



Gildi lífeyrissjóður  
Guðrúnartúni 1  
Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2022

**Efni: Álitsgerð um lögmæti aðgerða Gildis lífeyrissjóðs vegna væntinga um lengri lífaldur sjóðfélaga**

**I. Inngangur.**

1. Til undirritaðra lögmannna hefur leitað Gildi lífeyrissjóður og falið okkur skoðun á því hvort innleiðing nýrra tafla um lífslíkur sjóðfélaga með endurreikningi á réttindum sjóðfélaga standist ákvæði laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, stjórnarskrár nr. 33/1944, með síðari breytingum, og Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 um innleiðingu sáttmálans („MSE“).
2. Forsaga málsins er sú að skömmu fyrir árslok 2021 voru samþykktar nýjar lífslíkutöflur fyrir lífeyrissjóði að fengnum tillögum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga.<sup>1</sup> Þar var því spáð að lífaldur sjóðfélaga héldi áfram að aukast í framtíðinni, í sambærilegum takti og fyrir yngri kynslóðir í fortíð. Í fyrri framkvæmd hafi alltaf verið miðað við sama vænta lífaldur fyrir alla aldursárganga, þótt reynslan hafi sýnt að þannig hafi það ekki verið í reynd, heldur hafi hver nýr árgangur heldur hærri ævilíkur en sá sem á undan er. Yngri kynslóðir hafi þannig í raun fengið fyrirheit um of há réttindi miðað við væntan lífaldur þeirra.
3. Nú stendur til hjá Gildi lífeyrissjóði að innleiða þessar nýju lífslíkutöflur og leggja að sama skapi til tilteknar mótvægisáðgerðir. Þær eru eftirfarandi:
  - 1) Áunnin réttindi verða endurreiknuð hjá öllum sjóðfélögum, en mismunandi á milli árganga vegna nýrra forsendna. Þannig verður skerðing minnst hjá eldri sjóðfélögum en mest hjá þeim yngri vegna væntinga um lengri lífaldur yngri kynslóða. Til dæmis verður lækkun áunninna réttinda hjá tvítugum einstaklingi 11,9% en lækkun verður 3,7% hjá lífeyrisþegum.

<sup>1</sup> Stjórnarráðið | Tillögur Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga um breytingar á forsendum reiknigrunns um lífslíkur staðfestar (stjornarradid.is)



- 2) Eftir þennan endurreikning verða réttindi allra aukin um 14%, en það tengist góðri áunninni stöðu sem hefur byggst upp undanfarin ár.
  - 3) Til framtíðar verður innleidd ný réttindatafla sem er lægri miðað við 67 ára aldur en verið hefur sökum þess að nýjar forsendur gera ráð fyrir lengri lífaldri nýrra árganga.
4. Í þessu felst, sbr. skref 1, að réttindum er breytt með mismunandi hætti á milli árganga í samræmi við forsendur um breyttar lífslíkur vegna iðgjalda sem þegar hafa borist sjóðnum. Í skrefi 2 felst að áunnin, endurreiknuð réttindi allra sjóðfélaga, sbr. skref 1, verða hækkuð um 14%. Innleidd verður um næstu áramót ný réttindatafla til framtíðar, sem er sú sama fyrir alla árganga, byggð á nýju lífslíkutöflunum (skref 3). Áætlað er að réttindataflan miðað við 67 ára aldur muni fela í sér 10-11% lækkun frá því sem nú er. Gengið er út frá því að til framtíðar þurfi að endurskoða réttindatöfluna lítillga á um 10 ára fresti ef spár um aukinn lífaldur ganga eftir.
5. Hér að neðan verður fjallað um lögmæti aðgerðanna með tilliti til laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda, mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og MSE.

## II. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

6. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða tóku gildi þann 1. júlí 1998. Í umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laganna, í kafla um helstu atriði frumvarpsins, var undirstrikað að nauðsynlegt væri fyrir framtíð sjóðanna að eignir og skuldbindingar lífeyrissjóða stæðust á. Ráðstafanir til að tryggja jafnvægi eigna og skuldbindinga gætu leitt til skerðingar á lífeyrisréttindum og/eða hækunar iðgjalds eða til aukningar á lífeyrisréttindum og/eða lækkunar iðgjalds, allt eftir því hvað segir í samþykktum og hvernig sjóður stendur. Ákvæði 39. gr. laganna væri ætlað að tryggja jafnvægi milli eigna og skuldbindinga. Um væri að ræða „*eitt veigamesta atriði frumvarpsins*“.
7. Í 1. mgr. 39. gr. laganna er kveðið á um skyldur lífeyrissjóða til þess að standa við skuldbindingar sínar eins og þær eru metnar á hverjum tíma. Við mat á eignum og skuldbindingum skal taka tillit til væntanlegra iðgjaldagreiðslna vegna starfandi sjóðfélaga og þeirra skuldbindinga er af þeim hljótast, auk áfallinna skuldbindinga.
8. Í 2. mgr. 39. gr. laganna er kveðið á um skyldu lífeyrissjóðs til að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins ef meira en 10% munur verður á milli eigna og skuldbindinga. Hafi munurinn verið meiri en 5% í fimm ár verður sjóðurinn einnig að grípa til sams konar ráðstafana. Þannig er sjóðum bæði skylt að bregðast við hárrí tímabundinni sveiflu og minni sveiflu yfir lengra tímabil.
9. Í 3. mgr. 39. gr. laganna segir að stjórn lífeyrissjóðs sé skylt að fá álit tryggingafræðings áður en gerðar eru breytingar á samþykktum hlutaðeigandi



sjóðs. Í 24. gr. laganna segir með sama hætti að stjórn lífeyrissjóðs sé skylt að láta fara fram tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðsins í samræmi við 39. gr. og ákvæði reglugerðar sem ráðherra setur. Í reglugerð skuli kveðið á um almennar tryggingafræðilegar forsendur, m.a. um dánaráhættu, raunvexti sem athugunin skal byggjast á og ávöxtunarkröfu sem nota skal við núvirðingu framtíðariðgjalda og væntanlegs lífeyris sjóðsins.

10. Af framangreindu er ljóst að lífeyrissjóðir hafa ekki bara lagaheimild, heldur beina lagaskyldu, til þess að leitast við að tryggja jafnvægi milli eigna og skuldbindinga, út frá tryggingafræðilegum forsendum.
11. Fyrirhuguð breyting á réttindatöflum er leiðrétting sem stafar af breyttum forsendum um lífslíkur. Í 24. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda kemur fram að lífslíkur („dánaráhætta“) séu einn þeirra tryggingafræðilegu þátta sem stjórn ber að fylgjast með og taka tillit til við útreikning á skuldbindingum sjóðsins. Breytingin er því í samræmi við lagaskyldu sem hvílir á stjórn sjóðsins.
12. Að færa auknar lífslíkur inn í réttindatöflur, í samræmi við lagaskyldu sjóðsins, skerðir í sjálfu sér óhjákvæmilega réttindi sjóðfélaga og lífeyrisþega að öðru óbreyttu. Álitamál kann þó að vera hvort yngri kynslóðir geti átt réttmætar væntingar að lögum til þess að áunnin réttindi þeirra séu ekki skert umfram réttindi þeirra sem eldri eru. Slíkt væri í raun á kostnað þeirra eldri sem fengju aukna skerðingu í staðinn ef skerðingin yrði flöt. Sá háttur sem hér er á hafður veldur því að skerðing réttinda lífeyrisþega er minni en sjóðfélaga sem eru enn að ávinna sér réttindi. Þegar þetta er gert á sama tíma og staða lífeyrissjóðsins er svo góð sem raun ber vitni verður niðurstaðan sú að virkur lífeyrir hækkar en óvirk réttindi hækka ekki að sama skapi. Niðurstaðan leiðir af breyttum forsendum sem eru reiknaðar samkvæmt bestu þekkingu. Réttmætar væntingar yngri sjóðfélaga geta skv. þessu ekki staðið til þess að byggt sé á útreikningum sem eru í ósamræmi við bestu þekkingu.

### III. Ákvæði stjórnarskrár.

13. Að framan er komist að þeirri niðurstöðu að fyrirhuguð skerðing á réttindatöflum vegna aukinna lífslíkna sé í samræmi við lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Í þessum kafla verður tekið til skoðunar hvort skerðingin samræmist ákvæðum stjórnarskrár.
14. Hæstiréttur Íslands hefur litið svo á að tilkall manns til greiðslu lífeyrisréttinda stofnist á grundvelli iðgjalda eða framlaga, sem maðurinn sjálfur og vinnuveitandi hans hafa innt af hendi og njóti eignarréttarverndar skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár, sbr. einnig 1. gr. 1. sammingsviðauka MSE um friðhelgi eignaréttar.



15. Ýmis mál hafa komið til kasta Hæstaréttar vegna skerðingar lífeyrisréttinda í gegnum árin. Ágreiningur sem upp hefur komið snýst almennt ekki um hvort lífeyrisréttindi njóti eignaréttarverndar, heldur fremur um hvort lög heimili skerðingu, hvort gengið sé of langt í skerðingu m.v. tilefnið og hvort jafnræðis sé gætt við skerðingu. Rétt er að nefna sérstaklega eftirfarandi dóma um þetta:

Dómur Hæstaréttar 24. október 2002 í máli nr. 101/2002

B krafðist þess að viðurkennt yrði að skerðing á lífeyrisréttindum 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 setur því að unnt sé að skerða eignaréttindi manna án þess að sérstakar bætur komi fyrir. Var L því sýknaður af kröfum B.

Dómur Hæstaréttar 17. desember 2009 í máli nr. 665/2008

M, sem var metin algerlega óvinnufær vegna örorku árið 1982, fékk greiddan fullan örorkulífeyri úr lífeyrissjóði frá þeim tíma til 1. nóvember 2007, síðast frá G. Í samræmdri reglugerð Sambands almennra lífeyrissjóða var kveðið á um rétt til örorkulífeyris, sem skyldi aldrei vera hærri en sem næmi þeim tekjumissi, sem sjóðfélaginn hefði sannanlega orðið fyrir sökum örorkunnar. Nánast samhljóða ákvæði var í samþykktum þeirra lífeyrissjóða, sem M naut örorkulífeyris úr, þ. á m. í samþykktum fyrir G. Á aðalfundi G árið 2006 voru samþykktar tillögur stjórnar sjóðsins um breytingar á samþykktunum, þannig að við bættist að við útreikning tekjumissis skyldi meðal annars tekið tillit til atvinnutekna örorkulífeyrisþegans og lífeyris- og bótagreiðslna frá almannatryggingum sem hann nyti vegna örorkunnar. M fékk í kjölfarið tilkynningu um lækkun lífeyris, þar sem leitt hefði verið í ljós að tekjur M væru hærri eftir örorkutap en fyrir. M höfðaði mál og hélt því fram að G hefði verið óheimilt með öllu að skerða örorkulífeyri hennar vegna tekna, sem hún nyti úr almannatryggingum. M bar því enn fremur við að lífeyrisréttur hennar væri eign sem nyti verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og sá réttur hefði orðið virkur fyrir um aldarfjórðungi. Þá bryti skerðingin í bága við 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem hún hefði á löngum tíma öðlast réttmætar



væntingar til þess að greiðslur til hennar yrðu með óbreyttu fyrirkomulagi. Í málinu kom fram að tíðni örorku hjá G hefði aukist jafnt og þétt og væri með því hæsta sem gerðist. Hæstiréttur féllst á með G að lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða veittu lífeyrissjóðum verulegt svigrúm til að ákveða greiðslu lífeyris í samræmi við fjárhag og horfur til framtíðar. Ofangreind breyting á samþykktum G fól í sér viðbrögð hans við verulega auknum útgjöldum vegna örorkulífeyris. Helsta markmiðið var að lækka útgjöld og það var gert með því að takmarka greiðslur miðað við það að tekjur sjóðfélaga, sem beinlínis komu til vegna örorku, yrðu ekki hærri en framreiknaðar atvinnutekjur fyrir örorkutap hefðu orðið. Þetta átti við um M. Var talið að málefnalegar ástæður hefðu þannig búið að baki þessum breytingum á samþykktunum. Þá var ekki fallist á með M að ákvæði stjórnarskrárinnar girtu fyrir að réttur hennar til lífeyris yrði skertur á þann hátt að G takmarkaði fjárhæð hans við það að gera hana jafnsetta og ef orkutap hefði ekki orðið. Jafnframt yrði að líta til þess að heimild til að skerða örorkulífeyri vegna greiðslna frá almannatryggingum hefði frá upphafi verið í samþykktum þeirra lífeyrissjóða, sem M hefði fengið greitt úr. Ekki hefði verið um samræmda framkvæmd að ræða hjá sjóðnum, heldur hefði lífeyrisþegum verið mismunað eftir því hvort þeir hefðu einhverjar atvinnutekjur eða ekki, en ef þeim var til að dreifa hefðu bæði þær og greiðslur frá almannatryggingum verið dregnar frá örorkulífeyri sjóðanna. Jafnræðis hefði þannig ekki gætt innan hóps örorkulífeyrisþega, en M hefði verið meðal þeirra sem að þessu leyti hefði notið ívilnunar. Var G sýknaður af kröfu M.

Í sératkvæði eins dómarans var talið að G hafi hvorki lagt fram tryggingafræðilegar úttektir sem sýndu fram á nauðsyn breytinganna né um það hvaða áhrif þær breytingar höfðu á getu hans til þess að greiða lífeyri og standa ella við skuldbindingar sínar. Ekkert hafi heldur legið fyrir um það, hvort aðrar og vægari leiðir hefðu verið færar. Bar að hans mati að líta til þess að skerðing á fjárhæð örorkulífeyris til stefndu var meira en 60%. Samkvæmt framansögðu var það hans mat að G hafi ekki sýnt fram á að skilyrði hafi verið fyrir hendi til að ákveða og framkvæma þær breytingar á greiðslu örorkulífeyris til stefndu sem um ræddi.

#### Dómur Hæstaréttar 22. febrúar 2018 í máli nr. 177/2017

Aðilar deildu um hvort L hefði verið heimilt að lögum að greiða G örorkulífeyri tvö ár aftur í tímann frá því að umsókn hans barst sjóðnum í stað þess að greiða honum lífeyrinn frá fyrra tímamarki eins og G gerði kröfu um í málinu. Talið var að játa yrði lífeyrissjóðum verulegt svigrúm til að setja reglur um frekari skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris en mælt væri fyrir um í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 7. mgr. 15. gr. og 8. tölulið 2. mgr. 27. gr. þeirra, að því tilskildu að slík skilyrði væru málefnaleg og jafnræðis gætt gagnvart sjóðfélögum. Sú regla, sem væri að finna í samþykktum L þar sem kveðið væri á um að örorkulífeyri skyldi ekki greiða lengur aftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst honum, styddist við málefnaleg rök og þar væri jafnframt gætt meðalhófs gagnvart sjóðfélögum án þess að þeim væri mismunað. Þá hafði reglan fullnægjandi lagastoð. Réttur G



til örorkulífeyris frá L hefði verið háður því að sótt væri sérstaklega um lífeyrinn. Samkvæmt þessu hefði sá réttur ekki orðið virkur fyrr en G hafði sótt um greiðslu lífeyrisins úr hendi L og þá tvö ár aftur í tímann frá því tímamarki. Var L því sýknaður af kröfu G.

16. Af ofangreindri dómaframkvæmd Hæstaréttar er ljóst að lífeyrissjóðir hafa ríkt svigrúm að lögum til skerðingar lífeyrisréttinda, að því gefnu að skerðingar séu málefnalegar (styðjist t.d. við mat tryggingastærðfræðinga) og jafnræðis sé gætt. Af því leiðir að sjóðfélagar eiga ekki réttmætar væntingar til þess að lífeyrisréttindi þeirra verði óskert um alla tíð.
17. Þá liggur fyrir skv. dómaframkvæmd Hæstaréttar að heimild löggjafans til að skerða „óvirk“ réttindi (þau sem sjóðfélagi er ekki farinn að nýta sér) er rýmri en heimildin til að skerða „virk“ réttindi. Um þetta vísast til eftirfarandi dóma:

Dómur Hæstaréttar 23. mars 2000 í máli nr. 340/1999

Sjómaðurinn H fékk heilablóðfall í nóvember 1994, en þá höfðu tekið gildi lög nr. 94/1994 um Lífeyrissjóð sjómanna, sem afnámu lög nr. 49/1974 um sama efni, og ný reglugerð um Lífeyrissjóð sjómanna, þar sem greiðslur voru skertar frá því sem áður hafði verið. H taldi að óheimilt hefði verið að skerða réttindi sín með reglugerðinni og krafði lífeyrissjóðinn um greiðslur samkvæmt lögum nr. 49/1974. Talið var, að ekki yrði komist hjá því að líta til þess að lífeyrisréttindi H hefðu ekki verið orðin virk þegar þau voru skert með heimild í lögum nr. 94/1994, en heimild löggjafans væri mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi en þau, sem einungis væru væntanleg þegar skerðingin öðlaðist gildi. Ekki lægi annað fyrir en skerðing allra óvirkra lífeyrisréttinda sjóðfélaga, svo sem hún birtist í reglugerðinni, hefði verið reist á almennum grundvelli og jafnræðis milli sjóðfélaga hefði nægjanlega verið gætt. Þótti skerðingin hafa verið heimil án þess að bætur kæmu fyrir. Var lífeyrissjóðurinn sýknaður af kröfum H.

Dómur Hæstaréttar 9. desember 1999 í máli nr. 195/1999

K varð fyrir slysi við sjómennsku árið 1978 og var metinn til 100% örorku til fyrri starfa, en varanleg almenn örorka hans var metin 25%. Hann fékk greiddar örorku- og barnalífeyrisbætur úr L frá 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. Áður en þessar breytingar tóku gildi, voru lög nr. 49/1974 hins vegar felld úr gildi með lögum nr. 94/1994 og samsvarandi ákvæði um örorku- og barnalífeyri sett í reglugerð L. Þar sem trúnaðarlæknir L mat örorkutap K til almennra starfa minna en 35% átti hann ekki rétt á lífeyri úr sjóðnum og féllu allar greiðslur til hans niður frá og með 1. júlí 1997. K hélt því fram, að þessi skerðing réttinda hans gengi gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar og MSE, sbr. lög nr. 62/1994. Hæstiréttur taldi að lífeyrisréttur sá, sem K hafði áunnið sér, nyti verndar 72.



gr. stjórnarskrárinnar og yrði hann ekki af honum tekinn nema með skýlausri lagaheimild. Dómurinn vísaði til þess, að mikill hallarekstur hefði verið á L og hefði stjórn sjóðsins óskað eftir því, að gerðar yrðu breytingar á lögum um hann til þess að mæta þessum mikla halla. Væri því ljóst, að málefnalegar forsendur hefðu legið að baki þeim skerðingum lífeyrisréttinda, sem lög nr. 44/1992 hefðu haft í för með sér. Þótt lög nr. 94/1994 hefðu ekki verið gild lagaheimild um breytingar á áður áunnum réttindum K, breytti það því ekki, að réttarstaða K hefði þegar verið ákveðin með lögum nr. 44/1992. Talið var, að sú skerðing, sem fólst í lögum nr. 44/1992 hefði verið 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. Hefði jafnræðis verið gætt um alla þá, sem sambærilegir gætu talist. Var því staðfest niðurstaða héraðsdóms um að sýkna L og Í af kröfum K vegna skerðingar lífeyrisréttinda hans.<sup>2</sup>

18. Af dómaframkvæmd Hæstaréttar má skv. framansögðu draga eftirfarandi ályktanir um heimildir lífeyrissjóða til skerðinga á greiðslum:

- Lífeyrisréttindi í sjóðum þar sem tilkall manns til greiðslu hefur stofnast að hluta til vegna iðgjalda eða framlaga sem hann hefur sjálfur innt af hendi njóta verndar sem eignaréttindi skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.
- Sjóðfélagar geta vænst þess að réttindi séu háð breytingum til að tryggja jafnvægi milli eigna og skuldbindinga skv. 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Það á sérstaklega við um óvirk réttindi.
- Við skerðingu verður að gæta jafnræðis milli sjóðfélaga í sambærilegri stöðu.
- Gæta verður meðalhófs við skerðingu réttinda, þ.e. að skerðing bitni ekki óþarflega harkalega á sjóðfélögum miðað við tilefnið.
- Skerðingar verða að vera málefnalegar. Mat tryggingastærðfræðinga á því að nauðsynlegt sé að ráðast í tiltekna skerðingar er mikilvægt sönnunargagn um þetta.
- Það getur einnig haft þýðingu, við heildarmat á lögmæti skerðinga, hvort reynt er að vega upp á móti skerðingu með öðrum ívilnandi aðgerðum.

#### IV. Dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu („MDE“)

19. Líkt og áður segir njóta lífeyrisréttindi einnig verndar skv. ákvæði 1. gr. 1. samningsviðauka MSE. Við túlkun á því ákvæði hefur MDE lagt áherslu á að skerðingar séu almennar og hlutlægar, jafnræðis sé gætt og þær bitni ekki óeðlilega þungt á fáum eða litlum hópi manna miðað við markmið þeirra.<sup>3</sup> Dómstóllinn beitir um margt sambærilegum sjónarmiðum og eiga við um túlkun á 14. gr. MSE um bann við mismunun, sbr. meðal annars dóm MDE frá 12. október 2004 í máli nr. 60669/00, *Kjartan Ásmundsson gegn Íslandi*. Í því máli var deilt um hvort lagabreytingar íslenska ríkisins, sem leiddu til þess að réttur

<sup>2</sup> Þessi niðurstaða Hæstaréttar var kærð til Mannréttindadómstóls Evrópu og dómur féll í því máli þann 12. október 2004 (mál nr. 60669/00).

<sup>3</sup> Sjá til hliðsjónar Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi* (2. útgáfa, 2019), bls. 487.



kæranda til örorkulífeyris féll niður, samræmdust ákvæðum 1. gr. 1. samningsviðauka MSE um friðhelgi eignaréttar. Hæstiréttur Íslands hafði talið breytingarnar lögmætar í fyrrgreindum dómi 9. desember 1999 í máli nr. 195/1999. Kærandi skaut því málinu til Mannréttindadómstólsins.

20. MDE féllst á þá röksemd íslenska ríkisins að skerðing lífeyrisréttinda væri reist á hlutlægum viðmiðum um nýjar forsendur fyrir greiðslu lífeyris en taldi samt sem áður að ríkið hafi brotið gegn 1. gr. 1. samningsviðauka MSE, vegna þess að greiðslur féllu *alfarið* niður:

*45 [...] telur dómstóllinn að á kæranda hafi, sem einstakling, verið lögð óhóflega íþyngjandi byrði, sem þrátt fyrir hið mikla svigrúm sem ríkinu ber að játa á sviði félagsmálalöggjafar verður ekki réttlætt með þeim réttmætu sjónarmiðum sem stjórnvöld treystu á. Öðru máli hefði gegnt hefði kærandi verið látinn sæta sanngjörnum og samræmdum frádrætti í stað algerrar sviptingar á rétti sínum.*

21. Því er ljóst að alger svipting á rétti til greiðslu örorkulífeyris brýtur gegn ákvæðum sáttmálans um friðhelgi eignaréttar. Jafnljóst er þó, skv. ofangreindu orðalagi, að annað gildir um lækkun á örorkulífeyri þar sem jafnræðis og meðalhófs er gætt.
22. Við matið á því hvort meðalhófs er gætt hefur MDE litið til nokkurra atriða í framkvæmd, meðal annars hvert sé markmið lækkunarinnar, hvort stjórnvöld hafi leitast við að takmarka skerðinguna og hvort lífeyrisþegi hafi áfram fengið lífeyrisgreiðslur. Metið er hvort sú breyting sem um er að ræða hafi lagt óhóflegar byrðar á lífeyrisþega og raskað sjálfum grundvelli lífeyrisréttinda hans.<sup>4</sup> Ef um er að ræða lækkun á lífeyri sem dómstóllinn telur málefnalega og hóflega þá hefur slík breyting ekki verið talin fela í sér brot á ákvæði 1. gr. 1. samningsviðauka MSE. Áréttu ber að mat dómstólsins einskorðast ekki við það hversu háum fjárhæðum eða stóru hlutfalli skerðingarnar til lífeyrisþegans sæta. Um er að ræða heildarmat á öllum aðstæðum.
23. Þá metur dómstóllinn sérstaklega hvort skerðingin feli í sér einhvers konar mismunun gagnvart viðkomandi lífeyrisþega.<sup>5</sup> Ólögmæt mismunun telst vera til staðar þegar sýnt er fram á að um sé að ræða mismunandi meðferð á tveimur sambærilegum tilvikum og ekki liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður að baki hinni mismunandi meðferð sem stefna að lögmætu markmiði, auk þess sem að ekki sé eðlilegt samræmi á milli þess markmiðs sem mismununin stefnir að og þeirra aðferða sem notaðar eru til að ná því.<sup>6</sup>
24. Í dómi MDE frá 17. febrúar 2011 í máli nr. 6268/08, *Andrle gegn Tékklandi*, taldi dómstóllinn t.d. að lækkun á lífeyrisaldri kvenna sem alið höfðu börn, væri

<sup>4</sup> Sjá nánar dóm MDE frá 31. maí 2011 í málum nr. 46286/09 o.fl., *Maggio o.fl gegn Ítalíu*, mgr. 63, og dóm MDE frá 25. október 2011 í málum nr. 2033/04 o.fl., *Valkov og aðrir gegn Búlgaríu*, mgr. 91. og 97.

<sup>5</sup> Sjá sem dæmi fyrrnefndan dóm MDE í máli *Kjartans Ásmundssonar*, mgr. 43, og dóm yfirdeildar MDE frá 13. desember 2016 í máli nr. 53080/13, *Bélané Nagy gegn Ungverjalandi*, mgr. 117.

<sup>6</sup> Sjá til hliðsjónar Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi* (2. útgáfa, 2019), bls. 600.





réttlætlanleg í ljósi þess að markmiðið með aðgerðinni hafi verið að jafna hlut kynjanna. Aðgerðin var því ekki talin hafa brotið gegn 14. gr. MSE, sbr. 1. gr. 1. samningsviðauka MSE. Í ákvörðunum dómstólsins frá 7. maí 2013 málum nr. 57665/12 og 57657/12, *Kofuaki og Adedy gegn Grikklandi*, var fjallað um ýmsar aðgerðir grísku ríkisstjórnarinnar til að ráða bót á fjárhagsvanda ríkisins. Aðgerðirnar fólust m.a. í lækkun á launum og ýmsum greiðslum til opinberra starfsmanna og skerðingu á lífeyrisréttindum þeirra. Í forsendum dómstólsins fyrir niðurstöðu um að skerðingin hefði verið lögmæt eins og á stóð, var meðal annars litið til þess hvort skerðingin væri í þágu almennings, hvort skerðingin væri hófleg eða óhófleg með tilliti til þess markmiðs og hvort hún hafi verið gerð með lögum. Við mat á almannahagsmunum var lögð áhersla á að skerðingin var talin nauðsynleg í ljósi alvarlegrar fjármálakreppu í Grikklandi, sem hefði verið alvarleg ógn við fjárhagslegt sjálfstæði landsins. Þegar til allra atvika var litið taldi dómstóllinn ekki vafa um að aðgerðin hefði verið í þágu almennings. Að framangreindu athuguðu var metið hvort skerðing á lífeyrisréttindum málsaðilanna hefði verið málefnaleg og í samræmi við meðalhóf, með tilliti til framangreinds markmiðs Niðurstaðan var að skerðingin hefði verið hófleg í þessu tilliti.

25. Dómstóllinn byggði niðurstöður sínar í ákvörðunum sínum frá 8. október 2013 í málum nr. 62235 og 57725/2012, *Da Conceicao Mateus og Lino Santos Januario gegn Portúgal*, og frá 1. september 2015 í máli nr. 13341/14, *Da Silva Carvalho gegn Portúgal*, á svipuðum röksemdum, en í þessum málum reyndi á lögmæti nánar tilgreindra skerðinga á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna í Portúgal. Í málunum var þannig með sambærilegum hætti komist að niðurstöðu um að tilgreindar skerðingar á lífeyrisréttindum hafi verið málefnalegar og hóflegar.

#### V. Fela ráðstafanir Gildis lífeyrissjóðs í sér brot á ákvæðum stjórnarskrár eða MDE?

26. Samkvæmt framangreindu er ljóst að stjórn Gildis lífeyrissjóðs hefur ekki einungis lagaheimild, heldur lagaskyldu til tryggja að eignir og skuldbindingar sjóðsins standist á, sbr. 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Fyrir liggur tryggingafræðileg úttekt sem staðfestir að þörf er á því að skerða lífeyrisréttindi vegna væntinga um auknar lífslíkur. Því er ljóst að aðgerðir Gildis lífeyrissjóðs eru málefnalegar, stefna að lögmætu markmiði og að lagaheimild er fyrir þeim.
27. Þá eru aðgerðirnar almennar í þeim skilningi að eins er farið með þá sjóðfélaga sem eru í sambærilegri stöðu. Skerðing er minni hjá eldri sjóðfélögum en meiri hjá þeim yngri enda eru það auknar ævilíkur hinna yngri sem valda breytingunni. Samræmis er gætt innan sambærilegra hópa. Auknar skerðingar yngri árganga eru að okkar mati málefnalegar af þessum ástæðum. Við teljum þannig að flöt skerðing, óháð aldri sjóðfélaga, væri íþyngjandi gagnvart eldri sjóðfélögum og ósanngjörn frá þeirra sjónarhorni, þar sem greiðslur þeirra inn í sjóðinn áttu sér



stað þegar væntur lífaldur var lægri. Þeir eru því í ósambærilegri stöðu við þá sem yngri eru.

28. Þá verður að líta til þess að samkvæmt dómaframkvæmd hafa lífeyrissjóðir verulegt svigrúm til að leggja sjálfir mat á hvaða leiðir eru æskilegastar til að treysta fjárhagsstöðuna, m.t.t. framtíðarskuldbindinga. Að sama skapi liggur fyrir að breytingin er í samræmi við tryggingastærðfræðilegt mat, auk þess sem dómafordæmi sýna að heimild lífeyrissjóða til að skerða óvirk réttindi er rúm. Þá er gripið til tiltekinna mótvægisáðgerða til að milda áhrif skerðingarinnar.
29. Eftir stendur mat á því hvort gætt hafi verið meðalhófs við skerðinguna á áunnu réttindunum. Ekki er um það að ræða að þröngur hópur sjóðfélaga eigi að sæta algerri skerðingu á réttindum sínum, þó vissulega sé munur milli þeirra skerðinga sem yngri sjóðfélagar mega þola og þeir eldri. Aðstæður í þessu tilviki eru því aðrar en í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi* fyrir MDE. Mat okkar er að Gildi lífeyrissjóður hafi verulegt svigrúm til að velja þá leið sem sjóðurinn telur réttasta til að tryggja að eignir og skuldbindingar standist á. Valin leið sé sanngjörn, málefnaleg og styðjist við tryggingafræðilegar forsendur.
30. Að teknu tilliti til framangreinds er það mat okkar að boðaðar mótvægisáðgerðir Gildis lífeyrissjóðs séu í samræmi við lög, stjórnarskrá og MSE. Við gerð þessarar álitsgerðar göngum við út frá því að tryggingafræðilegar úttektir hafi verið unnar út frá réttum forsendum.

Virðingarfyllst,

Mörkin lögmannstofa hf.

Geir Gestsson, lögmaður

Gestur Jónsson, lögmaður