

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið er þar tekið á fjórum meginþáttum og verður hér stuttlega gerð grein fyrir hverjum þeirra fyrir sig.

Í fyrsta lagi er um það að ræða að viðmiðunarfjárhæðir laganna, þ.e. fjárhæðir vegna tekjuskatts, eignarskatts, barnabóta og vaxtabóta, eru hækkaðar samkvæmt verðlagsfor- sendum fjárlagafrumvarpsins fyrir komandi ár eða um 2,5%. Nauðsynlegt er að þessar fjár- hæðir komi til endurskoðunar með hliðsjón af kjarasamningum því að eðlilegt er að þessar bætur taki mið af umsömdum launahækkunum en að lágmarki hækki þær þó aldrei minna en almennar verðlagsbreytingar.

Í öðru lagi var upphaflega gert ráð fyrir því í frumvarpinu að útreikningi vaxtabóta yrði breytt á þann veg að hlutfall vaxtagjalda af skuldum til útreiknings á vaxtabótum var breyttist úr 7,0% í 5,5%. Þetta er sá þáttur frumvarpsins sem sætt hefur mestri gagnrýni og hefur hún verið tvíþætt.

Fyrir það fyrsta hefur komið fram hörð gagnrýni frá verkalýðshreyfingunni og ýmsum almennasamtökum gegn almennri skerðingu á vaxtabótum. Hér má vísa til álitssgerða frá stærstu heildarsamtökum launafólks í landinu, ASÍ og BSRB, þar sem vísað var í eindregin mótmæli sem samþykkt höfðu verið á nýafstöðnu þingi BSRB. Þá er rétt að vísa í eindregin mótmæli Fjölskylduráðs gegn skerðingu vaxtabóta. Þar segir orðrätt: „Fram kemur í frumvarpinu að lagt er til að útreikningum vaxtabóta verði breytt með það að markmiði að draga úr frekari skuldsetningu heimilanna í landinu. Fjölskylduráð telur að þessi áform, þ.e. að draga úr vaxtabótum, muni íþyngja mörgum heimilum sem hafi reiknað með a.m.k. jafnháum vaxtabótum og þegar það gerði húsnæðis kaup sín. Fjölskylduráð telur að stjórnvöld eigi að setja sér þau almennu markmið gagnvart fjölskyldufólki, að fjölskyldur geti gert langtímaáætlanir um fjármögnun húsnæðiskostnaðar. Fjölskylduráð telur mjög óeðlilegt að kynna með þessum hætti breytingar á skattstofnum og útreikningum skatta sem geta með þeim hætti kollvarpað áætlunum fólks í húsnæðismálum og þannig stefnt fjárhagslegri stöðu þeirra í mikinn vanda. Þá bendir Fjölskylduráð á að þessi breyting getur íþyngt verulega fjölskyldufólki með þunga greiðslubyrði og háar skuldir. Fjölskylduráð telur að þau markmið sem stjórnvöld hafa kynnt um hækkun lána til húsnæðismála fari ekki saman við lækkun vaxtabóta. Fjölskylduráð mælir því gegn þessari breytingu í frumvarpinu.“

Á hinn bóginn var gagnrýnt með hvaða hætti þetta skyldi gerast. Á það var bent að óeðlilegt væri að skerðingin kæmi til framkvæmda með afturvirkum hætti, þ.e. við álagningu ársins 2004 vegna vaxtagjalda ársins 2003. Í efnahags- og viðskiptanefnd komu upp efa- sendir um að afturvirkt ákvæði í skattalögum stæðist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Tveir fulltrúar í nefndinni, Össur Skarphéðinsson og Jóhanna Sigurðardóttir, óskuðu form- lega eftir að leitað yrði álits hjá Lagastofnun Háskóla Íslands um stjórnarskrárleg og lagaleg

álítaefni sem tengdust frumvarpinu og var það í samræmi við vilja fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs í efnahags- og viðskiptanefnd. Áður höfðu komið fram gagnvart nefndinni varnaðarorð í þessa veru og mótmæli gegn afturvirkni laganna. Þannig sagði í álitsgerð ASÍ frá 19. nóvember að „með öllu óeðlilegt og óásættanlegt“ væri „að láta framangreinda skerðingu vaxtabóta koma til framkvæmda með afturvirkum hætti“. Í álitsgerð sem Skúli Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, skilaði fjármálaráðuneytinu 28. nóvember sl. er að finna mjög afdráttarlausa niðurstöðu þess efnis að miklar líkur væru á því að frumvarpið stæðist ekki stjórnarskrá. Í niðurlagsorðum í álitsgerð Skúla Magnússonar segir eftirfarandi um þetta efni: „Með hliðsjón af athugasemdum í frumvarpi til fjárlaga er ljóst að gildistökureglu 2. málslíðar 13. gr. frumvarpsins er einnig ætlað að ná markmiðum í efnahagsstefnu ríkisins. Mat á því hvort þessum markmiðum megi ná með öðrum og minna íþyngjandi hætti er að meginstefnu á forræði löggjafans. Hér verður þó að líta til þess hvort skerðingar eru almennar, þ.e. hvort þær komi jafnt niður á mönnum, og hvort þær varði þá mikla eða litla fjárhagslega hagsmunum. Að virtum tölulegum upplýsingum verður að telja það verulega íþyngjandi skerðingu að einstaklingur sem átti rétt á hámarksvaxtabótum fyrir árið 2003 missi nálega allan þennan rétt með lagasetningu sem fram fer í lok þess árs, þótt þær reglur sem gilt hafa allan þórrann af árinu hafi gefið annað til kynna. Svo viðurhlutamikil skerðing hjá tiltölulega fámönnum hópi verður að mínu mati ekki réttlætt með vísan til almennra efnahagslegra markmiða. Er því hætt á að dómstólar teldu umrædda skerðingu andstæða 72. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í þeim tilvikum þar sem skerðing hefur verið veruleg.“

Eftir að þessi niðurstaða lá fyrir ákvað stjórnarmeirihlutinn að leita leiða til að spara ríkissjóði sambærilega upphæð, þ.e. um 600 millj. kr., með niðurskurði á vaxtabótum, en nú með öðrum hætti og þá þannig að stæðist stjórnarskrá. Lagt var til að vaxtabætur yrðu skertar um 10% eða eins og segir í breytingartillögum stjórnarmeirihlutans: „Vaxtabætur vegna vaxtagjalda á árinu 2003 skulu vera 90% af vaxtabótum útreiknuðum skv. B-lið 68. gr. laganna.“ Enn á ný var birt lögfræðileg álitsgerð, að þessu sinni unnin af Eiríki Tómassyni prófessor í lögum við Háskóla Íslands. Niðurstaða Eiríks Tómassonar er sú að hin nýtilkomna breytingartillaga væri „stjórnskipulega gild“ en hann setur þó jafnframt fyrirvara um að dómstólar kynnu að komast að annarri niðurstöðu. Niðurlagsorð í skýrslu Eiríks Tómassonar eru þau að það sé álit sitt „að líkur séu á því að íslenskir dómstólar muni komast að þeirri niðurstöðu að ráðgerð skerðing vaxtabóta á árinu 2004 með því að skerða vaxtabætur afturvirkir um 10% hjá öllum þeim, sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum, sé stjórnskipulega gild. Fyrir utan þau rök að um sé að ræða almenna og tiltölulega lítilfjörlega skerðingu á bótunum hygg ég að tillitið til þess að játa löggjafanum verulegu svigrúmi, til þess að grípa til ráðstafana í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum ríkisins, muni vega þungt. Þó er ekki unnt að útiloka að dómstólarnir telji að með þeim hætti að skerða vaxtabætur afturvirkir með þeim hætti, sem gert er ráð fyrir, sé svo vegið að réttaröryggi þeirra, sem fyrir skerðingunni verða, að hún brjóti í bága við stjórnarskrána.“ Ástæða er til að vekja sérstaklega athygli á lokaorðum lagaprófessorsins.

Í þriðja lagi er um það að ræða í þessu frumvarpi að ákvæði laganna um alþjóðleg viðskiptafélög verði felld brott úr skattalögnum. Jafnframt var boðað frumvarp frá viðskiptaráðherra um afnám laga um viðskiptafélög. Á Alþingi hefur undirritaður margoft gagnrýnt lögin um viðskiptafélög og vakið máls á því að þau samræmast ekki þeim markmiðum sem OECD hefur sett um afnám andfélagslegrar skattasamkeppni. Ríkisstjórnir Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hafa sólundað tugum milljóna í þetta gæluverkefni sitt í samvinnu við Verslunarráð Íslands. Þessir tilburðir hafa borið lítinn árangur en þetta fyrirkomulag hefur

þó fyrst og fremst verið gagnrýnt fyrir að vera ósiðlegt. Því ber að fagna að þessi ákvæði séu numin brott úr lögum.

Í fjórða lagi er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að framlengja sérstakan tekjuskatt, sem í daglegu tali er vísað til sem hátekjuskatts, um tvö ár. Þessu ber að fagna enda í samræmi við þau markmið sem æskilegt er að skattalög byggja á, þ.e. að þau séu til tekjujöfnunar ekki síður en til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð. Vinstri hreyfingin grænt framboð hefur jafnan verið opin fyrir þeirri hugmynd að taka skattkerfið allt til endurskoðunar en þá skuli það gert með það að markmiði að gera kerfið réttlátara og markvissara, en þó jafnan með það að leiðarljósi að tryggja nauðsynlega fjármuni til að standa straum af kostnaði við velferðarþjónustu landsmanna.

Alþingi, 11. des. 2003.

Ögmundur Jónasson.

Fylgiskjal I.

*Skúli Magnússon dósent,
lagadeild Háskóla Íslands:*

**Skerðingar á vaxtabótum
með breyting á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt.
(Álit unnið að beiðni fjármálaráðuneytisins 28. nóvember 2003.)**

Með munnlegri beiðni 21. nóvember 2003 óskaði fjármálaráðuneytið eftir því að ég gæfi skriflegt álit á stjórnskipulegu gildi d-liðar 5. gr. frumvarps til laga um breyting á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt eins og gert er ráð fyrir að ákvæðið taki gildi með 2. málslið 13. gr. sama frumvarps (130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 88 – 88. mál). Af hálfu ráðuneytisins hefur mér verið kynnt minnisblað Ágústs Geirs Ágústsonar ritara efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að framangreint ákvæði kunni að brjóta gegn 77. gr. eða 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944; eins og henni var breytt með 10. gr. og 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þá hefur ráðuneytið einnig kynnt mér fyrri framkvæmd lagasetningar um vaxtabætur (sbr. lög nr. 111/1992, lög nr. 122/1993 og lög nr. 147/1994). Sömu leiðis hefur ráðuneytið kynnt mér athugasemdir við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004, þar sem m.a. kemur ráðagerð um skerðingu vaxtabóta fyrir árið 2003. Að lokum hefur ráðuneytið kynnt mér töluleg gögn um áætluð fjárhagsleg áhrif þeirrar lagabreytingar sem að framan greinir. Verður gerð grein fyrir þessum gögnum í eftirfarandi köflum eftir því sem ástæða þykir til.

Af hálfu ráðuneytisins var óskað eftir því að umbeðið álit yrði látið uppi sem fyrst.

I.

Með d-lið 5. gr. áðurgreinds frumvarps er ráðgerð sú breyting á 3. mgr. B-lið 68. gr. laga nr. 90/2003 að hámark vaxtagjalda hjá hverjum framteljanda til útreiknings vaxtabóta samkvæmt 4. mgr. greinarinnar geti ekki orðið hærra en nemur 5,5% af skuldum sem stofnað hefur verið til, en hámarkið er 7% samkvæmt gildandi lögum. Samkvæmt 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að lögin öðlist gildi 1. janúar 2001. Í 2. málslið frumvarpsins

kemur hins vegar fram sú sérregla að ákvæði d-liðar 5. gr. skuli öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta við álagningu á árinu 2004 vegna vaxtagjalda á árinu 2003.

Samkvæmt almennum athugasemdum við frumvarpið er markmiðið með þessari breytingu á útreikningi vaxtabóta það „að draga úr hvata til frekari skuldsetningar heimilanna“. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins kemur fram að rökin fyrir breytingunni eru þau að frá því að núverandi viðmiðunarmörk voru sett hafa raunvextir langtímalána lækkað umtalsvert (húsbréfavextir séu nú 5% og vextir af lánnum lífeyrissjóða um 5,5–6%). Í ljósi þessarar þróunar sé eðlilegt að ofangreint hlutfall breytist í samræmi við langtíma vexti af íbúðalánum og þar með verði dregið úr hvata til frekari skuldsetningar hjá þeim sem eru að fjárfesta í eigin húsnæði. Samkvæmt þessu felst í frumvarpinu ráðagerð um að niðurgreiðsla vaxta taki mið af þeim vöxtum sem kaupendum íbúða bjóðast í almenna húsbréfa- og lífeyrissjóðakerfinu og ekki sé talin ástæða til að hvetja til þess að íbúðareigendur taki lán með hærri vöxtum en þar gerist.

Í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins er áréttað að lagt sé til að regla frumvarpsins eigi að taka til útreiknings á vaxtabótum við álagningu á árinu 2004, þ.e. vegna vaxtagjalda sem greidd hafa verið á árinu 2003. Í athugasemdum við þessa grein er hins vegar ekki að finna sérstakar skýringar á því hvers vegna talið er nauðsynlegt að umrætt ákvæði öðlist gildi með þessum hætti og hvernig slík gildistaka samrýmist því markmiði að draga úr hvata til skuldsetningar heimilanna. Hér síðar verða hins vegar raktar athugasemdir í frumvarpi til fjárlaga ársins 2004 sem skoða má sem sjálfstæðar röksemdir fyrir þessari gildistöku ákvæðisins.

II.

Í íslenskri stjórnskipun er engri almennri settri reglu fyrir að fara sem bannar afturvirkni almennra laga. Á hinn bóginn er að finna í stjórnarskránni ákvæði sem banna afturvirkni laga á ákveðnum sviðum. Þannig felur 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 97/1995, í sér almennt bann við afturvirkni á sviði refsilaga og 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Þá hefur 72. gr. stjórnarskrárinnar verið skýrð svo að hún takmarki heimildir löggjafans til að skerða eignarréttindi með afturvirkum hætti, eins og nánar verður rætt um hér síðar.

Að slepptum áðurgreindum ákvæðum stjórnarskrár gildir aðeins sú lögskýringarregla, sem einkum styðst við grunnrök 27. gr. stjórnarskrárinnar, að skýra beri lög þannig að þau feli ekki í sér afturvirka niðurstöðu. Telja má þessu skýringarreglu svo þunga á metunum að minnsti vafi um afturvirkni laga verður skýrður á þá leið að lög hafi ekki afturvirk áhrif. Samkvæmt þessu þarf texti laganna sjálfra að vera ótvíræður ef ætlunin er að þau hafi afturvirk áhrif og duga t.d. athugasemdir í greinargerð með frumvarpi ekki í þessu efni (sjá t.d. H 1947:438). Að mínu mati er texti umrædds frumvarps fortakslaus um gildistöku laganna og lagaskil, þ.e. um það atriði að breyting á útreikningi vaxtabóta skuli taka til ársins 2003, enda þótt lögin geti í fyrsta lagi tekið gildi undir lok þess árs. Er því ekkert svigrúm til að skýra ákvæði frumvarpsins til samræmis við meginregluna um bann við afturvirkni. Kemur því eingöngu til skoðunar hvort regla frumvarpsins kunni að brjóta í bága við greind ákvæði stjórnarskrárinnar. Í því sambandi koma 72. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar auk þess sem huga verður að 1. gr. 1. viðauka samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Verður fyrst litið til 77. gr. stjórnarskrárinnar, en því næst að umræddum ákvæðum um friðhelgi eignarréttar.

III.

Eins og áður greinir kveður 77. gr. stjórnarskrárinnar á um að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Með þessu ákvæði stjórnarskrárinnar var lagt bann við áratugalangri framkvæmd við setningu skattalaga á Íslandi. Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að stjórnarskipunar-lögum nr. 97/1995 segir þannig eftirfarandi:

Á undanförunum áratugum hefur þess gætt í nokkrum mæli að íþyngjandi reglur um skatta hafi verið lögð eftir lok gjaldtímabils áður en skattálagning hefur farið fram, en í tilvikum, þar sem hefur reynt á slíkar reglur fyrir dómstólum, hefur ekki verið talið að brotið hafi verið gegn óskráðum grunnreglum með setningu þeirra. Svigrúm til að breyta reglum um skatta til íþyngingar, eins og hér um ræðir, er af ýmsum sökum óviðunandi gagnvart skattgreiðendum. Sem dæmi um þetta má benda á að skattgreiðendur hafa ekki getað gengið út frá því með vissu að tekjuskattur verði lagður á þá samkvæmt reglunum sem gilda þegar þeir vinna fyrir tekjum sínum. Með þessu getur skattgreiðandi ekki treyst fyllilega á að reglur, sem gilda á meðan skatttímabil stendur enn yfir og hann kann að byggja einhverja ákvörðun sína á, verði lagðar til grundvallar þegar kemur að álagningu skatta. Má m.a. af þessum ástæðum telja réttmætt að leggja bann við setningu afturvirkra reglna um skatta og tryggja þannig stöðu almennings í þessum efnugagnvart ríkinu og sveitarfélögum, en um leið getur þetta stuðlað að því að staðið verði á markvissari hátt að lagasetningu á þessu sviði.¹

Í athugasemdunum er skýrt tekið fram að löggjöf um skatta teljist afturvirk ef hún sé sett eftir það tímamark sem skattskylda eða skatthæð taka mið af, t.d. ef lög eru sett 1. nóvember um hækkun á skatthlutfalli tekjuskatts eða útsvars sé óheimilt að beita nýja skatthlutfallinu á tekjur sem hafi sannanlega verið unnið til í októbermánuði.

Á reglu 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar reyndi nýlega í dómi Hæstaréttar 28. maí 2003 í máli nr. 499/2002 þar sem fjallað var um gildi laga nr. 137/1996 sem afnámu skattalegt hag-ræði vegna hlutabréfakaupa í áföngum. Í málinu hafði J notfært sér heimild gildandi laga til að draga 80% fjárfestingar í innlendum hlutafélögum frá tekjum sínum. Þar sem fjárfestingin fór fram úr hámarki leyfilegs frádráttar fyrir eitt ár ráðgerði J að nýta sér heimild laganna til að flytja fjárhæð á milli ára og nýta til frádráttar næstu fimm ár. Með gildistöku laga nr. 137/1996 var þessi réttur hans hins vegar skertur (60% vegna ársins 1997, 40% á árinu 1998 og 20% á árinu 1999) frá því sem verið hafði samkvæmt þeim reglum sem giltu þegar J keypti bréfin. Af hálfu íslenska ríkisins var því m.a. haldið fram að umrætt skattahagræði hefði ekki verið „skattur“ samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þeirri málsástæðu var hafnað af Hæstarétti með eftirfarandi rökstuðningi:

Frádráttarheimildir skattalaga eru hluti af þeim reglum, sem stjórna því hvaða skattar eru lagðir á einstaklinga og lögaðila. Skattalögur er unnt að auka hvort heldur með því að draga úr eða fella niður eldri frádráttarheimildir, hækka skatthlutfall, breyta skattstofni eða með enn öðru móti. Verður ekki fallist á með áfrýjanda að breyting á frádráttarheimild, sem leiðir til hærri skattgreiðslu, falli almennt utan við reglu 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni skattalaga, sem er sprottin af því að mikilvægt er talið að almenningur geti treyst því meðal annars að álagning tekjuskatts sé í samræmi við þær reglur, sem giltu þegar teknanna var aflað.

Af hálfu íslenska ríkisins var því einnig haldið fram að afnám umrædds skattahagræðis hefði ekki verið afturvirk, enda hefðu reglurnar komið til framkvæmda frá og með gildis-tökudegi laganna. Þeirri málsástæðu var hafnað af Hæstarétti á eftirfarandi forsendum:

¹ Sjá 118. löggjafarþing, 1997, þskj. 389 – 297. mál.

Fjárfesting stefnda fór fram á árinu 1996 meðan lög kváðu á um heimild manna til að draga 80% fjárfestingar við hlutafjárkaup upp að tilteknu hámarki frá skatti næstu fimm árin. Skattaleg meðferð slíkrar ráðstöfunar fjár var þar með ákveðin í lögum, en áhrifum hennar jafnframt dreift á allt að fimm ár. Skattahagræði þetta var skert með lögum nr. 137/1996, en samkvæmt 5. mgr. 3. gr. þeirra laga skyldi farið með eldri ónýttan frádrátt eins og fjárfestingin að baki honum hefði átt sér stað eftir gildistöku laganna. Við úrlausn um það, hvort lagaákvæðið fái samrýmst reglu 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, verður að líta til þess að löggjafi og stjórnvöld stuðluðu sjálf að því í þágu atvinnulífsins að einstaklingar legðu fé sitt í hlutafjárkaup, sem almennt fylgir áhætta, í stað þess að fjárfesta með öðrum og öruggari hætti. Á móti tók ríkið á sig að veita skattaívilnun af 80% fjárfestingarinnar. Sá tími, sem sú ívilnun skyldi gilda, var bæði fyrirfram gefinn og tiltölulega skammur. Skattalegt hagræði var þannig útreiknanlegt og unnt að leggja mat á áhættuna, sem tekin væri, í samanburði við það. Þegar þessi aðstaða er virt verður að fallast á með stefnda að lagagreinin feli í sér afturvirkni, sem braut í bága við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt öllu framanröktu verður hinn áfrýjaði dómur staðfestur.

Það sem m.a. vekur athygli við þennan rökstuðning Hæstaréttar er í fyrsta lagi að lítið er til þess að ríkið hvatti til þess að einstaklingar legðu fé sitt í hlutafjárkaup með umræddum reglum um skattahagræði. Með öðrum orðum er við mat á afturvirkni lítið svo á að regla 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar eigi að tryggja réttaröryggi og koma í veg fyrir að byrðar séu lagðar á þegnana af geðþótta eða með öðrum ófyrirsjáanlegum hætti. Í annan stað er athyglisvert að Hæstiréttur telur það skipta máli að skattalegt hagræði var útreiknanlegt til framtíðar og þannig unnt að leggja mat á þá áhættu sem tekin væri með hlutabréfakaupum. Í hnotskurn stendur rökstuðningur Hæstaréttar þannig til þess að með lögum nr. 137/1996 hafi J verið sviptur ákveðnum (þ.e. útreiknanlegum) fjárhagslegum réttindum með óréttlátum hætti.²

IV.

Ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar tekur aðeins til skatta. Með sköttum er almennt átt við gjöld sem greidd eru til opinberra aðila (venjulega ríki eða sveitarfélögum) og reiknuð eru út eftir einhverjum efnislegum mælikvarða, t.d. tekjum manna, eignum, verði eða þyngd. Frá sköttum ber að greina þjónustugjöld sem eru endurgjald fyrir veitta þjónustu. Er ekki ástæða til að víkja nánar að því atriði hér. Samkvæmt fyrrgreindum athugasemdum við stjórnarskipunarlög nr. 97/1995 teljast til skatta samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar ýmiss konar gjöld með einkenni skatta og skiptir þá ekki sköpum hvort þau eru bókstaflega nefnd skattar eða eitthvað annað (sbr. t.d. útsvar, sóknargjald og tollar). Á hinn bóginn er ótvírætt að einhliða greiðslur opinberra aðila til einstaklinga og lögaðila geta ekki talist skattar, a.m.k. ekki þegar slíkar greiðslur standa í engum tengslum við skattgreiðslur (sbr. t.d. á hinn bóginn endurgreiðslur skatta).

Eins og áður segir er reglur um vaxtabætur að finna í lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt. Samkvæmt 4. mgr. B-liðar 68. gr. laganna hefur tekjuskattsstofn áhrif á útreikning vaxtabóta auk þess sem vaxtabætur eru greiddar út að lokinni álagningu opinberra galda og vaxtagjöld eru miðuð við sama tímabil og álagning tekjuskatts. Þótt réttur til vaxtabóta sé þannig m.a. miðaður tekjuskattsstofn og skattkerfið sé notað til útreiknings og greiðslu vaxtabóta er ekkert beint samband milli álagningar skatta og greiðslu vaxtabóta. Vaxtabætur fela þannig ekki í sér endurgreiðslu skatta, skattaflátt eða skattalegt hagræði þrátt fyrir um-

² Svipuð sjónarmið tengd réttlæti og sanngirni að norskum rétti um skýringu 97. gr. norsku stjórnarskrárinnar sem felur í sér almennt bann við afturvirkni laga. Sjá t.d. umfjöllun Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo 1997, bls. 418–424, að því er varðar almannatryggingagreiðslur og lífeyri.

rædd tengsl við skattkerfið. Verður að álykta að hagræðissjónarmið fremur en eðli þessara bóta ráði því að útreikningi og greiðslu vaxtabóta er komið fyrir í skattkerfinu fremur en sjálfstæðu kerfi.

Samkvæmt framsögðu verður að líta á vaxtabætur sem einhliða greiðslur ríkisins til rétt-hafa bótanna, þ.e. eigenda og byggjenda íbúðarhúsnæðis.³ Eiga ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar um skatta og dómur Hæstaréttar í máli nr. 499/2002 því ekki við um þá breytingu sem lögð er til með d-lið 5. gr. og 2. málslíð 13. gr. frumvarpsins, enda þótt dómur Hæstaréttar vitni með almennum hætti um áherslu Hæstaréttar á réttaröryggissjónarmið. Kemur því næst til skoðunar hvort eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar sé umræddu ákvæði frumvarpsins til fyrirstöðu.

V.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er eignarrétturinn friðhelgur. Þá segir í greininni að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji – þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Eignarréttarákvæðið tekur aðeins til „eigna“, en til eigna teljast almennt hvers kyns fjárhagslegir hagsmunir manna.⁴ Samkvæmt þessu eru það ekki aðeins eignarréttindi í þrengri merkingu (bein eignarréttindi yfir lausafé og fasteignum) sem teljast til eigna, heldur einnig önnur fjárhagslega verðmæt réttindi, svo sem óbein eignarréttindi, afnotaréttindi, kröfuréttindi, höfundaréttindi svo dæmi séu tekin.⁵ Raunar þurfa fjárhagslegir hagsmunir ekki nauðsynlega að vera í formi lagalegra réttinda svo að eignarréttarvernd komi til greina. Þannig getur sérstök nýting gæða sem lúta almannarétti í undantekningatilvikum talist vernduð af eignarréttarákvæðinu, jafnvel þótt „eigandi“ eigi ekki meiri lagalegan rétt til þessara gæða en hver annar. Þeir hagsmunir sem hér koma helst til greina eru fjárhagslegir hagsmunir sem bundnir eru af atvinnu, starfi eða rekstri atvinnutækja, þ.e. svokölluð atvinnuréttindi.⁶ Á þetta er bent hér til að leggja áherslu á að vernd eignarréttarákvæðisins beinist að hvers kyns fjárhagslegum hagsmunum manna án tillits til þess í hvaða lagalega formi þeir eru.

Í eldri umfjöllun um eignarréttarákvæðið var því stundum haldið fram að ákvæðið takmarkaðist við svokölluð réttindi einkaréttarlegs eðlis (þ.e. réttindi sem styðjast við réttarreglur sem tilheyra einkamálarétti andstætt allsherjarrétti eða opinberum rétti). Þeirri skoðun hefur almennt verið hafnað af yngri fræðimönnum. Er talið að engin ályktun um eignarréttarvernd verði dregin af flokkun réttinda í allsherjarréttarleg (opinber) og einkaréttarleg.⁷ Hefur slík skoðun og ítrekað fengið staðfestu Hæstaréttar.⁸ Á hinn bóginn hefur fræðimenn greint á um hversu víðtæk vernd allsherjarlegra réttinda er. Hefur verið talið að grundvöllur

³ Að þessu leyti eiga því svipuð sjónarmið við um vaxtabætur og ýmsar aðrar einhliða greiðslur og styrki sem greiddar eru úr ríkissjóði, t.d. ýmsar greiðslur á grundvelli laga nr. 117/1993, um almannatryggingar. Hér ber þó að hafa í huga að ýmsar greiðslur á sviði almannatrygginga njóta sjálfstæðrar verndar í stjórnarskránni, sbr. einkum 76. gr. hennar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.

⁴ Sjá t.d. Gauk Jörundsson, *Um eignarnám*, Reykjavík 1969, bls. 49–54.

⁵ Sjá t.d. Lyfrd. IX [1916], bls. 809.

⁶ Sjá t.d. H 1964:573 um bann við minkaeldi.

⁷ Sbr. Gauk Jörundsson, *Um eignarnám*, bls. 71. Sjá einnig Sigurð Línal, *Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar*, 1992 Reykjavík, bls. 55.

⁸ Sbr. Lyfrd. IX:809, X:601 og X:20 um leyfi til áfengissölu; H 1934:790 um vörumerki og H 1943:154 um undanþágu fyrirtækis frá eigna- og tekjuskatti.

þeirrar verndar sem allsherjarleg réttindi hvíla á væri veikari og löggjafanum væri heimilt að skerða þessi réttindi í ríkara mæli en önnur með lagabreytingum. Hefur í þessu sambandi verið bent á að allsherjarréttindi styðjist í meira mæli en einkaréttindi við almannahagsmuni sem réttlæti aukið vald ríkisins til ihlutunar.⁹ Þetta þarf þó að meta með hliðsjón af eðli þeirra réttinda sem til skoðunar eru í hvert og eitt sinn.

Samkvæmt framangreindu kemur til greina að telja réttindi sem styðjast við allsherjarréttarlega heimild til eignarréttinda, enda þótt löggjafanum sé jafnan játað rúmum heimildum við skerðingu þessara réttinda. Enda þótt réttindi á sviði allsherjarréttar geti samkvæmt þessu talist til eignarréttinda í skilningi eignarréttarákvæðisins þurfa þessi réttindi að fullnægja almennum skilyrðum til að teljast eignarréttindi. Helst þessara skilyrða er að réttindin séu fjárhagslega verðmæt, en hafi ekki aðeins tilfinningalegt gildi (sbr. t.d. réttur til nafns, kosningaréttur, landvistarleyfi, ríkisborgararéttur). Réttindin þurfa að vera bundin við afmarkaðan hóp manna og fela þannig í sér einhvers konar sérrétt (sbr. á hinn bóginn réttindi sem bundin eru við alla menn eða alla íslenska þegna). Þá þurfa réttindi að vera nægilega ákveðin eða skýr (þ.e. fjárhagslegt verðmæti verður að vera mælanlegt eða útreiknanlegt með einhverjum hætti). Skilyrt réttindi fela yfirleitt í sér svo óvissa fjárhagslega þýðingu að eignarréttarvernd kemur ekki til greina eða þá að hún er af mjög skornum skammti. Hins vegar útilokar það ekki eignarréttarvernd réttinda þótt þau séu persónubundin og ófram-seljanleg.

Við þetta er því að bæta að almennt hefur verið talið að einhliða greiðslur af hálfu ríkisins, svo sem bætur almannatrygginga, njóti ekki eignarréttarverndar.¹⁰ Með orðinu „einhliða“ er vísað til þess að rétthafinn hafi ekki lagt eitthvað af mörkum til réttindanna með peningagreiðslu eða öðru framlagi. Lífeyrisgreiðslur til ríkisstarfsmanna úr opinberum sjóðum teljast t.d. ekki einhliða greiðslur, enda er til þeirra stofnað með framlögum starfsmanna. Þetta sjónarmið er stutt þeim rökum að til réttinda sem þessara sé almennt stofnað með fyrirvara um að þau kunni að vera afnumin að breyttum efnahagslegum og pólitískum forsendum.¹¹ Við þetta verður þó að gera þann almenna fyrirvara að ef réttindi sem þessi eru þegar orðin til og gjaldkræf njóta þau ótvírætt eignarréttarverndar, sbr. eftirfarandi dóm Hæstaréttar:

H 16. október 2003 í máli nr. 549/2002 (öryrkjádómur II). Í málinu taldi Hæstiréttur að með dómi réttarins 19. desember 2000 hefði verið viðurkennt að óheimilt væri að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 á þann hátt, sem gert var í 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993, en 1. janúar 1999 höfðu skerðingarákvæði í lögnum tekið gildi. Lög nr. 3/2001 höfðu tekið gildi í ársbyrjun 2001 og skertu þau örorkulífeyri fyrir árin 1999 og 2000 með vægari hætti en leitt hafði af þeim lögum sem talin voru andstæð stjórnarskrá. Í forsendum Hæstaréttar segir eftirfarandi: „Þetta lagaákvæði [þ.e. 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga] var ekki talið standast stjórnskipunarlög og þar með varð skerðingarreglu þess ekki beitt. Eftir uppsögu dómsins áttu örorkulífeyrisþegar þannig kröfu til að fá tekjutryggingu greidda eftir meginreglunni, sem fram kom í 4. mgr. 17. gr., án skerðingar vegna tekna maka allt fram til þess, er lög nr. 3/2001 tóku gildi. Þessi kröfuréttindi örorkulífeyrisþega njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar og verða ekki skert með afturvirkri og íþyngjandi löggjöf.“

⁹ Gaukur Jörundsson, *Um eignarnám*, bls. 75.

¹⁰ Þessi réttindi njóta hins vegar verndar 76. gr. stjórnarskrárinnar sem ekki er ástæða til að ræða hér.

¹¹ Löggjafinn kann þó að stofna einhliða til fjárhagslegra réttinda þannig að menn treysti því að þau muni standa í tiltekinn tíma. Við slíkar aðstæður kann eignarréttarvernd að koma til greina. Svo á ekki við í því tilvikum sem hér um ræðir.

Raunar má deila um þá niðurstöðu Hæstaréttar að eftir uppsögu dómsins 19. desember 2000 hafi örorkulífeyrisþegar átt gjaldkræfa kröfu til tekjutryggingar eftir meginreglunni sem fram kom í 4. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga (þ.e. án skerðingar vegna tekna maka) allt fram til þess er lög nr. 3/2001 tóku gildi. Umfjöllun um það er þó utan marka þessarar álitsgerðar. Ef fallist er á þá forsendu Hæstaréttar, að öryrkjar hafi átt gjaldkræfa kröfu til óskerts örorkulífeyris fyrir árin 1999 og 2000, er dómurinn til vitnis um að einhliða greiðslur úr ríkissjóði njóti eignarréttarverndar a.m.k. frá því tímamarki sem þær eru gjaldkræfar. Auk þess virðist lítið svo á í dóminum að fortakslaust sé óheimilt að skerða með afturvirkum hætti gjaldkræfar kröfur sem þessar (sbr. orðalagið „þessi réttindi njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar og verða ekki skert með afturvirkri og íþyngjandi lög-gjöf“).

VI.

Vaxtabætur eru ótvírætt réttindi sem teljast til allsherjarréttar. Þetta einkenni þeirra útlókar þó ekki að þau kunni að njóta eignarréttarverndar samkvæmt framansögðu. Hins verður að líta á vaxtabætur sem einhliða greiðslur eða styrki ríkisins við ákveðna einstaklinga (þ.e. eigendur íbúðarhúsnæðis til eigin nota). Vaxtabætur grundvallast þannig ekki á greiðslum eða vinnuframlagi umræddra einstaklinga eins og t.d. lífeyrisgreiðslur eða laun. Af þessum sökum kemur almennt ekki til greina að telja réttinn til vaxtabóta til eignar samkvæmt eignarréttarákvæðinu. Er lögjafanum því stjórnskipulega heimilt að breyta vaxtabótum eða afnema þær í heild án þess að taka þurfi tillit til eignarréttarákvæðisins.¹² Þessi sjónarmið eiga þó aðeins ótvírætt við um rétt til vaxtabóta sem ekki er orðinn gjaldkræfur eða hefur ekki tekið að myndast (sbr. rétt til vaxtabóta fyrir árið 2004 sem kemur til greiðslu við álagningu gjalda árið 2005).

Réttur til vaxtabóta sem þegar er orðinn gjaldkræfur telst ótvírætt til eignar manna.¹³ Hér er um að ræða ákveðinn sérrétt tiltekins manns til ákveðinnar peningagreiðslu. Ekki er hægt að líta svo á að slíkur réttur sé háður þeim fyrirvara að reglum kunni að vera breytt og rétturinn afnuminn. Sama máli gegnir um rétt til vaxtabóta, sem þegar hefur stofnast að öllu leyti, enda þótt hann sé ekki orðinn gjaldkræfur. Samkvæmt þessu verður að telja að í árslok viðkomandi skattárs þegar upplýsingar um vaxtagjöld, eignir og tekjuskattsstofn liggja fyrir njóti réttur til vaxtabóta eignarréttarverndar. Meira vafamál er um rétt til vaxtabóta sem tekinn er að stofnast, en er enn háður ákveðnum óvissuþáttum þar sem skattárinu er ekki lokið, en svo myndi eiga við um vaxtabætur fyrir árið 2003, sem greiða ætti út við álagningu 2004, yrði umrætt frumvarp að lögum fyrir árslok 2003.

Eins og nánar kemur fram í 4. mgr. B-lið 68. gr. laga nr. 90/2003 miðast vaxtabætur við vaxtagjöld, tekjur og eignir, eins og þessar stærðir liggja fyrir í lok hvers skattárs. Réttur til vaxtabóta er því ekki orðinn endanlega til fyrir en í lok skattárs þegar allar framangreindar stærðir liggja fyrir. Af þessum sökum kæmi e.t.v. til greina að telja rétt til vaxtabóta fyrir þetta tímamark svo skilyrtan, og þar af leiðandi svo óvissan, að eignarréttarvernd komi ekki til greina. Á það er hins vegar að líta að unnt er að reikna út, eða a.m.k. áætla, vaxtabætur fyrir viðkomandi ár með hliðsjón af áætluðum vaxtagjöldum, tekjum og eignum. Réttur til vaxtabóta er þannig í raun ekki alfarið háður óvissum atvikum, heldur fremur atvikum sem rétthafar geta að meginstefnu haft áhrif á, t.d. tekjur og skuldastaða. Jafnvel þótt breytingar

¹² Hér þyrfti þó sem ávallt að gæta jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

¹³ Sbr. dóm Hæstaréttar 16. október 2003 í máli nr. 549/2002 (öryrkjadómur II) sem ræddur er áður.

kunni að verða á þeim stærðum sem hér hafa þýðingu, t.d. fasteignamati, verðbólgu og jafnvel vöxtum, haggar það því ekki að eftir að ákveðinn tími er liðinn af árinu geta einstaklingar áætlað með nokkurri vissu hvaða rétt þeir munu eiga til vaxtabóta. Í samræmi við þetta er gert ráð fyrir því að réttihafar kunni að eiga rétt á fyrirframgreiðslu vaxtabóta ársfjórðungslega í 9. mgr. 68. gr. laga nr. 90/2003 og er það fyrirkomulag til þess fallið að auka væntingar manna um að bætur verði greiddar í samræmi við gildandi reglur á hverjum tíma. Enda þótt umrædd réttindi séu þannig að ekki að fullu komin fram fyrir lok skattárs má allt að einu áætla með nokkurri vissu hver inntak þeirra sé. Í byrjun desember 2003 munu þannig þau atvik sem ráða fjárhæð vaxtabóta vera að miklu leyti komin fram. Er það álit mitt að réttihafar vaxtabóta megi almennt treysta því að þeir fái greiddar vaxtabætur fyrir þann tíma ársins sem liðinn er samkvæmt þeim reglum sem hafa verið í gildi á árinu.

Samkvæmt framangreindu er það álit mitt að réttur til vaxtabóta fyrir þann hluta ársins 2003, sem liðinn er, njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Haggar það ekki stjórnskipulegri vernd þessa réttar þótt hann verði ekki að fullu ákveðinn og endanlegur fyrr en í árslok 2003 og ekki gjaldkræfur fyrr en við lok álagningar á árinu 2004. Það atriði kann þó að leiða til þess að löggjafanum sé játað rýmri heimildum við skerðingu þessa réttar, eins og nánar verður rætt hér síðar. Samkvæmt því frumvarpi, sem hér um ræðir, er gert ráð fyrir að því að umrædd skerðing á vaxtabótum taki til ársins 2003, enda þótt það ár verði því næst á enda við setningu og birtingu laganna. Verður því að kanna hvort þessi gildistaka og ætluð beiting laganna standist gagnvart eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

VII.

Eignarréttarákvæðinu er ætlað að stuðla að réttaröryggi manna um fjárhagslega hagsmuni þeirra, þ.e. að þegnarnir geti verið öruggir um eigur sínar gagnvart ríkisvaldinu.¹⁴ Þessi grunnrök eignarréttarákvæðisins leiða til þess að löggjafanum eru takmörk sett við að virða að vettugi ýmsar ráðstafanir sem gildar hafa verið samkvæmt eldri lögum þegnumum með íþyngjandi hætti. Í þessu felst m.a. að eignarréttarákvæðið takmarkar heimild löggjafans til bótalausra afturvirkra skerðinga á þeim réttindum sem falla undir eignarréttarhugtak eignarréttarákvæðisins. Þótt eignarréttarákvæðið byggi á þessum grunnrökum verður þó einnig að hafa í huga að löggjafinn hefur heimild til að setja samfélaginu reglur, þar á meðal um meðferð og ráðstöfun fjárhagslega verðmætra réttinda. Þá er einn þáttur löggjafarvaldsins beinlínis vald til að taka til sín fjárhagsleg gæði, þ.e. vald til að leggja á skatta, sbr. 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Réttaröryggi þegnanna um fjárhagsleg verðmæti sín samkvæmt eignarréttarákvæðinu verður því að setja nokkrar skorður með hliðsjón af almennum valdheimildum löggjafans. Þetta má orða svo að enginn geti með rétti gert ráðstafanir eða áætlanir um fjárhagslega hagsmuni sína á þeirri forsendu að gildandi lög dagsins í dag muni verða óbreytt um aldur og ævi. Hér vegast augljóslega á hagsmunir einstaklinga af öryggi um fjárhagslega hagsmuni sína annars vegar og nauðsyn handhafa opinbers valds til svigrúms við gæslu almannahagsmuna hins vegar.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort tiltekin skerðing samræmist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar koma til skoðunar fleiri atriði. Þannig kann eignarréttarvernd að vera breytileg eftir eðli réttinda og einnig eftir nánara inntaki þeirra (t.d. hvort þau eru orðin virk). Þá hefur hér þýðingu hvort skerðing er mikil eða lítil, hvort hún kemur niður á mörgum eða fáum, hvort hún er byggð á málefnalegum og efnislegum mælikvarða eða geðþótta, svo

¹⁴ Sjá nánar Gauk Jörundsson, *Um eignarnám*, Reykjavík 1969, bls. 40.

helstu atriði séu nefnd. Spurninguna um lögmæti afturvirkar skerðingar réttinda er ekki hægt að slíta úr samhengi við þessi atriði. Þannig kann afturvirk skerðing eignarréttinda að teljast heimil í ákveðnum tilvikum og öðrum ekki. Afturvirkni skerðingar þýðir alla jafnan að auknar kröfur eru gerðar um að skerðingar feli ekki í sér mismun, þær séu málefnalegar, ekki viðurhlutamiklar, o.s.frv. Verður nú vikið nánar að dómaframkvæmd um afturvirkni laga á sviði stjórnskipulegrar eignarréttarverndar.

VIII.

Takmörkun eignarréttarákvæðisins við afturvirkni laga hafði einkum þýðingu um afturvirkni skattlaga fyrir gildistöku nógildandi 77. gr. stjórnarskrárinnar sem áður ræðir. Þótt þessir dómur hafi ekki lengur þýðingu um skatta geta þeir haft þýðingu um mat á afturvirkum skerðingum á sviðum sem 77. gr. tekur ekki til, svo sem því sem hér um ræðir. Rétt þykir að reifa þessa dóma til skýringar:

H 1980:1732. Í málinu var annars vegar deilt um skyldu til greiðslu skyldusparnaðs sem lagður var á aðaláfrýjanda vegna ársins 1977 samkvæmt heimild í lögum nr. 77/1977. Hins vegar var deilt um lögmæti eignarskattsauka, sérstaks tekjuskatts og sérstaks atvinnurekstrarskatts sem lagður var á vegna ársins 1977 með bráðabirgðalögum sem sett voru eftir að álagning vegna þess árs hafði farið fram. Að því er varðar fyrrgreinda álitafnið vísaði Hæstiréttur til þess að lögin væru sett á stjórnskipulegan hátt. Þau væru að visu sett síðasta dag ársins 1977, en framtal tekna hafi ekki farið fram fyrr en fyrri hluta ársins og álagning skatta á þær tekjur hafi eigi farið fram fyrr en á miðju því ári. Með hliðsjón af langri venju um setningu skattalaga hér á landi var það eigi talið skerða svo mjög réttaröryggi manna, að ógildi álagningarinnar varði, að lögin höfðu verið sett þegar allra tekna ársins 1977 hafði raunverulega verið aflað. Um síðargreinda álitafnið sagði Hæstiréttur eftirfarandi: „Þegar lög þessi voru sett, var lokið hinni almennu álagningu tekjuskatts og eignarskatts samkvæmt lögum nr. 68/1971 og síðari breytingum á þeim lögum, en skattskrá í Reykjavík 1978 var lögð fram 27. júlí 1978 og skattþegnum sendar skattkröfur um sama leyti. Í íslenskum stjórnskipunarlögum eru ekki ákvæði, sem beint banna afturvirkni laga. Það leiðir af eðli máls, að lög hljóta oft að vera afturvirk, og könnun á íslenskum skattalögum sýnir, að allalengst er, að skattalög séu afturvirk, leiðir þetta að nokkru af þeim skipan mála hér á landi, að skattar eru greiddir eftir á, miðað við tekjur ársins á undan og eign í lok þess árs. Þegar þetta er virt, verður ekki talið, að þau ákvæði bráðabirgðalaga nr. 98/1978, sbr. lög nr. 121/1978, sem hér er um fjallað, séu ógild af þessum sökum.“ Hæstiréttur bætti hins vegar við eftirfarandi athugasemd: „Umrædd skattálagning var lögboðin, eftir að hin almenna skattskrá fyrir árið 1978 hafði verið lögð fram og gjaldþegnum sendar skattkröfur. Þótt slík vinnubrögð af löggjafarvaldsins hálfu verði að teljast mjög varhugaverð, þykir ekki alveg næg ástæða til að telja þetta varða ógild lagaákvæða þeirra, sem hér skipta máli.“

Í málinu skiluðu tveir dómur séráliti og byggðu niðurstöðu sína á því að á eftir lok álagningar og tilkynningar til skattþegns væri ekki heimilt að leggja á nýja skatta. Töldu þeir réttaröryggi stefnt í hættu ef menn gætu búist við því, jafnvel löngu eftir öflun tekna, sem þegar hefði verið lagður skattar á, að þeir þyrftu að greiða skatt af þeim að nýju. Jafnvel þótt litið sé til rökstuðnings í sérákvæðinu er þó ljóst að Hæstiréttur er sammála um að afturvirk skattlagning og þar með skerðing eignarréttinda sé heimil að vissu marki. Bann eignarréttarákvæðisins við afturvirkni er því engan veginn jafn fortakslaust og nógildandi regla 77. gr. stjórnarskrárinnar. Aðrir dómur vitna hins vegar um að takmarkanir á afturvirkni samkvæmt eignarréttarákvæðinu eru engan veginn þýðingarlausar.

H 1984:560. Í málinu var sérstakt gatnagerðargjald vegna bundins slitlags lagt á fasteignaeigendur við tiltekna götu árið 1975, en slitlagið hafði verið lagt árið 1973. Um þetta sagði Hæstiréttur: „Gatnagerðargjald það, sem um er fjallað í máli þessu, var lagt á samkvæmt 3., 4. og 5. gr. laga nr. 51 /1974, sbr. lög nr. 31 /1975 og reglugerð nr. 430/1975. Það var lagt á eigendur fasteigna við Strandgötu á árinu 1975

vegna slitlags, sem sett hafði verið á götuna árið 1973. Hér var um sérstæða skattlagningu að ræða tengda tiltekinni framkvæmd, sem lauk um tveim árum áður en lög og reglugerð um hana voru sett. Verður ekki séð, að stefndi eða aðrir eigendur fasteigna við Strandgötu hafi getað séð það fyrir árið 1973 eða haft ástæðu til að búast við því þá, að þeim yrði einhvern tíma síðar einum gert að greiða kostnaðinn við þessa framkvæmd. Máttu þeir og gera ráð fyrir því árið 1975, er gatnagerðargjaldið var lagt á þá, að skattlagningu miðað við fjárhag þeirra 1973 væri lokið. Verður þessi skattlagning því ekki talin fá staðist eftir 67. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Ber af þeim sökum að staðfesta hinn áfrýjaða dóm að niðurstöðu til.“

H 1985:1296. Í lögum nr. 16/1965 um lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga sagði: „Nú verður almenn hækkun á áður úrskurðuðum elli- og örorku- og makalífeyri vegna almennrar hækkunar á launum hjúkrunarkvenna [...] og endurgreiðir þá ríkissjóður og aðrir þeir aðilar, sem tryggt hafa hjúkrunarkonur í sjóðnum, honum þá hækkun, er þannig verður á lífeyrisgreiðslum.“ Ákvæðið fól í sér að atvinnurekandinn R þurfti að greiða lífeyrissjóðnum verðbætur vegna lífeyrisgreiðslna sem hann hafði áður innt af hendi. Í rökstuðningi Hæstaréttar sagði eftirfarandi: „Þeir, sem réðu málefnum [R], þegar [M] var í þjónustu félagsins, gátu ekki séð fyrir eða haft ástæðu til að búast við, að félagið þyrfti einhvern tíma síðar að greiða kostnað vegna uppbótar í lífeyri hennar af völdum verðlagsþróunar í landinu. Þvert á móti máttu þeir gera ráð fyrir, að greiðslum þeirra vegna starfa hjúkrunarfræðingsins væri lokið. Með þessari athugasemd ber að staðfesta héraðsdóm.“ Tveir dómarmar töldu hins vegar mögulegt að túlka lög nr. 16/1965 þannig að þeim hefði ekki verið ætlað að hafa afturvirk áhrif.

Þau viðhorf sem birtast í tveimur síðastnefndu dómunum fá tæplega samrýmst rökstuðningi meirihlutans í H 1980:1732. Þegar litið er til þessara dóma, svo og yngri dómaframkvæmdar sem síðar ræðir, verður að telja mjög að vafasamt að H 1980:1732 hafi fordæmisgildi í dag að því er varðar afturvirknisþátt eignarréttarákvæðisins. Í H 1984:560 og H 1985:1296 er þannig lögð aukin áhersla á hvað menn gátu séð fyrir þegar þau atvik gerðust sem látin voru ráða skattskyldu. Er það í samræmi við þau réttaröryggisrök eignarréttarákvæðisins sem áður ræðir. Hins vegar verður vart talið að þessir dómarmar séu byggðir á reglu þess efnis að afturvirk skerðing eignarréttinda sé fortakslaust óheimil. Þannig er rökstuðningurinn í H 1984:560 miðaður við að eftir álagningu gjalda fyrir árið 1973, þegar bundið slitlag var lagt á, hafi fasteignareigendur við götuna mátt líta svo á skattlagningu vegna þess árs væri lokið. Ef lögin hefðu verið sett á árinu 1974, þ.e. áður en kom að álagningu en eftir að framkvæmdum lauk, er ekki víst að niðurstaðan hefði orðið sú sama. Einnig ber að hafa í huga að í umræddum málum kom skerðing niður á fáum. Þá var um að ræða nokkuð háar fjárhæðir.

Við mat á fordæmisgildi framangreindra dóma almennt verður að líta til þess að þeir tóku m.a. mið af venjum við setningu skattalaga sem nú hafa verið beinilínis felldar úr gildi með áðurræddri breytingu á 77. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessum sökum verður að setja almennan fyrirvara við fordæmisgildi þeirra. Sú almenna ályktun verður þó dregin af dómunum að afturvirk skerðing eignarréttar sé ekki fortakslaust óheimil samkvæmt eignarréttarákvæðinu.

IX.

Eins og áður greinir getur það haft þýðingu um stjórnskipulegra eignarréttarvernd hvert nánar inntak réttinda er. Hér skiptir einkum máli hvort réttindi eru orðin ákveðin og virk, þ.e.a.s. komin til framkvæmda samkvæmt aðalefni sínu. Ýmsir dómarmar Hæstaréttar eru til marks um að réttindi sem enn eru ekki orðin virk njóti ekki eignarréttarverndar eða njóti minni verndar en ella:

H 1992:1962 (BHMR mál). Í málinu var deilt um lögmati bráðabirgðalaga sem sett höfðu verið 3. ágúst 1990 í kjölfar dóms Félagsdóms 23. júlí sama árs um tiltekna hækkun launa félagsmanna BHMR sam-

kvæmt gildandi kjarasamningum. Með bráðabirgðalögum var launahækkunin samkvæmt dóminum afnumin auk þess sem kveðið var á um hvernig laun félagsmanna BHMR skyldu hækka eftir setningu laganna. Hæstiréttur féllst á að óheimilt hefði verið að afnema þá hækkun sem Félagsdómur hafði þegar dæmt félagsmönnum BHMR með eftirfarandi rökstuðningi: „Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast.“ Að því er varðaði ákvæði laganna um framtíðarhækkanir komst Hæstiréttur hins vegar að gagnstæðri niðurstöðu með eftirfarandi rökstuðningi: „Vegna þess tilgangs bráðabirgðalaganna að koma í veg fyrir víxlhækkanir launa og verðlags varð áfrýjandi að setta sig við, að girt væri fyrir almennar framtíðarhækkanir samkvæmt 15. gr. kjarasamningsins, sem tóku mið af hækkunum annarra kaupaxta. Kjarasamningum samflotsfélaga BHMR og ríkisins mátti segja upp eftir 30. september 1990 með eins mánaðar fyrirvara. Jafna má setningu bráðabirgðalaganna til uppsagnar samningsins með gildi frá og með 1. nóvember 1990. Af þessum ástæðum má á það fallast, að áfrýjandi hafi orðið að setta sig við, að hækkunir samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna kæmu á móti þegar fenginni hækkun, jafnóðum og þær féllu til eftir 1. nóvember 1990.“

Samkvæmt dóminum gegnir ólíku máli um launahækkanir, sem þegar eru komnar til framkvæmda, samanborið við launahækkanir í framtíðinni. Lítið er svo á að launahækkanir í framtíðinni séu óvissar með hliðsjón af uppsagnarákvæði kjarasamnings. Þar með kemur ekki til greina að launþegar geti með rétti treyst því að þessar hækkunir komi til framkvæmda. Dóminn má þannig túlka á þá leið að laun, sem ekki hefur enn verið unnið fyrir, njóti ekki stjórnskipulegrar eignarréttarverndar, eða a.m.k. mun minni verndar en laun, sem þegar hefur verið unnið fyrir.

Dómar Hæstaréttar um lífeyrisréttindi styrkja þá niðurstöðu að máli skipti að réttindi séu orðin til og gjaldkræf.

H 1998:2140. S hóf töku lífeyris hjá Lífeyrissjóði sjómanna árið 1991 er hann varð 60 ára, en þá giltu um sjóðin lög nr. 49/1974. Árið 1994 tóku gildi ný lög nr. 94/1994 um sjóðinn. Ekki var í nýju lögum vikið að því hvernig skyldi fara með áunnin réttindi í sjóðnum, en í 5. gr. þeirra sagði að nánari ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi hans skyldi setja í reglugerð sjóðsins sem m.a. skyldi staðfest af ráðherra. Í reglugerð um sjóðinn sem var sett voru fjárhæðir til þeirra sem voru 60 til 65 ára lækkaðar hlutfallslega frá því sem áður var, en S var í þessum hópi. Hæstiréttur taldi þessa skerðingu ólögsmæta með eftirfarandi rökstuðningi: „Á það er fallist með héraðsdómi að þau réttindi, er stefndi hafði áunnið sér samkvæmt lögum nr. 49/1974 til lífeyris, hafi notið verndar þágildandi 67. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, nú 72. gr., sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þau réttindi urðu ekki af honum tekin nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við ofangreint stjórnarskrárákvæði. Verður ekki talið að slík heimild hafi falist í lögum nr. 94/1994, sem ekki höfðu að geyma efnisleg ákvæði um lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Var skerðing réttindanna með framangreindri reglugerð því ólögsmæt.“

Túlka verður dóminn á þá leið að þar sem lífeyrisréttindi S voru orðin virk hafi verið sérstök nauðsyn á skýrri lagaheimild til skerðingar á þeim. Í dóminum er hins vegar ekki tekin afstaða til þess hvort umrædd skerðing hefði staðist ef lagaheimild hefði verið fullnægjandi, sbr. hins vegar eftirfarandi dóm Hæstaréttar:

H 1999:4769. K hóf töku örorkulífeyris hjá Lífeyrissjóði sjómanna árið 1979. Með lögum nr. 44/1992 var ákvæðum laga nr. 49/1974 um Lífeyrissjóð sjómanna breytt á þann veg, að ekki var lengur tekið mið af hæfni sjóðfélaga til fyrri starfa við grundvöll örorkumats, heldur var byggt á hæfni til almennra starfa. Varð almenn örorka að vera 35% eða meiri til þess að sjóðfélagi ætti rétt á örorkulífeyri. Þessi breyting

varð til þess að K taldist ekki eiga rétt á lífeyri frá sjóðnum. Hæstiréttur áréttaði að lífeyrisréttur K nyti eignarréttarverndar og yrði hann ekki skertur nema skýlausri lagaheimild. Hæstiréttur taldi þó skerðingu lífeyrisins hafa haft nægilega heimild í lögum nr. 44/1992 (ólíkt H 1998:2140). Hæstiréttur hafnaði kröfum K með eftirfarandi rökstuðningi: „Gögn málsins sýna, að mikill hallarekstur var á sjóðnum og við árslok 1989 vantaði rúma 20 milljarða króna til þess að höfuðstóll sjóðsins ásamt verðmæti væntanlegra iðgjalda nægði fyrir skuldbindingum hans, ef reiknað var með 3% ársávöxtun. Til þess að mæta þessum mikla halla óskaði stjórn sjóðsins eftir því, að gerðar yrðu breytingar á lögum um sjóðinn. Það er ljóst, að málefnalegar forsendur lágu að þeim skerðingum lífeyrisréttinda, sem lög nr. 44/1992 höfðu í för með sér. [...] Sú skerðing, sem fólst í lögum nr. 44/1992 var almenn þar sem hún tók á sambærilegan hátt til allra, sem nutu eða gátu notið örorkulífeyris, en fimm ára aðlögunarfrestur gildi jafnt um alla sjóðfélaga, eins og að framan greinir. Hefur jafnræðis verið gætt um þá, sem sambærilegir geta talist [...]“

Samkvæmt þessum dómi er heimilt að skerða lífeyrisréttindi, jafnvel þótt séu orðin virk, ef skerðingin styðst við málefnalegar ástæður og jafnræðis er gætt. Einnig verður að túlka dóminn svo að skerðing hafi verið nauðsynleg til að ná lögmætu markmiði, sbr. ummæli um fjárhagsstöðu sjóðsins. Þess ber að geta að málið hefur verið borið undir Mannréttinda-dómstól Evrópu og hefur dómstóllinn talið málið tækt til meðferðar með ákvörðun 28. janúar sl. með hliðsjón af jafnræðisreglu 14. gr. mannréttindasáttmálans og 1. gr. 1. viðauka hans sem síðar ræðir. Þess ber að geta að af hálfu kærands er fyrst og fremst byggt á því fyrir dómstólnum að umrædd skerðing hafi falið í sér brot á jafnræði lífeyrisþega og meðalhófi fremur en að á því sé byggt að afturvirkni sé alfarið óheimil samkværnt tilvitnuðum ákvæðum sáttmálans.

Enn er ástæða til reifa dóma um eignarréttarvernd lífeyrisréttinda:

H 2000:1252. H hóf töku örorkulífeyris hjá Lífeyrissjóði sjómanna árið 1994, en þá höfðu tekið gildi lög nr. 94/1994 og ný reglugerð um sjóðinn verið sett. Fól reglugerðin í sér skerðingu á örorkulífeyri frá því sem gilt hafði samkvæmt lögum nr. 49/1974. H taldi skerðinguna andstæða eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur hafnaði kröfum H með eftirfarandi rökum: „Við úrlausn málsins verður ekki komist hjá að líta til þess að lífeyrisréttindi gagnáfrýjanda voru ekki orðin virk þegar þau voru skert með heimild í lögum nr. 94/1994. Að því leyti er aðstaða gagnáfrýjanda önnur en þeirra sjóðfélaga í aðaláfrýjanda, sem áður hafa lagt ágreining sinn við hann undir dómstóla vegna skerðingar á lífeyri þeirra, sbr. dóma Hæstaréttar í dómasafni 1998, bls. 2140, og 9. desember 1999 í máli nr. 195/1999 [H 1999:4769]. Skiptir þá máli að heimild löggjafans er mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi en þau, sem einungis eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi. Þá verður heldur ekki horft framhjá því að fjárhagur aðaláfrýjanda var afar bágborinn, er lögum um hann var breytt 1994 og að greiðsluþrot hans var óumflýjanlegt að öllu óbreyttu. Var stjórn sjóðsins skylt að gera ráðstafanir til að rétta fjárhag hans af. Liggur ekki annað fyrir en að skerðing allra óvirkra lífeyrisréttinda sjóðfélaga, svo sem hún birtist í áður nefndri reglugerð er tók gildi 1. september 1994, hafi verið reist á almennum grundvelli og að jafnræðis milli sjóðfélaga hafi nægjanlega verið gætt. Þá voru hinar nýju reglur samþykktar af samtökum sjómanna og vinnuveitenda þeirra. Að virtu öllu því, sem að framan er rakið, verður fallist á með aðaláfrýjanda að skerðing lífeyrisréttinda gagnáfrýjanda hafi verið innan þeirra marka, sem 67. gr. stjórnarskrárinnar, nú 72. gr. hennar, setur því að unnt sé að skerða eignarréttindi manna án þess að bætur komi fyrir.“

Framangreindur rökstuðningur er um margt athyglisverður með hliðsjón af fyrri dómum Hæstaréttar um Lífeyrissjóð sjómanna. Í fyrsta lagi vekur það athygli að talið er að lög nr. 94/1994 feli í sér nægilega lagaheimild til skerðinga gagnvart lífeyrisþeganum gagnstætt því sem talið var eiga við í H 1998:2140. Þannig eru vægari kröfur gerðar til lagaáskilnaðar þegar um er að ræða réttindi sem ekki eru orðin virk samanborið við virk réttindi. Í annan stað er því slegið föstu að löggjafinn hafi rýmri heimildir til að skerða réttindi sem einungis

eru væntanleg, en ekki orðin virk. Með hliðsjón af því að málefnalegar ástæður lágu til skerðingar og gætt var jafnræðis og meðalhófs er skerðingin talin standast eignarréttarákvæðið. Eftirfarandi dómur vitnar um sambærilegt mat á skerðingu óvirkra lífeyrisréttinda:

H 24. október 2002 í máli nr. 101/2002. Í málinu krafðist B þess að viðurkennt yrði að skerðing á lífeyrisréttindum hennar sem hún hafði áunnið sér á námstíma samkvæmt lögum nr. 16/1965, sem varð við gildistöku laga nr. 141/1996, sbr. lög nr. 2/1997, um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, hefði verið ólöglegt. Fyrir lá að vegna aldurs átti B þess kost fyrir gildistöku laga nr. 2/1997 að hætta störfum og taka lífeyri samkvæmt eldri lögnum. Hún kaus hins vegar að starfa áfram og hafði því aflað sér réttinda samkvæmt nýju reglunum. Talið var að ætla yrði löggjafanum nokkurt svigrúm til að breyta reglum um L í tímans rás með hliðsjón af breyttum viðhorfum í þjóðfélaginu. Þá yrði að líta til þess að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 2/1997 hefðu verið liður í samræmingu á lífeyrisréttindum ríkisstarfsmanna í heild og ávöxtur sameiginlegra viðræðna viðkomandi stéttarféлага og ríkisvaldsins. Yrði að telja breytingarnar almennar og málefnalegar og að umrædd skerðing hefði náð jafnt til allra þeirra sem höfðu áunnið sér lífeyrisréttindi á námstíma. Jafnframt yrði að telja sýnt fram á að með nýju lögnum hefðu sjóðfélagar fengið umtalsverðar bætur á nokkrum sviðum sem B nyti að einhverju leyti góðs af. Að þessu virtu var talið að skerðing lífeyrisréttinda B sem varð með lögum nr. 2/1997 hefði verið innan þeirra marka sem 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 setur því að unnt sé að skerða eignarréttindi manna án þess að sérstakar bætur komi fyrir. Þar sem telja yrði að B hefði haft alla aðstöðu og forsendur til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar og taka afstöðu til þeirra var ekki fallist á að á skammti tími sem leið frá birtingu til gildistöku nýju laganna gæti leitt til þess að krafa B yrði tekin til greina. Var L því sýknaður af kröfum B.

Það sem einkum greinir síðastgreinda dóminn frá rökstuðningi réttarins í H 2000:1252 er að lífeyrisþeginn átti þess kost að kynna sér fyrirhugaðar breytingar og taka afstöðu til þeirra. Hér er því enn lögð áhersla á réttaröryggi þegnanna um fjárhagslega hagsmuni sína.

Vaxtabótum verður ekki jafnað til lífeyrisréttinda í hefðbundnum söfnunarsjóðum líkt og átti við í öllum framangreindum dómum Hæstaréttar.¹⁵ Kemur það til af því að til lífeyrisréttinda er stofnað með greiðslum lífeyrisþega eða náinna aðstandenda þeirra og er þannig ekki um einhliða greiðslur eða styrki ríkisins að ræða heldur áunnin réttindi í einhverjum skilningi. Réttur til vaxtabóta – sem er tekinn að myndast en er ekki er orðin endanlegur eða að fullu orðinn til – nýtur því örugglega ekki meiri eignarréttarverndar en lögð er til grundvallar í framangreindum dómum. Samkvæmt þessu má draga þá ályktun af umræddum dómum Hæstaréttar að heimilt sé að skerða vaxtabætur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, jafnvel þótt þessi réttindi séu tekin að myndast og nálægt því að verða endanleg. Þessi skilyrði lúta að meginstefnu að því að skerðing sé málefnaleg, jafnræðis sé gætt og skerðing gangi ekki lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim markmiðum sem stefnt er að. Verður nú vikið að þessum skilyrðum í tengslum við það frumvarp sem hér til umfjöllunar.

X.

Nátengd skilyrðum um að jafnræðis sé gætt og skerðing styðjist við málefnaleg rök er krafan um meðalhóf. Í kröfunni um meðalhóf við skerðingu eignarréttinda felst að ekki skuli gengið lengra í skerðingu þessara réttinda en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt. Jafnvel þótt markmiðið sem að er stefnt sé í sjálfu sér lögmætt gerir meðalhóf þannig þá frekari kröfu að leiðir að markmiðinu séu ekki meira íþyngjandi en nauðsyn krefur. Ályktun um að meðalhóf hafi þýðingu við mat á stjórnskipulegu gildi laga

¹⁵ Ef um er að ræða séreignarsjóði verða almennt gerðar strangari kröfur til heimilla skerðinga.

samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar má meðal annars draga af ýmsum þeim dómum Hæstaréttar sem áður hafa verið reifaðir (sbr. H 1992:1962, H 1999:4769 og H 2000:1252). Í H 1992:1962 (BHMR) er þannig vísað til þess að félagsmenn annarra stéttarféлага en BHMR hafi ekki átt lögvarða kröfu til hækkunar eftir að Félagsdómur komst að þeirri niðurstöðu að félagsmenn BHMR ættu kröfu á launahækkun. Þannig telur Hæstiréttur að ekki hafi verið nauðsynlegt að gripa til þess úrræðis að afnema launahækkun samkvæmt dómi Félagsdóms afturvirkir í því skyni að koma í veg fyrir almennar launahækkanir á vinnumarkaði með tilheyrandi efnahagslegum afleiðingum. Í H 1999:4769 og H 2000:1252 vegna lífeyrissjóðs sjómanna er með svipuðum hætti vísað til þess að skerðingar á lífeyri hafi verið nauðsynlegar með hliðsjón af bágrri fjárhagsstöðu lífeyrissjóðsins. Ástæða er til þess að huga að umræddum kröfum með hliðsjón af því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar.

Ljóst þykir að sú skerðing sem lögð er til með umræddu frumvarpi styðst almennt við málefnaleg rök, þ.e. breytingar á raunvöxtum langtímalána og það markmið að draga úr hvata til skuldsetningar heimilanna, eins og nánar kemur fram í athugasemdum við frumvarpið. Umrædd skerðing mun þannig einungis koma niður á þeim sem greiða yfir 5,5% vexti af lánum sínum þó ekki muni allir í þessum hópi verða fyrir skerðingum.¹⁶ Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðuneytisins telur sá hópur 4.083 einstaklinga. Meðalskerðing bóta hjá þessum hóp er áætluð um 147.000 kr., en núverandi hámark vaxtabóta er 166.000 kr. Um verulega skerðingu á vaxtabótum getur því verið að ræða hjá tilteknum einstaklingum. Áætluð skerðing kemur þó mismunandi niður á mönnum eftir tekjum, eignum og vaxtagjöldurn þeirra. Lögmæti þessara breytinga til framtíðar, þ.e. frá og með greiðslu vaxtabóta fyrir árið 2004, er að mínu mati ótvírætt og þarfnast ekki sérstakrar umræðu. Öðru máli gegnir hins vegar um þá ráðagerð 2. málsliðar 13. gr. frumvarpsins að skerðingar taki gildi þegar fyrir greiðslu bóta fyrir árið 2003.

Samkvæmt athugasemdum við það frumvarp sem hér um ræðir er markmið ráðgerðrar lagabreytingar „að draga úr hvata til frekari skuldsetningar hjá heimilunum“, eins og áður segir. Þetta markmið er í sjálfu sér lögmætt eins og áður segir. Hins vegar er vandséð hvernig þessi gildistökuþing 2. málsgreinar 13. gr. frumvarpsins er til þess fallin að þjóna þessu markmiði. Er þannig ljóst að eigendur íbúðarhúsnæðis geta ekki breytt lántökum sínum, greiðslum eða haft áhrif á vaxtagjöld sín á árinu 2003 aftur í tímann. Hvatning til athafna getur eðli málsins samkvæmt ekki orðið með afturvirkum lögum og þarf því að vísa til annarra raka til stuðnings ráðagerð um afturvirkni d-liðar 5. gr. frumvarpsins. Að því er varðar greiðslu vaxtagjalda fyrir árið 2004 og síðari ár er frumvarpið þannig í samræmi við markmið sín, en svo á ekki við um greiðslu vaxtagjalda fyrir árið 2003.

Samkvæmt framangreindu verður að telja að ósamræmi sé á milli yfirlýsts markmiðs þess frumvarps sem hér um ræðir og gildistökuákvæðis í 2. málslið 13. gr. frumvarpsins. Sú beiting d-liðar 5. gr. frumvarpsins sem ráðgerð er í 2. málslið 13. gr. frumvarpsins er þannig hvorki nauðsynleg, né yfirlétt til þess fallin, að ná yfirlýstu markmiði, að því er varðar árið 2003. Ef aðeins er litið til þessa markmiðs frumvarpsins verður því að draga í efa að það standist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sú aukna áhersla á réttaröryggi og fyrirsjáanleika íþyngjandi laga sem fram kemur í nýjustu dómum Hæstaréttar (sbr. H 28. maí

¹⁶ Þetta kemur til af því að í þessum hópi kunna að vera einstaklingar sem hvort sem er verða fyrir skerðingum vegna hámarksvaxtagjalda sem tekið er tillit til (468.000 kr.) eða hámarks greiddra vaxtabóta (157.000 kr.).

2003 í máli nr. 499/2002; H 16. október 2003 í máli nr. 549/2002 (öryrkjadómur II) og H 24. október 2002 í máli nr. 101/2002) styrkir þá niðurstöðu.

XI.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sem er fylgiskjal með umræddu frumvarpi, kemur fram að áætlað sé að ráðgerð breyting á greiðslu vaxtagjalda lækki útgjöld ríkisins á árinu 2004 um 600 milljónir króna frá því sem annars hefði orðið. Í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga er lýst almennt þeirri stefnumótun sem liggur til grundvallar fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2004. Kemur þar fram að stefnt sé að tekjuafgangi ríkissjóðs á því ári, meðal annars með lækkun á útgjöldum ríkissjóðs. Er áætluð lækkun vaxtabóta fyrir árið 2003 sérstaklega nefnd í þessu sambandi.¹⁷ Þá er lækkun vaxtabóta sérstaklega rökstudd í athugasemdunum¹⁸ og boðuð breyting á hámarksviðmiðun vaxtagjalda í yfirliti frumvarpsins um lagabreytingar.¹⁹

Samkvæmt framangreindu er skerðing vaxtabóta fyrir árið 2003 yfirlýstur liður í markmiðum frumvarps til fjárlaga og efnahagsstefnu ríkisins, en samkvæmt athugasemdum við frumvarp til fjárlaga er það einn af meginþáttum þessarar stefnu að halda aftur af innlendri eftirspurn og varðveita efnahagslegan stöðugleika.²⁰ Verður því að telja að með ráðgerðri skerðingu vaxtabóta fyrir árið 2003 sé einnig stefnt að framangreindum efnahagslegum markmiðum, enda þótt þetta komi aðeins óbeint fram í undirbúningsgögnum frumvarpsins sjálfs.

Almennt er viðurkennt að löggjafinn hafi ríkt svigrúm til þess að ná efnahagslegum markmiðum sínum, enda þótt hér verði sem endranær að haga lagsetningu til samræmis við stjórnskipulegar vernduð réttindi þegnanna (sbr. t.d. H 1992:1962 BHMR). Sú krafa um meðalhóf sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar og áður ræðir veitir þannig löggjafanum verulegt svigrúm um hvaða leiðir hann telur heppilegastar til að ná lögmætum markmiðum sínum, en til slíkra markmiða teljast ótvírætt þau efnahagslegu stefnumið sem áður greinir. Sé litið á gildistökureglu 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins í þessu ljósi er ljóst að hún er til þess fallin að þjóna yfirlýstum efnahagslegum markmiðum, þ.e. skertar eru bætur sem koma ættu til greiðslu á árinu 2004 og þannig eru útgjöld ríkisins lækkuð á því ári.

Þótt fallist sé á að regla 2. málslíðar 13. gr. frumvarpsins þjóni yfirlýstum markmiðum í þeirri efnahagsstefnu, sem liggur til grundvallar fjárlögum, er því ósvarað hvort með ráðgerðri skerðingu séu lagðar óhóflegar byrðar á þá einstaklinga sem þiggja vaxtabætur. Mat á því hvort umræddum markmiðum megi ná með öðrum og minna íþyngjandi hætti, t.d. hækkan skatta á árinu 2004, er að meginstefnu pólitískt og á forræði löggjafans. Hér verður þó m.a. að líta til þess hvort skerðingar séu almennar, þ.e. hvort þær komi jafnt niður á mönnum, og hvort þær varði mikla eða litla fjárhagslega hagsmuni.

Samkvæmt þeim tölulegu upplýsingum sem áður greinir munu ráðgerðar skerðingar koma niður á tiltölulega litlum hluta þeirra sem þiggja vaxtabætur (þ.e. einungis 4.083 einstaklingum af þeim 52.503 sem kunna eiga rétt á bótum). Innan þessa hóps munu skerðingar þó ekki koma jafnt niður. Getur því verið að í einstökum tilvikum missi einstaklingar nálega allan sinn rétt vegna ársins ársins 2003 en í öðrum tilvikum séu skerðingar smávægilegar.

¹⁷ 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 1 – 1. mál, bls. 282.

¹⁸ Sama tilv., bls. 414.

¹⁹ Sama tilv., bls. 482.

²⁰ Sama tilv., bls. 5.

Þótt ráðgerðar skerðingar d-liðar 5. gr. frumvarpsins séu málefnalegar (sbr. breytingar á raunvöxtum og efnahagsleg markmið) þegar horft er til framtíðar verður ekki hið sama sagt um rétt til vaxtabóta fyrir árið 2003 sem þegar hefur tekið að myndast. Verður þannig að telja það verulega íþyngjandi skerðingu að einstaklingur sem átti rétt á hámarksvaxtabótum fyrir árið 2003 missi nálega allan þennan rétt með lagasetningu í lok þess árs þrátt fyrir að þær reglur sem gilt hafa allan þorran af árinu hafi gefið annað til kynna. Svo viðrhlutamikil skerðing tiltölulega hjá tiltölulega fámennum hópi verður að mínu mati ekki réttlætt með vísan til almennra efnahagslegra markmiða. Er það niðurstaða mín að hætta sé á að dómstólar teldu umrædda skerðingu andstæða 72. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í þeim tilvikum þar sem skerðing hefur verið veruleg. Öðru máli gegndi ef um væri að ræða hlutfallskerðingu vaxtabóta fyrir árið 2003 hjá öllum rétt höfum samkvæmt núgildandi reglum, enda væri þá um að ræða tiltölulega litla skerðingu fjárhagslegra hagsmuna sem grundvallaðist á efnislegum mælikvarða og kæmi niður á mjög stórum hópi manna.

XII.

Í 1. gr. 1. viðauka samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, er að finna svohljóðandi reglu um vernd eignarréttar:

Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagur almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar. Eigi skulu þó ákvæði undanfarandi málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.

Um afmörkun eignarréttarhugtaks ákvæðisins gilda um margt svipuð sjónarmið og lýst er hér að framan í tengslum við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þess ber þó að geta að eignarréttarhugtak sáttmálans er enn ekki að fullu mótað í dómaframkvæmd dómstólsins, m.a. að því er varðar ýmsar bætur og styrki frá hinu opinbera. Almennt má þó fullyrða að einhliða greiðslur úr opinberum sjóðum njóti ekki eignarréttarverndar eða mjög takmarkaðrar verndar. Öðru máli gegnir hins vegar um réttindi sem aðili hefur átt þátt í því að mynda með greiðslum eða öðru framlagi, t.d. lífeyrisréttindi. Þrátt fyrir þetta er ekki útilokað að réttur til vaxtabóta, sem þegar er tekin er að myndast, falli undir eignarréttarhugtak ákvæðisins, enda þótt rétturinn sé ekki endanlega orðin til eða virkur. Styðst það við þau rök, sem áður greinir, að rétthafi bóta getur með nokkurri nákvæmni áætlað fjárhæð þeirra bóta sem hann mun eiga rétt á fyrir það tímabil sem liðið er. Með sama hætti og áður er lýst í tengslum við 72. gr. stjórnarskrárinnar nýtur slíkur réttur hins vegar minni verndar en réttur sem að fullu er orðinn til eða jafnvel gjaldkræfur.²¹

Við mat á því hvort um „sviptingu“ eignar samkvæmt ákvæðinu er almennt talið að líta beri til þess hvert markmið skerðingar sé, hvort gætt hafi verið meðalhófs við leiðir að því markmiði og hvort skerðing hafi nægilega lagaheimild. Við mat á meðalhófi er ljóst að mun meira þarf til að réttlæta afturvirka skerðingu réttinda en framvirka. Er þannig litið á afturvirka skerðingu sem mun alvarlegra inngríp í fjárhagsleg réttindi sem meiri opinbera

²¹ Sjá nánar C. Ovey og R. White, *The European Convention of Human Rights*, Oxford 2002, bls. 305–307 og P. van Dijk og D.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Haag 1998, bls. 621–622.

hagsmuni þurfi til að réttlæta.²² Rétt er að taka fram að við fordæmi Mannréttindadómstólsins um afturvirkar skerðingar eignarréttinda er ekki að styðjast nema að mjög takmörkuðu leyti. Verða því ekki fundinn fordæmi sem beinlínis taka til þess álitaefnis sem hér er til umfjöllunar.

Ólíklegt er að 1. gr. 1. viðauka sammings um verndun mannréttinda og mannfrelsis feli í sér ríkari vernd gegn afturvirkri skerðingu eignarréttinda en áður hefur verið rakið um 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ótvírætt er að löggjafanum er heimilt að breyta reglum um einhliða greiðslur úr ríkissjóði með framvirkum hætti án þess að brotið sé gegn 1. gr. viðauka. Þá verður að telja líklegt að óheimilt sé að svipta menn rétti til bóta sem þegar er orðinn til og gjaldkræfur. Að því er varðar rétt til bóta, sem tekinn er að myndast, en er ekki að fullu orðinn til eða gjaldkræfur, er skerðing væntanlega heimil ef skerðing þjónar lögmætu markmiði, gengur ekki lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af því markmiði og hefur nægilega heimild í settum lögum, eins og áður segir. Samkvæmt þessu gefur 1. gr. 1. viðauka tilefni til sambærilegrar niðurstöðu og að framan greinir um eignarréttarákvæði íslensku stjórnarskrárinnar.

XIII.

Niðurstöður framagreindrar umfjöllunar eru eftirfarandi:

1. Líta verður á vaxtabætur sem einhliða greiðslur ríkisins til eigenda og byggjenda íbúðarhúsnæðis. Vaxtabætur eru því hvorki skattur né skattafláttur, skattaendurgreiðsla eða skattahagræði. Þá standa vaxtabætur ekki í slíku sambandi við skattkerfið eða skattgreiðslur að rétt sé að telja þær til skatts. Á bann 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, við afturvirkni skattalaga, því ekki við um það frumvarp sem fjallað hefur verið um.
2. Vaxtabætur grundvallast ekki á greiðslum eða vinnuframlagi þeirra sem þiggja bæturnar. Af þessum sökum kemur almennt ekki til greina að telja rétt til vaxtabóta til eignar samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, andstætt t.d. lífeyrisréttindum. Þessi niðurstaða á þó aðeins ótvírætt við um rétt til vaxtabóta sem ekki er orðinn gjaldkræfur eða er enn ekki tekinn að myndast.
3. Vaxtabætur sem þegar eru orðnar gjaldkræfar falla ótvírætt undir eignarréttarhugtak 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er meira vafamál hvernig fari um rétt til vaxtabóta sem tekinn er að myndast, en er ekki að fullu orðinn til eða gjaldkræfur. Með hliðsjón af því að unnt er að áætla fjárhæð vaxtabóta fyrir þann tíma sem liðinn er með nokkurri vissu, mega rétthafar vaxtabóta almennt treysta því að þeir fái greiddar bætur samkvæmt gildandi reglum við lok álagningar næsta árs. Haggar það ekki þessari niðurstöðu að síðari tíma atvik geta leitt til einhverra breytinga á fjárhæð bótanna. Með hliðsjón af þeim grunnrökum eignarréttarákvæðisins að tryggja öryggi um fjárhagslega hagsmuni manna verður því að telja hagsmuni sem þessa til eignar í skilningi ákvæðisins. Sú skerðing á vaxtabótum fyrir árið 2003 sem ráðgerð er með frumvarpinu verður því að samrýmast eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.
4. Dómar Hæstaréttar benda til þess að eignarréttarvernd réttar til vaxtabóta, sem enn er ekki orðinn til að fullu, sé minni en endanlegs eða jafnvel gjaldkræfs réttar. Ef t.d. litið er svo á að slíkur réttur til vaxtabóta njóti sambærilegrar verndar og óvirk lífeyrisrétt-

²² Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstólsins 20. nóvember 1995 í máli Pressos Compania Naviera S.A., o.fl. (Series A 301, bls. 21).

- indi benda fordæmi Hæstaréttar til þess að heimilt sé að skerða þessi réttindi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þessi skilyrði lúta að meginstefnu að því að skerðing sé málefnaleg, jafnræðis sé gætt og skerðing gangi ekki lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim markmiðum sem stefnt er að. Svipuð sjónarmið leiða af 1. gr. 1. viðauka samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.
5. Sú efnislega skerðing sem lögð er til á vaxtabótum fullnægir kröfum eignarréttarákvæðisins um að vera málefnaleg og í samræmi við jafnræði. Er löggjafanum þannig ótvírætt heimilt að lækka vaxtabætur til samræmis við breytt vaxtaumhverfi og hvetja þannig íbúðareigendur til minni skuldsetningar, ef hann telur þetta þjóna almannahagsmunum. Gildistökuákvæði frumvarpsins, sem kveður á um að skerðing vaxtabóta skuli ná til ársins 2003, getur hins vegar ekki talist þjóna því markmiði að hvetja íbúðareigendur til minni skuldsetningar heimilanna. Þvert á móti er skerðingin á greiðslum fyrir árið 2003 til þess fallin að skerða fyrirvaralaust fjárhagslega hagsmuni heimilanna, enda hafa íbúðareigendur ekki haft möguleika á því að haga fjármálum sínum til samræmis við nýjar reglur. Með hliðsjón af því að regla frumvarpsins um afturvirka skerðingu bóta sýnist hvorki nauðsynleg né yfirleitt til þess fallin til að ná yfirlýstu markmiði frumvarpsins verður að draga í efa að frumvarpið standist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, ef aðeins er litið til þessa markmiðs.
 6. Með hliðsjón af athugasemdum í frumvarpi til fjárlaga er ljóst að gildstökureglu 2. málslíðar 13. gr. frumvarpsins er einnig ætlað að ná markmiðum í efnahagsstefnu ríkisins. Mat á því hvort þessum markmiðum megi ná með öðrum og minna íþyngjandi hætti er að meginstefnu á forræði löggjafans. Hér verður þó að líta til þess hvort skerðingar séu almennar, þ.e. hvort þær komi jafnt niður á mönnum, og hvort þær varði þá mikla eða litla fjárhagslega hagsmuni. Að virtum tölulegum upplýsingum verður að telja það verulega íþyngjandi skerðingu að einstaklingur sem átti rétt á hámarksvaxtabótum fyrir árið 2003 missi nálega allan þennan rétt með lagasetningu sem fram fer í lok þess árs, þótt þær reglur sem gilt hafa allan þorran af árinu hafi gefið annað til kynna. Svo viðurhlutamikil skerðing hjá tiltölulega fámennum hópi verður að mínu mati ekki réttlætt með vísan til almennra efnahagslegra markmiða. Er er því hætta á að dómstólar teldu umrædda skerðingu andstæða 72. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í þeim tilvikum þar sem skerðing hefur verið veruleg.

Fylgiskjal II.

Eiríkur Tómasson prófessor:

Álit.

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis hef ég undirritaður tekið að mér að láta nefndinni í té lögfræðilegt álit á stjórnskipulegu gildi d-liðar 5. gr., sbr. 2. másl. 13. gr. frumvarps til laga um tekjuskatt og eignarskatt sem nú liggur fyrir Alþingi. Við samningu álitsins hef ég haft til hliðsjónar lögfræðilegt álit á sama álitaeefni, sem Skúli Magnússon, dósent, hefur látið fjármálaráðuneytinu í té. Enn fremur hefur nefndin beiðið mig um að láta í ljós álit mitt á hugmynd að breytingu á 13. gr. frumvarpsins og nýrri grein, 14. gr., sem gert er ráð fyrir að bætist við það. Fylgir álit mitt hér á eftir.

I.

Með áðurnefndum d-lið 5. gr. frumvarpsins er lagt til að sú breyting verði gerð á 1. másl. 3. mgr. B-lið 68. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt að hámark vaxtagjalda hjá hverjum framteljanda til útreiknings vaxtabóta skv. 4. mgr. B-liðar 68. gr. geti ekki orðið hærra en sem nemur 5,5% af skuldum, sem stofnað hefur verið til, í stað 7% samkvæmt núgildandi lögum. Samkvæmt 2. másl. 13. gr. frumvarpsins skal umrætt ákvæði d-liðar 5. gr. þess öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta við álagningu á árinu 2004 vegna vaxtagjalda á árinu 2003.

Þeirri hugmynd hefur verið hreyft af hálfu fjármálaráðherra að í stað þess að fyrrgreind lækkun á hámarki vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta taki gildi þegar í stað verði mælt svo fyrir um í 13. gr. frumvarpsins að við lög nr. 90/2003 bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, þar sem kveðið verði á um að vaxtabætur vegna vaxtagjalda á árinu 2003 skuli vera 90% af vaxtabótum, útreiknuðum skv. B-lið 68. gr. laganna. Samkvæmt nýrri grein frumvarpsins, 14. gr., komi síðan fyrirhuguð lækkun á hámarki vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta fyrst til framkvæmda við útreikning bótanna á árinu 2005 vegna vaxtagjalda á árinu 2004.

Með þessu móti er ráðgert að vaxtabætur verði skertar hlutfallslega jafnt hjá öllum þeim sem þeirra munu njóta á árinu 2004 vegna vaxtagjalda á árinu 2003. Þar af leiðandi verður um að ræða skerðingu á bótunum með afturvirkum hætti hjá þeim hópi framteljenda sem á annað borð nýtur þeirra. Það er þessi ráðagerð, sem veldur því að vafi leikur á stjórnskipulegu gildi þessarar hugmyndar, á sama hátt og fyrri ráðagerð um að láta lækkun á hámarki vaxtabóta skv. d-lið 5. gr. frumvarpsins koma til framkvæmda með afturvirkum hætti. Hins vegar er það engum vafa undirorpið að löggjafanum er heimilt að skerða vaxtabætur með framvirkum hætti, t.d. með því að láta d-lið 5. gr. fyrst koma til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta við álagningu á árinu 2005 vegna vaxtagjalda á árinu 2004, eins og nú er gert ráð fyrir. Hér á eftir verður því umfjöllun mín einskorðuð við ráðagerðina um afturvirka skerðingu vaxtabóta.

II.

Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er ekki lagt almennt bann við afturvirkni laga sem Alþingi setur. Hins vegar eru í stjórnarskránni settar skorður við afturvirkni laga á tilteknum sviðum, þ. á m. er í 2. mgr. 77. gr. hennar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, lagt bann við afturvirkni skattalaga með svofelldum hætti: „Enginn skattur verður lagður á nema

heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“ Hæstiréttur hefur nýlega skýrt þetta ákvæði á þann veg að breyting á frádráttarheimild, sem leiðir til hærri skattgreiðslu, falli undir ákvæðið sé sú breyting gerð með afturvirkum hætti, sbr. H 28. maí 2003 í máli nr. 499/2002 sem reifaður er í álitum Skúla Magnússonar á bls. 4–5.

Samkvæmt viðtekinni skilgreiningu á hugtakinu „skattur“, sem virðist hafa verið lögð til grundvallar 2. mgr. 77. gr. þegar það ákvæði var tekið upp í stjórnarskrána með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995,¹ er það eitt einkenni á skatti að um sé að ræða greiðslu sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins.² Af þeirri ástæðu teljast vaxtabætur, sem inntar eru af hendi af ríkinu til einstaklinga, ekki vera skattur í merkingu 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar. Er ég sammála niðurstöðu Skúla Magnússonar um það atriði sem gerð er grein fyrir á bls. 5–6 í álitum hans.

Að mínu áliti kemur ekki til greina að skýra ákvæði 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar með rýmkanði skýringu, þannig að þrátt fyrir orðanna hljóðan taki ákvæðið til afturvirkar skerðingar vaxtabóta. Það sem mælir á móti slíkri skýringu á ákvæðinu er í fyrsta lagi það að af skýringum með því verður ráðið að það taki einungis til skatta samkvæmt hinni viðteknu skilgreiningu þess hugtaks, en ekki til annars konar ráðstafana af hálfu hins opinbera. Ef beita ætti ákvæðinu um aðrar ráðstafanir en álagningu skatta væri mjög erfitt að draga mörkin í því efni. Í annan stað er regla 2. mgr. 77. gr. ekki hugsuð sem almenn meginregla, heldur leggur hún aðeins bann við afturvirkum lögum á afmörkuðu sviði.³

III.

Þótt vaxtabætur teljist samkvæmt framansögðu ekki vera skattur í merkingu 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar má segja að þær séu hluti af skattkerfi ríkisins. Þannig er ekki aðeins mælt fyrir um vaxtabætur í lögum um tekjuskatt og eignarskatt, heldur eru bæturnar ákvarðaðar á grundvelli upplýsinga í skattframtali um leið og álagning skatta fer fram. Þótt vaxtabætur taki fyrst og fremst mið af vaxtagjöldum framteljanda eru þeim sett takmörk sem miðast með nánar tilgreindum hætti við tekjur og eignir framteljanda. Jafnframt er kveðið á um að bótunum verði m.a. skuldajafnað á móti sköttum og öðrum opinberum gjöldum.

Síðast en ekki síst varpar tilurð vaxtabóta skýru ljósi á náin tengsl þeirra við skattkerfi ríkisins. Samkvæmt l. mgr. E-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt nutu þeir framteljendur, sem greiddu vaxtagjöld af íbúðarlánnum og fullnægðu tilteknum skilyrðum, skattahagræðis að tilgreindu marki í formi skattfrádráttar. Með lögum nr. 92/1987 var vaxtafrádrátturinn afnuminn, en í stað hans teknar upp sérstakar bætur til handa þeim, sem höfðu byggt eða eignast á annan hátt í fyrsta sinn íbúðarhúsnæði til eigin nota, svonefndar húsnæðisbætur. Þær bætur voru óháðar vaxtagjöldum framteljenda. Í ákvæði til bráðabirgða með lögnum var hins vegar kveðið á um sérstakan skattafslátt, svonefndan vaxtaafslátt, til handa þeim sem notið höfðu vaxtafrádráttar áður. Tveimur árum síðar var húsnæðisbótum breytt í vaxtabætur með lögum nr. 79/1989. Þær bætur hafa frá upphafi verið miðaðar við vaxtagjöld framteljenda af íbúðarlánnum á sama hátt og vaxtafrádrátturinn áður.

¹ Alpt. 1994–95 A, þskj. 389, bls. 2111.

² Jónatan Þórmundsson: Viðurlög við skattlagabrotum og skattlagning eftir á. Tímarit lögfræðinga 1973, 2. hefti, bls. 31–32.

³ Á sama hátt verður 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar varla beitt með lögjöfnun um afturvirka skerðingu vaxtabóta. Jafnvel þótt það yrði gert, nyti slík lögskýring eða réttarheimild ekki stjórnarskrárverndar og því væri unnt væri að skerða bæturnar á afturvirkann hátt með almennum lögum, sbr. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* 1960, bls. 107, og Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa 1999, bls. 57.

Aflögskýringargögnum verður ráðið að áþekk sjónarmið hafa búið að baki vaxtafrádrættinum annars vegar og húsnæðis- og vaxtabótabótum hins vegar. Þannig segir orðrétt í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 92/1987:

„Nú njóta þeir mest í vaxtafrádrætti sem greiðast aðgang hafa að lánnum. Dreifing frádráttarins sýnir að hann vex með hækkandi tekjum. Samkvæmt frumvarpinu munu allir sem byggja í fyrsta sinn njóta afsláttarins [þ.e. vegna húsnæðisbóta] að jöfnu. Mun hann á þeim sex árum, sem hann er við lýði, svara til 65–70% af vöxtum af hámarksláni Húsnæðisstofnunar.“⁴

Þá segir orðrétt í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu að lögum nr. 79/1989:

„Tillaga nefndarinnar er að tekin verði upp greiðsla vaxtabóta í gegnum skattkerfið sem leysi af hólmi húsnæðisbætur og vaxtaafslátt samkvæmt núgildandi tekjuskattslögum. Sú heildarfjárhæð sem til þessa yrði varið tæki mið af áætluðum kostnaði við húsnæðisbóta- og vaxtaafsláttarkerfið og áætlaða vaxtaníðurgreiðslu í núgildandi kerfi húsnæðislána . . . Af þessum sökum er eðlilegt að teknar verði upp sérstakar vaxtabætur sem ráðist af hæð vaxta en hætt verði að greiða húsnæðisbætur og vaxtaafslátt á núverandi formi. Þar sem vaxtabæturnar taka mið af greiðslubyrði vaxta er óþarfi að greiða sérstakar bætur til þeirra sem eru að kaupa íbúð í fyrsta sinn né heldur er ástæða til að þær séu tímabundnar. Það er nefnilega vaxtabyrðin sem skiptir meginmáli í þessu sambandi.“⁵

Á þessu sést að vaxtabætur eru nokkurs konar framhald á vaxtafrádrættinum sem áður tíðkaðist. Með skírskotun til H 28. maí 2003, sem áður er vitnað til, er ljóst að afturvirk skerðing vaxtafrádráttar væri óheimil skv. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, meðan afturvirk skerðing vaxtabóta er það ekki, eins og áður hefur verið gerð grein fyrir. Þar með er hins vegar ekki sagt að þessi nánú tengsl vaxtabóta við skattkerfið, sbr. m.a. áður tilvitnuð ummæli um greiðslu vaxtabóta „í gegnum skattkerfið“, hafi engin áhrif við mat á því hvort slík afturvirk skerðing bótanna teljist stjórnskipulega gild.

Þótt 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar verði samkvæmt framansögðu ekki beitt um það tilvik, sem hér um ræðir, er það þvert á móti skoðun mín að hin nánú tengsl vaxtabóta við skattkerfið kunni, ásamt öðrum atriðum, að hafa áhrif á úrlausn dómstóla á því hvort afturvirk skerðing bótanna, eins og hún er ráðgerð, teljist stjórnskipulega gild.

IV.

Þar sem vaxtabætur fela í sér einhliða framlög frá ríkinu til einstaklinga, þ.e. framteljenda, án þess að neitt endurgjald komi í staðinn, nýtur réttur framteljenda til þess að fá greiddar slíkar bætur til frambúðar örugglega ekki verndar sem kröfuréttindi eða eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Öðru máli gegnir um rétt til vaxtabóta, sem orðnar eru gjaldkræfar, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 16. október 2003 í máli nr. 549/2002, og væntanlega einnig um rétt til vaxtabóta sem þegar hefur byrjað að myndast. Til stuðnings þessari niðurstöðu vísast til álits Skúla Magnússonar, bls. 6–9.

Þótt tiltekin réttindi njóti verndar sem eignarréttindi skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar er ekki þar með sagt að þau megi ekki skerða, án bóta, enda sé það gert með settum lögum. Þegar tekin er afstaða til þess hvort tiltekin skerðing eignarréttinda samræmist stjórnarskránni koma ýmis atriði til skoðunar. Þar skiptir m.a. máli hvort sérstaklega sé vegið að réttaröryggi þeirra, sem verða fyrir skerðingunni, hvort skerðingin sé almenn eða taki eingöngu til þröngs hóps manna og hvort skerðingin sé mikil eða lítil. Í áliti Skúla Magnússonar er á bls. 9–15 gerð ítarleg grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem hér vegast á, einkum með tilliti til þess hvort umræddur réttur til vaxtabóta verði skertur með afturvirkum hætti. Ég er í meginráttum sammála þeirri niðurstöðu Skúla, sem þar kemur fram, að löggjafinn geti skert ýmis kröfu-

⁴ Alþt. 1986–87 A, þskj. 596, bls. 2981.

⁵ Alþt. 1988–89 A, þskj. 638, bls. 2522.

réttindi, sem teljast ótvírætt til eignarréttinda í skilningi stjórnarskrárinnar, jafnvel þótt þau séu byrjuð að myndast, enda styðjist skerðingin við málefnaleg rök og hún taki jafnt til allra sem eins stendur á um. Styðst þessi niðurstaða við nýlega dóma Hæstaréttar, sem varða lífeyrisréttindi, þ.e. H 1999, 4769, H 2000, 1252 og H 24. október 2002 í máli nr. 101/2002 sem reifaðir eru á bls. 13–14 í álitu Skúla.

Ég get út af fyrir sig tekið undir orð Skúla á bls. 14 að vaxtabótum verði ekki jafnað til lífeyrisréttinda í hefðbundnum söfnunarsjóðum af þeirri ástæðu að bæturnar fela í sér einhliða fjárframlög, meðan innt hefur verið af hendi endurgjald fyrir lífeyrisréttindin. Hins vegar er ég ekki sammála þeirri ályktun hans að réttur til vaxtabóta, sem tekinn er að myndast, en er ekki orðinn endanlegur eða að fullu orðinn til, njóti örugglega ekki meiri eignarréttarverndar en lögð er til grundvallar í þremur fyrrgreindum dómum Hæstaréttar. Þetta stafar af hinum nánú tengslum vaxtabótanna við skattkerfið sem gerð er grein fyrir í kafla III hér að framan.

Íslenskir dómstólar hafa talið að löggjafinn hafi verulegt svigrúm til þess að grípa til ráðstafana á sviði efnahagsmála, jafnvel þótt með því séu skert eignarréttindi sem njóta stjórnarskrárverndar, sbr. t.d. H 1992, 1962 sem reifaður er á bls. 12 í álitu Skúla Magnússonar. Með vísun til síðastnefnds viðhorfs dómstólanna til lagasetningar af hálfu löggjafans tel ég að mjög mikið þurfi til að koma til þess að lög, sem Alþingi hefur sett með stjórnskipulegum hætti, verði lýst andstæð eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar vegna þess eins að þingið hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Þó er ekki loku fyrir það skotið, að mínu álitu, að það geti verið eitt af þeim atriðum, sem hafi áhrif á úrlausn dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga, hvort lögin þjóni yfirlýstu markmiði sínu eða markmiðum, sbr. ummæli Skúla á bls. 15–17 í álitu hans.

Á sama hátt og Skúli, fæ ég ekki séð að 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við samninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, feli í sér ríkari vernd gegn afturvirkri skerðingu eignarréttinda en 72. gr. stjórnarskrárinnar. Því til stuðnings vísa ég til umfjöllunarinnar á bls. 17–18 í álitu hans.

V.

Sú skerðing á vaxtabótum, sem gert er ráð fyrir að komi til framkvæmda á árinu 2004, yrði afturvirk, ef til kæmi, vegna þess að þau atvik, sem ráða útreikningi bóttanna, hefðu flest átt sér stað áður en það frumvarp, sem fyrir liggur, yrði að lögum. Útreikningur vaxtabóta á árinu 2004 byggist fyrst og fremst á vaxtagjöldum, er fallið hafa í gjalddaga á árinu 2003, af lánum sem tekin hafa verið vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota. Ef frumvarpið yrði að lögum á næstu dögum, hefðu svo til öll þessi vaxtagjöld fallið í gjalddaga, áður en fyrirhuguð skerðing á vaxtabótum tæki gildi. Þeim framteljendum, sem hlut eiga að máli, gæfist að auki lítið svigrúm til þess að bregðast við skerðingunni með einhverjum ráðstöfunum af sinni hálfu á þeim stutta tíma sem eftir er af árinu.

Eins og gerð er grein fyrir í kafla III hér, að framan, eru vaxtabætur nátengdar skattkerfinu. Það sem gerir þær edlislíkar sköttum er að þær ráðast að mestu leyti, á sama hátt og t.d. tekjuskattur og eignarskattur, af fjármálalegum ráðstöfunum framteljenda á borð við töku lána og öflun eigna og tekna. Þá líta þeir sem notið hafa vaxtabóta á þann veg, að bótunum hafi verið skuldajafnað á móti tekjuskatti, eignarskatti og öðrum opinberum gjöldum, eflaust margir svo á að með skerðingu bóttanna sé verið að auka skattbyrði þeirra vegna þess að afleiðingin verður sú að þeir greiða hærri opinber gjöld en ella hefði orðið. Jafnframt eykur það vafalaust traust framteljenda á því að útreikningur vaxtabóta muni haldast óbreyttur á

árinu, sem í hönd fer, að unnt er að fá áætlaðar vaxtabætur greiddar út fyrir fram miðað við þann úteikning á bótunum sem í gildi hefur verið.

Í þessu sambandi er fróðlegt að virða fyrir sér þau rök sem færð voru fyrir því að taka upp í stjórnarskrána bann við setningu afturvirkra skattalaga. Þannig segir orðrétt í greinargerð með 15. gr. frumvarps þess, sem síðar varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, sbr. nú 77. gr. stjórnarskrárinnar:

„Á undanförunum áratugum hefur þess gætt í nokkrum mæli að íþyngjandi reglur um skatta hafi verið lögfestar eftir lok gjaldatímabils áður en skattálagning hefur farið fram, en í tilvikum, þar sem hefur reynt á slíkar reglur fyrir dómstólum, hefur ekki verið talið að brotið hafi verið gegn óskráðum grunnreglum með setningu þeirra. Svigrúm til að breyta reglum um skatta til íþyngingar, eins og hér um ræðir, er af ýmsum sökum óviðunandi gagnvart skattgreiðendum. Sem dæmi um þetta má benda á að skattgreiðendur hafa ekki getað gengið út frá því með vissu að tekjuskattur verði lagður á þá samkvæmt reglunum sem gilda þegar þeir vinna fyrir tekjum sínum. Með þessu getur skattgreiðandi ekki treyst fyrlilega á að reglur, sem gilda á meðan skatttímabil stendur enn yfir og hann kann að byggja einhverja ákvörðun sína á, verði lagðar til grundvallar þegar kemur að álagningu skatta. Má m.a. af þessum ástæðum telja réttmætt að leggja bann við setningu afturvirkra reglna um skatta og tryggja þannig stöðu almennings í þessum efnum gagnvart ríkinu og sveitarfélögum, en um leið getur þetta stuðlað að því að staðið verði á markvissari hátt að lagasetningu á þessu sviði.“⁶

Þótt ákvæði 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar verði sem fyrr segir ekki beitt um fyrirhugaða skerðingu vaxtabóta tel ég líklegt að dómstólar muni taka eitthvert tillit til þess við mat á stjórnskipulegu gildi slíkrar skerðingar hversu hún minnir um margt á breytingu á reglum um útreikning skatta til íþyngingar fyrir skattgreiðendur, sbr. t.d. H 28. maí 2003 sem vísað er til í kafla II hér að framan.

VI.

Þegar allt það er virt, sem að framan greinir, er niðurstaða mín sú að sá réttur til vaxtabóta á árinu 2004, sem þegar hefur myndast að verulegu leyti, teljist til eignarréttinda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Það sem mælir fyrst og fremst með því að unnt sé að skerða þennan rétt með lögum er að vaxtabæturnar hafa ekki verið endanlega ákvarðaðar og eru því síður fallnar í gjalddaga. Þegar svo stendur á og um er að ræða bætur, sem fólgnar eru í einhliða framlögum ríkisins, verða þeir, sem hlut eiga að máli, oftast nær að sætta sig við skerðinguna, enda sé hún málfneleg og taki til allra þeirra sem eins stendur á um. Það styður jafnframt að skerðing af þessum toga sé stjórnskipulega gild að hún sé almenns eðlis og fremur lítilvæg fyrir þá sem hana þurfa að þola.

Með skírskotun til þessa er það álit mitt að það brjóti væntanlega í bága við stjórnarskrána að framkvæma afturvirka skerðingu á vaxtabótum með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi frumvarpi. Ástæðurnar eru þær, sem raktar eru á bls. 17 í álitu Skúla Magnússonar, þ.e. að skerðingin geti varla talist almenn, þar sem hún myndi bitna á tiltölulega fáum af þeim, sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum, auk þess sem um yrði að ræða viðurhlutamikla skerðingu hjá flestum þeirra.

Öðru máli gegnir um þá hugmynd að skerða vaxtabætur afturvirkkt um 10% hjá öllum þeim sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum. Slík skerðing væri almenns eðlis og skerðing bótanna auk þess fremur lítilvæg hjá hverjum og einum þeirra sem hana þyrftu að þola.

⁶ Alþt. 1994–95 A, þskj. 389, bls. 2111.

Það er þó ekki unnt að fullyrða með óyggjandi hætti að skerðing af þessu tagi yrði talin stjórnskipulega gild. Þótt 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki beitt um afturvirka skerðingu á vaxtabótum, er ekki útilokað að dómstólar myndu horfa til sömu sjónarmiða og færð hafa verið fyrir banni við afturvirkum skattalögum við úrlausn á því hvort slík skerðing stæðist í ljósi eignarréttarákvæðisins í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ástæðan fyrir því eru hin nánu tengsl vaxtabóta við skattkerfið.

Þá má nefna tvö atriði til viðbótar sem gætu leitt til þessarar niðurstöðu. Í fyrsta lagi sú staðreynd að langt er liðið á árið og þar af leiðandi hafa flest þau atriði, sem ráða útreikningi vaxtabóta á næsta ári, þegar átt sér stað. Jafnframt hafa þeir, sem hlut eiga að máli, lítið svigrúm til þess að bregðast við skerðingunni, sbr. ummæli Hæstaréttar í dómi sínum 24. október 2002, þar sem vísað er til þess að sá, sem taldi á sér brotinn rétt vegna breytinga á lífeyrisréttindum, hafi haft „alla aðstöðu og forsendur til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar og taka afstöðu til þeirra.“ Í öðru lagi kann það að hafa eitthvað að segja að eitt af þeim markmiðum, sem fært hefur verið fyrir skerðingu vaxtabóta, þ.e. að draga úr skuldsetningu heimilanna, næst ekki með því að skerða bæturnar á afturvirknan hátt.

Þrátt fyrir þetta er það álit mitt að líkur séu á því að íslenskir dómstólar muni komast að þeirri niðurstöðu að ráðgerð skerðing vaxtabóta á árinu 2004 með því að skerða vaxtabætur afturvirkt um 10% hjá öllum þeim, sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum, sé stjórnskipulega gild. Fyrir utan þau rök að um sé að ræða almenna og tiltölulega lítilfjörlega skerðingu á bótunum hygg ég að tillitið til þess að játa löggjafanum verulegu svigrúmi, til þess að grípa til ráðstafana í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum ríkisins, muni veða þar þungt. Þó er ekki unnt að útiloka að dómstólarnir telji að með þeim hætti að skerða vaxtabætur afturvirkt með þeim hætti, sem gert er ráð fyrir, sé svo vegið að réttaröryggi þeirra, sem fyrir skerðingunni verða, að hún brjóti í bága við stjórnarskrána.