

Alþingi
Erindi nr. P 128/55
komudagur 13.11.2002

Álitsgerð

**um heimilar takmarkanir á eignarréttindum
stofnfjáreigenda í sparsjóðum**

Páll Hreinsson
Reykjavík 27. september 2002.

1. Efnisafmörkun

Hinn 4. september s.l. óskaði viðskiptaráðuneytið eftir því við undirritaðan að tekin yrði saman álitsgerð um það hvort ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar stæði í vegi fyrir því að ákveðnar breytingar yrðu gerðar á lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Í verkbeiðni ráðuneytisins segir m.a. svo:

“Á vegum viðskiptaráðuneytisins hefur undanfarið verið unnið að endurskoðun lagaákvæða um framsal stofnfjárlhuta í sparisjóðum, sbr. II. og IV. kafla núgildandi laga nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Tilfni þessa er sú umræða sem upp kom sl. sumar í kjölfar tilrauna til yfirtöku á Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis, sem og sú niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að ekki yrði ráðið af ákvæðum núgildandi laga með ótvíræðum hætti að framsal stofnfjárlhuta á yfirverði væri óheimilt.

Ráðuneytið telur, í ljósi þeirrar réttaróvissu sem skapast hefur í kjölfar niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins, nauðsynlegt að endurskoða ákvæði um framsal stofnfjárlhuta í sparisjóðum í þeim tilgangi að treysta yfirtökuvarnir. Hefur einkum verið litið til tveggja leiða í því sambandi:

- 1) Kveðið verði á um það með ótvíræðum hætti í lögum að framsal stofnfjárlhuta á yfirverði sé óheimilt.
- 2) Setning frekari skilyrða varðandi framsal á virkum eignarhlut í sparisjóði, auk annarra aðgerða sem miða að því að vernda eigið fé sparisjóðs, sbr. hjálagt fylgiskjal með drögum að slíkum tillögum.

Ráðuneytið fer þess á leit við yður að þér látið uppi álit á því, hvor framangreindra valkosta, eða eftir atvikum aðrar leiðir, sé betur til þess fallinn að ná fram framangreindu markmiði að teknu tilliti til ákvæða stjórnarskrár, einkum 72. gr. um friðhelgi eignarréttar.”

2. Réttarstaða stofnfjáreigenda varðandi framsalsheimildir svo og tilkall til arðs af rekstrarafgangi sparisjóðs.

Sparisjóðirnir eiga sér nærri einnar og hálfra aldar sögu hér á landi, en talið er að fyrsti sparisjóðurinn hafi verið stofnaður hér á landi í Skútustaðahreppi árið 1858, þ.e. Sparisjóður búlausra í Skútustaðahreppi.¹ Með stofnun fyrstu sparisjóðanna var fyrst og fremst að því stefnt að örva sparnað landsmanna og draga úr einkaneyslu. Var yfirlýst markmið hinna fyrstu sparisjóða að “koma í veg fyrir óþarfa kaup og eyðslusemi en geyma og ávaxta fé efnalítilla manna sem þeir kynnu að hafa afgang” eins og segir í samþykktum elstu sparisjóðanna.²

¹ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3329.

² Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3691.

Í 3. gr. laga nr. 44/1915 um sparisjóði var tekið fram að stofnendur sparisjóða, eða ábyrgðarmenn, eða aðrir þeir, er kynnu að hafa lagt fram fé til starfrækslu sparisjóða, hvort heldur er stofnfé eða greitt ábyrgðarfé, mættu ekki fá hærri arð eða vexti af slíku fé en 6 af hundraði á ári.

Í almennum athugasemdum frumvarps þess, er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði, er tekið fram, að sparisjóði eigi að reka með hag sparifjáreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda séu ákvæði í lögum, sem eiga að sjá um, að arður þeirra geti ekki orðið nema hverfandi.³

Í 1. gr. laga nr. 69/1941 um sparisjóði var tekið fram, að sparisjóðir hefðu það markmið að taka við innlánsfé og geyma það og ávaxta á sem tryggastan hátt, svo sem nánar var fyrir mælt í lögnum án þess að stofnendur eða aðrir eigendur og ábyrgðarmenn hefðu rétt til ágóða af rekstrarafgangi starfseminnar. Í 4. gr. sömu laga var tekið fram að stofnendur sparisjóða og ábyrgðarmenn, eða aðrir þeir, er lagt hefðu fram fé til starfrækslu sparisjóðs, hvort heldur er stofnfé eða greitt ábyrgðarfé mættu ekki fá hærri arð eða vexti af slíku fé en 1% umfram innlánsvexti sjóðsins.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 69/1941 um sparisjóði, er tekið fram, að réttara virðist að miða vexti af stofnfé og greiddu ábyrgðarfé við það, að þeir séu ákveðnir hærri en vextir af innlánsfé. Var því lagt til að þeir mættu aldrei vera meira en 1% hærri en innlánsvextir. Í athugasemdunum segir síðan: “[G]etur það ekki talist of hátt, miðað við það, hve fé er bundið, og áhættu, sem framlaginu fylgir, og er því varla hægt að telja, að það fari í bága við þau ákvæði 1. gr., að stofnendur eða ábyrgðarmenn skuli engan ágóða hafa af rekstri sjóðsins.”⁴

Þegar öllu er til skila haldið virðast lög nr. 44/1915 og lög nr. 69/1941 um sparisjóði hafa byggt á þeim meginreglum að hagnaður skyldi ekki greiddur til þeirra sem lagt hefðu stofnfé til sparisjóðs heldur skyldi hann ganga til innri uppbyggingar sjóðsins.

Sett voru ný lög um sparisjóði árið 1985, þ.e. lög nr. 87/1985 um sparisjóði. Í 4. mgr. 1. gr. laganna er tekið fram að sparisjóðsaðilar hafi ekki rétt til ágóða af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt sé fyrir um í lögnum. Ennfremur sé eignarréttur stofnfjáreigenda á stofnfé háður þeim takmörkunum sem löggin kveði á um.

³ Alþt. 1941, A-deild, bls. 141.

Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 87/1985 um sparisjóði, er tekið fram, að samkvæmt ákvæðum gildandi laga sviði sparisjóðum njög til sjálfseignarstofnana eins og þær séu almennt skilgreindar. Helstu einkenni sjálfseignarstofnana séu þau að eignir slíkra stofnana séu ekki háðar eignarráðum einstaklinga eða lögaðila og eigi þeir ekki rétt til ágóða af rekstri stofnananna heldur sé starfsemin öll rekin í þágu ákveðins markmiðs, yfirleitt í þágu mannúðarmála eða í öðrum hliðstæðum tilgangi. Í athugasemdunum er síðan tekið fram að skipulag sparisjóða samkvæmt gildandi lögum uppfylli að flestu leyti þessi skilyrði. Þó séu þar frávik, einkum það að samkvæmt 4. gr. gildandi laga sé heimilt að greiða stofnendum sparisjóða eða ábyrgðarmönnum eða þeim sem lagt hafi fram fé til starfrækslu sparisjóðs, hvort heldur er stofné eða greitt ábyrgðarfé, arð eða vexti allt að 1% umfram innlánsvexti sjóðsins.⁵

Þá segir orðrétt í athugasemdunum:

“Í þessu frumvarpi eru sett rýmri ákvæði um aðild að sparisjóði en eru í gildandi lögum. Þeir sem leggja fram stofnfé verða samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eigendur að því fé. Er það sama regla og gilt hefur. Stofnfjáreigendum verður hins vegar heimilt að ráðstafa því verðmæti sem felst í þessari eign innan vissra marka. Ráðstöfunarréttur stofnfjáreigenda yfir hlut sínum er þó háður verulegum takmörkunum. Við slit sparisjóðs fá stofnfjáreigendur hlut sinn greiddan en þeim eignum sem þá verða eftir skal ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykka sparisjóðsins, þó má ekki ráðstafa þeim til sparisjóðsaðila, sbr. 64. gr. Þessi ákvæði um ráðstöfun eigna við slit minna einkum á skyldleika sparisjóðs við sjálfseignarstofnanir.

Í 4. mgr. er tekið fram að sparisjóðsaðilar hafi ekki rétt til ágóða af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Til þess að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari er í frumvarpinu lagt til að innan vissra takmarkana verði heimilt að verja hluta tekjuafgangs til greiðslu vaxta af stofnfé og séreignarsjóði stofnfjáreigenda. Er um þetta fjallað í 42. gr. frumvarpsins.

Sparisjóðir teljast því hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin eru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra. Þeim er í þessu frumvarpi valið það form, sem telst henta best m.t.t. þeirrar sérstöku starfsemi sem þeir reka og með hliðsjón af sögulegum og félagslegum forsendum.

Þær breytingar, sem þessi grein gerir ráð fyrir frá gildandi lögum að því er varðar eignarrétt og stofnfjárhlut og aukna möguleika stofnfjáreigenda til ávöxtunar fjármuna sinna, eru lagðar til í þeim tilgangi einum að styrkja stöðu sparisjóðanna meðal innlánsstofnana með því að gera stofnfjáreign í þeim eftirsóknarverðari.”⁶

⁴ Alþt. 1941, A-deild, bls. 144.

⁵ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3334.

⁶ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3334.

Í 9. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði var kveðið svo á að sala eða annað framsal stofnfjárhlutar í sparisjóði væri óheimilt nema með samþykki sparisjóðsstjórnar. Þá var veðsetning stofnfjárhlutar í sparisjóði óheimil.

Í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 87/1985, er eftirfarandi tekið fram:

“Þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að eigendaskipti á stofnfjárbréfum verði heimil innan þröngra marka í því skyni að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari er alls ekki stefnt að almennum viðskiptum með þau eins og um kvaðalaus hlutabréf eða önnur viðskiptabréf væri að ræða. Í þessari grein eru því lagðar almennar og ófrávíkjanlegar takmarkanir á viðskipti með stofnfjárhluti. Sparisjóðsstjórn verður í hvert sinn að veita samþykki sitt til sölu eða annars framsals stofnfjárhlutar. Ekki er unnt með ákvæðum í samþykktum sparisjóðs að víkja frá ákvæðum greinarinnar. Hin sérstöku einkenni sparisjóðanna og starfsemi þeirra, sbr. 1. gr. frumvarpsins og athugasemdir við hana, gera það að verkum að sparisjóðum er nauðsyn á að hafa hönd í bagga með því hverjir séu aðilar að þeim.”⁷

Ný lög voru sett um sparisjóði árið 1993, þ.e. lög nr. 43/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Í 2. mgr. 17. gr. var tekið upp ákvæði sem áður var að finna í 3. mgr. 1. gr. eldri laga, þar sem mælt var svo fyrir að stofnfjáreigendur hefðu ekki rétt til ágóðahlutar af rekstrarafgangi sparisjóðs umfram það sem mælt væri fyrir um í lögnum. Í 3. mgr. 17. gr. kom síðan fram regla, sama efnis og fram kom í 4. mgr. 1. gr. eldri laga, þar sem mælt var svo fyrir að stofnfjáreigendur skyldu njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Í 4. mgr. 17. gr. var mælt svo fyrir að stofnfé yrði ekki endurgreitt til stofnfjáreigenda nema samkvæmt ákvæðum 70. gr. Þetta ákvæði var einnig efnislega óbreytt frá eldri lögum að teknu tilliti til þess að ákvæði um séreignarsjóði voru felld niður.⁸ Í 18. gr. var síðan mælt svo fyrir að sala eða annað framsal stofnfjárhlutar í sparisjóði væri óheimil nema með samþykki sparisjóðsstjórnar. Með lögum nr. 43/1993 urðu því óverulegar breytingar á réttarstöðu stofnfjáreigenda varðandi framsalsheimildir svo og tilkall til arðs af stofnfé frá sparisjóðnum.

Lögum nr. 43/1993 var breytt með lögum nr. 39/1996. Lögin voru endurútgefin sem lög nr. 113/1996. Engar efnislegar breytingar voru gerðar á 17. og 18. gr. laganna, þannig að ákvæðin eru samhljóða 17. og 18. gr. laga nr. 43/1993.

⁷ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3336.

⁸ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 1988.

Með lögum nr. 71/2001 voru gerðar breytingar á lögum nr. 113/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði. Í almennum athugasemdum við frumvarpið voru helstu breytingar, sem frumvarpið hafði í för með sér, settar fram í þremur liðum:

- Að starfandi sparisjóðum væri veitt heimild til þess að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag (3. og 5. gr. frumvarpsins).
- Breytingar voru gerðar á ákvæðum um stofnfjárbréf sparisjóða í því skyni að gera bréfin að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti (1. og 4. gr. frumvarpsins).
- Í stað þess að sveitarfélög eða héraðsnefndir tilnefni tvo stjórnarmenn af fimm í sparisjóði var heimilt að kveða í samþykktum á um að stofnfjáreigendur kjósi alla fimm stjórnarmenn sparisjóðs (2. gr. frumvarpsins).⁹

Með 1. gr. laga nr. 71/2001 var 1. mgr. 20. gr. laga nr. 113/1996 breytt. Þar er nú kveðið svo á að stjórn sparisjóðs sé heimilt að innleysa stofnfjárhlut í sparisjóði að beiðni stofnfjáreiganda. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 71/2001 er tekið fram að með greininni sé ætlunin að auðvelda stofnfjáreigendum að selja stofnfjárbréf sín. Ákvæði eldri laga voru talin of þröng að því er innlausnarheimildir varðaði. Með hinu nýja ákvæði var talið að stofnfjárbréf yrðu fýsilegri fjárfestingarkostur.¹⁰

Með 4. gr. laga nr. 71/2001 var 59. gr. laga nr. 113/1996 breytt. Í greininni er mælt fyrir um ráðstöfun hagnaðar og ákvörðun arðs í sparisjóðum sem ekki breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. Markmiðið var að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari kosti á fjármagnsmarkaði.¹¹ Í 2. tölul. greinarinnar kemur fram nýmæli. Þar er mælt svo fyrir að heimilt sé að ráðstafa allt að 10% hagnaði hvers árs til hækkunar á stofnfé sjóðsins þó þannig að hækkun stofnfjár verði aldrei meiri en 5% ár ári.

3. Lögbundið verð á stofnfjárhlutum

Í lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum, er að finna nokkur ákvæði þar sem verð á stofnfjárhlutum er lögbundið.

Í 21. gr. laganna kemur fram að ef stjórn sparisjóðs synjar um heimild til sölu stofnfjárhlutar til þriðjamanns skv. 18. gr. eða neytir ekki heimildar til innlausnar skv.

⁹ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3689.

¹⁰ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3701.

¹¹ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3706.

1. mgr. 20. gr. skuli sparisjóðurinn, ef óskað er, hafa milligöngu um sölu hlutarins eða innleysa hann innan árs frá því er skrifleg beiðni kom fram um sölu eða innlausn. Sparisjóður má þó ekki eiga sjálfur meira en 10% af eigin stofnfé, sbr. 19. gr. laganna. Þegar innlausn fer fram skal hlutur innleystur á nafnverði að viðbætti ónýttri heimild til endurmats stofnfjár skv. 23. gr.

Í 2. mgr. 22. gr. er svo fyrir mælt að það verði, sem nýr stofnfjäreigandi skuli greiða fyrir hlut, skuli vera nafnverð hans að viðbætti ónýttri heimild til endurmats stofnfjár.

Í 3. mgr. 37. gr. A er kveðið svo á að við breytingu sparisjóðs í hlutafélag skuli stofnfjäreigendur eingöngu fá hlutafé í félaginu sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjäreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og stofnfé endurmetið nemur samtals af áætluðum markaðsvirði sparisjóðsins.

Þá er loks svo fyrir mælt í 3. mgr. 70. gr. laga nr. 113/1996, með síðari breytingum, að við slit sparisjóðs skuli, þegar allar skuldir sparisjóðs hafa verið greiddar, greiða stofnfjäreigendum eignarhlut þeirra af eftirstöðvum eigna sjóðsins. Þeim eignum, sem þá kunni að vera eftir, skuli ráðstafað í samræmi við ákvæði samþykktá sparisjóðsins. Ekki er þó heimilt að ráðstafa eftirstöðvum eigna til stofnfjäreigenda, sbr. 4. mgr. 17. gr. laganna.

Öll framangreind ákvæði snerta einvörðungu viðskipti með stofnfjárhluti þegar annar aðili viðskiptanna er sparisjóðurinn sjálfur. Þeim virðist ætlað að fylgja eftir því meginstefnumiði allra laga, sem sett hafa verið um sparisjóði, að sparisjóði eigi að reka með hag sparifjäreigenda og almennings fyrir augum, en ekki til arðs fyrir stofnendur þeirra, enda séu ákvæði í lögum, sem eiga að sjá um, að arður þeirra geti ekki orðið nema hverfandi, eins og segir í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 69/1941 um spariðsjóð.¹² Með þessum ákvæðum er því komið í veg fyrir að eigið fé sparisjóðs rými vegna greiðslna til stofnfjäreigenda.

Allt frá árinu 1985, þegar framsal stofnfjárhlutar var leyft til þriðjamanns, að fengnu leyfi sparisjóðsstjórnar, hafa engin ákvæði verið í lögum þar sem mælt er fyrir um hvernig verði stofnfjárhlutar skuli út reiknað í slíkum viðskiptum. Verður því ekki annað séð en menn hafi verið frjálsir af því að semja um verð á stofnfjárhlutum í slíkum viðskiptum.

¹² Alþt. 1941, A-deild, bls. 141.

4. Fyrri úrlausnarefni málsins

Með 9. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði var stofnfjáreigendum í fyrsta skipti veitt heimild til að framselja þriðja manni eignarhlut sinn í sparisjóði, enda samþykkti sparisjóðsstjórn framsalið. Í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 87/1985 um sparisjóði kemur fram að með ákvæðinu væri stefnt að því að gera stofnfjáreign í sparisjóði eftirsóknarverðari. Á hinn bóginn væri ekki stefnt að almennum viðskiptum með þau eins og um kvaðalaus hlutabréf eða önnur viðskiptabréf væri að ræða.¹³

Eins og rakið var í 2. kafla var gengið skrefinu lengra með lögum nr. 71/001 við að stuðla að því að stofnfjárhlutir yrðu eftirsóknarverðari kostur á fjármagnsmarkaði. Vart er þó við því að búast að þingmenn hafi mátt sjá fyrir að með þeim breytingum sem gerðar voru með lögum 71/2001 teldu menn forsendur til að bjóða meira en fimmfalt verð stofnfjárhluta í SPRON. Ástæður þessa voru ekki einvörðungu þær breytingar sem gerðar voru með 1. og 4. gr. laga nr. 71/2001, heldur fyrst og fremst ákvæði 3 og 5. gr. laganna. Það var niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að ekki yrði ráðið af ákvæðum núgildandi laga með ótvíræðum hætti að framsal stofnfjárhluta á yfirverði væri óheimilt. Í ljósi þeirrar réttaróvissu sem skapast hefur í kjölfar niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins, er það viðhorf viðskiptaráðuenytisins að nauðsynlegt sé að endurskoða ákvæði um framsal stofnfjárhluta í sparisjóðum í þeim tilgangi að treysta yfirtökuvarnir. Af því tilefni er óskað svara við því hvort það fari í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins ef í lögum yrði kveðið á um það með ótvíræðum hætti að framsal stofnfjárhluta á yfirverði væri óheimilt.

5. Ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar

Þar sem ekki hefur áður verið tekin afstaða til þessa álitaefnis af dómstólum, sem ráðuneytið hefur falið undirrituðum að svara, hlýtur svar við þessari spurningu að vera háð nokkurri óvissu. Svárið hlýtur á hinn bóginn að grundvallast m.a. á eftirfarandi sjónarmiðum:

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið svo á að eignarrétturinn sé friðhelgur. Megi engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

¹³ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3336.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er óheimilt að framkvæma vissar skerðingar á eignum manna, nema því aðeins að fullt verð komi fyrir. Þessar eignarskerðingar eru í lögfræði nefndar eignarnám. Á hinn bóginn er ljóst að ekki verða allar eignarskerðingar taldar eignarnám. Einn flokkur reglna, sem hefur í för með sér takmarkanir á eignarrétti, sem eigendur verða að þola *bótalaust*, eru nefndur “almennar takmarkanir eignarréttar”. Til almennra takmarkana á eignarrétti, sem 72. gr. stjórnarskrárinnar skyldar ekki til að bæta, hafa þannig verið taldar eignarskerðingar, sem leiða beint af lögum, koma niður á mörgum eignum eða eigendum, og hafa ekki verulegt fjárhagstjón í för með sér.¹⁴ Mörkin á milli eignarnáms annars vegar og annars konar takmarkana eða skerðinga á eignarréttindum hins vegar eru ekki alltaf greinileg. Þar geta komið til ýmis takmarkatilfelli.

Ekki er vafa undirorpið að *stofnfjárhlutur* í sparisjóði telst eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, með síðari breytingum.¹⁵ Það hefur ekki verið talin forsenda, svo um eignarnám sé talið að ræða, að samsvarandi eignarréttur stofnist handa öðrum. Þannig hefur veruleg skerðing eða eyðilegging eigna verði talin nægjanleg.¹⁶

Viðurkennt er að við skýringu á mörkunum á milli eignarnáms annars vegar og almennra takmarkana á eignarréttindum verði m.a. að líta til *eðlis skerðingarinnar*. Sú lagaregla, sem rætt er um að setja, felur í sér beina skerðingu á verðmæti eignar, þar sem með beinum hætti er mælt fyrir um hvernig söluverð skuli reiknað út. Hér er því ekki um að ræða óbeina skerðingu á verðmæti eignar vegna almennra takmarkana. Hér er um að ræða ákvæði sem *vegur beint að* verðmæti eignarinnar í viðskiptum manna.

Við skýringu á mörkunum á milli eignarnáms annars vegar og almennra takmarkana á eignarréttindum hins vegar er einnig viðurkennt að mjög oft verði að styðjast við jafnréttis- og réttlætissjónarmið.¹⁷ Þannig er eitt af meginatriðunum sem líta verður til er *hve umfangsmikil og þungbær skerðingin er*.¹⁸ Gangi það eftir að sett verði ákvæði, sem mælir beint fyrir um að framsal stofnfjárhluta á yfirverði sé óheimilt, getur það haft þær afleiðingar að verðmæti stofnfjárhluta geti í sumum tilvikum orðið aðeins 1/5 af því verðgildi, sem ella hefði fengist fyrir þá á markaði. Í

¹⁴ Sbr. Gaukur Jörundsson: Eignaréttur I, 51, Reykjavík 1982-1983.

¹⁵ Sjá hér t.d. Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 548. Reykjavík 1997.

¹⁶ Sjá hér til hliðsjónar Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 548. Reykjavík 1997.

¹⁷ Sbr. Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 398. Reykjavík 1969.

¹⁸ Sbr. Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 398. Reykjavík 1969.

Þessu sambandi verður að hafa í huga að þegar eigandi er að mestu sviptur eignarheimildum sínum er fremur talið að um eignarnám sé að ræða.¹⁹

Við mat á því hvort um eignarnám sé að ræða eða almennar takmarkanir á eignarréttindum verður einnig að líta til þess hvernig eignaskerðingin horfir við út frá jafnrétti manna. Allar líkur eru á að sú eignaskerðing, sem slíkt ákvæði hefði í för með sér, myndi leggjast mjög misjafnlega harkalega á stofnfjáreigendur. Þessar takmarkanir eru því ekki almennar í þeim skilningi að þær leggist með svipuðum þunga á stofnfjáreigendur og getur af því orsakast óviðunandi mismunur. Þannig er *ólíklegt* að markaðurinn muni meta stofnfjárhluti nokkurra lítilla sparisjóða, að gildandi lögum, mun hærra en leiðir af ákvæðum 23. gr. laga nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Ætla má að t.d. allt önnur viðhorf eigi við um stofnfjárhluta í SPRON og Sparisjóði Hafnarfjarðar.

Við mat á því hvort um eignarnám er að ræða eða almennar takmarkanir á eignarréttindum verður m.a. líta til *eðli eignarinnar*. Þannig er t.d. talið að löggjafinn hafi viðtækari heimildir til afskipta af fasteignum en flestum öðrum verðmætum.²⁰ Ætla verður að löggjafinn hafi þrengri heimildir a.m.k. til að vega beint að verðmæti viðskiptabréfa svo og stofnfjáreignarhluta heldur en fasteigna.

Hér verður einnig að líta til *réttmætra væntinga* eigenda stofnfjár. Með 9. gr. laga nr. 87/1985 um sparisjóði var stofnfjáreigendum í fyrsta skipti veitt heimild til að framselja þriðja manni eignarhlut sinn í sparisjóði að fengnu samþykki stjórnar sparisjóðs. Með ákvæðinu var stefnt að því að gera stofnfjárhluti eftirsóknarverðari. Með lögum nr. 71/2001 var gengið enn lengra við að stuðla að því að stofnfjárhlutir yrðu eftirsóknarverður kostur á fjármagnsmarkaði. Í almennum athugasemdum við frumvarpið var þetta eitt af þremur markmiðum sem stefnt var að með lögfestingu frumvarpsins. Þar sem í lögum hafa aldrei verið takmarkanir á því gegn hvaða verði stofnfjáreigendur gætu selt þriðja manni stofnfé sitt, má færa að því rök, bæði með tilliti til eðlis stofnfjárhlutar sem eignar, svo og þeirra löggjafarstefnu sem fylgt hefur verið frá árinu 1985, að eigendur hafi haft réttmætar væntingar til þess að verðmæti stofnfjár þeirra yrði ekki skert með beinum fyrirmælum í lögum.

Í ljósi þess að tilgangur þeirrar löggjafar sem til athugunar er að setja lýtur ekki að því að vernda líf og heilbrigði manna, eða viðbrögð við erfiðu efnahagsástandi í landinu eða styrjaldarhættu, er ljóst að hér liggja ekki fyrir aðstæður þar sem

¹⁹ Sbr. Gaukur Jörundsson: Eignaréttur I, 51. Reykjavík 1982-1983.

viðurkennt er að löggjafinn hafi viðtækari heimildir til að leggja almennar takmarkanir á eignarréttindi.²¹

Að síðustu er rétt að hafa í huga að af verkbeiðni ráðuneytisins verður ráðið að *tilgangur* með setningu ákvæðisins sé að “treysta yfirtökuvarnir”. Þegar litið er til þess að hægt virðist að ná því markmiði með öðru og vægara móti, verður að ætla að það bendi til þess að síður verði litið svo á að jafn umfangsmikil og íþyngjandi eignarskerðing verði talin til almennra takmarkana á eignarréttindum.

Þegar öll framangreind sjónarmið eru virt verður að ætla að líkur séu á því að talið verði að sú eignarskerðing, sem slíkt ákvæði getur haft í för með sér teljist eignarnám, í þeim tilvikum þegar ákvæðið hefur þær afleiðingar að verðmæti stofnfjárhluts er aðeins hluti af því verðgildi, sem ella hefði fengist fyrir hann á markaði.

6. Síðara úrlausnarefni álitserðarinnar

Af hálfu viðskiptaráðuneytisins er einnig óskað eftir því að undirritaður láti í ljós álit sitt á því hvort heimilt sé að taka upp í lög önnur ákvæði sem haft geta óbein áhrif á verðmæti stofnfjárhluta og hvort slík ákvæði teljist þá til almennra takmarkana á eignarréttindum eða til eignarnáms.

Í fyrsta lagi er þar um að ræða ákvæði þar sem ætlunin er að mæla svo fyrir að í stjórn sjálfseignarstofnunar, sem stofna skal ef sparisjóði er breytt í hlutafélag, skuli eiga sæti tveir fulltrúar hluthafa í sparisjóðnum kjörnir á aðalfundi, tveir fulltrúar þess sveitarfélags sem sparisjóðurinn á heimilsfesti í við breytingu hans í hlutafélag og einn fulltrúi skipaður af ráðherra samkvæmt tilnefningu samtaka sparisjóða. Með því að hluthafar sparisjóðsins hafa það ekki lengur í hendi sér hvernig meiri hluti stjórnar sjálfseignarstofnunar er skipaður, dregur verulega úr áhrifum þeirra við stjórn sjálfseignarstofnunarinnar. Töluverðir hagsmunir kunna vera tengdir því hvaða stefnu stjórn sjálfseignarstofnunar tekur við ákvörðun um meðferð hlutafjár síns, þ.m.t. um sölu þess, ávöxtun fjár o.s.frv.

Eins og vikið var að í kafla 2 hér að framan eru helstu einkenni sjálfseignarstofnana þau að eignir slíkra stofnana eru ekki háðar eignarráðum einstaklinga eða lögaðila og þeir eiga ekki rétt til ágóða af rekstri sjálfseignarstofnana heldur er starfsemin öll rekin í þágu ákveðins markmiðs, yfirleitt í þágu

²⁰ Sbr. Gaukur Jörundsson: Eignarréttur I, 50. Reykjavík 1982-1983.

mannúðarmála eða í öðrum hliðstæðum tilgangi. Þótt slíkar lagabreytingar hafi þannig áhrif á rétt hluthafa sparisjóðs til þess að kjósa alla menn í stjórn sjálfseignarstofnunar og hafa þannig áhrif á stjórn stofnunarinnar, verður ekki séð að þeir eigi stjórnarskrárvarinn rétt til þess. Skal hér áréttað að þeir eiga ekkert eignaréttarlegt tilkall til slíkra sjálfseignarstofnana. Telja verður því að almenna löggjafanum sé heimilt að breyta fyrirkomulagi á kjöri í stjórn slíkra sjálfseignarstofnana frá þeirri skipan sem ákveðin var með 3. gr. laga nr. 71/2001 og 72. gr. stjórnarskrárinnar standi því ekki í vegi.

Í öðru lagi er þar um að ræða ákvæði sem ætlað er að treysta varnir sparisjóðanna gegn yfirtökuboðum með því að skerpa á meginreglunni um dreifða eignaraðild. Er í ákvæðinu skýrt kveðið á um það, að stjórn sé heimilt og skylt að synja um framsal stofnfjárhluta sem leiða myndi til myndunar virks eignarhluta í skilningi laganna, nema að tvær undantekningar eigi við. Ég skil ákvæðið svo að því sé ekki ætlað að vera afturvirk. Þannig sé því einvörðungu ætlað að koma í veg fyrir það til framtíðar að ákveðnir aðilar geti eignast virkan eignarhluta í sparisjóði í skilningi laganna.

Ákvæði af þessum toga kunna með óbeinum hætti að hafa áhrif á verðmæti eiginfjárhluta þar sem ekki er mögulegt fyrir einstaka aðila að safna að sér stofnfjárhlutum með kaupum til þess að öðlast virkan eignarhluta. Ákvæðið getur því haft þau áhrif að draga úr eftirspurn eftir stofnfjárhlutum. Á hinn bóginn fela þau í sér óbeina skerðingu og skerða því ekki samningsfrelsi um verð á stofnfjárhlutum í viðskiptum við þriðjamann.

Efni ákvæðisins felur í sér almennar takmarkanir á ráðstöfunarrétti stofnfjárhlutar, sem leggst á alla stofnfjáreigendur sparisjóða. Þessar takmarkanir fela ekki í sér sviptingu á beinum eignarráðum. Markmið þessara takmarkana eru almenn og á þessum sömu markmiðum hafa önnur ákveði í raun verið byggð s.s. ákvæðið um lágmarksfjölda stofnenda sparisjóðs. Segja má því að ákvæðið feli ekki í sér nýja stefnumörkun heldur skerpi ákvæðin á þegar gildandi reglu um dreifða eignaraðild að sparisjóðum. Í þessu sambandi er rétt að áréttað að stjórn sparisjóðs hefur hingað til verið heimilt að hafna að samþykkja aðilaskipti að stofnfjárhlutum. Ekkert virðist hafa verið því til fyrirstöðu að stjórn sparisjóðs fylgdi þeirri stefnu, þegar metið var hvort samþykkja ætti aðilaskiptin, að koma í veg fyrir að ákveðnir aðilar gætu eignast

²¹ Sbr. Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 399. Reykjavík 1969.

virkan eignarhluta í sparisjóði. Með ákvæðinu verður sú breyting að eftir lögfestingu þess verður stjórn skylt að líta til þessa sjónarmiðs þegar tekin er afstaða til þess hvort leyfa á aðilaskiptin.

Þar sem ekki hefur áður verið tekin afstaða til þess álitaeftnis af dómstólum, sem hér er til umfjöllunar, hlýtur svar við þessari spurningu að vera háð nokkurri óvissu. Engu að síður er það svo, að þegar allt framangreint er virt, verður að telja að meiri líkur séu á að framangreindar skerðingar á rétti til þess að eignast virkan eignarhluta með kaupum á stofnfjárhlutum teljist til almennra takmarkana á eignarréttindum og verði því ekki taldar bótaskyldar skv. 1 mgr. 72. gr. stjórnarskrárinna, enda verði mælikvarðinn “virkur eignarhlutur” talinn fela í sér almennan mælikvarða. Telja verður að hverfandi líkur séu á að ákvæðið fari í bága við 75. gr. stjórnarskrárinna um atvinnufrelsi. Þannig hefur löggjafanum verið talið heimilt að setja almennar reglur um atvinnumál s.s. aðflutningsbann á áfengi enda þótt með því hafi verið komið í veg fyrir að menn geti áfram haft atvinnu af því að selja áfengi. Sjá Lyrð. IX, bls. 809, Lyrð. X, bls. 601. og Lyrð. X, bls. 20 og 603.

Í þriðja lagi er ætlunin að mæla svo fyrir í lögum að einstökum hluthöfum í sparisjóðum sem breytt hefur verið í hlutafélög sé aldrei heimilt að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði hvort sem yfirráð yfir atkvæðisrétti byggjast á beinni eða óbeinni eignarhlutdeild. Í 9. mgr. 37. gr. A laga nr. 113/1996, sbr. 3. gr. laga nr. 71/2001, er mælt svo fyrir að einstökum hluthöfum sé aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði. Með hinu nýja ákvæði er ætlunin að skerpa ákvæðið þannig að það taki bæði á beinni og óbeinni eignarhlutdeild. Enda þótt færa megi að því rök að ákvæðið feli í sér takmarkanir á eignarréttindum, felur breytingin frá gildandi rétti þó ekki í sér umfangsmikla skerðingu. Þar sem þessi skerðing mun leiða beint af lögum og koma jafnt niður á öllum hluthöfum sparisjóða og hefur ekki verulegt fjárhagstjón í för með sér, verður að telja að um almennar takmarkanir á eignarrétti sé að ræða. Af þeim sökum verður ekki talið að þetta breytingarákvæði brjóti í bága við 72. gr. stjórnarskrárinna.

Reykjavík, 27. september 2002.

Páll Hreinsson