

Nefndarálit

um frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila.

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Fyrsti minni hluti leggst gegn því að frumvarpið verði samþykkt. Nefndinni bárust um-sagnir um málið frá ASÍ og BSRB, Hagsmunasamtökum heimilanna, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lánasjóði sveitarfélaga, Logos, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Seðlabanka Íslands auk minnisblaðs frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Skemmst er frá því að segja að allir umsagnaraðilar leggjast eindregið gegn því að frumvarpið verði samþykkt.

Í sameiginlegri umsögn ASÍ og BSRB kemur fram að heildarsamtökin leggist alfarið gegn frumvarpinu og því að stjórnvöld reyni að losa ríkissjóð undan fjárhagslegum skuldbindingum sínum með því að veða að réttindum sjóðfélaga lífeyrissjóða. Með því að slíta ÍL-sjóði verði tap samfélagsins alls af misráðnum fjármálagjöorningum ríkisstofnunar fyrir um tveimur áratugum fært af samfélaginu öllu á annan hóp, sjóðfélaga lífeyrissjóða að megninu til. Ríkið beri ábyrgð á stofnunum sínum, rekstri og fjármögnun ríkissjóðs. Það sé óheppilegt fordæmi að klúður stjórnmalamanna og stofnana ríkisins sé fært annað en þangað sem ábyrgðin liggur, hjá ríkinu sjálfu.

Í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða er áformum stjórnvalda um slit ÍL-sjóðs harðlega mótmælt og sú afstaða áréttuð að það sé engum vafa undirorpið að ríkið sé í ábyrgð fyrir skuldbindingum sjóðsins. Verði honum slitið beri að greiða kröfuhöfum sem nemur fullum efnendum. Skuldabréfin séu kröfuréttarlegar eignir sem njóti sem slíkar bæði verndar skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur lagagildi á Íslandi. Það liggja í hlutarins eðli að sú fjárhæð sem ríkið hyggst spara sér með slitum á ÍL-sjóði baki öðrum tjón, að mestu lífeyrisþegum. Framsetning frumvarpsins að því er varðar mat á bótakröfum og uppgjöri bóta skv. 7. gr. sé með þeim hætti að líklegt sé að vörsluaðilum réttinda sjóðfélaga verði skylt að láta á það reyna hvort sú útfærsla á bótauppgjöri sem þar er sett fram standist grundvallarreglur íslensks stjórnskipunararréttar, svo sem 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í umsögn Lánasjóðs sveitarfélaga (LS) segir að lengi hafi verið gert ráð fyrir því í lögum að opinberir aðilar, sem njóta ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga, verði ekki teknir til gjaldþrotaskipta nema lög mæli sérstaklega fyrir um það, sbr. 3. mgr. 5. gr. gjaldþrotalaga, nr. 21/1991. Þannig hafi verið gengið út frá því að aðilar sem njóta stuðnings ríkis eða sveitarfélaga verði almennt ekki ógjaldfærir og muni standa skil á skuldbindingum sínum. Á þeim grunni hafi stofnanir og fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga almennt notið hagstæðari lánskjara en annars myndu bjóðast. Með frumvarpinu verði þessu rótgróna ábyrgðarfyrirkomulagi kollvarpað. Að mati LS standa hagkvæmnisrök ekki til slíkrar umbyltingar, auk þess sem ekki hafi verið nefnd dæmi um sambærilega löggjöf í nágrennalöndunum. LS telji að hið sérstaka fyrirkomulag, sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, muni valda óvissu og leiða til lakari lánskjara fyrir

opinbera aðila. Þannig sé einsýnt að afleiðing samþykktar frumvarpsins verði áhættuálag á lánskjör slíkra aðila vegna möguleika á gjaldþroti.

Lögmannsþjónustan Logos sendi inn umsögn fyrir hönd fjölda lífeyrissjóða. Í henni kemur fram að slit ÍL-sjóðs á grundvelli ákvæða frumvarpsins myndu, hvað sem líður almennum búningi þess á ytra borði, í reynd fela í sér sértækt og íþyngjandi inngrip í samningssamband kröfuhafa og ÍL-sjóðs þar sem kröfuréttindin séu sem stendur skýr og óskilyrt. Það sé því veruleg hætt á því að það yrði ekki talið samrýmast stjórnarskrá að beita reglum frumvarpsins til slita á ÍL-sjóði. Þá hefði gjaldfelling skuldabréfa ÍL-sjóðs við slitin í för með sér tjón fyrir kröfuhafa. Bótaregla 7. gr. frumvarpsins breyti ekki þeirri niðurstöðu að slit ÍL-sjóðs feli í sér eignarnám eða bótaskylda skerðingu eignarréttar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ef ekki yrði talið að sértækt eðli inngripsins bryti sem slíkt í bága við stjórnarskrá yrði því samt sem áður að meta hvort slit ÍL-sjóðs, á grundvelli ákvæða frumvarpsins, fullnægðu þeim form- og efniskröfum sem leiðir af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um fullnægjandi lagafyrirmæli, um almenningsþörf og að fullt verð kæmi fyrir það tjón sem kröfuhafar yrðu fyrir vegna slitanna. Í umsögninni kemur jafnframt fram að einnig leiki hætt á því að hin óvenjulega útfærsla á uppgjori bóta sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu myndi við slit á ÍL-sjóði ekki fullnægja þeim kröfum sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um skýrleika lagaheimilda og meðalhófsreglu. Áskilnaður frumvarpsins um virkar aðgerðir kröfuhafa til að takmarka tjón sitt kunni í tilviki kröfuhafa ÍL-sjóðs að skapa tiltekna óvissu um val á þeim aðgerðum og fjárfestingarkostum sem þeim eru tiltækir svo að uppfyllt sé það skilyrði laganna. Með þessu fyrirkomulagi sé auk þess hætt við því að ekki verði gætt að því að viðhalda því jafnvægi á milli einkahagsmuna og almannahagsmuna sem liggur til grundvallar þeirri eignarréttarvernd sem tryggð er með ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Í þriðja lagi sé vandséð að þau markmið sem stefnt er að með frumvarpinu fullnægi þeim kröfum sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf komi til slita á ÍL-sjóði. Að lokum er ítrekað í umsögn Logos að slitameðferð ÍL-sjóðs á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í frumvarpinu væri afar misráðin og myndi stríða gegn yfirlýstum markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra í tengslum við málið. Þá fæli uppgjör við lífeyrissjóðina samkvæmt reglum frumvarpsins í sér brot gegn stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu og myndi óhjákvæmilega leiða til langvinnra ágreiningsmála fyrir dómstólum milli lífeyrissjóða í landinu og íslenska ríkisins.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er lýst yfir verulegri óánægju með frumvarpið og að ekki hafi verið tekið tillit til ábendinga sambandsins sem og fjölda annarra aðila frá því að frumvarpið var birt í samráðsgátt og þar til það var lagt fram á Alþingi. Almennt hafi verið gott og þétt samstarf milli sambandsins og einstakra ráðuneyta um löggjöf sem hafi áhrif á hagsmuni sveitarfélaga en svo hafi ekki verið í þessu tilfelli. Að mati sambandsins mun frumvarpið, verði það samþykkt, valda óvissu um ábyrgð sveitarfélaga þar sem gildisvið frumvarpsins er óljóst ásamt því að valda neikvæðum fjárhagslegum áhrifum á láns hæfi og lánskjör stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga, sérstaklega í ljósi aðstöðumunar ríkis og sveitarfélaga varðandi sjálfskuldarábyrgð.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur fram að hætt sé við því að frumvarpið stuðli ekki að því markmiði að eyða óvissu úr rekstri ríkissjóðs þegar fram í sækir vegna þeirra mörgu lagalegu ágreiningsefna sem uppi eru. Verði lyktir ÍL-sjóðsmálsins þær að upphaflegir skilmálar skuldabréfanna verði ekki efndir mun það að líkindum leiða til þess að málið verði borið undir dómstóla. Mörg lögfræðileg ágreiningsefni eru óútkljáð og ætla má að málaferli

getið staðið yfir svo árum skipti, sem geti eftir atvikum haft í för með sér að veruleg skuldbinding falli á ríkissjóð þegar fram í sækir, jafnvel meiri að umfangi en sú sem blasir við að óbreyttu í dag. Standi vilji ríkissjóðs til þess að takmarka fjárhagslega áhættu sína hvetja samtökin til þess að leitað verði yfstrustu leiða til að ná sátt í máli ÍL-sjóðs með samningum við kröfuhafa, fremur en að fara leið lagasetningar.

Fyrsti minni hluti leggst því alfarið gegn því að frumvarpið verði samþykkt. Óumdeilt er að aðdraganda málsins megi rekja til bágrar fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs og þó svo að frumvarp það sem hér er til umfjöllunar feli að nafninu til í sér almenna lagasetningu sem geymi almennar reglur um ógjaldfæra opinbera aðila þá er öllum ljóst að meginmarkmið frumvarpsins er að „leysa“ þá stöðu sem upp er komin vegna bágrar fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs á grundvelli hugmynda sem fyrrverandi fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, kynnti á blaðamannafundi í október 2022 og átti að spara ríkissjóði 150 milljarða. Sú hugmynd gengur út á að lífeyrisþegar landsins greiði fyrir hagstjórnarmistök ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks frá árinu 2003. Slit ÍL-sjóðs á grundvelli ákvæða frumvarpsins og gjaldfelling skuldabréfa sjóðsins munu hafa í för með sér tjón fyrir kröfuhafa, lífeyrissjóði og að endingu lífeyrisþega, launafólk á Íslandi. Af framangreindum umsögnum er ljóst að veruleg óvissa ríkir um hvort ákvæði frumvarpsins uppfylli skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Þá hefur ekki verið metið hvaða áhrif frumvarpið kunni að hafa á fjármálastöðugleika á Íslandi og orðsporsáhættu fyrir landið en leiða má líkur að því að áhrifin verði töluverð. Verði ÍL-sjóði slitíð á grunni ákvæða frumvarps þessa er ljóst að íslenska ríkið á yfir höfði sér kostnaðarsamar og tímafrekar málshöfðanir sem leiða munu til enn meiri óvissu og þar með ógna fjármálastöðugleika. Verst eru þó áhrifin á lífeyrisþega, almenning í landinu sem tapa mun hluta lífeyrisréttinda sinna.

Með vísan til framangreinds leggst 1. minni hluti gegn samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 29. maí 2024.

Oddný G. Harðardóttir.