

Alþingi,
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík 21. maí 2016.

Efni: Umsögn um þingskjal 1314 — 777. mál. Frumvarp til laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum.

Umsögn þessi er rituð fyrir hönd umbjóðenda okkar, *Eaton Vance Corp.* og *Autonomy Capital LP* á Íslandi. Um að ræða alþjóðleg fjárfestingafyrirtæki með höfuðstöðvar í Bandaríkjunum og hafa báðir umbjóðendur okkar staðið í umfangsmiklum fjárfestingum á Íslandi í gegnum ýmis dóttur- og hlutdeildarfélög sín um langt árabíl. Þá er rétt að geta þess að að baki fjárfestingum umbjóðenda okkar standa almennir fjárfestar, s.s. eftirlauna- eða lífeyrissjóðir, háskóla- og góðgerðarsjóðir auk einstaklinga.

Rétt er að geta þess í upphafi að í ljósi þess að frumvarpið var gert opinbert eftir lokun fjármáلامarkaða í gær hefur gefist mjög skammur tími til þess að skoða frumvarpið og meta áhrif ákvæða þess. Hér verða þó gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins eins og aðstæður leyfa. Fyrir hönd umbjóðenda okkar áskiljum við okkur rétt til þess að koma að frekari athugasemdum síðar, hvort heldur er við þinglega meðferð eða fyrir dómstólum.

Þörf aðgerða órökstudd

Ástæða er til þess að benda á að í skýringum með frumvarpinu er ekki með rökstuddum hætti gerð grein fyrir því hvers vegna er þörf aðgerða af þeim toga sem boðaðar eru með frumvarpi þessu. Rétt er að skýra þetta nánar. Í frumvarpinu er því slegið föstu að fjármunir þeir sem nú eru í fyrsta skipti skilgreindir sem aflandskrónur hafi það séreðli umfram aðrar krónur að vera kvikar og vilja leita útgöngu úr íslensku hagkerfi í einu vetfangi. Ekki liggja fyrir neinar hag- eða fjármálafræðilegar greiningar á gildi þessarar fullyrðingar. Í frumvarpinu eru lagðar til margháttáðar skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum umbjóðenda okkar án þess að sýnt hafi verið fram á þörf eða réttlætingu til að gera slíkt. Undanfarna mánuði hafa umbjóðendur okkar lagt umtalsverða vinnu og fjármuni í að koma á framfæri við hlutaðeigandi stjórnvöld ýmsum mótuðum tillögum um lausn málsins sem tryggir bæði stöðugleika, eru Íslandi til hagsbóta og til þess fallnar að leysa vandann án ágreinings. Hafa umbjóðendur okkar m.a. átt fundi með fulltrúum stjórnvalda og stýrihópi um afnám fjármagnshafna en miðað við svör, eða öllu heldur skort á efnislegum svörum, er ekki að sjá að vilji sé til lausnar á málinu á þeim nótum sem umbjóðendur okkar hafa lagt til. Sætir það furðu miðað við inntak þeirra tillagna sem umbjóðendur okkar hafa staðið að.

Efnahagshorfur á Íslandi eru góðar og umbjóðendur okkar, líkt og á við um marga aðra erlenda fjárfesta, vilja fjárfesta til framtíðar.

- Undirliggjandi jákvæður viðskiptajöfnuður nam 108 ma. kr. á árinu eða sem nemur 4,9% af VLF,
- Hagvöxtur á árinu 2015 var yfir 4% og áætla stjórnvöld að hann verði um 4,5% á árinu 2016 og 4% árinu 2017, samkvæmt nýjasta hefti *Peningamála* riti Seðlabankans,
- Hrein erlend skuldastaða Íslands er sjálfbær en seðlabankastjóri sagði í ræðu á aðalfundi bankans að hún væri um 14.5% í árslok 2015¹.
- Óskuldsettur gjaldeyrisforði Seðlabankans nemur nú um 400 ma. kr. eða um 20% af VLF,
- Hlutfall gjaldeyrisforðans m.v. skammtímaskuldir þjóðarbúsins var 138% í árslok 2015 en krónueignir erlendra aðila eru taldar með skammtímaskuldum, þ.e.a.s. þær skuldir sem koma til greiðslu innan 12 mánaða.

Í ljósi framanritaðs er ljóst að þær aðgerðir sem boðaðar eru í frumvarpinu verða ekki réttlættar með vísan til efnahagslegrar nauðsynjar eða með vísan til neyðarsjónarmiða.

Umbjóðendur okkar hafa vilja til þess að fjárfesta til framtíðar á Íslandi og hafa komið fram með lausnir og tillögur sem hafa ekki áhrif á greiðslujöfnuð Íslands og gera jafnframt innlendum fjárfestum kleift að fjárfesta erlendis, þ.e.a.s. kaupa erlendan gjaldeyri fyrir krónur. Tillögurnar hafa falið í sér að „aflandskrónuvandinn“ yrði leystur á löngum tíma þar sem afsláttur á krónueignum yrði umtalsverður.

Umbjóðendur okkar hafa einnig sýnt vilja sinn til fjárfestinga á Íslandi til lengri tíma m.a. með því að sækja um undanþágu til fjárfestinga í ríkisbréfum með gjalddaga á árinu 2020. Þá hafa einnig verið settar fram hugmyndir sem lúta að fjármögnum ríkissjóðs í erlendir mynt til allt að 10 ára.

¹ Úr ræðu Más Guðmundssonar á aðalfundi Seðlabanka Íslands

„Á síðustu misserum hafa orðið mikil umskipti varðandi hreinar erlendar skuldir íslensku þjóðarinnar. Nýlega voru birtar fréttir af því að þær hefðu verið 141/2% af landsframleiðslu í lok síðasta árs og að fara þurfi aftur til sildaráranna á sjöunda áratug síðustu aldar til að finna dæmi um sambærilega skuldastöðu. Þetta vakti væntanlega meiri athygli en ella fyrir þá sök að mæling hreinu skuldastöðunnar samkvæmt alþjóðlegum stöðlum var nær þrjár og hálf landsframleiðsla ársfjórðunginn á undan. Sú tala var hins vegar ákaflega villandi því að í henni voru taldar með á fullu verði allar skuldir slitabúa föllnu bankanna sem löngu var ljóst að yrðu ekki greiddar nema að hluta. Af þeim sökum hafði Seðlabankinn í uppgjörum sínum birt það sem kallað var undirliggjandi erlend staða þar sem horft var í gegnum væntanlegt uppgjör slitabúanna. Á þann mælikvarða námu hreinar skuldir þjóðarbúsins rúmlega þriðjungji af landsframleiðslu í lok þriðja ársfjórðungs í fyrra og höfðu lækkað um tæpa eina landsframleiðslu frá árslokum 2008. Nærri 40% af þeirri lækkun má rekja til viðskiptaafgangs og hagvaxtar á tímabilinu en afganginn til greiðslufalls og endurskipulagningar skulda og fleiri þátta. Lækkun skuldahlutfallsins á síðasta fjórðungi í fyrra úr 35% af landsframleiðslu í 141/2% má að langstærstum hluta rekja til uppgjöra slitabúa á grundvelli stöðugleikaskilyrða. Eins og heyrna má á því sem ég hef nú sagt er staða efnahagsmála hér á landi sannarlega góð. Ef lítið er á fyrirliggjandi spár eru efnahagshorfur einnig nokkuð góðar. Samkvæmt spá Seðlabankans frá því í febrúar verður hagvöxtur mikill á þessu ári og yfir sögulegu meðaltali næstu tvö árin þar á eftir.“

Skerðing eignarréttar

Umbjóðendur okkar eru þeirrar skoðunar að með ákvæðum frumvarpsins sé brotið gegn eignarrétti þeirra, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, með bótaskyldum hætti og vísa sérstaklega til eftirfarandi sjónarmiða á þessu stigi málsins.

Í fyrsta lagi er bent á að sú eignarskerðing sem í frumvarpinu fellst getur á engan hátt talist almenn í þeim skilningi að hún nái til allra sem eins er ástatt um og flokkist þannig til þeirra skerðinga sem leiði ekki til bótaskyldu. Með frumvarpinu er í fyrsta sinn sett fram skilgreining á hugtakinu *aflandskrónur*. Í almennum athugasemdum að baki frumvarpinu segir svo um hugtakið: *Um er að ræða eignir í eigu eða vörslu erlendra aðila sem eru líklegir til þess að leita útgöngu við losun fjármagnshafta með neikvæðum áhrifum á gengi íslensku krónunnar*. Af þessu tilefni er bent á að umbjóðendur okkar hafa nú þegar lýst því yfir við stjórnvöld að þeir vilja halda áfram fjárfestingum sínum á Íslandi og hafa sýnt þann vilja í orðum og verkum. Umbjóðendur okkar fá þannig ekki séð að þeir verði settir í sama flokk og aðrir „aflandskrónueigendur“ sem óska útgöngu við losun fjármagnshafta. Með öðrum orðum telja umbjóðendur okkar að staða þeirra sé sú sama og innlendra fjárfesta í þessu samhengi.

Í öðru lagi eru umbjóðendur okkar þeirrar skoðunar að með frumvarpinu sé ekki leitt í ljós að sérstakar aðstæður knýi á um þær aðgerðir sem frumvarpið boðar gagnvart umbjóðendum okkar. Jafnframt er ítrekað að umbjóðendur okkar hafa lýst því yfir að þeir vilja halda fjárfestingum sínum áfram hér á landi og m.a. óskað eftir undanþágu Seðlabankans í þeim efnum og fá þ.a.l. ekki séð að hinar sérstöku aðstæður eigi við í tilviki þeirra. Telja þeir þessa staðreynd enn fremur leiða til þess að skilyrði meðalhófsreglu teljist ekki uppfyllt í þeirra tilviki.

Í þriðja lagi er bent á að þrátt fyrir að frumvarpið feli ekki í sér beina yfirfærslu eignarréttar, svo sem rakið er í athugasemdum, er það ekki skilyrði bóta samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar að eign sé látin af hendi í orðsins fyllstu merkingu, heldur getur ákvæðið einnig komið til skoðunar í þeim tilvikum þegar aðilum er með öllu fyrirmunuð venjuleg og eðlileg umráð eigna sinna, svo sem á við í tilviki umbjóðenda okkar. Eru þessi sjónarmið sem beitt hefur verið fyrir innlendum dómstólum í samræmi við dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í fjórða lagi benda umbjóðendur okkar á að það er ekki rétt sem fram kemur í athugasemdum að baki frumvarpinu, þess efnis að breytingar á vörslu krónueigna sé ekki fallnar til þess að rýra verðgildi þeirra. Telja umbjóðendur okkar að í því felist brot gegn jafnræðis- og eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar enda felur frumvarpið það í sér að umbjóðendur okkar munu ekki hafa sama rétt til ávöxtunar fjárfestinga sinna hér á landi og innlendir aðilar.

Að framangreindu sögðu eru umbjóðendur okkar þeirrar skoðunar að með frumvarpinu sé ekki sýnt fram á að sú skerðing á eignarréttindum umbjóðenda okkar sem frumvarpið hefur í för með sér sé nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi, enda sé með frumvarpinu gengið lengra í skerðingu á réttindum umbjóðenda okkar en nauðsynlegt er til að markmiðum frumvarpsins verði náð. Í þeim efnum leggja umbjóðendur okkar áherslu á að þeir hafa þegar lagt fram tillögur sem sýna fram á að aðrar leiðir séu færar til þess að framangreindum markmiðum frumvarpsins verði náð hvað umbjóðendur mína varðar. Þá áréttu umbjóðendur okkar að löggjafinn getur ekki stytst sér

leið að markmiðum frumvarpsins með því að skilgreina *aflandskrónueignir* með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu, í þeim tilgangi einum að uppfylla það skilyrði almennra takmarkana eignarréttinda að skerðing nái til allra sem eins er ástatt um.

Loks hefur staða þjóðarbúsins og stöðugleiki í gjaldeyrismálum batnað til mikilla muna undanfarin misseri. Aðgerðir í garð umbjóðenda okkar verða trauðla með réttu byggðar á sögulegum grunni eða með skírskotun til efnahagslegra þátta fyrir hartnær áratug, heldur hljóta að byggja á efnahagslegum veruleika þegar í aðgerðirnar er ráðist.

Mismunun á grundvelli þjóðernis

Frumvarpið gerir berum orðum ráð fyrir því að aðilum sem fjárfest hafa á Íslandi sé mismunað eftir þjóðerni og/eða búsetu. Þannig nær efni frumvarpsins eingöngu til þeirra sem hvorki eru með ríkisfang eða heimilisfesti á Íslandi og engu virðist skipta þó staða umræddra aðila sé að öðru leyti sambærileg og þeirra sem uppfylla það skilyrði að vera innlendir aðilar eftir efni frumvarpsins, sbr. einnig 1. gr. laga um gjaldeyrismál. Umbjóðendur okkar staðhæfa að staða þeirra sé í öllum efnisatriðum sambærileg og staða fjárfesta sem teljast vera innlendir aðilar. Eignir þeirra og hagsmunir njóta sömu lögverndar og þeim ber skýlaus réttur til að nýta eignir sínar hér á landi með hver skyns lögsmætum hætti. Þeim verður heldur ekki með réttu meinað að ráðstafa eignum sínum með sama hætti og öðrum er heimilt á íslensku yfirráðasvæði öðruvísi en að í því felist alvarleg mismunun byggð á þjóðerni.

Brot á jafnræðisreglu

Til viðbótar við framangreind sjónarmið um mismunun á grundvelli þjóðernis telja umbjóðendur okkar ljóst að frumvarpið brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig til hliðsjónar 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Íþyngjandi ákvæði frumvarpsins hafa eingöngu áhrif á hagsmuni tiltekinna fjárfesta sem fjárfest hafa í tilteknum tegundum eigna og réttinda á Íslandi. Fjárfestingar sem gerðar hafa verið eftir tiltekið tímamark eru sérstaklega undanskildar, sbr. til dæmis 4. tl. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins, án þess að því verði með nokkru móti haldið fram að slíkar fjárfestingar, sem eru umtalsverðar að umfangi, séu okkar kvikar eða skapi minni hættu á röskun efnahagslegs stöðugleika og almannahags í skilningi 1. gr. frumvarpsins. Með þessum hætti eru eigendur sambærilegra eigna, þ.e. fjárfestinga í íslenskum krónum á Íslandi, meðhöndlaðir með mismunandi hætti án þess að málefnalegur eða raunverulegur munur sé á stöðu hlutaðeigandi.

Sjónarmið um meðalhóf

Það er löngu viðurkennd grundvallarregla í íslenskri lagaframkvæmd að stjórnvöldum beri skylda til að gæta meðalhófs við töku íþyngjandi ákvarðana. Þessi sjónarmið voru m.a. höfð til hliðsjónar í nýlegum dómum Hæstaréttar Íslands er vörðuðu ágreining um eignarnám (mál réttarins nr. 541/2015, 513/2015 og 512/2015). Jafnframt ber stjórnvaldi, á grundvelli svokallaðrar rannsóknarreglu, að gæta þess að íþyngjandi ákvörðun sé ekki tekin nema að undangenginni ítarlegri athugun á öllum atvikum og fullvissu þess að hinum lögsmæta tilgangi verði ekki náð með öðrum og vægari úrræðum en ráðgert er að beita. Að mati umbjóðenda okkar eiga þessi sjónarmið einnig við um ákvarðanir löggjafans, sér í lagi þegar í lagasetningu

felst í reynd taka ákvörðunar um íþyngjandi ráðstafanir gagnvart tilteknum aðilum. Eins og áður hefur verið vikið að eru umbjóðendur okkar þeirrar eindregnu skoðunar að þörf þeirra ráðstafana sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé órökstudd. Raunar eru umbjóðendur okkar þeirrar skoðunar að þær ráðstafanir sem hér um ræðir gangi miklu lengra en þörf krefur til að markmiðum laganna verði náð fram og að í því felist ólögmati og brot á stjórnarskrárvörðum rétti umbjóðenda okkar.

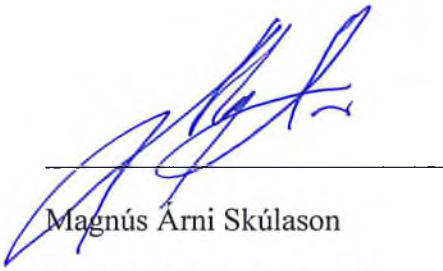
Skuldir þjóðríkis – ekki skuldir einkaaðila

Umbjóðendur okkar telja rétt að benda á að eignir þeirra sem samkvæmt frumvarpinu sæta margháttaðri skerðingu eru annaðhvort ríkisbréf, þ.e. ríkisskuldabréf eða ríkisvixlar, sem hvort tveggja eru skuldbindingar íslenska ríkisins, sbr. einkum lög nr. 43/1990 um lánamál ríkisins, eða laust fé í íslenskum krónum sem gefnar hafa verið út af Seðlabanka Íslands á grundvelli laga um gjaldmiðil Íslands nr. 22/1968 og því lögeyrir hér á landi. Það er því grundvallarmunur á stöðu umbjóðenda okkar og þeirra erlendu aðila sem áttu kröfur á fjármálafyrirtæki í slitameðferð. Þær skuldbindingar sem um var að tefla við slit fjármálafyrirtækja voru ekki í neinum skilningi á ábyrgð íslenska ríkisins. Hér gegnir öðru máli. Hér er um að ræða skuldbindingar ríkisins og ekki um það deilt að á þeim ber íslenska ríkið beina ábyrgð. Skuldbindingar ríkja lúta því allt öðrum lögmaálum en einkaskuldir og að okkar álitum teljum við að sú skilgreining og þær ábyrgðir sem fylgja slíkum ábyrgðum séu vanreifaðar í frumvarpinu.

Aukin lagaleg og um leið fjárhagslega áhætta ríkissjóðs

Eins og að framan er rakið mun samkvæmt frumvarpinu staðið þannig að lúkningu skuldbindinga ríkisins við umbjóðendur mína að þeir fjármunir sem íslenska ríkið greiðir munu umsvifalaust sæta takmörkunum á grundvelli frumvarpsins. Á þetta bæði við um inntak eignarréttar s.s. bann við veðsetningu auk þess möguleikar til ávöxtunar verða nánast gerðir að engu sem felur í sér brot á jafnræðis- og eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar. Umbjóðendum mínum mun einungis vera gert að forðast slíka afarkosti með því að taka þátt í uppboði eigna sinna þar sem óvíst er um alla framkvæmd, þátttöku og mótaðila eða með því að samþykkja að afsala til ríkisins um það bil 36% eigna sinna. Af hálfu umbjóðenda okkar er það fullyrt sú aðferð sem hér er viðhöfð jafngildi greiðslufalli eða fjárhagslegri endurskipulagningu ríkisskulda sem hvort tveggja er greiðslufallsviðburður (e. Event of default). Sú áhætta sem felst í því að beita þessari aðferð við greiðslu skuldbindinga ríkisins er að mati okkar afar varasöm fyrir íslenska ríkið og er því beint til nefndarinnar að hún kanni með sjálfstæðum hætti, t.d. með því að hafa milliliðalaust samband við alþjóðleg matsfyrirtæki, hvort sú leið sem í frumvarpinu felst yrði metin sem greiðslufallsviðburður, í því skyni að fá úr þessu veigamikla atriði skorið áður en frumvarp þetta verður óbreytt að lögum. Alls óvíst er hvort að lánshæfismat íslenska ríkisins batni í kjölfar lagasetningarinnar eins og segir í skýringum með frumvarpinu. Fordæmi er fyrir því að Alþingi kanni slíka áhættuþætti og má nefna Icesave málið í því sambengi.


Virðingarfyllst,



Magnús Árni Skúlason

ReykjavikEconomics ehf.

magnus@reconomics.is



Pétur Örn Sverrisson, hrl.

Quorum sf.

petur@quorum.is