



ÍL-sjóður

Kynning á helstu niðurstöðum
lögfræðialits LOGOS

23. nóvember 2022

Hjördís Halldórsdóttir, hrl.

Óttar Pálsson, hrl.

Þórólfur Jónsson, hrl.

LOGOS

Efnistöð álit

1. Inngangur
2. Bakgrunnur og helstu málsatvik
3. Efnaskyldur ÍL-sjóðs og vanefndaúrræði skuldabréfaeigenda
4. Stjórnarsýsluleg staða ÍL-sjóðs
5. Greiðsluskylda íslenska ríkisins
6. Stæðist fyrirhuguð lagasetning ákvæði stjórnarskrár?
7. Samandregnar niðurstöður

Efndaskyldur og vanefndaúrræði

- Aðalskylda ÍL-sjóðs er greiðsla afborgana og vaxta eftir skilmálum bréfanna
- Hraðari niðurgreiðsla eða uppgreiðsla fyrir gjalddaga óheimil
 - Meginregla íslensks kröfuréttar: aðeins heimilt sé **ótvírætt** um það samið
 - Ekki gert ráð fyrir í skilmálum skuldabréfanna
 - Skuldabréfaeigendur gætu hafnað slíkum greiðslum, synjað þeim viðtöku
- Heimild til eindögunar (gjaldfellingar)
 - Sérhverjum skuldabréfaeigenda virðist heimilt að gjaldfella **eigin kröfur** við vanefnd á greiðsluskyldumsjóðsins
 - Um er að ræða **heimild** sem krefst tilkynningar af hálfu skuldabréfaeigenda, gjaldfelling gerist **ekki sjálfkrafa**

Stjórnsýsluleg staða ÍL-sjóðs

- Í upphafi var Íbúðalánasjóður sjálfstæð ríkisstofnun, sem laut sjálfstæðri stjórn og hafði sjálfstæðan fjárhag
- Árið 2019 var Íbúðalánasjóði skipt upp með lögum. Það sem eftir stendur af sjóðnum er sú eining sem nú heitir **ÍL-sjóður**. Sú eining er stjórnsýslulega annars eðlis en Íbúðalánasjóður var áður
- Lögin fela fjármála- og efnahagsráðherra **yfirstjórn** ÍL-sjóðs
- Ráðherrann hefur einnig **yfirumsjón** með verkefnum sjóðsins og fer með **daglega stjórn** hans, þ.m.t. úrvinnslu eigna og skulda
- Að okkar áliti er ÍL-sjóður **ekki sérstök stofnun** heldur verkefni sem er á borði ráðherra og **hluti af ráðuneyti** hans
- Af því leiðir að líta ber á **íslenska ríkið** sem skuldara samkvæmt skuldabréfunum fremur en ábyrgðarmann

Bein eigendaábyrgð íslenska ríkisins

- Ef ekki yrði fallist á að íslenska ríkið beri beina efndaskyldu samkvæmt skuldabréfunum, þá hvað?
- Í skilmálum skuldabréfanna og útboðslýsingu sem útbúin var og birt í tengslum við útgáfu þeirra er lýst þeirri **ábyrgð** sem **íslenska ríkið** ber á efndum skuldabréfanna
 - Vísað til óskráðrar reglu þess efnis íslenska ríkið beri ábyrgð á skuldbindingum stofnana sinna, nema sú ábyrgð sé takmörkuð með lögum, sk. **eigendaábyrgð ríkisins**
 - Þessi óskráða regla er grundvöllur ríkisábyrgðar ÍL-sjóðs
- Eigendaábyrgð ríkisins hefur verið talin annað hvort **bein** eða **óbein**
 - Samsvarar að einhverju leyti sjálfskuldarábyrgð (bein eigendaábyrgð) eða einfaldri ábyrgð (óbein eigendaábyrgð)
- Gild rök hníga að því að við mat þess hvort eigendaábyrgð ríkisins teljist bein eða óbein verði horft til **stjórnsýslulegrar stöðu** eða sjálfstæðis stofnunar eða ríkiseiningar hvað **fjárhagsmálefni** varðar
- Í ljósi stjórnsýslulegrar stöðu ÍL-sjóðs og aðkomu ráðherra að fjárhagslegum málefnum sjóðsins ber að okkar áliti að líta svo á að ríkissjóður beri **beina eigendaábyrgð** á öllum skuldbindingum ÍL-sjóðs

Dráttarvextir

- Gera verður ráð fyrir að kröfur á hendur ÍL-sjóði myndu falla í gjalddaga við slitameðferð/gjaldþrotaskipti sjóðsins
- Dráttarvextir myndu reiknast af gjaldfelldri skuld frá þeim tíma
- Óljóst er hvort ábyrgðarmaður samkvæmt **kröfuábyrgð**, sem byggir á samningi og er bundinn við ákveðnar kröfur, beri ábyrgð á dráttarvöxtum sem falla á kröfuna
- **Eigendaábyrgð ríkisins** er hins vegar annars eðlis og hvorki byggð á samningi né bundin við ákveðnar kröfur heldur nær hún til **allra skuldbindinga** viðkomandi stofnunar, hvaða nafni sem nefnast
- Því er það okkar álit að eigendaábyrgð ríkisins á skuldbindingum ÍL-sjóðs **nái einnig til dráttarvaxta** sem til falla. Gildir einu í þeim efnum hvort ábyrgðin er bein eða óbein
- Líkur eru því fyrir að ríkinu yrði gert að greiða dráttarvexti af gjaldfallinni skuld ÍL-sjóðs frá þeim tíma sem sjóðurinn yrði tekinn til gjaldþrotaskipta, eða í síðasta lagi mánuði eftir að ríkið er krafð um greiðslu

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Þau kröfuréttindi sem skuldabréfin veita eru eignarréttindi og njóta sem slík verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár
- Sama á við um kröfu á grundvelli ábyrgðar ríkissjóðs, að því marki sem við á
 - Eignarrétturinn er friðhelgur og engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og **fullt verð komi fyrir**
- Eignir á borð við kröfuréttindi njóta einnig verndar samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Löggjafanum er talið heimilt að setja eignarréttindum ýmsar takmarkanir, án þess að það hafi bótaskyldu í för með sér, á grundvelli 2. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um löggjafarvaldið
 - Þá er rætt um almennar takmarkanir eignarréttarins (en ekki eignarnám)
 - Þær þurfa þá að vera **almennar**, byggðar á skýrri **lagaheimild** og til þess fallnar að ná **málefnalegum markmiðum**. Þá þarf **nauðsyn** að hafa borið til beitingar takmörkunar til að ná markmiðum laganna og ekki má vera unnt að ná þeim með **minna íþyngjandi móti**

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Með lagasetningunni yrði tekinn af skuldabréfaeigendum rétturinn til að ákveða hvort og hvenær krafan verði gjaldfelld
 - Lagasetningin snýr þannig í reynd að ráðstöfunarrétti, sem er hluti þess sem eignarrétturinn stendur til
- Skuldabréfaeigendur yrðu af vaxtagreiðslum til framtíðar sem og verðbótum
 - Lagasetningin þýðir þannig að skuldabréfaeigendur fá minna greitt og í reynd verður þannig skerðing á eign skuldabréfaeigenda

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Þetta inngrip hefur frekar yfirbragð eignarnáms en almennra takmarkana eignaréttinda
 - Fordæmalaus lagasetning, sem skerðir skýrt afmörkuð kröfuréttindi
 - Horfa þarf til þess hvort inngrip hafi **raunveruleg** áhrif á eignarréttindi eða aðeins hugsanleg og hversu **fyrirsjáanlegar breytingar á reglum** um þau eru
 - Ríkið öðlast fjárhagslegan ávinning eða hagræði á kostnað skuldabréfaeigenda
 - Ekki áskilið að aðilaskipti verði að tiltekinni eign svo um eignarnám sé að ræða
 - Sambærilegt að einhverju leyti og þegar ekki er unnt að nýta eign, en gengur þó lengra sbr. ávinningur/hagræði
 - Kemur ekki eins niður á öllum eignum sem hafa samstöðu
 - Varðar það ekki hvort almenn takmörkun bitni á einum eða fleiri aðilum, eins og getur gerst
 - Þá er lagasetningin alltaf almenn, þó hún hitti jafnvel bara einn fyrir
 - Kemur einungis niður á ákveðnum eignum skv. yfirlýstum tilgangi lagasetningarinnar

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Almennt verða kröfuréttindi ekki skert án bóta með afturvirkri, íþyngjandi löggjöf
- Tengist réttmætum væntingum, sem hafa þýðingu hér
 - Ber hins vegar á misskilningi um til hvers þær standa. Varðar ekki væntingar um fjármögnun ÍL-sjóðs
 - MDE hefur skýrt réttmætar væntingar svo að væntingarnar séu ekki hluti af eða nátengdar kröfunni sem um ræðir. Heldur að krafan sjálf sé eign og **hinar réttmætu væntingar eiganda lúti að því hvernig farið verður með hana**. Lykilatriði hér er því að komast að því hvort krafa sé nægjanlega stofnuð og enn fremur að hún sé framfylgjanleg að lögum: þá hefur eigandinn réttmætar væntingar til þess að farið verði með kröfuna **í samræmi við þær réttarreglur sem um hana gilda**
 - Réttarreglur hafa ekki staðið til þess að unnt sé að ljúka þessum kröfuréttindum fyrir tilstilli gjaldþrotaskiptameðferðar

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Rangt að horfa til óvirka lífeyrisréttinda til samanburðar
 - Kröfuréttindi skv. skuldabréfi eru í hendi frá stofnun kröfunnar
 - Óvirk lífeyrisréttindi háð óvissu sem ræðst bæði af mögulegum breytingum á reglum um ávinnslu réttinda og stöðu sjóðs þegar kemur að útgreiðslu
- Jafnvel rangt að bera saman við virk lífeyrissréttindi þar sem þau má skerða vegna sérstakra skuldbindinga lífeyrissjóða

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Samanburður við *Neyðarlagamálið*
 - Snýr að kröfuréttindum og nauðsyn lagasetningar um þau á grundvelli almannaþarfar og því eðlilegt að horfa til hans
 - Hins vegar er nokkuð ljóst að hann stendur gegn því að skilyrði um almannaþörf yrði talið uppfyllt í tilviki ÍL-sjóðs
 - Umskipti komu fram snögg og af fullum þunga á nokkrum dögum – stórfelld hætta ógnaði tilvist alls samfélagsins
 - Mikill og fordæmalaus vandi og játa varð löggjafanum svigrúm til að bregðast við flóknu og hættulegu ástandi – markmið um starfhæft kerfi og að stöðva bankaáhlaup
 - Margoft áður búið að breyta réttindaröð við gjaldþrotaskipti
 - Ákveðið með almennum hætti hvernig henni skyldi skipað til framtíðar, um öll fjármálafyrirtæki

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Þeir 150 milljarðar króna sem ríkissjóður telur sig vera að spara nema um 4,65% af vergri landsframleiðslu miðað við lok ársins 2021 en ekki tvöfaldri landsframleiðslu eins og átti við um innstæður í september 2008
- Ekkert skyndilegt að gerast heldur er staðan afleiðing af ákvörðunum ríkisins yfir lengri tíma
- Hingað til hafa opinberar stofnanir með ríkisábyrgð ekki verið settar í þrot með þessum afleiðingum
- Horfir öðruvísi við með að breyta réttindaröð því þá liggur áður fyrir að viðkomandi aðili getur orðið gjaldþrota, með tilheyrandi óvissu um heimtur
- Sértek löggjöf skv. yfirlýstum tilgangi hennar

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnskrár?

- Könnuðum hvort sambærilegt hefði verið gert í 17 helstu ríkjum Evrópu en engin dæmi fundust
- Hins vegar hefur MDE fjallað um það þegar Grikkland beitti lagasetningarvaldi sínu til að minnka eigin skuldir, sbr. *Mamatas o.fl. gegn Grikklandi*
 - Skerðing skuldabréfa um rúmlega 50% að nafnvirði og það taldist íhlutun í friðhelgi eignarréttar
 - Hins vegar þurfti að líta til erfiðrar stöðu í kjölfar efnahagshrunsins. Tryggja bar fjárhagslegan stöðugleika
 - Miðað við ástandið var ólíklegt að Grikkland gæti staðið við upphaflegar skuldbindingar
 - Hefðu orðið að engu ef ekki hefði verið gripið til aðgerða

Stæðist lagasetning ákvæði stjórnarskrár?

- Niðurstaðan er sú að lagasetningin myndi ekki standast kröfur stjórnarskrár
 - Færi einnig í bága við mannréttindasáttmála Evrópu
 - Slíkt getur leitt til bótaskyldu ríkissjóðs gagnvart skuldabréfaeigendum



Lögmannsþjónusta síðan 1907

LOGOS