

Minnisblað

13. desember 2023

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis
Frá: Landssamtökum lífeyrissjóða (LL)

Sent á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Efni: Lagaleg álitamál er varða eftirgjöf vaxta- og verðbóta íbúðalána í Grindavík

I. Aðdragandi

Beiðni barst þann 30. nóvember sl. frá efnahags- og viðskiptanefnd um minnisblað þar sem reifuð yrðu lagaleg atriði sem snúa að lífeyrissjóðum með tilliti til eftirgjafar vaxta og verðbóta vegna íbúðalána Grindvíkinga. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um greiðsluskjól sem nú þegar hefur verið veitt til Grindvíkinga og að lokum að LL upplýsi nefndina ef og þegar frekari lausnir verða ákveðnar af hálfu lífeyrissjóða.

Rétt þykir að nefna það hér í upphafi að á vegum LL hafa aðeins átt sér stað umræður og greining á þeirri lagalegu stöðu og þeim heimildum sem sjóðirnir kunna að hafa til að koma til móts við Grindvíkinga. Hér ber að líta til þess að ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 taka til samræmdra aðgerða ef til þeirra kæmi. Á þessu stigi hefur ekkert verið ákveðið um hvort unnið verði að gerð samkomulags með aðkomu LL um það hvernig staðið skuli að því verkefni að koma til móts við Grindvíkinga sem standa frammi fyrir mikilli óvissu.

Lífeyrissjóðir brugðust skjótt við eftir rýmingu Grindavíkur 10. nóvember sl. og veittu svokallað greiðsluskjól þar sem unnt er að óska eftir fresti á afborgunum, vöxtum og verðbótum sjóðfélagalána en ekki er um að ræða eftirgjöf krafna. Hvernig málum hefur verið hagað hefur alfarið verið á hendi viðkomandi lífeyrissjóðs án aðkomu LL.

Fyrir liggur að Arion banki, Íslandsbanki og Landsbankinn, í samvinnu við Samtök fjármálafyrirtækja (SFF), hafa gert með sér samkomulag um að fella niður vexti og verðbætur af íbúðalánum Grindvíkinga í þrjá mánuði. Samkomulag þetta hefur verið kynnt sem liður í heildstæðri úrlausn fyrir Grindvíkinga, með aðkomu stjórnvalda og fleiri aðila. Þetta samkomulag viðskiptabankanna þriggja hefur óhjákvæmilega beint sjónum að lífeyrissjóðum um það hvort þeir komi ekki til með að gera hið sama og fella niður vexti og verðbætur af sjóðfélagalánum Grindvíkinga og þá sem almenna aðgerð. Áður en til þess kæmi að vinna að samkomulagi sjóðanna s.s. um niðurfellingu vaxta og verðbóta þurfti að greina lagalega stöðu sjóðanna og þá einkum út frá umboðsskyldu þeirra sem vörsluaðila lífeyrissparnaðar almennings.

Á vegum LL og einstakra lífeyrissjóða hefur verið unnið að því að meta hvort og þá hvaða leiðir gætu mögulega verið færar í þessum efnum.

II. Lagaleg álitamál – eignaréttarvernd lífeyrisréttinda

Við mat á heimildum sjóðstjórna lífeyrissjóða til ákvörðunar á eftirgjöf vaxta og verðbóta á sjóðfélagalánum sem almennri aðgerð ber að meta það hlutverk sem lífeyrissjóðir hafa og stjórnskipulega stöðu þeirra.

Lífeyrissjóðir eiga rót sína að rekja til samninga aðila vinnumarkaðarins, þar sem samið er um skyldutryggingakerfi lífeyris. Þannig segir í 1. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 (Íslj.), að skyldutrygging lífeyrisréttinda feli í sér skyldu til aðildar að lífeyrissjóði og til greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs og eftir atvikum til annarra aðila samkvæmt samningi um viðbótartryggingavernd.

Öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs. Lögbundið lágmarksiðgjald er nú 15,5%, sbr. 2. gr. laganna.

Lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum eru eignaréttarvarin skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrá og 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur lagagildi á Íslandi. Sú stjórnskipulega staða lífeyrissjóða setur enn ríkari skyldur á þá til að rækja hlutverk sitt af kostgæfni og setur að sama skapi takmörk á heimildir löggjafans til að skylda lífeyrissjóði til að veita fé til annars en að ávaxta fé sjóðfélaga sem ætlað er til greiðslu lífeyris. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár hljóðar svo: „*Eignarétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.*“

Ákvæði Íslj. byggja á þeim grunni að eignum sjóðfélaga er ætlað ákveðið hlutverk til framfærslu en annað ekki. Þannig er í 20. gr. Íslj. tiltekið að starfsemi lífeyrissjóða skuli lúta að móttöku, varðveislu og ávöxtun iðgjalda og greiðslu lífeyris. Í 2. mgr. 20. gr. segir að lífeyrissjóður skuli ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til að ná þeim tilgangi er um ræðir í 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. þessarar greinar. Lífeyrissjóði er ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi. Með lögum nr. 113/2016 var sérstök heimild veitt fyrir lífeyrissjóði til greiðslu til starfsendurhæfingarsjóða og þau framlög metin sem svo að þau samræmdust tilgangi 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 20. gr. laganna. Það að löggjafinn hafi talið sér skylt að kveða sérstaklega á um að slík framlög samrýmdust tilgangi 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 20. gr., þó tilgangur slíkra framlaga hafi m.a. verið að lækka örorkubyrði lífeyrissjóða, sýnir að einhverju leyti hversu afmarkað löggjafinn telur að túlka eigi tilgang 20. gr. laganna.

Stjórn lífeyrissjóðs ber ábyrgð á að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir sjóðsins, sbr. nánar 29. gr. Íslj. Stjórninni ber jafnframt að móta fjárfestingastefnu lífeyrissjóðsins, sbr. nánari ákvæði laganna og er það meginregla að lífeyrissjóður skuli hafa hagsmuni sjóðfélaga að leiðarljósi. Taki stjórn lífeyrissjóðs ákvörðun um almenna eftirgjöf kröfuréttinda væri með slíkri ákvörðun verið að ráðstafa lífeyrisréttindum sjóðfélaganna til

annars en greiðslu lífeyris. Slíkar ákvarðanir hefðu bein áhrif á réttindi sjóðfélaganna og þar með greiðslu lífeyris. Lífeyrissjóðum má jafna við verðbréfasjóði sem eigi væri heimilt að gefa eftir eignir sem þeir varsla fyrir ákveðna einstaklinga. Sömu lögmál gilda um lífeyrissjóði sem varsla fé sinna sjóðfélaga.

Það er afar mikilvægt að sjóðstjórnir fái ráðrúm til að meta þær heimildir sjálfstætt sem þær kunna að hafa til að bregðast við í því máli sem hér er til umfjöllunar en í því sambandi er vert að vísa í grein eftir Ragnhildi Helgadóttur, Stjórnskipun og meðferð á fé lífeyrissjóða, en þar segir m.a.:

„Það er auðvelt að setja sig í þau spor að stjórnarmenn, sem hafa mikið saman við ríkið að sækja bæði við samningaborðið og í öðrum stjórnnum, falli í þá gryfju að vilja styðja við brýn samfélagsleg málefni, einnig í störfum sínum sem stjórnarmenn í lífeyrissjóði. Eins og lýst var hafa hins vegar öll frávík frá því að lífeyrissjóðir eigi að miða að því einu að tryggja sjóðfélögum í viðkomandi sjóði sem best réttindi afleiðingar. Hér skiptir því máli að stjórnarmenn í lífeyrissjóðum einbeiti sér að réttindum sjóðfélaga og öðru ekki. Almennum samfélagslegum hagsbótum verða menn að vinna að með öðrum hætti.“

Jafnvel þó að vilji landsmanna til að koma til móts við Grindvíkinga sem standa frammi fyrir skyndilegum erfiðleikum vegna óvæntra náttúruhamfara sé mikill þá er sjóðstjórnnum lífeyrissjóða sá vandi á höndum að starfsemi þeirra er lögbundin og heimildir þeirra afmarkaðar samkvæmt þeim. Lagaleg rýni á stöðunni liggur fyrir og eru niðurstöðurnar á þann veg að lífeyrissjóðum sé ekki heimilt að fella niður vexti og verðbætur af sjóðfélagalánum sem hluta af almennri aðgerð og þá án mats á stöðu einstakra lántakenda, m.a. með vísan til framangreindrar 20. gr. Ísjl. Sjá í þessu samhengi m.a. meðfylgjandi álitsgerð LEX-lögmánsstofu, dags. 11.12.2023.