

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Samráðsgátt, mál nr. 196/2023.

Reykjavík, 21. nóvember 2023

Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) um drög að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila.

Mál þetta á sér langan aðdraganda um misfarir stjórnvalda sem leitt hafa til þess að fjárhagsstaða ÍL-sjóðs er þess eðlis að nokkuð fyrirséð er að eignir sjóðsins standa ekki undir skuldbindingum sjóðsins sem ríkissjóður er þó í ábyrgð fyrir.

Fyrir rúmu ári kynnti þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra stöðu sjóðsins og setti þá í fyrsta sinn fram sem mögulega lausn á fjárhagsvanda ÍL-sjóðs að slíta honum með lagasetningu. Eins og við mátti búast var þessum áformum harðlega mótmælt og fjöldi lögfræðilegra álitsgerða aflað sem allar voru samhljóða um að ríkið væri í ábyrgð fyrir skuldbindingum sjóðsins og ef Alþingi setti lög sem ekki fela í sér fullar efndir myndi ríkið baka sér skaðabótaskyldu.

Síðast liðið vor birti fjármála- og efnahagsráðuneytið til umsagnar áformaskjal um lagasetningu þar sem þeirri fyrirætlan er lýst að slíta ÍL-sjóði og ganga til uppgjors við eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs með sérstökum lögum.¹ Vakti þetta sömuleiðis mjög hörð viðbrögð enda gengu áformin út á það að greiða ekki fullt verð til eigenda íbúðabréfa þrátt fyrir ábyrgð ríkissjóðs. Slík áform ganga vitaskuld ekki upp samkvæmt grundvallarreglum íslensks réttar enda eru skuldabréfin kröfuréttarlegar eignir sem njóta sem slíkar verndar skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur lagagildi á Íslandi.

Þrátt fyrir framangreint hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið því miður ekki dregið áformin til baka og hafa nú verið birt drög að frumvarpi til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila sem umsögn þessi lýtur að.

Samkvæmt frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir slitameðferð opinberra aðila sem svipar á margan hátt til gjaldþrotaskiptameðferðar, skv. lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Þó eru ákveðnar sérreglur sem markast einkum af ábyrgð ríkis eða sveitarfélags á skuldbindingum.

Áformin eru að forminu til sett fram þannig að um sé að ræða almenn lög en ekki sértæk. Ekki skal gert lítið úr fjárhagsvanda ÍL-sjóðs sem víða er í frumvarpinu rakinn í löngu máli í greinargerð með frumvarpsdrögunum en þar segir m.a.: „Eins og áður getur er kveikjan að samningu þessa frumvarps sá fjárhagsvandi sem ÍL-sjóður stendur frammi fyrir.“ Síðan segir orðrétt í athugasemdum frumvarpsdraganna: „Áleitnar spurningar gætu vaknað um hvort samrýmanlegt sé stjórnarskrá að beina slíkri lagasetningu gagnert að einu afmörkuðu tilviki hverju sinni sem á reynir, þ.e.a.s. að einum tilteknum opinberum aðila sem skuldara og kröfuhöfum hans.“ Síðar segir orðrétt: „Í sértækri lagasetningu felst á hinn bóginn inngríp

¹ Samráðsgátt, mál nr. 78/2023.

ríkisins í formi lagasetningar í efni nánar tilgreindra fjárhagslegra skuldbindinga sem ríkið sjálft eða sveitarfélag ber ábyrgð á að efndar séu í samræmi við efni sitt. Sú staða er til þess fallin að valda tortryggni og sá efasemdum um lögmætan tilgang lagasetningarinnar.“

Ljóst má vera að tilgangur þessarar lagasetningar er inngríp í ákveðna samninga, þ.e. skuldbindingar sem ríkið hefur gengist í ábyrgð fyrir. Skuldbindinguna má rekja til útboðs sem haldið var á árinu 2004 þegar Íbúðalánasjóður sótti sér fjármagn á markaði með útboði íbúðabréfa. Þrír flokkar standa enn eftir; HFF150224, Hff150434 og HFF150644 með gjalddaga 2024, 2034 og 2044. Samkvæmt skilmálum eru bréfin verðtrygð með föstum 3,75% vöxtum út líftíma sinn.

Er það engum vafa undirorpið að hér er um að ræða áform sem beinast að ákveðnum kröfuréttindum sem ríkissjóður er í ábyrgð fyrir. Jafnvel þótt tilraun sé nú gerð til að færa löggjöfina í annan og „almennari búning“, s.s. með heiti frumvarpsins liggur fyrir að öll kynning á málinu þ.m.t. áform um lagasetningu hafa snúist um „Slit og uppgjör ÍL-sjóðs“, þá breytir það í engu þeirri staðreynd að hér eru á ferðinni frumvarpsdrög til laga sem beinast að fjárhagslegum vanda ÍL-sjóðs. Áformin eru því eftir sem áður verulega „til þess fallin að valda tortryggni og sá efasemdum um lögmætan tilgang lagasetningarinnar“ líkt og orðrétt segir í greinargerð með frumvarpsdrögunum, sbr. hér að ofan.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er vísað til nokkurra dóma sem hafa þó litla sem enga tengingu við það mál sem hér um ræðir, þ.e. stöðu ÍL-sjóðs og fyrirætlanir stjórnvalda að umbreyta þeim skuldbindingum sem um ræðir með setningu sérreglna um uppgjör. Skal hér lögð á það áhersla að ekki er fyrir að fara aðstæðum þar sem unnt er að líta til neyðarréttarlegra sjónarmiða eða almenningsþarfar sem heimilað gætu ríkissjóði inngríp af þessum toga.

Í greinargerðinni eru hin ýmsu álitaefni einnig rakin sem tengjast stjórnskipulegu gildi fyrirhugaðrar lagasetningar. Þar er hins vegar fátt nýtt að finna en þó ber að nefna að það er jákvætt að nú er gengist við því að kröfuréttindi njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og sérstaklega tiltekið að réttindi kröfuhafa samkvæmt skuldabréfum ÍL-sjóðs séu þríþætt og feli 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 framtíðarárvöxtunar allt til loka kröfuréttarsambandsins.“ Með vísan til þessa er því umfang réttindanna óumdeilt.

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir því að eigendur skuldabréfanna geti ekki við slit krafist bóta fyrir áætlað tjón heldur beri þeim að bíða fram að þeim tíma sem var upphaflega umsamin efndatími. Þannig beri að fresta bótauppgjöri til lokagjalddaga skuldabréfanna þrátt fyrir að tjónið liggi þá þegar fyrir. Við þessa framsetningu bótauppgjörs er eðlilega ýmislegt að athuga. Um er að ræða verðbréf sem skráð voru á markaði og gengu kaupum og sölu. Það var engin skylda lögð á kaupendur að þeim bæri að eiga bréfin út líftíma þeirra. Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir því að eigendur bréfanna gangist í nýjar fjárfestingar sem komi í stað ÍL-bréfanna og bera eigi saman hver ávöxtunin kunni að verða af þeim fjárfestingum. Í þessu samhengi skal það nefnt sem alþekkt er þ.e. að fjárfestar meta sérhverja fjárfestingu einkum m.t.t. ávöxtunar og áhættu. Það er afar örðugt að sjá það fyrir að unnt verði að

fjárfesta í ríkistryggðum skuldabréfum með sömu ávöxtun en hærri ávöxtun kallar jafnframt á aðrar tegundir fjárfestinga með meiri áhættu. Hér virðist sem nokkurs misskilnings gæti á þann veg að fjárfestar hafi hagræði af því að fá eingreiðslu krafna sinna. Eignasöfn eru sambland eigna þar sem tekið hefur verið tillit til ávöxtunar og áhættu. Ríkisskuldabréf hafa fram til þessa verið metin áhættulaus og örugg fjárfesting og ávöxtunarkrafa því lægri í samanburði við aðrar fjárfestingar sem kunna að hafa hærri væntingar um ávöxtun en því samhliða fylgt aukin áhætta.

Í því uppgjöri sem lagt er til í frumvarpsdrögunum virðist sem einhverrar villu gæti. Ef ríkið er með því að draga úr kostnaði og skuldbindingum sínum þá er það gert á kostnað einhvers annars, sem í þessu tilviki er að stærstum hluta sjóðfélagar í lífeyrissjóðum. Summa hagnaðar og taps er núll í þessum útreikningi. Þess má vænta að einhverjir muni láta á það reyna hvort slík lagasetning sem beint er að tiltekinni eign standist eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar, 72. gr. laga nr. 33/1944. Stórlega skal því dregið í efa að slík löggjöf yrði til þess fallin að draga úr óvissu varðandi skuldbindingu ríkisins líkt og áhersla hefur verið lögð á. Hætt er við því að mál muni dragast á langinn og hafa þau afleiddu áhrif að auka við kostnað ríkisins og draga úr trúverðugleika á fjárfestingarumhverfi Íslands.

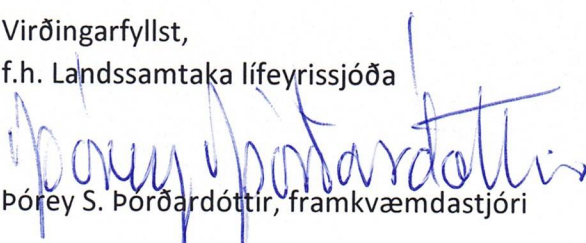
Í þessu sambandi ber að áréttta þá vel þekktu meginreglu íslensks réttar þ.e. að samningar skulu standa, *Pacta sunt servanda*. Með frumvarpsdrögunum er aðeins ætlunin að velta ábyrgð og áhættu sem hvílir á ríkinu yfir á kröfueigendur sem eru að stærstum hluta sjóðfélagar í lífeyrissjóðum. Réttindi kröfueigenda sem verða fyrir tjóni nemur sömu fjárhæð og ríkið hyggst spara sér með slitum á ÍL-sjóði.

Líkt og áður segir skal hér ekki gert lítið úr vanda ÍL-sjóðs og er því mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneytið tefli fram raunhæfri áætlun um það hvernig staðið verði við þegar gerða samninga og uppgjör þeirra skuldbindinga sem á ríkisjóði hvíla. Eigendur bréfanna eiga eðli máls samkvæmt að verða fjárhagslega eins settir og ef bréfin hefðu verið greidd á viðeigandi gjalddögum út líftíma þeirra. Er það enn sem fyrr von Landssamtaka lífeyrissjóða að áform ráðherra um slit ÍL-sjóðs verði ekki að veruleika og að þau verði dregin til baka. Nú liggur fyrir að ríkið hefur gengist við skuldbindingu sinni en ætla má langvarandi ágreinings um uppgjör verði frumvarp það sem hér er kynnt til samráðs að lögum. Þar sem ríkið hefur nú gengist við ábyrgð sinni má ætla að í því ljósi kunni að hafa skapast forsendur til viðræðna um að ljúka uppgjöri með samningum aðila og sátt allra hlutaðeigandi.

Frumvarpsdrög þessi eru ekki til þess fallin að leysa vanda ríkisins vegna fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs heldur auka tjón og skapa óvissu. Landssamtök lífeyrissjóða vilja skora á fjármála- og efnahagsráðherra að draga þessi áform sín til baka og finna farsæla leið til uppgjors við sína lánadrottna.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða


Þórey S. Þorðardóttir, framkvæmdastjóri