

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 álitaefni, sem Skúli Magnússon, dósent, hefur látið fjármálaráðuneytinu í té. Ennfremur hefur nefndin beðið 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 áður nefndum 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-liðs 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 hreift 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 álitu 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 álitu hans.

Að mínu álitu kemur ekki til greina að skýra ákvæði 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar með rýmkanði skýringu, þannig að þrátt fyrir orðanna hljóðan taki ákvæðið til afturvirkrar 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

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 afturvirkan hátt með almennum lögum, sbr. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* 1960, bls. 107, og Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa 1999, bls. 57.

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 nán tengsl þeirra við skattkerfi ríkisins. Samkvæmt 1. 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 lögunum 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.

Af lögskýringargögnum 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 vaxtaniðurgreiðslu 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

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

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

skattkerfið kunnir, 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 kröfuréttindi, 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 áliti 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 áliti 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 áliti, 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 álit 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 álit 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 bótanna, 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 eðlislíkar sköttum er að þær ráðast að mestu leyti, á sama hátt og t.d. tekjuskattur og eignaskattur, 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 bótanna 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 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 efnun 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 málefnaleg 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 fyrirleggjandi frumvarpi. Ástæðurnar eru þær, sem raktar eru á bls. 17 í álitni 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.

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 nánú tengsl vaxtabóta við skattkerfið.

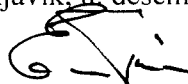
Þá má nefna tvö atriði til viðbótar sem gætu leitt til þessarar niðurstöðu. Í fyrsta lagi sú staðreynd að langt er liðið á árið og þar af leiðandi hafa flest þau atriði, sem ráða útreikningi vaxtabóta á næsta ári, þegar átt sér stað. Jafnframt hafa þeir, sem hlut eiga að

⁶ Alpt. 1994-95 A, þskj. 389, bls. 2111.

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 afturvirknt 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 afturvirknt 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.

Reykjavík, 8. desember 2003,



Eiríkur Tómasson,
prófessor