þeim 52 milljörðum sem ríkissjóður hafi þurft að leggja til sjóðsins 2012-2014 til að styrkja eiginfjárlutfall sem þá var komið undir lögboðið lágmark. Ætla mætti að munur á virði eigna og skulda sjóðsins væri neikvæður um 200 milljarða króna sem yrði tap hans ef hann yrði gerður upp á þeim tímapunkti. Ekki yrði þar með sagt að sú yrði raunin, því vextir á markaði hafi afgerandi áhrif á afkomu Íbúðalánasjóðs og gangvirði eigna og skulda breytist um u.þ.b. 40 milljarða fyrir hver 0,5% sem ávöxtunarkrafa breytist. Hækki vextir umfram núverandi vaxtastig gæti tapið minnkað verulega, en með sama hætti gæti vandinn enn aukist ef vextir lækka. Niðurstaðan muni raungerast á löngum tíma og sé eðli máls samkvæmt erfitt að meta með hvaða hætti vaxtastig og aðrir þættir muni þróast. Þá geti markviss úrvinnsla sjóðsins dregið úr áhættu vegna stöðu hans.

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fyrir Alþingi í október 2022 skýrslu þar sem greint var frá þeim fjárhagsvanda sem ÍL-sjóður hefur glímt við og ástæðum hans (þskj. 371 - 357. mál á 153. löggjafarþingi 2022-2023). Þar kemur fram að vegna grundvallarbreytinga á starfsumhverfi sjóðsins og húsnæðislánamarkaði sé fyrirsjáanlegt tap á rekstri hans til frambúðar sem nemi um 14 milljörðum króna á ári að jafnaði. Vegna þróunar á eignasafni sjóðsins og fjármálamörkuðum almennt sé ljóst að vænta megi viðvarandi taprekstrar og því vaxi að öðru óbreyttu sú fjárhæð með tímanum sem ríkið þurfi að axla á grundvelli einfaldrar ábyrgðar sinnar á skuldbindingum sjóðsins. Staða hans sé að ákveðnu marki óvenjuleg þar sem hann búi yfir nægu handbæru fé til að greiða af skuldum sínum til ársins 2034. Ef gengið yrði til uppgjors þá, þyrfti ríkissjóður að leggja fram 260 milljarða króna eða 170 milljarða að núvirði. Ef ákveðið yrði að leggja sjóðnum til fé til að standa undir greiðslu á eftirstöðvum

skulda og vaxta af þeim út líftíma þeirra nemi áætluð heildarfjárhæð sem greiða þyrfti úr ríkissjóði um 450 milljörðum króna eða 200 milljörðum að núvirði. Þeir valkostir sem til greina komi við að gera upp ríkisábyrgðina séu allir slæmir og hafi í för með sér mikil fjárútlát fyrir ríkissjóð og skattgreiðendur, hvernig sem að því verði staðið. Það sé hins vegar í þágu komandi kynslóða að gengið verði til uppgjors fyrr en seinna og viðvarandi taprekstur og hækkun ábyrgðarinnar stöðvuð. Miðað við stöðu sjóðsins í hálfársuppgjöri 2022 hefði ríkissjóður þurft að leggja 47 milljarða króna til uppgjors ábyrgðar en gera megi ráð fyrir að með hverjum mánuði sem líði aukist kostnaður ríkissjóðs af þessu um 1,5 milljarð króna eða 18 milljarða á ári. Mikilvægt sé að kröfuhafar ÍL-sjóðs hafi með góðum fyrirvara upplýsingar um hvernig ríkissjóður muni standa að málum. Við þessar aðstæður þurfi Alþingi að ákveða hvernig fara skuli með hagsmuni ríkissjóðs og almennings og verði ekki vikist undan því mikilvægum lengur. Við framhald málsins þurfi einnig að taka tillit til áhrifa á fjármálamarkaði, hagsmuni og jafnræði kröfuhafa ÍL-sjóðs auk annarra álitafna. 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.

3. Áform um lagasetningu.

Í tilefni af fjárhagsvanda ÍL-sjóðs kynnti fjármála- og efnahagsráðherra áform um lagasetningu í samráðsgátt 31. mars 2023 (mál nr. 78/2023). Í kynningu er greint frá því að markmið fyrirhugaðrar lagasetningar sé að koma fram skipulögðum slitum og uppgjöri sjóðsins með hagfelldri niðurstöðu fyrir þá sem hagsmuna hafi að gæta. Verði lagt fyrir Alþingi lagafrumvarp sem heimili slit ÍL-sjóðs og uppgjör á hinni einföldu ríkisábyrgð á skuldum hans ásamt ráðstöfunum við úrvinnsluna í þágu lögfestra markmiða um að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs. Tilgangurinn sé að fjallað verði um og tekið á fyrirbyggjandi gjaldþroti ÍL-sjóðs með fyrirbyggju og skipulegum aðgerðum á þann hátt að eigendur skuldabréfa sjóðsins, sem séu að mestu leyti langtíma fagfjárfestar, hafi góða möguleika á að verða jafn eða betur settir miðað við að ríkið efni þá einföldu ábyrgð sem kveðið sé á um í skilmálum skuldabréfanna. Samhliða því verði án frekari dráttar komið í veg fyrir að aðgerðaleyssi stjórnvalda myndi án lagastofar gríðarlegar viðbótarskuldbindingar sem kröfur á ríkissjóð. Þannig verði vaxandi vanda ekki velt áfram til framtíðar, heldur leyst úr honum tímanlega áður en í óefni sé komið. Reynslan sýni að farsælasta leiðin sé að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála þannig að þau geti mildað ágjöf og mætt skakkaföllum sem hætt sé við að samfélagið þurfi að geta staðið af sér annað slagið.

Í áformaskjalinu segir um tilefni lagasetningarinnar að stjórnvöld hafi um nokkurt skeið unnið að því að skapa grundvöll fyrir því að vinna úr fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Ljóst sé að umfang þessa fortíðarvanda sé af þeirri stærðargráðu að skipulögð úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs verði eitt brýnasta viðfangsefnið í ríkisfjármálum næstu misseri. Nauðsynlegt sé vegna hagsmuna eigenda skuldabréfa, jafnvægis á fjármálamörkuðum og mögulegra áhrifa slíks uppgjors á fjármálastöðugleika að fyrir liggi með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins verði ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Hagsmunir almennings séu fólgnir í því að fullvissa ríki um það uppgjör og vandanum verði ekki velt yfir á komandi kynslóðir. Ekki verði vikist undan því að takast á við þessa stöðu og það áður en í óefni sé komið, hvort sem er fyrir ríkissjóð, eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs eða fjármálamarkaðinn í heild. Annað tilefni til að leggja málið fyrir Alþingi sé að trúverðugleiki í stjórn ríkisfjármála og lánshæfismat ríkissjóðs felist 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 sé til.

Í framhaldi af þessu segir í áformaskjalinu að við þessar aðstæður og í samræmi við markmið gildandi laga um ÍL-sjóð liggi beint við að með skipulegum hætti þurfi að hefjast handa við að ráðstafa eignum til uppgjors á skuldbindingum og ljúka á skýran hátt starfsemi sjóðsins, annaðhvort með samkomulagi við kröfuhafa eða slitameðferð. Því sé brýnt að hefja

undirbúning og umræðu á Alþingi um ákvarðanatöku sem lúti að því hvenær og með hvaða hætti ríkissjóður muni axla einfalda ábyrgð á skuldum ÍL-sjóðs. Þá segir að með hliðsjón af þessum málavöxtum hafi í kynningu ráðherra á skýrslu sinni til Alþingis verið reifaðar þrjár leiðir sem helst virðast koma til álita að stjórnvöld fari með atbeina þingsins til að bregðast við vanda sjóðsins og axla ríkisábyrgðina á skuldum hans:

1. Leggja sjóðnum til fé til að greiða af skuldum út líftíma þeirra til ársins 2044 sem áætlað sé að þyrfti að nema um 200 milljörðum króna að núvirði.
2. Lagasetning til að heimila gjaldþrotaskipti eða slit ÍL-sjóðs og uppgjör á ríkisábyrgðinni, en áætlað sé að við það þyrfti ríkissjóður að leggja fram 47 milljarða króna.
3. Samningar við kröfuhafa um uppgjör sjóðsins sem gera megri ráð fyrir að feli í sér kostnaðinn við efnd á ríkisábyrgðinni, sbr. lið 2.

Um fyrsta valkostinn segir í áformaskjalinu að vandséð þyki að til álita geti komið að slá vandanum á frest. Um þriðja valkostinn segir að telja verði heildarhagsmunum almennings best tryggða með því að samkomulag tækist við eigendur skuldabréfa um uppgjör ÍL-sjóðs. Undanfarna mánuði hafi stjórnvöld leitað eftir slíku samkomulagi, en þær viðræður hafi ekki borið árangur og virðist því sem sú leið sé ekki fær að svo komnu máli. Eftir standi þá sú leið sem lög geri að öllu jöfnu ráð fyrir að farin sé þegar lögaðilar geti ekki efnt skuldbindingar sínar og felist í því að gengið sé til slita og uppgjors. Þar sem ÍL-sjóður sé ógjaldfær í skilningi laga væri forsvarsmönnum hans skylt að gefa bú hans upp til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum 64. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. ef þau lög ættu við fullum fetum. Opinberar stofnanir sem njóti ríkisábyrgðar verði þó ekki teknar til gjaldþrotaskipta samkvæmt 3. mgr. 5. gr. sömu laga nema mælt sé á annan veg í lögum. Því þurfi heimild í lögum til að koma fram gjaldþrotaskiptum eða slitum á ÍL-sjóði, enda ábyrgist ríkið skuldbindingar hans. Engin slík lagaheimild sé til staðar sem stendur og sé það helsta tilefnið fyrir áformuðu frumvarpi að heimila slitameðferð.

Næst er í áformaskjalinu vikið að því hvert úrlausnarefni lagasetningar sé. Takist ekki samningar milli ÍL-sjóðs og eigenda skuldabréfa sjóðsins um úrvinnslu eigna og skulda sé fyrirséð að hann verði ófær um að greiða skuldbindingar sínar. Að óbreyttum lögum yrði einföld ábyrgð ríkissjóðs ekki virk fyrr en eigendur krafna hefðu gengið að ÍL-sjóði án árangurs, t.d. með árangurslausu fjárnámi eða nauðungarsölu á eignum hans. Í slíku tilviki myndu falla til dráttarvextir og vanskilakostnaður og við það myndi bætast óvissa um hagkvæma ráðstöfun eigna sjóðsins og hversu langan tíma gæti tekið að fullnusta kröfur. Lög um ríkisábyrgðir séu ekki fullnægjandi umgjörð þegar komi að því að ríkið axli ábyrgð sína á skuldabréfum ÍL-sjóðs. Þá segir að með fyrirhugaðri lagasetningu sé stefnt að því að koma í veg fyrir frekara tjón af neikvæðum rekstri ÍL-sjóðs ásamt því að fyrirbyggja mögulegt óreiðuástand við uppgjör á eignum og skuldum hans og eyða með því óvissu fyrir eigendur bréfanna og fjármálamarkaðinn í heild. Samhliða slitum sjóðsins þurfi að gera upp ábyrgðir íslenska ríkisins með greiðslu til kröfuhafa. Ekki sé gert ráð fyrir afskrift kröfuréttinda heldur verði eftirstöðvar skuldabréfanna auk áfallinna vaxta og verðbóta greiddar að fullu, en fyrr en lánaskilmálar kveði á um. Þetta muni hins vegar leiða til þess að ekki verði greiddir vextir af skuldum út lánstímann, enda gjaldfalli allar kröfur á hendur skuldara sjálfkrafa við skiptameðferð. Ekkert liggi fyrir um hvort tjón kunni að verða af þeirri ráðstöfun fyrir þá sem haldi á kröfum á hendur sjóðnum. Í því sambandi þurfi einkum að horfa til ávöxtunarmöguleika eigna á markaði.

Kröfuréttindi njóti verndar sem eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Því hafi verið haldið fram að lagasetning um slit ÍL-sjóðs gæti bakað ríkinu bótaskyldu vegna þess að ekki yrðu greiddir vextir til loka lánstímans af skuldabréfum hans. Í því sambandi þurfi að taka tillit til þess að unnt sé að ávaxta það fé eða þær eignir sem komi til uppgjors á markaði sem myndi draga úr hugsanlegu tjóni eða fyrirbyggja það með öllu. Sönnunarfærsla um tjón færi eftir almennum reglum sem feli í sér að sýna þyrfti fram á rauntjón og að gripið hafi verið til

viðhlítandi ráðstafana til að takmarka það. Í lögum séu nú þegar ákvæði um hvernig meta skuli virði framtíðartekna sem mögulegt sé að líta til við úrlausn slíkra álitaefna. Þá komi til álita að skilgreina í lögum hvernig staðið yrði að mati á bótakröfum, en fordæmi séu um slíkt.

4. Almenn eða sértæk lagasetning.

Eins og áður getur er kveikjan að samningu þessa frumvarps sá fjárhagsvandi sem ÍL-sjóður stendur frammi fyrir. Þar sem sjóðurinn er í raun ógjaldfær í skilningi laga væri forsvarsmönnum hans skylt að gefa hann upp til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum 64. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl., ef þau lög ættu við fullum fetum. Opinberar stofnanir sem njóta ríkisábyrgðar verða ekki teknar til gjaldþrotaskipta samkvæmt 3. mgr. 5. gr. sömu laga nema mælt sé á annan veg í lögum og þarf því sérstaka lagaheimild til að koma fram slitum á ÍL-sjóði og uppgjöri skulda hans. Slík lagaheimild er ekki til staðar sem stendur og er helsti tilgangur frumvarpsins að bæta þar úr til að firra frekara tjóni fyrir ríkissjóð og þar með almenning í landinu.

Við samningu frumvarpsins er fyrsta álitaefnið sem taka þarf afstöðu til hvort setja eigi hverju sinni sem á reynir sérstök lög um slit tiltekins opinbers aðila eða almenn lög sem átt geta við í öllum tilvikum þegar á ógjaldfærni opinberra aðila reynir. Áleitnar spurningar gætu vaknað um hvort samrýmanlegt sé stjórnarskrá að beina slíkri lagasetningu gagngert 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. Að viðbættu því sem áður segir verður það að teljast kostur almennra lagareglna umfram sértækra að ekki þarf að afla heimildar Alþingis hverju sinni sem þess gerist þörf að ganga til slita og uppgjors skulda stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Þá er til þess að líta að með almennum lagareglum gefst að öðru jöfnu færi á að grípa fyrir inn í rás atburða en vera myndi ef leita þyrfti lagaheimilda hverju sinni, en reynslan sýnir að fjárhagslegur vandi hefur tilhneigingu til að aukast eftir því sem lengri tími líður þar til farið er að greiða úr honum. 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 efnar séu í samræmi við efni sitt. Sú staða er til þess fallin að valda tortryggni og sá efasemdum um lögmætan tilgang lagasetningarinnar.

5. Álitaefni tengd stjórnskipulegu gildi fyrirhugaðrar lagasetningar.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar má engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Með þessu veitir stjórnarskráin vernd fyrir skerðingum á eignarréttindum, en sú vernd er þó ekki án takmarkana því eignarréttarverndin hefur ekki verið túlkuð með þeim hætti að sérhver skerðing eða takmörkun eignarréttar veiti rétt til bóta. Vernd eignarréttinda stendur samkvæmt þessu því ekki í vegi að löggjafinn geti á grundvelli valdheimilda sinna sett þessum réttindum ýmsar skorður. Hafa dómstólar játað löggjafanum rúmt svigrúm til að setja eignarréttindum almennar takmarkanir. Við mat á heimildum löggjafans í þeim efnum ber auk ákvæða 72. gr. stjórnarskrárinnar að líta til þess með hvaða hætti Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) hefur túlkað 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994.

Í grófum dráttum má flokka skerðingar eða takmarkanir eignarréttinda með tvennum hætti, annars vegar í þær sem ekki leiða til bótaskyldu og svo hins vegar þær sem hafa bótaskyldu í för með sér. Í fyrri flokkinn falla þær skerðingar sem oft eru kallaðar *venjuhelgaðar* og má sem dæmi um slíkt nefna álagningu skatta, upptöku eigna í refsiskyni og brottfall eignarréttinda á grundvelli lagaákvæða um hefð, fyrningu, vanlýsingu og traustnám. Reglur af þessu tagi geta að sönnu haft áhrif á eignarréttindi manna en um réttmæti þeirra er sjaldan deilt, þótt ekki sé það afbrigðalaust. Þá falla og í fyrri flokkinn þær takmarkanir sem nefndar hafa verið *almennar takmarkanir* eignarréttinda. Má sem dæmi um þær nefna margvíslegar skorður sem lög setja eigendum fasteigna varðandi hagnýtingu og ráðstöfun eigna sinna. Ekki eru til einhlít svör við því hvenær slíkar skerðingar hafa bótaskyldu í för með sér, því niðurstaðan byggir hverju sinni á heildstæðu mati á öllum þáttum skerðingarinnar. Meðal þeirra atriða sem dómstólar hafa litið til er a) hvort stofnað er til nýrra eignarheimilda til handa öðrum, b) að hve mörgum skerðingin beinist, þ.e. hvort hún er almenn eða sértæk, c) hver markmiðin að baki skerðingunni eru og d) hversu umfangsmikil skerðingin er fyrir einstaka eigendur. Í dómi Hæstaréttar í *H 340/2011 (Neyðarlagadómur)* koma þessi sjónarmið glöggt fram.

Hvað seinni flokkinn varðar er stundum greint á milli þrenns konar lagafyrirmæla sem geta verið grundvöllur bótaskyldra eignarskerðinga. Í fyrsta lagi eru beinar og ótvíræðar eignarnámsheimildir í samræmi við 2. málslíð 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar en í því tilviki er um *eignarnám í þrengri merkingu* að ræða. Í öðru lagi eru lagaákvæði sem fela í sér skerðingu eignarréttinda en lögin eru ranglega reist á þeirri forsendu að skerðingin sé ekki bótaskyld. Í þriðja lagi kunna lög að fela í sér eignarskerðingu og þau virðast réttilega reist á því að bótaskylda sé ekki fyrir hendi, en við framkvæmd laganna kemur á hinn bóginn í ljós að þau koma sérstaklega hart niður á tilteknum aðilum.

Fyrir því er löng dómaframkvæmd hér á landi að kröfuréttindi njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Kröfuréttindi geta verið með margvíslegum hætti. Efnatími kröfu kann að koma til fyrr en ráðgert var í samningi, t.d. vegna gjaldfellingar, og í slíku tilviki er að jafnaði auðvelt að staðreyna fjárhæð kröfu. Í öðrum tilvikum getur krafa verið margþættari og falið í sér rétt til endurgjalds allt til loka kröfuréttarsambandsins eins og það var upphaflega ákveðið í samningi kröfuhafa og skuldara. Á það til dæmis við um skuldabréf sem gefið hefur verið út til lengri tíma og felur í sér, auk réttar til endurgreiðslu höfuðstóls ásamt áföllnum vöxtum og verðbótum á umsömdum gjalddögum, rétt kröfuhafa til vaxta og verðbóta í framtíðinni. Verði frumvarp þetta að lögum mun það leiða til þess að réttthafi slíkrar kröfu geti ekki krafist strax við slit opinbers aðila bóta fyrir áætlað tjón eða annað áætlað endurgjald í framtíðinni, heldur verði það að bíða upphaflega umsamins efnatíma, sbr. nánar 1. mgr. 4. gr. og 7. gr. frumvarpsins.

Við mat á því hvort framangreint fyrirkomulag frumvarpsins muni leiða til tjóns fyrir kröfuhafa sem bótaskyld sé samkvæmt ákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar er til margra atriða að líta. Kveikjan að samningu frumvarps þessa er sem fyrr segir sá mikli fjárhagsvandi sem ÍL-sjóður glímir við og yfirvofandi greiðsluþrot hans. Ef staða ÍL-sjóðs og annarra opinberra aðila sem lenda í svipaðri stöðu er metin í ljósi reglna frumvarpsins og eignarréttarverndar 72. gr. stjórnarskrárinnar skipta eftirtalin atriði máli:

Í *fyrsta lagi* að ÍL-sjóður sinnir þeim verkefnum og fer með þau réttindi, skyldur, eignir og skuldbindingar Íbúðalánasjóðs sem ekki voru fluttar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Húsnæðissjóðs. Sjóðurinn er sérstakur lögaðili með eigin kennitölu og telst samkvæmt 1. mgr. 50. gr. laga nr. 123/2015 til A2-hluta starfsemi ríkisins. Er að þessu leyti fullt samræmi milli laga nr. 151/2019 og laga nr. 123/2015 hvað varðar yfirstjórn sjóðsins.

Í *öðru lagi* að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna er svo komið greiðslustöðu ÍL-sjóðs að hann er ógjaldfær í skilningi laga. Væri forsvarsmönnum sjóðsins skyld að gefa hann upp til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum 64. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. ef ekki kæmi það til að samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laganna verða opinberar stofnanir sem njóta

ríkisábyrgðar ekki teknar til gjaldþrotaskipta „nema mælt sé á annan veg í lögum.“ Slík lagaheimild er ekki til staðar.

Í þriðja lagi að á grundvelli eignarhalds á skuldabréfum á hendur ÍL-sjóði er til staðar kröfuréttarsamband milli skuldara bréfanna og eigenda þeirra. Ágreiningslaust er í íslenskum rétti að kröfuréttindi teljast til eignarréttinda og njóta sem slík verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. *H 274/2010 (Sparisjóður Vestmannaeyja)* og *H 340/2011 (Neyðarlagadómur)*. Jafnframt njóta þau verndar 1. gr. 1. viðauka MSE, sbr. til hliðsjónar dóm MDE í máli *Fedorenko gegn Úkraínu* frá 1. júní 2006 (mál nr. 25921/02). Kröfur samkvæmt þeim skuldabréfum sem Íbúðalánasjóður gaf út 2004 teljast því eign í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka MSE. Þá verður að leggja til grundvallar að kröfuréttindi samkvæmt skuldabréfunum séu virk, enda er þegar farið að greiða af þeim.

Í fjórða lagi að íslenska ríkið ber ábyrgð á skuldbindingum ÍL-sjóðs og orkar ekki tvímælis að sú ábyrgð er einföld í skilningi íslensks réttar. Að teknu tilliti til þess sem að framan segir um skilgreinda stöðu ÍL-sjóðs sem A2-hluta fyrirtækis eða lánastofnunar er hann ekki hluti af fjármála- og efnahagsráðuneytinu, sem gæti haft þær afleiðingar að íslenska ríkið teldist orðið skuldari samkvæmt skuldabréfum útgefnunum af Íbúðalánasjóði, heldur er ríkið ábyrgðarmaður fyrir skuldbindingum sjóðsins.

Í fimmta lagi að réttindi 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 kröfuréttarsambandsins. Samkvæmt skilmálum bréfanna er uppgreiðsla höfuðstóls þeirra fyrir umsaminn lokagjalddaga (eindögun) ekki heimil. Verði frumvarp þetta að lögum og ÍL-sjóður tekinn til slita á grundvelli þeirra myndu allar kröfur á hendur sjóðnum gjaldfalla við uppkvaðningu dómsúrskurðar um að hann sé tekinn til slita. Þar með væri umsömdum efnadátíma samkvæmt skuldabréfunum breytt fyrir tilstilli löggjafans.

Í sjötta lagi að við þær aðstæður sem uppi eru varðandi gjaldfærni ÍL-sjóðs og fyrirsjáanlegt greiðsluþrot hans má leiða að því rök að ríkinu sé skylt 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. Í þessu sambandi skal minnt á það að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 151/2019 er markmið uppgjors og úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Þau lög duga á hinn bóginn ekki til lausnar þeim fjárhagsvanda sem ÍL-sjóður glímir við. Í handhöfn ríkisvalds, og þá fyrst og fremst framkvæmdar- og löggjafarvalds, felst ekki aðeins heimild valdhafanna til að gæta velferðar almennings, heldur líka skylda í þeim efnum. Í *H 340/1999 (Lífeyrissjóður sjómanna)* var vísað til þess að fjárhagur lífeyrissjóðsins hefði verið afar bágborinn þegar skerðing sú á lífeyrisréttindum sem um ræddi í málinu kom til framkvæmda og að greiðsluþrot hans hafi verið óumflýjanlegt að öllu óbreyttu. Því hafi stjórn sjóðsins verið skylt að leita leiða til að rétta fjárhag hans af. Var það gert með ósk um lagabreytingu og talið að skerðing sú sem leiddi af breyttum lögum hafi ekki farið út fyrir mörk eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Enn fastar er kveðið að orði um þessa stjórnskipulegu skyldu handhafa ríkisvaldsins í *H 340/2011 (Neyðarlagadómur)*. Þar er lýst þeim aðstæðum sem uppi voru í samfélaginu og leiddu til setningar laga nr. 125/2008. Var komist svo að orði að við þessar aðstæður hafi löggjafanum ekki aðeins borið réttur heldur fyrst og fremst stjórnskipulegu skylda til að gæta velferðar almennings.

Í sjöunda lagi að fyrir liggur að stjórnvöld hafa á undanförunum mánuðum leitað samkomulags við eigendur skuldabréfa um uppgjör ÍL-sjóðs en þær viðræður hafa ekki borið árangur. Virðist sú leið til lausnar á fjárhagsvanda sjóðsins því ekki vera fær að svo komnu. 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.

Í áttunda lagi að við lagasetningarleiðina er ríkisvaldinu skylt að grípa til ráðstafana með eins hagfelldum hætti og kostur er fyrir þá sem hafa hagsmuna að gæta. Má í því sambandi vísa til dóms MDE í málum nr. 63066/14, 64297/14 og 66106/14, *Mamatas o.fl. gegn Grikklandi*, en þar var fjallað um þá aðstöðu þegar þjóðríki beitir lagasetningarvaldi sínu til að minnka eigin skuldir. Niðurstaða málsins var sú að jafnvægi hafi verið náð í lagasetningunni milli annars vegar einkahagsmuna og hins vegar almannahagsmuna og að ekki hafi verið gripið til óhóflegra og ónauðsynlegra aðgerða. Hafi grísk stjórnvöld, miðað við það svigrúm sem aðildarríkin hafi til mats varðandi takmarkanir á eignarétti, gripið til aðgerða sem hafi verið í samræmi við lögmat markmið og því hafi ekki verið brotið gegn 1. gr. 1. viðauka MSE.

Í níunda lagi að lagasetningarleiðin er samkvæmt því sem áður er fram komið mjög til hagsbóta fyrir ríkið sem ábyrgðarmann fyrir skuldbindingum ÍL-sjóðs og þar með fyrir almenning. Eðlilegt er að spurt sé hvort það sama verði sagt um eigendur skuldabréfa á hendur sjóðnum eða öðrum í sambærilegri stöðu. Í því sambandi er til þess að líta að ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að kröfuréttindi verði færð niður eða afskrifuð, heldur verði eftirstöðvar höfuðstóls auk áfallinna vaxta og verðbóta greiddar að fullu en fyrir umsaminn efndatíma. Þetta myndi leiða til þess að ekki yrðu í uppgjörinu greiddir vextir og verðbætur af skuldum til loka umsamins lánstíma. Hér skal minnt á það sem er grundvallaratriði þegar kemur að ákvörðun eignarnámsbóta að ekki er horft til fjárhagslegs ávinnings eignarnema af eignarnámi, svo sem þess arðs sem hann kann að njóta af þeirri framkvæmd sem er tilefni eignarnáms. Sjónum er þess í stað beint að raunverulegu tjóni eignarnámsþola og er það aðgreint frá fyrirsjáanlegri auðgun eignarnemans. Í *H 45/2022 (Vatnsendi)* er komist svo að orði að sú meginregla gildi við eignarnám að eignarnámsbætur eigi að gera eignarnámsþola eins settan og hann var fyrir eignarnámið. Í *H 233/2011 (vatnsréttindi við Kárahnjúka)* taldi Hæstiréttur að miða bæri bætur fyrir vatnsréttindi við niðurstöðu sérstaklega skipaðrar matsnefndar sem lagði mat á fjárhagslegt tjón rétthafanna óháð þeim ávinningi sem Landsvirkjun kynni að hafa af virkjunarframkvæmdinni.

Í tíunda lagi er eins og áður segir stundum gerður greinarmunur á þrenns konar lagafyrirmælum sem geta verið grundvöllur bótaskyldra eignarskerðinga. Í fyrsta lagi eru beinar og ótvíræðar eignarnámsheimildir í samræmi við 2. málslíð 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, en í því tilviki er um eignarnám í þrengri merkingu að ræða. Ljóst er að fyrirhuguð lagasetning samkvæmt frumvarpi þessu fellur ekki í þennan flokk lagafyrirmæla. Í öðru lagi eru lagaákvæði sem fela í sér skerðingu eignarréttinda en lögin eru ranglega reist á þeirri forsendu að skerðingin sé ekki bótaskyld. Í þriðja lagi kunna lög að fela í sér eignarskerðingu og virðast réttilega reist á því að bótaskylda sé ekki fyrir hendi, en við framkvæmd laganna kemur á hinn bóginn í ljós að þau bitna sérstaklega hart á tilteknum aðilum. Áhorfsmál er hvort reglur frumvarpsins gætu fallið annaðhvort í annan eða þriðja flokkinn. Þar ræður úrslitum hvort staðgönguráðstafanir samkvæmt frumvarpinu geri kröfuhafa eins setta og þeir hefðu orðið ef kröfum þeirra hefði verið fullnægt í samræmi við upphaflega skilmála.

Þegar metið er hvort kröfuhafar komi til með að bíða tjón af lagasetningu við þær aðstæður sem frumvarpið tekur til, þarf einkum að horfa til ávöxtunarmöguleika eigna á markaði og þess endurgjalds sem innt er af hendi við slit og uppgjör á ábyrgð á skuldbindingum opinbera

aðilans. Reglur frumvarpsins eru reistar á þeirri forsendu að það hagræði sem kröfuhafar koma til með að hafa af eingreiðslu krafna sinna, ásamt skyldu þeirra til að takmarka tjón sitt með því að leita hagstæðrar ávöxtunar á markaði, muni í það minnsta gera þá eins setta og þeir hefðu orðið ef efndir hefðu farið fram í samræmi við upphaflega skilmála krafna þeirra.

Hvað fyrra atriðið varðar, þ.e. ávöxtunarmöguleika á markaði, er til þess 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 álitaeftni við hvaða vaxtafót skuli miðað. Hvorki er í lögum um framkvæmd eignarnáms né í réttarframkvæmd að finna skýra leiðbeiningu þessa efnis. Eftir atvikum mætti hafa hliðsjón af margföldunarstuðli 6. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, svo sem henni var breytt með 5. gr. laga nr. 37/1999, en þar er miðað við 4,5% ávöxtunarforsendu við útreikning skaðabóta fyrir varanlegt líkamstjón einstaklings.

Hvað seinna atriðið varðar er ótvírætt að eignarnámsþola er skylt að leita allra sanngjarnra leiða til draga úr tjóni sínu eins og kostur er og eiga við í eignarnámsrétti sömu sjónamið um þetta og í skaðabótarétti. Sér þessarar skyldu ótvírætt stað í eignarnámsframkvæmdinni, sbr. úrskurð matsnefndar eignarnámsbóta (MNE) frá 7. desember 1981 (*Ystu-Móar*), úrskurð MNE í máli nr. 3/1990 (*Urðarbak*) og úrskurð MNE 28. maí 1991 (*Ketilstaðir*). Í síðastnefnda úrskurðinum krafðist eignarnámsþoli meðal annars bóta vegna jarðrasks og átroðnings með vísan til þess að girðingar hefðu verið felldar án þess að gætt hefði verið að því að halda búpeningi frá túninu á Ketilstöðum. Um það sagði í úrskurðinum að eignarnámsþoli hefði orðið fyrir tjóni af þessum sökum en hafa yrði í huga að hann virtist ekki hafa „kvartað við eignarnema út af fyrirkomulagi framkvæmdanna né hefur hann gert eðlilegar ráðstafanir til að draga úr tjóni, svo sem honum er skylt samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttarins.“

Af framangreindu er ljóst að fyrir fram verður ekki fullyrt hvort kröfuhafar bíði tjón verði frumvarp þetta að lögum. 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. Til að taka af allan vafa um hugsanlegt tjón er nauðsynlegt að lög, sem heimila slit opinberra aðila í sambærilegri eða svipaðri stöðu og ÍL-sjóður, hafi að geyma hlutlæga bótareglu sem kveði á um skyldu ríkisins eða sveitarfélags til að bæta tjón sem leiða myndi af slitunum ef kröfuhafarnir gætu í lok upphaflega umsamins efndatíma sýnt fram á að þeir hafi orðið fyrir því.

Þetta fyrirkomulag um greiðslu bóta styðst við augljós rök eins og rakið er í skýringum við 7. gr. frumvarpsins. Þess er fyrst að geta að við slit opinbers aðila getur reynst örðugt, tímafrekt og kostnaðarsamt að staðreyna tjón kröfuhafa vegna tapaðra framtíðartekna og er slíkt til þess fallið að draga slitin á langinn, torvela þau og rýra verðmæti þeirra eigna sem eiga að standa undir fjárhagslegu uppgjöri. Útreikningur á slíku tjóni yrði alltaf reistur á spádómi um hvaða tekna kröfuhafinn gæti notið í staðinn og verður að telja nær ógerlegt að komast að áreiðanlegri niðurstöðu. Er nærtækara að bíða til enda þess tíma sem réttarsambandið átti að standa og horfa þá til baka til að reikna út raunverulegt tjón. Í annan stað er til þess að líta að við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að opinber aðili sé tekinn til slita falla sjálfkrafa í gjalddaga allar kröfur á hendur honum án tillits til þess sem áður kann að hafa verið umsamið eða ákveðið með öðrum hætti. Þetta myndi til dæmis þýða að höfuðstóll skuldabréfs gjaldfélli allur þá þegar og nyti kröfuhafi eingreiðsluhagræðis af því. Í þriðja lagi að til samræmis við almennar reglur eignarnáms- og skaðabótaréttar ber kröfuhafa við slíkar aðstæður að leita eðlilegra leiða til að takmarka tjón sitt og freista þess að ná sambærilegri ávöxtun fjármuna sinna og hann hefði notið ef samningur hans og opinbera aðilans hefði verið efndur með þeim hætti sem upphaflega var samið um. Hvað gagnkvæma samninga varðar má nefna það dæmi að eigandi fasteignar sem opinberi aðilinn hefur haft á leigu gæti ekki setið auðum höndum eftir slitin og krafist greiðslna út umsamin leigutíma, heldur yrði hann að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að leigja

húsnæðið hið allra fyrsta gegn hæfilegu endurgjaldi, sbr. grunnreglu 2. mgr. 62. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994, og kæmu þær leigutekjur þá til frádráttar bótum samkvæmt hlutlægri bótareglu frumvarpsins.

6. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður er komið fram hefur frumvarp þetta þann tilgang að sett verði heildarlög um slit ógjaldfærra opinberra aðila. Lög um þetta efni hafa ekki verið til fram að þessu og nær almenn löggjöf um skuldaskil heldur ekki til slíkra aðila, enda er mælt svo fyrir í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. að opinberri stofnun verði ekki veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og bú hennar verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta ef ríkið eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar, nema mælt sé á annan veg í lögum. Þessi lögbundna skipan fær því ekki breytt að opinber aðili getur orðið ógjaldfær, en viðbrögð við slíku hafa til þessa ekki getað orðið önnur en þau að halda annaðhvort áfram starfsemi hans með fjárframlögum ríkis eða sveitarfélags með því tjóni sem af því getur leitt eða leggja hann niður og færa skuldbindingar hans undir annan opinberan aðila eða gera þær upp. Hér er ekki lagt til að ákvæði laga nr. 21/1991 verði látin taka til opinberra aðila, svo sem ráðgert er að unnt væri að gera í fyrrnefndri 3. mgr. 5. gr. laganna, en um þetta eru tekin af tvímæli í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Þess í stað beinist frumvarpið að því að sett verði almenn lög um hvernig ljúka megi tilvist slíkra aðila með slitum sem um margt svipar til gjaldþrotaskipta en markast þó af því að þeir opinberu aðilar sem reglurnar eiga að ná til eru þannig settir að ríkið eða sveitarfélag ber einfalda ábyrgð á skuldbindingum þeirra.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er skilgreint til hvaða lögaðila reglur þess eiga að taka. Svo sem lýst er nánar hér á eftir í skýringum við það ákvæði er gengið út frá því að undir reglur frumvarpsins falli stofnanir og fyrirtæki ríkisins eða sveitarfélags ef það ber einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins, ekki er um að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð eigenda, stofnunin eða fyrirtækið getur að lögum sjálfstætt átt réttindi og borið skyldur og því er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum. Slit eða niðurlagning slíkrar stofnunar eða fyrirtækis getur eftir almennum reglum engu breytt um að þeir sem eiga kröfur á hendur þeim aðila njóta réttar til að fá kröfunum fullnægt í skjóli einfaldrar ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags að því leyti sem fyrirliggjandi eignir hans hrökkva ekki til. Fyrir vikið hefðu gjaldþrotaskipti á búi aðilans í eiginlegum skilningi takmarkaðan tilgang, en yrði farin sú leið að heimila slík skipti með lagasetningu stæði jafnframt að þeim loknum eftir annað ferli sem fælist í endanlegu uppgjöri ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum aðilans á grundvelli ábyrgðar þess á þeim, eftir atvikum að undangenginni málsókn kröfuhafa til að afla aðfararhæfs dóms um kröfu sína svo að unnt yrði að koma fram fullnustu á henni.

Með frumvarpinu er gagnstætt þessu lagt til að úr verði eitt heildstætt ferli. Þetta ferli myndi annars vegar felast í því að fram færi slitameðferð sem um margt væri hliðstæð gjaldþrotaskiptum að því leyti 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 eftir reglum 5. þáttar laga nr. 21/1991. Kröfur lánardrottna myndu sjálfkrafa falla í gjalddaga við uppkvaðningu dómsúrlausnar um slit opinbera aðilans á sama hátt og gerist við gjaldþrotaskipti, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 21/1991, og gagnkvæmir samningar hans myndu almennt falla niður eins og við slík skipti, sbr. XV. kafla sömu laga. 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. 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. Að öðru jöfnu myndi viðurkenning á lýstri kröfu við slitin fela um leið í sér

viðurkenningu á ábyrgðarkröfunni. Slitameðferðin myndi jafnframt draga dóm af því að þegar upp yrði staðið fengjust allar kröfur að fullu greiddar og þyrfti því til dæmis ekki að skipa þeim í röð eftir réttshæð eins og við gjaldþrotaskipti, sbr. XVII. kafla laga nr. 21/1991. Ríkið eða sveitarfélagið sem bæri ábyrgð á skuldum aðilans gæti kosið að taka til sín eignir hans að einhverju leyti eða öllu, en að því frágengnu gætu lánardrottinnar óskað eftir að fá eignir afhentar sem greiðslu upp í kröfur sínar. Að því leyti sem eignir aðilans eða eftir atvikum peningar sem fengjust með ráðstöfun eignanna myndu ekki nægja til að greiða viðurkenndar kröfur lánardrottina að fullu myndi slitastjórn krefja ríkið eða sveitarfélagið um peningagreiðslu til að standa skil á kröfunum. Að þeirri fjárhæð greiddri og afstaðinni útborgun til lánardrottina 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.

Ávinningur af því að steypa þessum atriðum saman á framangreindan hátt við slit opinbers aðila kæmi ekki aðeins fram í því að verulegt hagræði fengist, bæði fyrir kröfuhafa og ríkið eða sveitarfélag sem bæri ábyrgð á skuldbindingum aðilans, af því að ljúka í einu lagi endanlegu fjárhagsuppgjöri vegna hans, heldur myndi þetta einnig horfa til sparnaðar og tryggja jafnræði lánardrottina í skiptum þeirra við ríkið eða viðkomandi sveitarfélag. Væri þess jafnframt að vænta að reglur frumvarpsins gætu flýtt mjög fyrir að koma í kring fullu uppgjöri á skuldbindingum opinbera aðilans.

Auk þess sem að framan er lýst er í 7. gr. frumvarpsins sérstök regla um hlutlæga ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags á tjóni vegna röskunar á réttarsambandi kröfuhafa við opinberan aðila sem kynni að leiða af slitum á honum. Um þessa reglu hefur þegar verið rætt nokkuð hér að framan, en í skýringum við 7. gr. kemur hún einnig til nánari umfjöllunar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 1. gr. er sem áður segir afmarkað hvers konar stofnunum og fyrirtækjum ríkisins eða sveitarfélags sé ætlað að falla undir ákvæði frumvarpsins og felst sú skilgreining í fjórum atriðum.

Í fyrsta lagi er þess getið í ákvæðinu að þetta séu stofnanir og fyrirtæki sem eru í þeirri stöðu að ríkið eða sveitarfélag beri einfalda ábyrgð á skuldbindingum þess að lögum eða eftir löggerningi. Í samræmi við viðteknar venjur er með einfaldri ábyrgð átt hér við að ábyrgðarmaður tryggi kröfuhafa fyrir ógjaldfærni aðalskuldara með þeim skilmála að kröfuhafinn gangi fyrst að aðalskuldaranum og leitist við að fá efnir á skuldbindingu hjá honum með tiltækum ráðum, en þegar leitt sé í ljós með til dæmis árangurslausu fjárnámi hjá aðalskuldaranum eða gjaldþrotaskiptum á búi hans að þetta sé ekki unnt sökum ógjaldfærni hans verði einfalda ábyrgðin virk og megi þá ganga að ábyrgðarmanni um greiðslu. Byggt hefur verið á því í fræðikenningum á sviði fjármunaréttar að aðalreglan sé sú að kröfuábyrgð sé einföld, þó svo að ólíkt sé algengara í lögskiptum hér á landi að veitt sé sjálfskuldarábyrgð sem gerist þá að öðru jöfnu með yfirlýsingu um það efni eða leiðir í undantekningartilvikum af lögum. Í sjálfskuldarábyrgð felst að ganga má að ábyrgðarmanni, þess vegna honum einum, um leið og efnatími skuldbindingar er liðinn án þess að aðalskuldari geri skil á henni, en á þeim grunni hefur verið litið svo á að ábyrgðin feli í sér tryggingu fyrir því að greitt verði á réttum tíma. Í slíku tilviki þarf kröfuhafi hvorki að halda sér að aðalskuldaranum né sýna fram á ógjaldfærni hans til að geta gengið að ábyrgðarmanni. Ríkið eða sveitarfélag getur eftir atvikum gengist í sjálfskuldarábyrgð fyrir skuldbindingum annarra og að auki hefur verið gengið út frá að á því hvíli sem eiganda sjálfkrafa ábyrgð á skuldbindingum stofnana þess og fyrirtækja sem ekki hafa sjálfstæðan fjárhag. Hafi stofnun eða fyrirtæki ríkisins eða sveitarfélags á hinn bóginn sjálfstæðan fjárhag hefur gagnstætt þessu verið byggt á því að

ábyrgð eigandans sé einföld. Í slíkum tilvikum ber þannig ríkið eða sveitarfélag einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunar sinnar eða fyrirtækis að lögum, svo sem komist er að orði í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Einnig getur staðið svo á að ríkið eða sveitarfélag gefi sérstaka yfirlýsingu um einfalda ábyrgð á skuld stofnunar sinnar eða fyrirtækis, en fyrir þessu er gert ráð í þeim orðum 1. mgr. 1. gr. að ríkið eða sveitarfélag geti borið slíka ábyrgð eftir löggerningi. Í raun er þetta aðeins tekið fram til áréttingar, enda er hér gengið út frá því að undir þennan þátt í skilgreiningu 1. mgr. 1. gr. gæti til dæmis ekki fallið stofnun ríkisins, sem hefur ekki sjálfstæðan fjárhag og nýtur þannig sjálfskuldarábyrgðar þess á skuldbindingum sem hana varðar, þó svo að ríkissjóður hafi gefið yfirlýsingu um einfalda ábyrgð á tiltekinni skuld vegna hennar.

Í öðru lagi er tekið fram í 1. mgr. 1. gr. að utan þess sviðs sem frumvarpið á að taka til falli félög í eigu ríkisins eða sveitarfélags sem það ber takmarkaða ábyrgð á. Slík félög geta einkum verið hlutafélög, þar á meðal svonefnd opinber hlutafélög, svo og einkahlutafélög og samvinnufélög. Ástæðan fyrir því að þiggja slík félög undan gildissviði frumvarpsins er einfaldlega sú að áður nefnd 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. stendur því ekki í vegi að reglur þeirra laga taki fullum fetum til félaga af þessum toga, þó svo að aðrir eigi ekki hlut í þeim en ríkið eða sveitarfélag. Gagnvart þessu myndi engu breyta þótt ríkið eða sveitarfélag hefði með löggerningi tekið á sig einfalda ábyrgð á skuldbindingum hlutafélags síns, einkahlutafélags eða samvinnufélags. Í tengslum við þetta má vekja athygli á því að í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er ekki vikið sérstaklega að sameignarfélögum sem ríkið eða sveitarfélag kann að eiga með öðrum, en á skuldbindingum slíkra félaga bera eigendur sjálfskuldarábyrgð, sbr. einkum 2. og 8. gr. laga nr. 50/2007 um sameignarfélög, og féllu þau á þeim grunni utan við það svið sem frumvarpinu er ætlað.

Í þriðja lagi er áskilið í 1. mgr. 1. gr. að stofnun eða fyrirtæki eigi aðeins undir ákvæði frumvarpsins ef það er að lögum bært til að geta sjálfstætt átt réttindi og borið skyldur. Í þessu felst skírskotun til reglna einkamálaréttarfars um svonefnt aðildarhæfi, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í framkvæmd hefur orkað nokkuð tvímælis hvað hafa eigi til viðmiðunar um hvort stofnanir ríkisins og sveitarfélaga uppfylli skilyrði til að geta notið í eigin nafni aðildar að einkamáli fyrir dómi. Án þess að víkja hér frekar að slíkum álitaefnum má taka fram að þessi þáttur í skilgreiningu 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hefði í raun ekki teljandi sjálfstætt gildi, enda virðist mega ganga út frá því sem almennri reglu að stofnanir og fyrirtæki ríkisins eða sveitarfélaga sem hafa sjálfstæðan fjárhag verði talin njóta aðildarhæfis í skilningi 1. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

Í fjórða lagi kemur fram í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að stofnunum og fyrirtækjum ríkisins eða sveitarfélags þurfi að vera ætlað að standa að mestu leyti sjálfum undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum svo að þau geti fallið undir ákvæði frumvarpsins. Út af fyrir sig mætti leiða þetta skilyrði þegar af því sem áður sagði um að stofnun eða fyrirtæki þurfi að hafa sjálfstæðan fjárhag svo að það gæti átt undir reglur frumvarpsins, en jafnframt má hafa í huga að illfært yrði að slá því föstu samkvæmt 2. mgr. 1. gr. að stofnun eða fyrirtæki væri til framtíðar litið ógjaldfært ef það væri svo að einhverju næmi háð í starfsemi sinni beinum fjárframlögum úr ríkissjóði eða sveitarsjóði.

Með framangreindum fjórum atriðum er afmarkað hvers konar lögaðilar á vegum ríkisins eða sveitarfélags geti átt undir frumvarpið og komið á þeim grunni til slíta samkvæmt ákvæðum þess ef það verður að lögum, en ítreka verður að öllum þessum viðmiðunum verður að vera fullnægt til að svo gæti farið. Í síðari málslíð 1. mgr. 1. gr. kemur síðan fram að þeir sem þannig er ástatt um séu þeir opinberu aðilar sem frumvarpið tekur til.

Í 2. mgr. 1. gr. er afmarkað hvenær opinber aðili verður talinn ógjaldfær í skilningi frumvarpsins, en á þetta myndi einkum reyna við beitingu 1. mgr. 2. gr. þess. Skilgreiningin hér á ógjaldfærni er efnislega sú sama og fram kemur 1. mgr. 64. gr. laga nr. 21/1991, en

samkvæmt 2. mgr. þeirrar lagagreinar er skuldara, sem er bókhaldsskyldur og þannig er komið fyrir, skylt að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta.

Í 3. mgr. 1. gr. er tekið fram að opinber aðili geti ekki fengið heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings og verði bú hans ekki tekið til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum. Í ákvæðinu er jafnframt vísað til fyrrnefndrar 3. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1991 sem vissulega leiðir til sömu niðurstöðu, en með 3. mgr. 1. gr. er þó áréttað að slit eftir ákvæðum frumvarpsins yrðu eina tiltæka aðgerðin á sviði skuldaskilaréttar til að bregðast við ógjaldfærni opinbers aðila.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 2. gr. er því lýst hvernig það kæmi til að leitað yrði eftir því að opinber aðili yrði tekinn til slita eftir ákvæðum frumvarpsins. Svo sem þar kemur fram er ætlast til að sá sem fer með fyrirvar aðilans eða þeir sem það gera í sameiningu beini tilkynningu til ráðherra, sé um að ræða stofnun eða fyrirtæki ríkisins, eða sveitarstjórnar, þegar aðilinn tilheyrir sveitarfélagi, um að þeir telji hann ógjaldfæran í skilningi 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins og færi þar rök fyrir þeirri skoðun. Jafnframt yrði skylt í erindi um þetta að setja fram tillögu, eina eða fleiri, um hvernig mætti bregðast við þessari stöðu aðilans. Að slíku erindi fram komnu yrði komið undir ákvörðun ráðherra eða sveitarstjórnar hvort leita ætti eftir slitum á aðilanum eða bregðast á annan hátt við fjárhagsstöðu hans, en í þessum efnum yrði ráðherra eða sveitarstjórnin óbundin af tillögum fyrirvarsmanns. Yrði niðurstaðan sú að beina ætti aðilanum í slit væri fyrirvarsmanninum skylt að framfylgja þeirri ákvörðun ráðherra eða sveitarstjórnar með því að leggja kröfu um þetta fyrir héraðsdóm á heimilisvarnarþingi aðilans. Ráðast myndi af atvikum í einstökum tilvikum hver eða eftir atvikum hverjir teldust með réttu hafa á hendi fyrirvar fyrir opinberan aðila og yrði í þeim efnum að styðjast við ákvæði 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er gengið út frá því að krafa um að opinber aðili verði tekinn til slita myndi að efni til vera hliðstæð kröfu lögaðila um að bú sitt verði tekið til gjaldþrotaskipta og yrði farið með hana fyrir dómi eftir reglum XI. kafla laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Ef ágreiningur risi um hvort taka ætti kröfuna til greina yrði að leysa úr honum í dómsmáli sem rekið yrði eftir ákvæðum 5. þáttar sömu laga.

Í 3. mgr. 2. gr. eru ákvæði um slitastjórn sem héraðsdómi er ætlað að skipa til að hafa á hendi slit á opinberum aðila, en þetta yrði að gera þegar í stað eftir að úrskurður dómsins, eftir atvikum úrlausn æðra dómstóls, gengi um að krafa um slitin væri tekin til greina. Samkvæmt ákvæðinu myndu reglur um skiptastjóra í lögum nr. 21/1991, sem einkum eru þar í XIII. kafla, taka til slitastjórnar, starfa hennar og þá sem þar ættu sæti. Í ljósi þess að telja má þær reglur rótgrónar er ekki þörf á að lýsa hér svo að nokkru nemi einstökum ákvæðum frumvarpsins sem varða slitastjórn. Vekja verður þó athygli á að eftir 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að í slitastjórn gætu allt að þrjú átt sæti, en þetta yrði háð ákvörðun héraðsdóms á grundvelli 3. mgr. 75. gr. laga nr. 21/1991 með hliðsjón af væntanlegu umfangi starfa stjórnarinnar. Eftir síðastnefndu ákvæði yrði héraðsdómur ekki bundinn af því að velja einvörðungu lögfræðinga til starfa í slitastjórn ef þar ættu að sitja tveir eða þrjú og yrði þá að líta til þess hvers konar sérþekkingu yrði æskilegt að tryggja innan hennar, en um þetta og við val á fólki til setu í henni væri héraðsdómur að sjálfsögðu á engan hátt háður tillögum eða viðhorfum þeirra sem áður hefðu farið með forræði á opinbera aðilanum. Einnig má vekja athygli á því að í niðurlagi fyrri málsliðar 3. mgr. 2. gr. er tekið fram að um leið og slitastjórn yrði skipuð tæki hún ein yfir forræði á öllum réttindum og skyldum opinbera aðilans. Með þessu er hnykkt á tveimur meginatriðum. Annars vegar að slitastjórn yrði að öllu leyti óháð ráðherra eða sveitarstjórn sem málefni aðilans hefðu áður heyrt undir og hefði slitastjórnin þannig ein í sínum höndum ráð yfir honum. Hins vegar að þetta forræði myndi snúa að opinbera aðilanum sem slíkum, en í þessu felst að sá aðili yrði áfram til sem persóna að lögum þótt dómsúrlausn hefði gengið um

að hann væri tekinn til slita og nyti aðilinn eftir sem áður sinna réttinda og bæri sínar skyldur allt þar til slitum lyki, en lyti nú forræði slitastjórnar. Samkvæmt þessu yrði ekki til ný persóna að lögum við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að opinber aðili væri tekinn til slita, svo sem gerist við dómsúrlausn um gjaldþrotaskipti þegar til verður þrotabú sem tekur yfir réttindi og skyldur þrotamanns, sbr. 72. gr. laga nr. 21/1991. Varðandi 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins verður að öðru leyti að benda hér á að tekið er fram í niðurlagi ákvæðisins að kostnaður af störfum slitastjórnar og slitameðferð að öðru leyti yrði greiddur af fé opinbera aðilans, en að þessu leyti yrði tilhögunin sú sama og við gjaldþrotaskipti.

Um 4. mgr. 2. gr. er þess að geta að víða í frumvarpinu er skírskotað til laga nr. 21/1991 um margvísleg atriði í tengslum við framkvæmd slita á opinberum aðila, réttaráhrif slitanna og stöðu lánardrottna og annarra sem hagsmuna hafa að gæta við þau. Af þeim sökum skiptir máli að afmarka hvernig beita ætti við slitin reglum laga nr. 21/1991 sem taka mið af tvenns konar tímamörkum, annars vegar frestdegi við gjaldþrotaskipti, sbr. 2. gr. laganna, og hins vegar deginum sem úrskurður gengur um að bú sé tekið til gjaldþrotaskipta. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins myndi frestdagur svara til þess dags sem krafa um slit á opinbera aðilanum bærisk héraðsdómi, en úrskurðardagur við gjaldþrotaskipti myndi samsvara þeim degi sem dómsúrlausn gengi um að aðilinn væri tekinn til slita.

Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. er byggt á því í frumvarpinu að sömu takmarkanir myndu gilda við slit á opinberum aðila á því að dómsmál yrði höfðað gegn honum eða fullnustugerð komið fram gagnvart honum og þær sem gilda um málshöfðun og fullnustugerð á hendur þrotabúi við gjaldþrotaskipti, sbr. 116. gr. laga nr. 21/1991. Á sama hátt og við gjaldþrotaskipti yrðu því lánardrottinn opinbers aðila að meginreglu að láta við það sitja að fylgja eftir réttindum sínum með kröfulýsingu til slitastjórnar, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Í fyrri málslið 6. mgr. 2. gr. er kveðið á um það að einföld ábyrgð ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum opinbers aðila verði virk þegar í stað við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að hann sé tekinn til slita. Með þessu er vikið frá reglum fjármunaréttar um hvað þurfi að koma til svo að einföld ábyrgð verði virk, en eins og nefnt var í skýringum við 1. gr. frumvarpsins er almennt lagt til grundvallar að kröfuhafi geti ekki gengið að ábyrgðarmanni sem stendur í slíkri ábyrgð fyrr en gengið hefur verið að aðalskuldara og sönnur liggja fyrir um að hann sé ófær um að greiða skuld sína að einhverju tilteknu leyti eða með öllu. Með ákvæðinu yrðu tímamörkin þegar ábyrgðin yrði virk þannig færð nokkuð fram og stæðu þau óháð því hvenær lægi fyrir að hvaða marki opinberi aðilinn gæti ekki sjálfur staðið undir skuldbindingum sínum. Þessi tilfærsla verður að teljast nauðsynleg til að unnt yrði að ljúka í einu ferli uppgjöri á skuldbindingum opinbera aðilans annars vegar með fjármunum hans sjálfs og hins vegar með fjárframlagi ríkisins eða viðkomandi sveitarfélags á grundvelli ábyrgðar þess. Til mótvægis við þá röskun á hagsmunum ríkisins eða sveitarfélagsins sem af þessu gæti leitt er ráðgert í síðari málslið 6. mgr. 2. gr. að lánardrottinn gæti ekki nýtt sér virkni ábyrgðarinnar til að krefja það þegar í stað um greiðslu skuldar eða koma fram fullnustugerð í því skyni, heldur yrðu slíkar aðgerðir óheimilar allt fyrsta árið eftir að dómsúrlausn gengi um slit opinbera aðilans. Er þá miðað við að á þeim tíma yrði almennt unnt að ljúka slitunum með greiðslu til lánardrottna eða að minnsta kosti koma slitunum svo langt á veg að þeir teldu ekki þörf á að fylgja eftir réttindum sínum með málsókn eða fullnustugerð gegn ríkinu eða hlutaðeigandi sveitarfélagi, en gengi það á hinn bóginn ekki eftir verði að aflétta þessum takmörkunum að ári liðnu frá því að slitin hæfust. Tekið skal fram að ekki verður séð að þessar reglur í 6. mgr. 2. gr. geti leitt til þess að ríkið eða sveitarfélagið verði látið bera þyngrri fjárhagslega byrði vegna ábyrgðar sinnar en ef almennar reglur yrðu látnar ráða því á hvaða tímamarki hún yrði virk.

Um 3. gr.

Í lögum nr. 21/1991 er byggt á því að við gjaldþrotaskipti séu haldnir skiptafundir þar sem í meginatriðum er fengist við þrenns konar viðfangsefni, í fyrsta lagi að fjalla um

viðurkenningu lýstra krafna á hendur þrotabúi, í öðru lagi að ráða fram úr því hvernig eignum búsins og réttindum verður ráðstafað og staðið verður annars að bústjórn og í þriðja lagi að taka til umfjöllunar úthlutun fjár þrotabús til greiðslu á kröfum lánardrottna eða upp í þær og ljúka þar með skiptunum. Í frumvarpinu er að breyttu breytanda gengið út frá því að við slit opinbers aðila yrði að efna til funda um þessi sömu viðfangsefni, en þetta má sjá af reglum í 4. gr. um meðferð krafna á hendur aðilanum, í 5. gr. um ráðstöfun eigna og réttinda hans og í 6. gr. um greiðslu viðurkenndra krafna og lok slita. Um slíka fundi eru fáeinir almennar reglur í 3. gr., en að öðru leyti felast sérreglur um hvert afbrigði þeirra í 4., 5. og 6. gr. Nánar tiltekið er í 3. gr. mælt fyrir um að þessir fundir slitastjórnar kallist kröfuhafafundir, en í niðurlagi greinarinnar kemur fram að beita eigi almennum reglum um skiptafundi við gjaldþrotaskipti í 79. gr. laga nr. 21/1991 um kröfuhafafundina eftir því sem þær geti átt við. Í 3. gr. frumvarpsins er jafnframt mælt fyrir um það mikilvæga atriði að ríkið eða sveitarfélag sem ber ábyrgð á skuldbindingum opinbera aðilans eigi rétt á að láta sækja kröfuhafafundi fyrir sína hönd og láta fundarefni til sín taka. Með síðastgreindum orðum er átt við það að ríkið eða sveitarfélagið nyti réttar til að hafa uppi tillögur á kröfuhafafundum og andmæla kröfum eða tillögum sem kröfuhafar bæru fram, en með þessu yrði réttarstaða ríkisins eða sveitarfélagsins á fundum í raun sú sama og kröfuhafar myndu njóta. Taka verður fram í þessu sambandi að í 3. gr. er ekki minnst á atkvæðisrétt eða vægi atkvæðis ríkisins eða sveitarfélagsins á kröfuhafafundum, enda er ekki ráðgert í öðrum ákvæðum frumvarpsins að niðurstöður á þeim fundum gætu ráðist af atkvæðagreiðslu, en að þessu verður vikið í skýringum við 5. gr.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins eru ákvæði um kröfur á hendur opinberum aðila við slit hans. Í meginatriðum er gengið út frá því að reglur um kröfurnar sem slíkar og meðferð þeirra við slitin verði hliðstæðar þeim sem gilda við gjaldþrotaskipti, en í greininni er þó að finna nokkrar sérreglur sem taka mið af aðstæðum við slitameðferðina og eðli hennar.

Í fyrri málslið 1. mgr. 4. gr. er kveðið á um að reglur laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. eigi að gilda við slit opinbers aðila um gagnkvæma samninga hans, sbr. XV. kafla laganna, og kröfur á hendur honum, sbr. XVI. kafla. Veigamestu áhrifin af þessu felast annars vegar í því að gagnkvæmir samningar aðilans myndu almennt falla niður nema slitastjórn kysi að taka við réttindum hans og skyldum samkvæmt samningi og efndi hann fyrir sitt leyti, sbr. 91. gr. laga nr. 21/1991, en sammingsrof af hendi opinbera aðilans hefðu í för með sér bótaskyldu hans, sbr. 94. gr. laganna. Hins vegar að kröfur á hendur opinbera aðilanum myndu sjálfkrafa falla í gjalddaga við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að hann væri tekinn til slita án tillits til þess hvernig samið kynni að hafa verið um efndatíma skuldbindinga hans, kröfur í erlendum gjaldmiðlum myndu á sama tímamarki færast til þess innlenda og víðtækur réttur kröfuhafa til skuldajafnaðar myndi virkjast, sbr. 99. og 100. gr. sömu laga. Þessar afleiðingar slita á opinberum aðila gætu í einhverjum tilvikum bakað gagnaðila hans eða kröfuhafa tjón, svo sem vegna missis framtíðartekna af gagnkvæmum samningi, gengistaps af kröfu sem upphaflega var í erlendum gjaldmiðli eða missis hagstæðrar ávöxtunar af kröfu samkvæmt lánessamningi við opinbera aðilann. Með síðari málslið 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er stefnt að því að girt yrði fyrir að kröfuhafi gæti á grundvelli áætlunar um missi ábata í framtíðinni krafist bóta af ástæðum sem þessum við slit opinbera aðilans, en þess í stað nyti hann réttar til skaðabóta úr hendi ríkisins eða sveitarfélags sem bæri ábyrgð á skuldbindingum aðilans, sbr. 7. gr. Eins og nánar er lýst í skýringum við þá grein frumvarpsins er gengið þar út frá því að gerð kröfu um bætur af þessum toga yrði að bíða þess tíma þegar gagnkvæmur samningur opinbera aðilans hefði eftir upphaflegu efni sínu runnið sitt skeið á enda eða lokagjalddagi sammingsbundinnar fjárskuldbindingar hans væri kominn. Tilvist bótakröfunnar og eftir atvikum umfang hennar myndi þá ráðast af því hvort kröfuhafi hefði í reynd orðið verr settur með því að losna undan gagnkvæmum samningi eða fá skuldbindingu við sig greidda við slitin og getað þá gert

hliðstæðan gagnkvæman samning við einhvern annan eða ávaxtað greiðslu sem hann fengi í hendur, heldur en hann hefði orðið með því að opinberi aðilinn hefði efnt gagnkvæma samninginn eða fjárskuldbindingu sína eftir upphaflegu efni hennar.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. bæri slitastjórn þegar eftir skipun sína að gefa út innköllun vegna slita opinbers aðila, en um efni hennar og birtingu, kröfulýsingarfrest og tilkynningar eða auglýsingar vegna hugsanlegra erlendra kröfuhafa færi eftir sömu reglum og gilda við gjaldþrotaskipti. Með þessu er einkum skírskotað til ákvæða 85. og 86. gr. laga nr. 21/1991.

Í 3. mgr. 4. gr. er fjallað um kröfulýsingar til slitastjórnar við slit opinbers aðila. Í upphafi ákvæðisins kemur fram sú aðalregla að 117. gr. laga nr. 21/1991, þar sem fjallað er um kröfulýsingar við gjaldþrotaskipti, gildi um þessi efni við slitin, en í framhaldinu eru á hinn bóginn sérreglur um nokkur atriði. Þannig er mælt fyrir um það í niðurlagi fyrsta málsliðar 3. mgr. 4. gr. að í kröfulýsingu þyrfti ekki að láta uppi hvar kröfuhafi teldi að skipa ætti kröfu sinni í réttindaröð, en með þessu er vikið frá fyrirmælum í 2. mgr. 117. gr. laga nr. 21/1991. Ástæðan fyrir því er sú að við slit opinbers aðila myndu allar viðurkenndar kröfur lánardrottna greiðast að fullu án tillits til þess hvar þær hefðu staðið í réttindaröð við gjaldþrotaskipti samkvæmt XVII. kafla laga nr. 21/1991, en fyrir vikið væri ástæðulaust að gera kröfu um tiltekna stöðu í slíkri röð við slitin og myndi slitastjórn heldur ekki raða kröfum á þennan hátt þegar afstaða væri tekin til viðurkenningar þeirra. Þá er kveðið á um það í öðrum málslið 3. mgr. 4. gr. að ef annað er ekki tekið fram í kröfulýsingu við slit opinbers aðila beri að líta svo á að hún feli um leið í sér kröfu á hendur ríkinu eða viðkomandi sveitarfélagi um greiðslu á grundvelli einfaldrar ábyrgðar þess á skuldbindingum aðilans. Yrði þá miðað við að krafa gagnvart ríkinu eða sveitarfélaginu væri sama efnis og krafan á hendur opinbera aðilanum og styddist við sömu gögn og röksemdir, en að því leyti sem þetta ætti ekki við yrði kröfuhafinn að skýra það sérstaklega í kröfulýsingu og rökstyðja eftir þörfum, svo sem tekið er fram í ákvæðinu. Loks segir í þriðja málslið 3. mgr. 4. gr. að kröfulýsing við slit opinbers aðila hefði sömu áhrif og höfðun máls um kröfu á hendur ríkinu eða hlutaðeigandi sveitarfélagi á grundvelli ábyrgðar þess á skuldbindingum hans. Telja verður nauðsynlegt að taka þetta fram til viðbótar reglu 6. mgr. 117. gr. laga nr. 21/1991.

Í 4. mgr. 4. gr. er að finna fyrirmæli um hvernig slitastjórn eigi að fara með lýstar kröfur við slit opinbers aðila. Sem fyrr er gengið út frá því að sú meðferð yrði hliðstæð þeirri sem kröfur á hendur þrotabúi hljóta við gjaldþrotaskipti, en um þetta er í fyrri málslið 4. mgr. 4. gr. vísað til XVIII. kafla og 5. þáttar laga nr. 21/1991. Í grófum dráttum bæri slitastjórn samkvæmt þessu að gera skrá um kröfur sem lýst hefði verið við slitin og taka þar afstöðu til þess hvort viðurkenna eigi hverja þeirra, eftir atvikum hvort það eigi að gera að fullu eða að tilteknu leyti, en sem fyrr segir mundi slitastjórn ekki skipa kröfum í réttindaröð í kröfuskrá sinni eins og gert er við gjaldþrotaskipti. Teldi slitastjórnin að ekki ætti að taka kröfu til greina, eftir atvikum að einhverju tilteknu leyti, bæri henni að tilkynna það hlutaðeigandi kröfuhafa, sbr. 119. gr. laga nr. 21/1991. Kröfuskráin yrði síðan tekin fyrir á kröfuhafafundi þar sem fundarmönnum gæfist kostur á að mótmæla afstöðu slitastjórnar til viðurkenningar einstakra krafna, hvort heldur sinna eigin eða annarra, en kæmi slíkur ágreiningur upp yrði eftir atvikum að beina honum til héraðsdóms til að fá leyst úr deilunni fyrir dómi, sbr. 120. gr. og 5. þátt laga nr. 21/1991. Með tilliti til sérstaks eðlis slita á opinberum aðila vegna ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags á skuldbindingum hans kemur þessu til viðbótar fram í fyrri málslið 4. mgr. 4. gr. að slitastjórn tæki ekki aðeins afstöðu í kröfuskrá til viðurkenningar kröfu á hendur aðilanum, heldur líka til kröfu á grundvelli ábyrgðarinnar. Einnig kemur þar fram að ríkið eða sveitarfélagið njóti réttar til að andmæla því á kröfuhafafundi að lýst krafa verði tekin til greina að fullu eða tilteknu leyti, hvort heldur á hendur opinbera aðilanum eða gagnvart sér í skjóli ábyrgðar sinnar. Þessi réttur yrði sá sami og kröfuhafar njóta endranær til að mótmæla kröfum annarra lánardrottna á skiptafundi við gjaldþrotaskipti, en á þessu sviði yrði réttur ríkisins eða sveitarfélagsins til andmæla í reynd þungamiðjan við meðferð krafna, því við slit opinbers aðila hefðu kröfuhafar

varla nokkra hagsmuni af því að leitast við að ryðja kröfum annarra úr vegi í ljósi þess að allir ættu þeir hvort sem er í vændum fulla greiðslu á kröfum sínum. Hagsmunir af því að takmarka umfang lýstra krafna á hendur opinberum aðila lægju aftur á móti í höndum ríkisins eða sveitarfélagsins, enda sæti það uppi með byrði af greiðslu krafanna að því leyti sem eignir aðilans hrykkju ekki til. Um 4. mgr. 4. gr. er þess að endingu að geta að þar er í síðari málslíð gert ráð fyrir að sérregla myndi gilda við slit opinbers aðila gagnvart fyrirmælum 118. gr. laga nr. 21/1991 um brottfall vanlýstra krafna, en í því ákvæði er jafnframt fjallað um hvernig kröfuhafi geti í undantekningartilvikum komið að kröfulýsingu eftir að fresti til þess er lokið. Meðal þeirra leiða sem kröfuhafi getur farið í því skyni er að afla samþykkis tiltekins hlutfalls annarra kröfuhafa fyrir því að krafa sín fái komist að, sbr. 1. tölul. 118. gr. Vegna ábyrgðar ríkisins eða sveitarfélags á fullri greiðslu krafna sem viðurkenndar yrðu við slit opinbers aðila yrði ófært að láta öðrum kröfuhöfum eftir að hleypa þar að kröfu sem myndi að öðrum kosti falla niður vegna vanlýsingar. Fyrir vikið er tekið fram í niðurlagi 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins að það yrði aðeins á færi ríkisins eða sveitarfélagsins að veita samþykki fyrir því að slík krafa kæmist að.

Um 5. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er að finna ákvæði sem snúa að því hvernig slitastjórn myndi ráðstafa eignum, réttindum og öðrum hagsmunum opinbers aðila við slit hans, en svo sem einstök atriði í þessari grein bera með sér er í grunninn gert ráð fyrir því að reglum laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. um þessi efni, sem almennt eru í einu lagi kennd við bústjórn, yrði beitt við slitin eftir því sem átt gæti við. Í 5. gr. frumvarpsins er þó að nokkru vikið frá þessari samsvörun.

Í fyrstu tveimur málslíðum 1. mgr. 5. gr. eru áréttaðar nokkrar meginreglur varðandi störf slitastjórnar, sbr. einnig 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins, en þær eiga sér hliðstæður í reglum um skiptastjóra við gjaldþrotaskipti sem einkum er að finna í 88. gr. og 1. mgr. 122. gr. laga nr. 21/1991. Þá er ítrekað í þriðja málslíð 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins að slitastjórn myndi halda kröfuhafafundi til að fjalla um ráðstöfun eigna og réttinda opinbera aðilans, en um þetta eru einnig fyrirmæli í 3. gr. sem áður var fjallað um. Í lokamálslið 1. mgr. 5. gr. er síðan vísað til 122.-125. gr. og 128. gr. laga nr. 21/1991 þessu öllu til frekari fyllingar. Í tengslum við þetta verður að benda á að ekki er gert ráð fyrir því að öll ákvæði XIX. kafla laga nr. 21/1991 gætu átt við um slit opinbers aðila, heldur er áður nefnd tilvísun í niðurlagi 1. mgr. 5. gr. bundin við tiltekna greinar sem tilheyra þeim kafla laganna. Með þessu eru nánar tiltekið undanskilin fyrirmæli í 126. og 127. gr. laga nr. 21/1991, þar sem fjallað er um atkvæðagreiðslur kröfuhafa á skiptafundum sem haldnir eru um ráðstöfun á eignum og réttindum þrotabús og um bindandi áhrif niðurstaðna sem fengnar verða fram á þann hátt, og í 129. gr. laganna um veðhafafundi um ráðstöfun yfirveðsettrar eignar þrotabús. Ástæða þess að atkvæðagreiðslur yrðu samkvæmt þessu ekki viðhafðar á kröfuhafafundum við slit opinbers aðila er sú að kröfuhafar hefðu ekki hagsmuni af því að ráðskast á þann hátt með ákvörðun um ráðstöfun eigna aðilans, enda væri þeim tryggð full greiðsla á kröfum sínum við slitin án tillits til þess hvernig til myndi takast í þeim efnum, en að þessu verður komið aftur hér á eftir í skýringum við 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Við slit opinbers aðili yrði heldur ekki ástæða til að halda sérstaka fundi um meðferð yfirveðsettra eigna hans, enda varla viðbúið að slík aðstaða gæti komið upp.

Í 2. og 3. mgr. 5. gr. eru ákvæði um hvernig slitastjórn gæti ráðstafað eignum og réttindum opinbers aðila með öðru móti en sölu, annars vegar með því að ríkið eða sveitarfélagið sem ber ábyrgð á skuldbindingum hans taki við þeim að einhverju eða öllu leyti og hins vegar með því að afhenda þau kröfuhöfum sem greiðslu á kröfum þeirra. Ákvæði hliðstæð þessum eru ekki í lögum nr. 21/1991 og helgast það af þeirri grunnreglu að við gjaldþrotaskipti verður eignum þrotabús öllum komið í verð og andvirði þeirra ráðstafað með peningagreiðslu til kröfuhafa. Gagnstætt þessu gæti ríkið eða sveitarfélagið sem ber ábyrgð á skuldbindingum opinbers aðila

haft hagsmuni af því að taka við eignum hans við slit á honum og greiða í staðinn hærri fjárhæð til slitastjórnar á grundvelli ábyrgðarinnar, sbr. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Eins gæti staðið svo á að starfsemi opinbers aðila hefði verið þess eðlis að kröfuhöfum gæti nýst betur að fá sérhæfðar eignir hans afhentar sér sem greiðslu en að fá hana með peningum. Undirbúningi að viðleitni slitastjórnar til að ráðstafa eignum eða réttindum opinbers aðila á þennan hátt er lýst í upphafi 2. mgr. 5. gr., en samkvæmt því bær slitastjórninni að gera tæmandi og sundurliðaða skrá um þau verðmæti ekki síðar en við lok kröfulýsingarfrests við slitin. Ekki er ætlast til þess í ákvæðinu að eignir yrðu metnar til verðs í þeirri skrá, en ganga verður út frá því að slitastjórn myndi samhliða þessu afla til eigin afnota haldgóðra upplýsinga um markaðsvirði einstakra eigna. Svo sem fram kemur í 2. mgr. 5. gr. myndi slitastjórn leggja þessa skrá fram á kröfuhafafundi og hefði þá í hendi sér hvort hún nýtti í þessu skyni fund sem haldinn væri í kjölfar kröfulýsingarfrests til að fjalla um fram komnar kröfur, sbr. 4. mgr. 4. gr., eða myndi boða til sérstaks fundar. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að ekki yrði unnt að reyna á hvort kröfuhafar vildu taka við eignum opinbera aðilans sem greiðslu á kröfum sínum, sbr. 3. mgr. 5. gr., fyrr en ráðið yrði hvort þær kröfur verði viðurkenndar við slitin, þannig að fundur til að taka á því atriði yrði ekki haldinn áður en niðurstaða væri fengin um þetta. Á hinn bóginn yrði út af fyrir sig ekkert því til fyrirstöðu að efnt yrði til sérstaks fundar á meðan kröfulýsingarfrestur stæði enn yfir til að útljá hvort ríkið eða viðkomandi sveitarfélag vildi taka eignir aðilans til sín eftir fyrirmælum 2. mgr. 5. gr.

Varðandi 2. mgr. 5. gr. er þess að öðru leyti að geta að þar er gengið út frá því að ríkið eða hlutaðeigandi sveitarfélag gæti ráðið því hvort það myndi greiða þegar í stað fyrir eignir opinbera aðilans sem það tæki til sín eða láta það ógert og greiða þess í stað þeim mun hærri fjárhæð til slitastjórnar þegar kæmi að uppgjöri á ábyrgð þess, sbr. 2. mgr. 6. gr. Mætti einu gilda fyrir opinbera aðilann og kröfuhafa við slit hans hvor leiðin yrði farin. Í niðurlagi 2. mgr. 5. gr. er síðan tekið fram að eignum aðilans sem yrði ráðstafað á þennan hátt yrði afsalað þegar í stað til ríkisins eða sveitarfélagsins.

Í 3. mgr. 5. gr. eru fyrirmæli um hvernig slitastjórn mætti ráðstafa eignum opinbera aðilans til kröfuhafa sem greiðslu á skuldbindingum við þá, en eins og fram kemur í upphafi málsgreinarinnar myndi ekki reyna á þetta fyrr en sýnt yrði hvort ríkið eða viðkomandi sveitarfélag vildi nýta heimild sína til að taka eignir aðilans til sín. Í ákvæðinu er miðað við að hvort heldur gætu kröfuhafar óskað hver fyrir sitt leyti eftir því að fá tilteknar eignir afhentar sem greiðslu eða einhverjir þeirra eða þeir allir tækju sig saman um þetta. Yrði þetta gert á þann hátt að kröfuhafarnir byðu fram ákveðið verð fyrir eignir, eftir atvikum með því að yfirbjóða aðra, og mætti boðið ýmist rúmast innan fjárhæðar kröfu þess sem hlut ætti að máli og fela þannig í sér innborgun á hana eða svara til fjárhæðarinnar og teljast þannig full greiðsla. Þótt það sé ekki nefnt sérstaklega í ákvæðinu gæti boð að auki verið herra en fjárhæð kröfu, en kröfuhafinn myndi þá í reynd kaupa viðkomandi eign og greiða hluta verðsins með kröfu sinni. Slitastjórnin hefði samkvæmt ákvæðinu í hendi sér að taka afstöðu til framkomins boðs og væri ekki bundin í þeim efnum af viðhorfum annarra kröfuhafa, ríkisins eða hlutaðeigandi sveitarfélags, en ekki verður útilokað að ágreiningur gæti risið um þetta og þá einkum milli slitastjórnarinnar og annars hvors þeirra síðastnefndu. Slitastjórnin yrði að taka ríkulegt tillit til viðhorfa ríkisins eða sveitarfélagsins í ljósi ábyrgðar þess á skuldum opinbera aðilans, en ef ekki tækist að leysa ágreining um hvort boði skyldi tekið yrði að leita úrlausnar héraðsdóms um deiluna eftir reglum 128. gr. laga nr. 21/1991. Ef slitastjórnin myndi ákveða að samþykkja boð kröfuhafa í eign opinbera aðilans og stæði enginn ágreiningur um þá ákvörðun fengi kröfuhafinn eignina í sínar hendur þegar í stað, en að öðrum kosti yrði þetta gert að leystum ágreiningi.

Að því leyti sem eignum opinbera aðilans yrði ekki ráðstafað eftir annarri hvorri framangreindra leiða ætti slitastjórn almennt ekki aðra kosti en að selja þær eins og fram kemur í 4. mgr. 5. gr., en þar er tekið fram að hún gæti látið þetta ógert ef um væri að ræða kröfuréttindi

í eigu aðilans og beðið þess í stað efndatími þeirra. Þetta yrði þó ekki gert nema sá tími stæði svo nærri að tafir yrðu ekki á því að ljúka slitunum af þessum sökum. Slitastjórn færi með ákvörðunarvald um hvernig eignum yrði komið í verð, sbr. 124. gr. laga nr. 21/1991 sem vísað er til í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins, en þetta gæti hún tekið til umfjöllunar á kröfuhafafundi svo sem fram kemur í 4. mgr. 5. gr. Í þessu síðastnefnda ákvæði er áréttað að ályktanir um þessi efni á slíkum fundum yrðu ekki bindandi fyrir slitastjórnina og má því líta svo á að þeir yrðu meira eða minna til ráðgjafar fyrir hana, en tekið er þar fram að henni bæri að virða hagsmuni ríkisins eða viðkomandi sveitarfélags af því að sem mest fengist fyrir eignir opinbera aðilans til að draga eftir megni úr umfangi ábyrgðar þess á skuldum hans. Í þessu felst í reynd að slitastjórnin yrði að láta afstöðu ríkisins eða sveitarfélagsins að miklu leyti ráða för við töku ákvarðana um ráðstöfun eigna og víkja aðeins frá henni ef nauðsyn bæri til.

Við slit opinbers aðila myndi hvíla skylda á slitastjórn til að fylgja eftir réttindum hans á sérhvern þann hátt sem telja mætti raunhæfan, sbr. 2. mgr. 122. gr. laga nr. 21/1991, en til þess gæti þó komið að hún teldi í einstaka tilvikum ekki fært að aðhafast frekar. Með 5. mgr. 5. gr. er gert ráð fyrir því að slík staða geti komið upp og að ríkið eða sveitarfélagið sem ber ábyrgð á skuldbindingum aðilans myndi ekki fella sig við ákvörðun slitastjórnarinnar. Það gæti þá tekið upp á sín arma að fylgja réttindum aðilans eftir á eigin vegum samkvæmt reglum 130. gr. laga nr. 21/1991 sem vísað er til í 5. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Í 6. mgr. 5. gr. er að endingu mælt fyrir um að slitastjórn gæti neytt heimilda í XX. kafla laga nr. 21/1991 til að leita riftunar á ráðstöfunum opinbera aðilans, en þetta yrði þó aðeins gert ef ríkið eða viðkomandi sveitarfélag gerði kröfu um það.

Um 6. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til reglur um greiðslu krafna við slit opinbers aðila, þar á meðal með fé sem ríkið eða sveitarfélag myndi leggja af mörkum til að efna ábyrgð sína á skuldbindingum hans, og hvernig standa ætti að lokum slita.

Í 1. mgr. 6. gr. er ráðgert að slitastjórn geti hafist handa við útborgun peninga í eigu opinbera aðilans til kröfuhafa um leið og kröfuhafafundur til að fjalla um lýstar kröfur er að baki, en á því tímamarki myndi að öðru jöfnu liggja fyrir hvernig færi um viðurkenningu á vel flestum fyrirbyggjandi kröfum. Svo sem fram kemur í ákvæðinu yrði aðeins greitt upp í kröfur sem þegar væru viðurkenndar, hvort heldur í heild eða að tilteknu leyti, og væri unnt að inna greiðslu af hendi í einum áfanga eða fleiri, allt eftir því hvernig stæði á með peningaeign opinbera aðilans, en samhliða þessu mætti eftir atvikum jafnframt greiða kröfur með afhendingu eigna aðilans eins og um ræðir í fyrrnefndri 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Til að geta staðið undir samsvarandi greiðslu upp í kröfur sem hefðu ekki enn verið viðurkenndar yrði slitastjórn að halda eftir fé, eins og fram kemur í niðurlagi 1. mgr. 6. gr., þannig að gætt yrði jafnræðis milli kröfuhafa og unnt yrði að standa skil á greiðslu á slíkum kröfum jafnharðan og útkljáð yrði um viðurkenningu þeirra. Benda verður á að mikilvægt yrði að greiða viðurkenndar kröfur svo fljótt sem auðið væri til að spara opinbera aðilanum útgjöld vegna áfallandi vaxta af skuldbindingum hans, en við slitin yrði að standa skil á vöxtum af kröfum allt þar til höfuðstóll þeirra hefði verið greiddur að fullu.

Í 2. og 3. mgr. 6. gr. er að finna reglur um hvernig efndir ríkisins eða hlutaðeigandi sveitarfélags á ábyrgð sinni á skuldbindingum opinbera aðilans myndu fléttast inn í slitameðferð. Er byggt á því að þegar fyrir lægi hversu langt eignir aðilans myndu hrökkva til að greiða kröfur á hendur honum, eftir atvikum um leið og lokið hefði verið að koma þeim eignum í verð sem yrðu ekki afhentar ríkinu, sveitarfélaginu eða kröfuhöfum eftir ákvæðum 2. og 3. mgr. 5. gr., yrði slitastjórn að finna út hversu háa fjárhæð vanti til að geta greitt kröfurnar að fullu, þar á meðal áfallandi vexti til áætlaðs greiðsludags. Að því leyti sem ekki hefði fengist niðurstaða um viðurkenningu einstaka krafna yrði slitastjórn að miða útreikninga sína við þær fjárhæðir sem kröfurnar gætu hæst numið og eins yrði að fara með kröfur sem háðar væru

ókomnu skilyrði. Ekki yrði ætlast til að útreikningar þessir yrðu fullkomlega nákvæmir um sérhvert atriði, heldur bæru þeir fremur að einhverju marki keim af áætlun. Að gerðum þessum útreikningum myndi slitastjórnin krefja ríkið eða sveitarfélagið um greiðslu með að minnsta kosti mánaðar fyrirvara, sbr. lokamálslið 2. mgr. Þegar sú greiðsla bærst myndi slitastjórnin þegar í stað ljúka uppgjöri við hvern og einn kröfuhafa sem hefði fengið kröfu sína viðurkennda við slitin, sbr. 3. mgr. 6. gr., en að því leyti sem kröfur væru enn umdeildar eða háðar ókomnu skilyrði yrði slitastjórnin að taka frá fé til að mæta þeim og leggja það inn á sérgreinda bankareikninga fyrir hvern og einn kröfuhafa. Í 3. mgr. 6. gr. er vísað til ákvæða 163. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. um varðveislu fjár sem yrði tekið frá á þennan hátt og ráðstöfun þess þegar ágreiningur um kröfu hefði verið útkljáður eða niðurstaða fengist um afdrif skilyrtrar kröfu. Í niðurlagi 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins er síðan ráðgert að þegar greiðslum hefði verið lokið á framangreindan hátt og kostnaður af slitunum og önnur útgjöld í tengslum við þau greidd myndi slitastjórnin standa ríkinu eða viðkomandi sveitarfélagi skil á fé opinbera aðilans sem hún hefði enn undir höndum. Slík inneign gæti allt eins hafa myndast á þann hátt að greiðsla sem slitastjórn hefði krafið ríkið eða sveitarfélagið um samkvæmt áðursögðu gæti reynst ofætluð þegar upp væri staðið.

Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. myndi slitastjórn ljúka slitum á opinberum aðila með því að gera frumvarp til lokauppgjors á þeim. Að nokkru á þetta sér hliðstæðu í ferli kringum frumvarp til úthlutunar við lok gjaldþrotaskipta, sbr. XXII. kafla laga nr. 21/1991. Á þessu yrði þó sá munur að við gerð frumvarps slitastjórnarinnar til lokauppgjors væri þegar búið að greiða allar kröfur á hendur opinbera aðilanum eða eftir atvikum taka frá fé til að mæta einstökum kröfum á síðari stigum og fæli því frumvarpið í reynd í sér yfirlit um ráðstafanir sem allar væru að baki og mætti líta á það sem eins konar reikningsskil vegna slitanna. Í frumvarpi til úthlutunar við gjaldþrotaskipti er aftur á móti að finna reikningslegt yfirlit um ráðstöfun fjármuna þrotabús sem hefur þegar farið fram, en einnig um útborgun upp í kröfur lánardrottna sem enn á eftir að inna af hendi. Um þennan síðastnefnda þátt í slíku frumvarpi getur þannig enn komið upp ágreiningur, en ólíklegt yrði að það gæti gerst við lok slita á opinberum aðila eftir ákvæðum frumvarpsins. Í öðrum málslið 4. mgr. 6. gr. er því lýst hvað koma ætti fram í frumvarpi slitastjórnar til lokauppgjors og verður að ætla að það ákvæði skýri sig sjálft, en þegar frumvarpið lægi fyrir myndi slitastjórnin boða til kröfuhafafundar til að ljúka slitunum og senda eintak af því til allra sem rétt ættu til fundarsóknar. Í fjórða málslið 4. mgr. 6. gr. er síðan vísað til 160. gr. laga nr. 21/1991 um framkvæmd þessa kröfuhafafundar og meðferð frumvarpsins á honum, þar á meðal ef ágreiningur risi um einhver atriði þess, en í skjóli þessarar tilvísunar myndi slitum á opinbera aðilanum ljúka þegar í stað á fundinum ef engar athugasemdir yrðu gerðar við frumvarpið, en að öðrum kosti að fenginni niðurstöðu dómstóla um ágreiningsefni. Þessum málalokum myndi slitastjórnin síðan fylgja eftir með tilkynningu um lok starfa sinna til héraðsdóms sem skipaði hana og með auglýsingu um lok slita í Lögbirtingablaði, sbr. lokamálslið 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

Í 5. mgr. 6. gr. eru fyrirmæli um ráðstöfun fjár sem slitastjórn kynni að hafa tekið frá við slitin vegna umdeilda eða skilyrtra krafna á hendur opinbera aðilanum ef ekki reynist þörf á að nýta það til að greiða slíkar kröfur, svo og um afdrif eigna eða réttinda aðilans sem fyrst kynnu að koma fram eftir lok slita. Í báðum tilvikum myndu þessi verðmæti renna til ríkisins eða sveitarfélagsins sem bar ábyrgð á skuldbindingum aðilans. Ef þess gerðist þörf myndi slitastjórn þurfa að taka aftur til starfa ótilkvödd til að ráðstafa verðmætum á þennan hátt, en þessar reglur í 5. mgr. 6. gr. eiga sér hliðstæðu í 164. gr. laga nr. 21/1991.

Um 7. gr.

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði skaðabótaregla svo að fyrir liggja hvernig með skuli fara ef kröfuhafi telur sig hafa orðið fyrir tjóni af þeim ástæðum sem í greininni segir. Þótt efni 7. gr. lúti að tjóni sem kröfuhafi telur sig verða fyrir af sérstökum ástæðum, vegna

tekjutaps í framtíðinni, eru reglur greinarinnar að mestu leyti í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Í fyrsta málslið 1. mgr. er því lýst hvað teljist tjónsatvik samkvæmt greininni. Það felst í því að kröfuhafinn verður fyrir tjóni sem raungerist í framtíð vegna þess að tekjur sem hann hefði haft til frambúðar af fjármálagerningum, gagnkvæmum samningum, svo sem leigusamningum eða verksamningum, eða annars konar samningum við opinberan aðila falla niður við uppkvaðningu dómsúrlausnar um að hann sé tekinn til slita. Slitin og réttaráhrif þeirra yrðu þá tjónsatvikið. Líkja má þessari aðstöðu að nokkru leyti við tekjutap manns í framtíð vegna starfsorkuskerðingar í kjölfar líkamstjóns. Í því tilviki fellur skaðabótakrafa í gjalddaga við tjónsatvik og hefur lögjafinn sett reglur í skaðabótalögum nr. 50/1993 um hvernig slíkt tjón skuli metið og bætt. Þótt þau lög geri ráð fyrir að skaðabótakrafan gjaldfalli við tjónsatvik miðast útreikningur bóta til framtíðar við svonefnd batahvörf, en þau verða þegar tjónþolinn getur ekki vænst frekari bata af líkamstjóni sínu. Markmið skaðabótanna er að gera tjónþolann eins settan fjárhagslega og hefði hann nýtt starfsorku sína að sama marki eftir líkamstjónið og hann gerði fyrir það. Sé varanleg örorka tjónþola til dæmis metin 50% ættu forsendur skaðabótaútreiknings þannig að miðast við 50% af launatekjum hans út ætlaða starfsævi, enda eru það þær tekjur sem hann verður af samkvæmt metinni starfsorkuskerðingu. Ýmsar reglur, lögfestar og ólögfestar, leiða þó til þess að sú eingreiðsla skaðabóta sem tjónþolinn fær og miðast við batahvörf er fjarri því að vera 50% af þeim framtíðartekjum sem tjónþolinn gat vænst að vinna sér inn ef tjónsatvikið hefði ekki orðið. Í fyrsta lagi kemur til lækkunar við útreikning eingreiðslunnar sú ávöxtun sem ætlast er til að tjónþoli fái á þær bætur sem hann fær sem eingreiðslu. Sú ávöxtunarkrafa er 4,5% á ári og gildir um alla tjónþola í sömu stöðu. Þá sætir krafan líka lækkun vegna óvissra atvika, svo sem með því að tekið er tillit til áhættu af andláti tjónþola til samræmis við þekkta tölfraði um lífslíkur. Einnig eru þættir sem koma til lækkunar, svo sem að tekið er tillit til fjármagnstekjuskatts sem þó er miðaður við 10%, þrátt fyrir að hann sé nú 22%. Í öðru lagi þarf tjónþoli, þegar eingreiðslan hefur verið reiknuð út miðað við framangreindar forsendur, að sæta lækkun kröfu sinnar vegna eingreiðslna í tilefni af líkamstjóninu sem hann getur átt rétt á frá öðrum, svo sem örorkubætur frá Tryggingastofnun, örorkubætur frá lífeyrissjóðum og bætur úr slysatryggingu launþega.

Sú leið sem lýst hefur verið og felst í að greiða skaðabætur fyrir líkamstjón vegna framtíðartekjutaps með eingreiðslu sem reiknuð er út miðað við batahvörf, sem oft eru einu til tveimur árum eftir tjónsatvik, felur í sér mikið hagræði fyrir tjónþolann. Þessi leið yrði á hinn bóginn ófær í þeim tilvikum sem lagt er til að falli undir reglur frumvarpsins. Ástæður þess eru einkum þær að undir 7. gr. gætu fallið fjölmörg ólík tilvik, til dæmis ætlað tjón vegna tapaðrar framtíðarávöxtunar kröfu samkvæmt skuldabréfi annars vegar og ætlað tjón af því að tímabundinn leigusamningur til langs tíma félli niður hins vegar. Auk þess yrði í mörgum tilvikum, sem gætu átt undir þessa grein frumvarpsins, meiri óvissa um hvort tjón yrði í raun en þegar fyrir liggur metin starfsorkuskerðing manns sem orðið hefur fyrir alvarlegu líkamstjóni. Þá yrði staða kröfuhafa sem gætu fallið undir reglur frumvarpsins afar ólík innbyrðis og til þeirra allra yrðu ekki gerðar sömu kröfur um möguleika til að takmarka tjón sitt, hvort sem þær kröfur myndu lúta að ávöxtun fjár eða því að leita nýs samningsaðila í stað opinbera aðilans sem áður hefði verið viðsemjandi. Árangur kröfuhafa við að takmarka tjón sitt gæti líka verið breytilegur. Þannig gæti um fimm ára skeið farið svo að ávöxtun yrði minni en upphaflegur samningur hefði gefið af sér, en næstu fimm ár yrði hún mun meiri og gæti eytt því tjóni sem kröfuhafi hefði orðið fyrir á fyrra tímabilinu.

Af framangreindum ástæðum er í 7. gr. gerð tillaga um sérstakar reglur til þess að kröfuhafi gæti knúið fram skaðabótakröfu, þó að gættum almennum reglum skaðabótaréttar um skyldu hans til að takmarka tjón sitt sem lýst verður hér síðar. Í öðrum málslið 1. mgr. 7. gr. er ráðgert að kröfuhafi gæti borið skaðabótakröfu sína upp við ríkið eða sveitarfélagið sem bæri ábyrgð á henni, en þó þannig að kröfunni yrði ekki lýst við slit opinbera aðilans á grundvelli

útreiknings á áætluðu tjóni í framtíðinni, heldur yrði tryggður réttur hans til að halda kröfunni til laga í kjölfar lokagjalddaga upphaflegrar fjárkröfu sinnar eða þegar gagnkvæmur samningur hefði runnið skeið sitt á enda. Almenn tær yrði vart gerð sú krafa að kröfuhafinn héldi fjármunum, sem hann fengi við slit opinbera aðilans, sérgreindum í bókhaldi og gæti þannig gert nákvæmlega grein fyrir því hvernig til hefði tekist með ávöxtun þeirra. Sú aðferð hefði líka takmarkaða þýðingu því eins og fram kemur í skýringum við 4. mgr. greinarinnar yrði mat á skyldu til tjónstakmörkunar hlutlægt og byggt á þeim kröfum sem gera mætti til tjónþola miðað við stöðu hans og burði til að sinna tjónstakmörkunarskyldu sinni, en ekki á því hvernig hann hefði gert það í raun.

Í 2. mgr. 7. gr. er tekið af skarið um að skaðabótaábyrgð ríkisins eða sveitarfélags sem hér er til umfjöllunar skuli vera reist á hlutlægum grundvelli. Þar með er lagt til að vikið verði frá þeirri reglu sem almennt gildir að grundvöllur skaðabótaábyrgðar sé sakarreglan. Verður að telja í ljósi aðstæðna, einkum þess að tjónþoli kynni að þurfa að bíða lengi með að geta knúið fram kröfu sína, eðlilegt að engar hindranir yrðu á því að staðreyna skaðabótaskylduna ef tjón hefði á annað borð orðið. Í seinni hluta 2. mgr. er því lýst í hverju það tjón gæti falist sem skaðabótareglur greinarinnar tækju til. Atvikum að tjóni er lýst með almennum hætti í síðari hluta 2. mgr. og má vera ljóst að undir þetta gætu í raun fallið afar fjölbreytt tilvik. Reglan sjálf ætti ekki að þarfnast skýringa.

Í 3. mgr. er hnykkt á þeirri almennu reglu skaðabótaréttar að kröfuhafi beri sönnunarbyrði fyrir því að hann hafi orðið fyrir tjóni og hvert það tjón sé. Sönnunarbyrðin lyti sem fyrr greinir á hinn bóginn ekki að því hvort skaðabótgrundvöllur væri fyrir hendi heldur fyrst og fremst að umfangi ætlaðs tjóns. Í þessu felst jafnframt að kröfuhafinn yrði að sanna að hann hefði gert allt sem með sanngirni hefði mátt ætlast til af honum til að takmarka umfang tjónsins.

Í 4. mgr. er svo áréttuð hin almenna regla um skyldu kröfuhafans til tjónstakmörkunar. Sú regla gildir á öllum sviðum skaðabótaréttar og einnig í kröfurétti þegar samningsaðili telur sig hafa orðið fyrir tjóni vegna atvika sem viðsemjandi hans ber ábyrgð á. Reglan á við hvort heldur sem tjón felst í líkamstjóni, munatjóni eða almennu fjártjóni, en það síðastnefnda myndi eiga við um tilvik sem féllu undir frumvarpið. Við mat á tjóninu yrði samkvæmt öðrum málslið 4. mgr. að draga frá ætluðum höfuðstól kröfunnar þann kostnað sem kröfuhafinn hefði haft af réttarsambandi sínu við opinbera aðilann ef ekki hefði komið til slitanna, svo sem kostnað af því að eiga kröfu sína á aðilann áfram og af ávöxtun hennar. Allar greiðslur frá öðrum sem kröfuhafinn hefði með réttu getað fengið miðað við eðli kröfunnar ættu einnig að koma til frádráttar, sbr. *H 1997, bls. 2312, H 319/2006, H 307/2007 og H 623/2013*. Með sama hætti ætti að leiða til hækkunar sá kostnaður sem ekki hefði verið unnt að komast hjá við að stofna til nýs réttarsambands í því skyni að takmarka tjón, svo og annar sannanlegur viðbótarkostnaður. Rekstarkostnaður eða hlutdeild í honum hjá fagfjárfesti sem sinnir ávöxtun fjár eða annarra eigna myndi á hinn bóginn ekki koma til frádráttar, enda hefði slíkur kostnaður hvort sem er fallið til.

Reglan um skyldu til að takmarka tjón er meginregla í skaðabótarétti á Norðurlöndum. Eins og fram kemur í fyrsta málslið 4. mgr. felur hún í sér að hér yrði kröfuhafa skylt að grípa til allra sanngjarnra úrræða til að takmarka tjón sitt. Það væri háð atvikum hve ríkar kröfur yrðu hér gerðar en það yrði að ráðast af þeim möguleikum sem yrði að telja kröfuhafann ráða yfir til að sinna skyldunni, sbr. *H 1998, bls. 3398*. Gera yrði ríkari kröfur til stórs fagfjárfestis en til einstaklings sem ekki væri fagfjárfestir um ávöxtun greiðslu sem hann fengi við slit opinbera aðilans og möguleika hans til að takmarka kostnað sinn af því. Af reglunni um skyldu til að takmarka tjón 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 sérfræðiþekkingu og öðrum atriðum að gættu því hvernig þeim sem mætti bera hann saman við hefði almennt gengið við ávöxtun fjár. Eftir almennum reglum glatar kröfuhafi sem ekki sinnir með réttu

tjónstakmörkunarskyldu sinni með öllu rétti til bóta fyrir tjón sem rakið verður til vanrækslu hans, en annað óhjákvæmilegt tjón á hann rétt til að fá bætt.

Í 5. mgr. er gerð tillaga um sérreglu um fyrningu. Er miðað við að fyrningarfrestur yrði fjögur ár eða sá sami og á öðrum skaðabótakröfum vegna almenns fjártjóns. Sérstaða skaðabótakröfu eftir 7. gr. frumvarpsins fælist á hinn bóginn í því að fjárhæð hennar yrði ekki ljós fyrr en réttarsamband kröfuhafa við opinbera aðilann sem félli niður við slitin hefði að öðrum kosti runnið skeið sitt á enda. Til þess að tryggja kröfuhafa sanngjarna möguleika á að undirbúa kröfu sína og beina henni að réttum aðila er lagt hér til að upphafstími fyrningarfrests yrði miðaður við það tímamark þegar réttarsambandi við opinbera aðilann hefði lokið ef ekki hefði komið til slita hans og fjárhæð kröfunnar gæti þannig endanlega legið fyrir. Er það í samræmi við 1. mgr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda.

Um 8. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um gildistöku laga ef frumvarpið nær fram að ganga og þarfnast greinin ekki skýringa.