

Til: Guðrúnar Þorleifsdóttur, skrifstofustjóra í efnahags- og fjármálaráðuneyti

Frá: Dr. Davíð Þór Björgvinssyni, prófessor

Minnisblað um frumvarp til laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum

1.

Í júní 2015 kynnti ríkisstjórn Íslands heildstæðar aðgerðir til að aflétta fjármagnshöftum. Aðgerðirnar sem kynntar voru fólu m.a. í sér setningu þriggja lagabálka, þ.e. laga nr. 27/2015 um breytingu á lögum um gjaldeyrismál nr. 87/1992, sem ætlað er að styðja við aðgerðir stjórnvalda til losunar fjármagnshaftha, laga nr. 59/2015 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sem sett voru í því skyni að greiða fyrir lokum slitameðferðar fjármálafyrirtækja og laga nr. 60/2015 um stöðugleikaskatt, þar sem kveðið er á um skattlagningu eigna fjármálafyrirtækja sem sæta slitum eða hafa lokið þeim. Markmið síðastgreindu laganna er að stuðla að losun fjármagnshaftha með efnahagslegan stöðugleika og almannahag að leiðarljósi og er skattlagningunni ætlað að mæta neikvæðum áhrifum í tengslum við uppgjör eða efnidir skattskyldra aðila í kjölfar slitameðferðar þeirra, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 60/2015, og skulu þeir fjármunir, sem falla til við skattlagninguna, renna í ríkissjóð og ráðstöfun fjárins samrýmast markmiðum um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika, sbr. 2. mgr. sömu grein.

Auk þess sem að framan greinir er með fyrirhuguðum aðgerðum stjórnvalda um afnám fjármagnshaftha stefnt að því að draga úr eignarhaldi erlendra aðila á svonefndum aflandskrónum, en óheft losun þeirra hefur verið talin til þess fallin að hafa veruleg áhrif á gengisstöðugleika.¹

Undirritaður hefur fengið til skoðunar frumvarp til laga um meðferð aflandskrónueigna.² Eins og fram kemur í 1. gr. frumvarpsins er markmiðið með lögunum að að stuðla að losun fjármagnshaftha með því að mæla fyrir um meðferð tiltekinna

¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Aðgerðaráætlun til losunar fjármagnshaftha, 8. júní 2015, aðgengilegt á <http://www.fjarmalaraduneyti.is/afnam>.

² Miðað er við drög dags. 16. maí 2016.

krónueigna, svonefndra aflandskrónueigna. Gert er ráð fyrir að meðferð og ráðstöfun aflandskrónueigna verði háðar sérstökum takmörkunum. Undirritaður hefur skoðað frumvarpsdrögin með það í huga hvort fyrirhuguð löggjöf standist grundvallarreglur um vernd eignarréttar og jafnræði.

2.

Meginatriði frumvarpsdraganna eru þessi:

- Hugtakið „aflandskrónueignir“ er afmarkað og skilgreint og í frumvarpinu gert ráð fyrir að þær verði áfram háðar sérstökum takmörkunum, auk þess sem afmörkun þeirra verði í fyrirhuguðum lögum nánar úfærð en hingað til hefur verið.
- Gert er ráð fyrir að aflandskrónueignir í formi innstæðna munu flytjast á innlánsreikninga háða sérstökum takmörkunum hjá innlendum innlánsstofnunum eða Seðlabanka Íslands í tilvikum erlendra verðbréfamiðstöðva, óski þær þess. Hið sama á við um greiðsluflæði vegna annarra eigna sem teljast til aflandskrónueigna.
- Aflandskrónueignir í formi rafrænt skráðra verðbréfa í vörslu innlendra og erlendra fjármálastofnana munu samkvæmt frumvarpinu flytjast á umsýslureikninga hjá Seðlabanka Íslands á nafni viðkomandi vörsluaðila.
- Fjármálafyrirtækjum og verðbréfamiðstöðvum er í frumvarpinu gert skylt að flytja aflandskrónueignir eigi síðar en 1. september 2016 að viðlögðum dagsektum.
- Skylda er lögð á innlánsstofnanir að ráðstafa sömu fjárhæð og nemur heildarinnstæðum á reikningum háðum sérstökum takmörkunum hjá þeim til fjárfestinga í innstæðubréfum Seðlabanka Íslands (bindiskylda). Innstæðubréf bera 0,5% vexti og skulu þeir endurskoðaðir á 12 mánaða fresti af Seðlabanka Íslands.
- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að úttektir af reikningum sem háðir eru sérstökum takmörkunum verði almennt óheimilar nema í eftirfarandi tilvikum:
 - a. Vegna gjaldeyrisviðskipta við Seðlabanka Íslands á viðmiðunargengi til 1. nóvember 2016.
 - b. Vegna illseljanlegra aflandskrónueigna, enda hafi eigandi greitt til Seðlabankans þann mun á verðmæti eignarinnar reiknað í evrum sem fólst í viðmiðunargengi annars vegar og hins vegar opinberu miðgengi krónu á móti

evru þann 20. maí 2016. Miðað er við að heimildin gildi til 1. nóvember 2016. Ef eigandi nýtir þessa heimildina verður aflandskrónueign sem lá til grundvallar þeim viðskiptum undanþegin takmörkunum laganna, að fenginni staðfestingu Seðlabankans.

c. Vegna kaupa á sérstökum innstæðubréfum útgefnum af Seðlabanka Íslands.

d. Þá gilda almennar og ótímabundnar heimildir til úttektar vegna:

(i) Millifærslna milli reikninga háðum sérstökum takmörkunum.

(ii) Úttektar á fjárhæð að hámarki 6.000.000 kr. á almanaksári, sé sýnt fram á að innstæður séu í raunverulegri eigu og samfelldu eignarhaldi einstaklings.

(iii) Áfallinna vaxta, verðbóta vaxta og arðgreiðslna.

- Seðlabankanum er falið eftirlit með framkvæmd laganna, bankanum eru veittar víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar og veitt úrræði í formi dagsekta og stjórnvaldssekta.
- Þá eru lagðar til afleiddar breytingar á lögum um gjaldeyrismál og lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa sem hafa bein tengsl við efni frumvarpsins.

Þar sem skilgreiningin á „aflandskrónueignum“ í 1. tl. 2. gr. frumvarpsins er þýðingarmikil verður hún stuttlega rakin hér. Þar eru aflandskrónueignir skilgreindar þannig:

1. *Aflandskrónueignir:*

- a. Innstæður eftirtalinna aðila í íslenskum krónum hjá innlánsstofnunum hér á landi, hvort sem þær eru raunveruleg eign viðkomandi eða hann fer með vörslur fyrir hönd annars:
 - i. Erlendra lögaðila sem hafa starfsleyfi eða sinna lögbundinni starfsemi á fjármálamörkuðum, útibúa þeirra og dótturfélaga í þeirra eigu.
 - ii. Annarra erlendra stofnanafjárfesta sem fjárfesta í fjármálagerningum, þ.m.t. aðila sem fást við verðbréfun eða önnur fjármögnunarviðskipti.
- b. Fjármunir sem greiddir hafa verið í þágu erlends aðila, sem á eða hefur átt kröfu á hendur lögaðila sem sætt hefur slita- eða gjaldprotaskiptameðferð eða sem gengið hefur í gegnum endurskipulagningu með nauðasamningi, inn á fjárvörsluinnlánsreikning á nafni greiðanda, á geymslureikning hjá innlánsstofnun á nafni eiganda eða umboðsmanns hans eða eru í formi sérgreindrar eignar kröfuhafa í vörslu greiðanda.
- c. Skuldabréf og víxlar, útgefnir af ríkissjóði Íslands eða með ábyrgð íslenska ríkisins, í íslenskum krónum, í eigu eða vörslu aðila sem falla undir i. og ii. lið a-liðar.
- d. Hlutdeildarskírteini sem eru í eigu eða vörslu aðila sem falla undir i. og ii. lið a-liðar og útgefin í íslenskum krónum, í verðbréfa-, fjárfestinga- og fagfjárfestasjóðum þar sem fjárfest er, beint eða óbeint, í fjármálagerningum, útgefnum af ríkissjóði Íslands eða með ábyrgð íslenska ríkisins.
- e. Hlutfé, skuldabréf og hvers kyns skuldagerningar, útgefnir í íslenskum krónum af innlendum aðilum sem hafa farið í gegnum endurskipulagningu á grundvelli

nauðasamnings samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., eftir 28. nóvember 2008, sem eru í eigu erlendra lögaðila, sem eru komnir til vegna umbreytingar krafna sem þeir fjárfestu í eftir 28. nóvember 2008. Sama gildir um endurfjárfestingu vegna andvirðis slíkra eigna sem seldar hafa verið, hvort sem er að hluta eða öllu leyti.

- f. Hlutafé, skuldabréf og hvers kyns skuldagerningar, sem voru útgefnir í íslenskum krónum af innlendum aðilum, enda hafi fjárfestingin átt sér stað eftir 28. nóvember 2008 og greiðsla fór fram, beint eða óbeint, með úttekt af reikningi í íslenskum krónum hjá erlendu fjármálafyrirtæki.
- g. Hlutdeildarskírteini sem eru í eigu eða vörslu aðila sem falla undir i. og ii. lið a-liðar og útgefnir eru í íslenskum krónum, í verðbréfa-, fjárfestinga- og fagfjárfestasjóðum þar sem m.a. er fjárfest, beint eða óbeint, í fjármálagæringum útgefnum í íslenskum krónum af öðrum innlendum aðilum en íslenska ríkinu eða aðilum með ríkisábyrgð, innlánnum, reiðufé og afleiðum.
- h. Söluandvirði eða annað greiðsluflæði vegna eigna skv. c-g-lið sem falla til á tímabilinu frá gildistöku laga þessara til 1. september 2016.

Í a lið er vísað til eigna sem eru innstæður erlendra fjármálafyrirtækja og stofnanafjárfesta á Íslandi. Hér er miðað við að þessar innstæður geti verið í raunverulegri eigu innlendra eða erlendra aðila. Í b lið er vísað til geymslugreiðslna erlendra aðila. Í langflestum tilvikum er um að ræða raunverulega erlenda aðila sem eru að baki þessum greiðslum þótt miðað sé við að það sé ekki algilt. Þessar eignir eru í vörslu innlendra fjármálafyrirtækja. Í c lið er vísað til skuldabréfa og víxla í eigu aðila sem falla undir a lið. Í d lið er vísað til hlutdeildarskírteina í sjóðum sem fjárfesta í skuldabréfum og víxlum og eru í eigu aðila sem falla undir a lið. Í e lið er vísað til hlutabréfa og skuldagerninga, sbr. nánar e lið, sem munu í langflestum tilfellum vera í eigu erlendra aðila. Í f. er vísað til hlutafjár, skuldabréfa og hvers kyns skuldagerningaa, sem voru útgefnir í íslenskum krónum af innlendum aðilum. Hér er um að ræða eigendur sem geta verið ýmist innlendir eða erlendir aðilar. Í g lið er vísað til hlutdeildarskírteina í sjóðum sem fjárfest hefur verið í fyrir fjármuni skv. f lið. Í h lið er vísað til söluandvirðis eða annars greiðsluflæðis vegna eigna skv. c-g liðum, sem geta verið í eigu innlendra eða erlendra aðila.

Samkvæmt framangreindu er miðað við að raunverulegir eigendur aflandskrónueigna kunni að vera ýmist innlendir eða erlendir aðilar en skiptingin kann að vera mismunandi milli flokka aflandskrónueigna.

Af greinargerðinni er ljóst stjórnvöld meta það svo að allar þessar eignir sem 1. tl. 2. gr. frumrapsins vísar til eigi það sameiginlegt að vera kvikar krónueignir sem við losun fjármagnshafna muni í stórum stíl verða seldar og losaðar gegnum gjaldeyrismarkað með með mjög neikvæðum afleiðingum fyrir gengi íslensku krónunnar.

3.

Að því er varða þau álitæfni sem hér er fjallað um koma til skoðunar ákvæði 72. gr. og 65. gr. íslensku stjkskr. nr. 33/1944 og fjölþjóðlegar skuldbindingar eins og nánar er rakið hér að neðan.

a.

Í stjórnarskránni er í 1. mgr. 72. gr. kveðið á um friðhelgi eignarréttar og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, til þess þurfi lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Þá er í 65. gr. stjórnarskrárinnar mælt fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti, svo og að konur og karla skuli njóta jafns réttar í hvívetna, en þessi jafnræðisregla hvílir enn fremur á grundvelli óskráðrar stjórnskipulegrar jafnræðisreglu. Með hliðstæðum hætti er í 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) mælt fyrir um vernd eignarréttar. Þar segir í 1. mgr. að öllum mönnum og lögaðilum beri réttur til að njóta eigna sinna í friði og skuli engan svipta eign sinni, nema hagur almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar. Í 2. mgr. segir að eigi skuli 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 bakka um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) verður ráðið að í eignarréttarákvæði sáttmálans sé fólgin jafnræðisreglna, þótt einnig sé kveðið á um bann við mismunun í 14. gr. MSE og almennt bann við mismunun í 1. gr. 12. viðauka sáttmálans.

Samkvæmt frumvarpinu munu fyrirhuguð lagafyrirmæli í grundvallaratriðum kveða á um: (1) Að aflandskrónueignir í formi innstæðna verði færðar á innlánsreikninga hjá innlendum innlánsstofnunum eða Seðlabanka Íslands, í tilviki erlendra verðbréfamiðstöðva, óski þær þess, sem háðir sérstökum takmörkunum (4. gr.). (2) Að aflandskrónueignir í formi rafrænt skráðra verðbréfa í vörslu innlendra og erlendra

fjármálastofnana verða færðar á umsýslureikninga hjá Seðlabanka Íslands á nafni viðkomandi vörsluaðila (5. gr.). (3) Innlánsstofnunum er gert skylt að ráðstafa sömu fjárhæð og nemur heildarinnstæðum á reikningum háðum sérstökum takmörkunum hjá þeim til fjárfestinga í innstæðubréfum Seðlabanka Íslands (bindiskylda) (8. gr.). Innstæðubréf bera 0,5% vexti og skulu þeir endurskoðaðir á 12 mánaða fresti af Seðlabanka Íslands (6. tl. 2. gr.). (4) Þá er gert ráð fyrir *takmörkunum á ráðstöfunarrétti*, þar sem úttektum fjármagnseigendanna af áðurgreindum reikningum, og þar með ráðstöfun fjármunanna, yrðu settar títar skorður.

Þeir fjárhagslegu hagsmunir aflandskrónueigendanna, sem fyrirhuguð úrræði snúa að, fela í sér eign í merkingu stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við MSE. Notkun reikninga sem háðir eru sérstökum takmörkunum, á þann veg sem frumvarpið gerir ráð fyrir, felur í sér eignaskerðingu sem myndi heyra til almennra takmarkana eignarréttar sem ekki stofna til bótaskyldu á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, þar sem fyrirhuguð lagabreyting fæli í sér takmarkanir á ráðstöfunarrétti aflandskrónueigendanna meðan þörf krefur skv. mati löggjafans.

Eignaskerðingin myndi sömuleiðis falla undir 2. mgr. 1. gr. 1. viðauka við MSE sem mælir fyrir ýmsar aðrar eignaskerðingar (e. *control of use rule*), þótt einnig kynni að koma til greina að fjalla um þessar takmarkanir á grundvelli almennrar reglu fyrri málsliðar 1. mgr. sömu greinar. Að virtum skilyrðum áðurgreindra ákvæða um eignarréttarvernd og jafnræði verður sömuleiðis ráðið að slíkar takmarkanir kunni að vera stjórnskipulega gildar og standast gagnvart skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt MSE að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Skilyrði til þess að fyrirhugað eignaskerðing skv. frumvarpsdrögunum fái staðist gagnvart stjórnarskrá og MSE eru í meginatriðum þessi: Í fyrsta lagi verða takmarkanirnar að eiga sér skýra *lagastöð*. Þetta merkir fyrst og fremst að eignaskerðingin þarf að eiga stöð í settum lögum frá Alþingi.³ Að auki felst í þessu að ljá þarf öllum þeim hugtökum sem á reynir afdráttarlausu lagalega merkingu. Þetta merkir m.a. að afmarka verður andlag eignaskerðingarinnar með skýrum hætti, þ. á m. að skilgreina þá fjármuni sem takmarkanirnar taka til. Úrlausn um það atriði hvílir í tilviki þess frumvarps sem hér er til

³ Lagaáskilnaðareglan í 1. gr. viðauka við MSE er ekki jafn ströng og sú sem gildir í íslenskum rétti. Samkvæmt MSE geta lægra settar reglur en almenn lög fullægt skilyrðinu um lagastöð, þótt slíkur áskilnaður sé gerður samkvæmt 72. gr. stjkskr.

skoðunar á skilgreiningu hugtaksins „aflandskrónueignir“. Tengt þessu er krafa um að lagagrundvöllur eignaskerðingar skuli vera aðgengilegur, nákvæmur og fyrirsjáanlegur.

Skerðingar á eignarétti sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir koma fram í 4., 5. og 8 gr. sem raktar eru að framan. Með fyrirhugaðri lagasetningu leikur ekki vafi á að formlegum áskilnaðium fullnægjandi lagastoð er fullnægt.

Um afmörkun andlags eignaskerðingarinnar er fjallað í 2. gr. frumvarpsins. Þar er hugtakið „aflandskrónueignir“, sem eru andlag eignaskerðinga þeirra sem frumvarpið mælir fyrir um, afmarkað með all skýrum og rækilegum hætti. Ég tel ekki leika vafa á að skilyrðum stjórnarskrár og MSE um skýrleika, aðgengileika, nákvæmni og fyrirsjáanleika er fullnægt með þessu ákvæði. Um hugsanlega mismunun gagnvart erlendum aðilum er nánar rætt hér á eftir.

Í öðru lagi þurfa takmarkanirnar að *stefna að lögmætu markmiði í almannapágu*, en í því samhengi er unnt að hafa hliðsjón af þeim ríku almannahagsmunum sem t.d. lög nr. 125/2008 sbr. *Hrd. 340/2011*, lög nr. 27/2015, lög nr. 59/2015 og lög nr. 60/2015 hvíla á og eiga einnig, að breyttu breytanda, við um fyrirhugaða eignaskerðingu nú. Ég tel ekki leika vafa á að þessu skilyrði er fullnægt. Ákvæði 1. gr. um markmið vísar til almannahagsmuna, sem og ýmir ummræli í greinargerð með frumvarpinu og styður það við niðurstöðuna. Þá er benta á að löggjafinn hefur þegar skilgreint þessa almannahagsmuni, sbr. nánar 1. gr. laga nr. 60/2015, um stöðugleikaskatt, sbr. og athugasemdir hér á eftir.

Í þriðja lagi þarf að gæta *meðalhófs* við val á þeim leiðum sem lögfestar verða til að ná áðurgreindu markmiði í almannapágu, svo og við mat þess hvort eignaskerðing leggi einstaklingsbundna og óhóflega byrði á aflandskrónueigendur. Við mat á því hvort meðalhófs sé gætt í frumvarpdrögum ber fyrst að áréttu að ekki leikur vafi á að þau fullnægja skilyrðum um lögmæt markmið í almannapágu. Þessi markmið og sjónarmið um meðalhóf þurfa að endurspeglast í texta fyrirhugaðra laga og lögskýringargögnum, til þess að þau fái staðist fyrir dómstólum og eftir atvikum MDF, en að því gættu nýtur löggjafinn víðtæks svigrúms um takmarkanir eignarréttar og við mat á þessum atriðum.

Við mat á því hvort meðalhófs er gætt, er þess fyrst að geta að krónueignir sem fyrirhuguðum lögum er ætlað að taka til sæta nú þegar margvíslegum takmörkunum um meðferð og ráðstöfun, eins og rakið er í greinargerð. Frumvarpið sem hér er til skoðunar mælir fyrir um ráðstafanir sem miða að því að losa um þann þrýsting, sem

aflandskrónueignir eru taldar setja á gengi íslensku krónunnar, og gefa eigendum aflandskrónueigna kost á að losa um þessar eignir fyrir gjaldeyri með ákvðnum aðferðum án þess að gengisstöðuleika verði ógnað. Ákvæði þar að lútandi koma fram í IV. kafla (9. – 12. gr.) Þótt frumvarpið mæli fyrir um eignaskerðingar er markmið þess þó fyrst og fremst að aflétta höftum sem fyrir eru. Þá eru aðgerðir samkvæmt frumvarpinu í eðli sínu tímabundnar, rétt eins og fjármagnshöftin sjálf þótt tímamörk þessara aðgerða séu þó óviss. Þetta hefur þýðingu við mat á því hvort meðalhófs hefur verið gætt. Ekki leikur vafi á því að dómstólar munu játa löggjafanum mikið svigrúm í þessu efni. Ber í þessu sambandi að benda á t.d. *Hrd. 340/2011*, þar sem ekki er aðeins lögð áhersla á svigrúm löggjafans í þessum efnum, heldur og skyldu hans til að gæta velferðar almennings við ákvörðunartöku við ákveðnar aðstæður.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr., sem og í 9. – 12. Er ljóst að úttektir og ráðstöfunarheimilum á reikingum sem sæta sérstökum takmörkunum er nokkuð íþyngjandi. Verða þessar skerðingar réttlættar með vísan til ríkra almannahagsmuna. Við mat á því hvort meðalhófs sé gætt skipta undanþágurnar í 9. – 12. gr. mjög miklu máli. Ein mikilvægasta heimildin til úttekta er í 9. gr. þar sem fram kemur að eigendur aflandskrónueigna skv. a.–c. og g. lið 1. tölul. 3. gr. hafi heimild til úttektar af reikingum sem sæta sérstakri meðferð, í heild eða að hluta til að nýta til gjaldeyrisviðskipta við Seðlabanka Íslands fram að ákveðu tímamarki sem ræðst af því um hvers konar aflandskrónueignir er að ræða.

Loks þarf í fyrirhuguðum lögum að gæta *jafnræðis*, á þann veg að eignaskerðing beinist jafnt að öllum þeim aðilum sem eins er ástatt um og að tilgreindir einstaklingar eða hópar séu ekki teknir sérstaklega fyrir í því samhengi eða undanþegnir takmörkunum, en um þetta skilyrði vitna t.d. *Hrd. 340/2011* varðandi fyrirmæli laga nr. 125/2008 og *dómur EFTA-dómstólsins í máli Pálma Sigmarssonar gegn Seðlabanka Íslands* varðandi fyrirmæli laga nr. 134/2008.

Grundvallaratriði er að eignaskerðing byggji á ríkri almenningsþörf, sem verði glögglega rökstudd í fyrirhuguðum lögum og lögskýringargögnum, ásamt því að sjónarmiðum um meðalhóf sjái stað með hliðstæðum hætti, til þess að dómstólar geti ljáð löggjafanum víðtækt svigrúm um mat þessa, svo og að MDE geti sömuleiðis eftirlátið

löggjafanum og landsdórnstólum viðtækt svigrúm um sama atriði, ef til þess kemur að úrlausn um gildi eignaskerðingarinnar yrði borin undir dómstóla og eftir atvikum MDE.

Að gerðum þeim fyrirvörum sem að framan greinir tel ég að ráðagerðir þær sem fram koma í frumvarpsdrögnum standist gagnvart 72. gr. stjkskr. Um 65. gr. stjórnarskrárinnar og kröfur um jafnræði skv. fjölpjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins er fjallað í næsta kafla.

b.

Hér er fjallað um hvort í frumvarpinu felist mismunun gagnvert „erlendum aðilum“ sem fari í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. eða aðrar jafnræðisreglur

Þetta álitæfni skarast við álitæfnið sem rætt er hér að framan. Ber þess vegna að áréttta sjónarmið um jafnræði sem rakin voru undir lið 1 hér að ofan, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og 14. gr. MSE. Hér kemur jafnframt til athugunar bann við mismunun í EES-rétti, sbr. 40. gr. EES-samningsins og sjónarmið um óbeina mismunun, en með óbeinni mismunun er m.a. átt við aðstæður þegar skerðingar, sem settar eru fram sem almennar aðgerðar á grundvelli almennra reglna, bitna í reynd með ómálefnalegum hætti nánast eingöngu á tilteknum aðilum, sem eftir atvikum getur verið þröngur hópur.

Jafnræðisákvæði þau sem að framan er vísað til eru ólík að nokkru. Ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar hefur að geyma almenn ákvæði um bann við mismunun. Ákvæði 14. gr. MSE er á hinn bóginn þrengra að því leyti að það hefur ekki að geyma almennt ákvæði um bann við mismunun, þar sem það felur aðeins í sér bann við mismunun að því er varðar þau réttindi sem sáttmálann tekur til. Ennfremur, og engu að síður, er mikilvægt að hafa í huga að um getur verið að ræða brot á ákvæðinu þótt ekki sé um að ræða brot á öðrum ákvæðum sáttmálans. Þá er í þessu sambandi þess að geta að Ísland hefur ekki fullgilt 12. viðauka við samninginn, en 1. gr. þess viðauka hefur að geyma almenna jafnræðisreglu líka þeirri sem er að finna í 65. gr. stjórnarskrárinnar og 26. gr. SÞ samningsins um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi.

Við mat á því hvort þessar jafnræðisreglur hafa verið brotnar er aðferðafærðin svipuð í öllum tilfellum. Að því er 14. gr. MSE varðar, þarf fyrst að svara þeirri spurningu hvort hið meinta brot fellur innan einhverra ákvæða sáttmálans, en það er nokkuð ljóst að svo er í þessu tilfalli. Í öðru lagi þarf að svara þeirri spurningu hvort um sé að ræða

mismunandi meðferð hópa eða einstaklinga í sömu stöðu. Sé komist að þeirri niðurstöðu að í þessum ráðagerðum felist að aðilar í sambærilegri stöðu sæti mismunandi meðferð þarf að svara þriðju spurningunni, þ.e. hvort slík mismunandi meðferð sé réttlæt看leg, hvort hún styðjist við málefnaleg rök og hvort hún fullnægi áskilnaði um meðalhóf. Nánar tilekið er spurningin sú hvort ráðagerðirnar feli í sér að aðilar í sambærilegri stöðu sæti mismunandi meðferð án þess að til þess standi hlutlæg og málefnaleg rök og sé þannig ekki réttlæt看legt. Að öðru leyti er vísað til þess sem að framan greinir um stjórnarskrána.

Lykilatriði í þessu sambandi er að fyrirhugaðar skerðingarnar, sem að framan er lýst, verði byggðar á almennum reglum og taki til allra sem eins er ástatt um. Einkum er mikilvægt í þessu sambandi að lagaleg skilgreining á hugtakinu „aflandskrónueignir“ og eftir atvikum „aflandskrónueigendur“, sem eru fyrirhugað andlag framangreindra skerðinga, sé hlutlæg og almenn, án þess að sú skilgreiningin beri með sér að hafa verið valin með það að markmiði að ná til „erlendra“ eigenda aflandskrónueigna án fullnægjandi málefnalegra raka. Ef þess er ekki gætt er hugsanleg unnt að líta svo á að um mismunandi meðferð sé að ræða á „erlendum“ krónueigendum annars vegar og „innlendum“ krónueigendum hins vegar, sem að öðru leyti eru í sömu stöðu. Ef mismunandi meðferð styðst ekki við hlutlæg og málefnaleg rök getur fengið staðist að líta svo á að um beina eða óbeina mismunun sé að ræða sem fari í bága við jafnræðisteglugur.

Eins og fram kemur að framan er aðferðarfræðin við þetta mat sú að fyrst er metið hvort um sé að ræða mismunandi meðferð aðila sem að öðru leyti eru í sömu eða sambærilegri stöðu. Ef þeirri spurning er svarað játandi er spurt hvort fyrir slíkri mismunandi meðferð séu hlutbundin og málefnaleg rök. Ef svo er, er ekki um að ræða ólögsmæta mismunun samkvæmt 65. gr. stjkskr. eða 14. gr., sbr. 1. gr. 1. viðauka MSE.

Í frumvarpstextanum sjálfum, sbr. einkum 2. gr., kemur fram að skilgreiningin samkvæmt liðum 1a, 1c og 1. d eigi við um „erlenda lögaðila“, ýmist vegna þess að þeir eru eigendur krónueigna eða vörsluaðilar. Í 1b er miðað við að eignir séu aðallega í eigu erlendra aðila. Sama á við um eignir samkvæmt e lið. Í f, g og h liðum er vísað til eigna sem geta verið ýmist í eigu innlendra eða erlendra aðila.

Af þessu verður ráðið að ráðstafanir í frumvarpinu kunna í meira mæli að koma niður á erlendum aðilum í samanburði við innlenda og þannig sé að hluta um að ræða

mismunandi meðferð aðila sem að nokkru leyti kunna að vera í sömu eða sambærilegri stöðu.

Fyrirhugaðar reglur mæla þannig að nokkru fyrir um mismunandi meðferð „erlendra aðila“ annars vegar og „innlendra aðila“ hins vegar hvort heldur þeir eru vörsluaðilar eða raunverulegir eigendur. Meginröksemdin er sú að að eignir þær sem ákvæði 2. gr. vísar til séu kvikar krónueignir sem við losun fjármagnshaftra muni í stórum stíl verða seldar og losaðar gegnum gjaldeyrismarkað og muni með því setja óviðunandi þrýsting á gengi íslensku króunnar með neikvæðum afleiðingum fyrir almannahag.

Miðað við þessa forsendu munu þær ráðstafanir sem frumvarpið gerir ráð fyrir ekki eingöngu koma niður á erlendum aðilum sem *eigendum* aflandskrónueigna, því „raunverulegir“ eigendur aflandskrónueigna geti ýmist verið innlendir eða erlendir. Þetta er áréttað í athugasemdum í greinargerð við 2. gr. frumvarpsins þar sem segir að „... í langflestum tilvikum [séu] hinir erlendu lögaðilar þó ekki raunverulegir eigendur (e. beneficial owner) fjármunanna, heldur [séu] það viðskiptavinir þeirra, sem geta bæði verið innlendir og erlendir aðilar.“ Þó er ljóst að skiptingin milli innlendra og erlendra aðila getur verið nokkuð mismunandi eftir eignaflokkum.

Við heildarmat á því hvort ráðstafanir þær sem frumvarpið gerir ráð fyrir standist almennar jafnræðisreglur og bann við mismunun skiptir máli að raunverulegir eigendur krónueigna þeirra sem takmörkunum munu sæta geta ýmist verið erlendir eða innlendir aðilar. Að svo miklu leyti sem ráðstafanir í frumvarpinu kunna í meira mæli að koma niður á erlendum aðilum í samanburði við innlenda og þannig sé um að ræða mismunandi meðferð aðila sem að nokkru leyti kunna að vera í sömu eða sambærilegri stöðu, virðist það leiða fyrst og fremst af eðli eignanna sem kvikra eigna sem, að mati stjórnvalda, muni leita á gjaldeyrismarkað við losun hafta. Í því sambandi er þýðingarmikið, að mati undirritaðs, að skýrlega er rökstutt í greinargerðinni á óhlutbundin og málaefnalegan hátt að skilgreiningin á „aflandskrónueign“ miði beinlínis við að hún taki til krónueigna sem leita muni á gjaldeyrismarkað við losun hafta, óháð raunverulegum eigendum, með þeim neikvæðu afleiðingum fyrir almannahag sem lýst er í greinargerðinni. Miðað við þessar forsendur tel ég að ráðagerðir þær sem fram koma í frumvarpinu feli ekki í sér ólögmeta mismunun og standist almennar jafnræðisreglur.

Heildarniðurstaða

Undirritaður telur að fyrirhuguð löggjöf um meðferð kórneigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins standist þær grundvallarreglur um vernd eignarréttar og bann við mismunun sem að framan eru raktar.

18.5. 2016, *DDB*