



Þróun löggjafar um eign okkar í lífeyrissjóðum

Þórey S. Þórðardóttir hrl.,
framkvæmdastjóri LL

Vinafundur til heiðurs Hrafni Magnússyni
14. október 2011

Þriggja stoða lífeyriskerfi

- I. stoð: Almennatryggingar → skatttekjur
- II. stoð: Lífeyrissjóðir → 4% + 8%
- III. stoð: Viðbótarlífeyrissparnaður → 4% + 2%

Löggjöf – I. stoð

- Lög nr. 29/1890 um styrktarsjóði fyrir alþýðufólk.
- Lög nr. 17/1909 um almennan ellistyrk.
- Lög nr. 26/1936 um alþýðutryggingar.
– Lífeyrissjóður Íslands.
- Lög um almannatryggingar nr. 50/1946.
- Lög um almannatryggingar nr. 100/2007 og lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Lífeyrisréttindi ríkisstarfsmanna

- Eftirlaun embættismanna, með tilskipun frá 31. maí 1855 voru lögleidd á Íslandi lög um eftirlaun frá 5. janúar 1851.
- Lög um eftirlaun nr. 4/1904. Eftirlaun fyrir þá sem hafa konungsveitingu fyrir embætti.
- Lög nr. 4/1880 um eftirlaun presta. Lög nr. 13/1884 um eftirlaun prestekkna. Lög nr. 48/1907 um ellistyrk presta og eftirlaun, lög nr. 49/1907 um skyldu presta til að kaupa ekkjum sínum lífeyri.
- Lög nr. 72/1919 og lög nr. 73/1919 um lífeyrissjóð embættismanna og um ekknatryggingu embættismanna.
- Lög nr. 51/1921 um lífeyrissjóð embættismanna og ekkna þeirra.
- Lög nr. 33/1921 um lífeyrissjóð barnakennara og ekkna þeirra.
 - síðar sameinaður LSR með lögum nr. 93/1980.
- Lög nr. 15/1928 um lífeyri fastra starfsmanna Búnaðarfélags Íslands.
- Lög nr. 86/1938 um lífeyrissjóð ljósmæðra.

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins

- Stofnaður með lögum nr. 101/1943.
- Heildarlög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins
 - nr. 64/1955 (lög nr. 65/1955)
 - nr. 29/1963 (lög nr. 16/1965)
- Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 1/1997.
- Lög um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga nr. 2/1997.

Alþingismenn og ráðherrar

- Lög nr. 84/1953 um þingfararkaup alþingismanna – ákvæði um eftirlaun.
- Lög um eftirlaun alþingismanna nr. 46/1965.
- Lög nr. 92/1955 um laun starfsmanna ríkisins.
 - 30. gr. ákvæði um eftirlaun ráðherra.
- Lög nr. 47/1965 um eftirlaun ráðherra.
- Lög nr. 26/1969 um eftirlaun forseta Íslands.
 - Lög nr. 10/1990 um laun forseta Íslands
- Lög um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara nr. 141/2003.
- Afnumin með lögum nr. 12/2009. Greiða í A-deild LSR.

Þróun löggjafar um lífeyrissjóði

- 1969 samkomulag aðila vinnumarkaðarins um stofnun atvinnutengdra lífeyrissjóða með skylduaðild og sjóðsöfnun.
- Lög um eftirlaun aldraðra félaga í stéttarfélögum nr. 63/1971. (lög nr. 97/1979).
- Lög um starfskjör launþega nr. 9/1974.
- Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980.
- Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.

Sérlög um lífeyrissjóði

- Lög nr. 12/1999, um Lífeyrissjóð bænda
 - Lög um Lífeyrissjóð bænda nr. 101/1970.
 - Lög um Lífeyrisjóð bænda nr. 50/1984.
- Lög nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda.
 - Lög um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda nr. 95/1980.
 - Biðreikningur lífeyrissjóðsiðgjalda.
- Sérlög um Lífeyrissjóð sjómanna (1960), afnumin með lögum nr. 137/2004.

Eftirlit

- Lög um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða nr. 27/1991
 - Bankaeftirlit Seðlabanka Íslands
- Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997
 - Fjármálaeftirlitið.
 - Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998.

Íslensku lífeyrissjóðirnir

- Frá árinu 1994 hafa íslensku lífeyrissjóðirnir verið skilgreindir undir reglugerð ráðsins nr. 1408/71/EBE.
- Á bæði við um opinberu og almennu sjóðina.

EES - samningurinn

- Lífeyrissjóðirnir hluti almannatrygginga skv. reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra sem flytjast á milli aðildarríkja.
- Dómar Hæstaréttar frá 14. mars 2007 í máli nr. 117/2007 og mál frá 26. nóvember 2009 í máli nr. 95/2009.

Lög nr. 78/2007 um starfstengda eftirlaunasjóði

- Til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/41/EB, um starfsemi og eftirlit með lögaðilum sem sjá um starfstengd eftirlaun.
- Nær ekki til lífeyrissjóða sem falla undir reglugerðir nr. 1408/71/EBE og 574/72/EBE, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum o.fl.

Lög nr. 78/2007 um starfstengda eftirlaunasjóði

- Nær til iðgjalda sem eru starfstengd og valkvæð
- Fyrir utan falla:
 - Skyldubundin framlög til lífeyrissparnaðar
 - Einstaklingsbundinn viðbótarlífeyrissparnaður
- Taki lífeyrissjóður við valkvæðum og starfstengdum iðgjöldum kunna þau að falla undir ákvæði tilskipunarinnar

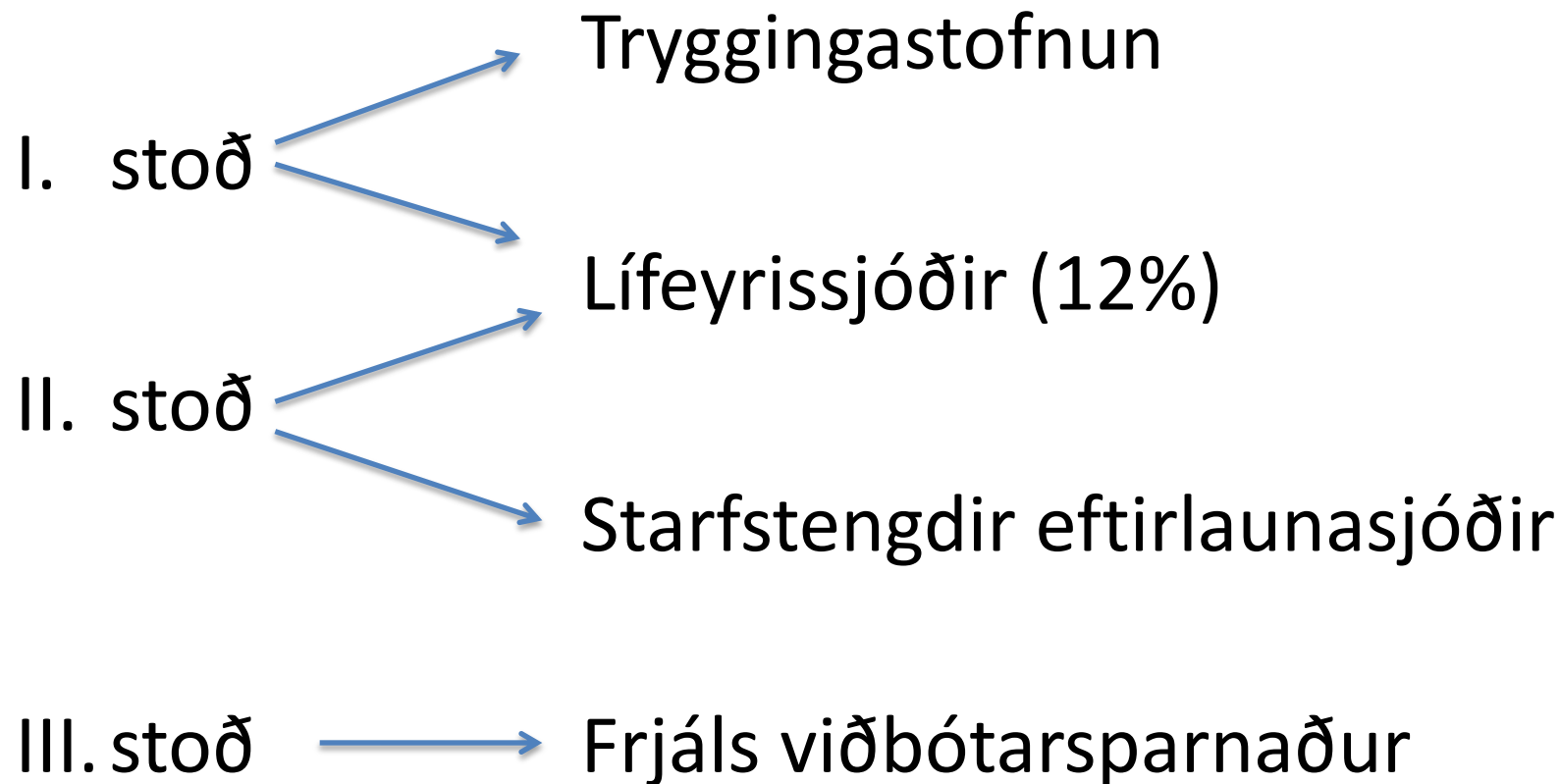
Lög nr. 78/2007 um starfstengda eftirlaunasjóði

- Fjárfestingaheimildir rýmri en gilda um almenna lífeyrissjóði (36. gr. laga nr. 129/1997)
 - Almenn varfærismörk
 - Rík upplýsingaskylda til sjóðfélaga
- Iðgjaldagreiðslur frá öðrum ríkjum

Viðbótarlífeyrissparnaður

- Tilskipun nr. 98/49/EB, um verndun viðbótarlífeyriréttinda launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga sem flytjast á milli aðildarríkja.
- Innleidd með lögum nr. 70/2004 sem eru breytingalög við lög nr. 129/1997.

Þriggja stoða lífeyriskerfi



Réttindi - Eign

- Almannatryggingar
- Grunnréttindi
- Skylda – valfrjálst
- Samtrygging – séreign
- Sjóðsöfnun – gegnumstreymi
- Einkaréttur – opinber réttur

Réttindi - Eign

1. mgr. 76. gr. stjórnarskár.

„Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.“

1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

„Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Skoðanir fræðimanna

- Ólafur Jóhannesson: Sennilega væri löggjafanum heimilt að skerða eftirlauna- og lífeyrisrétt þótt gild rök mæltu gegn því. Greiðslur sem starfsmaður innir sjálfur af hendi eigi þó að njóta verndar.
- Gaukur Jörundsson: Endurgjald fyrir vinnu og fyrir bein fjárframlög réttahafanna og njóti verndar. Ekki takmarkað við að rétturinn sé orðinn virkur né fjárframlag starfsmanns.

Skoðanir fræðimanna

- Bernhard Gomard: Gerir mikinn mun á virkum eftirlaunarétti og eftirlaunavon. Jafnframt mikill munur á réttarvernd lífeyrisréttinda ríkisstarfsmanna og annarra. Eftirlaunavon og réttur ríkisstarfsmanna njóti ekki verndar.
- Poul Anderssen: Réttur ríkisstarfsmanna eigi að njóta sömu verndar og annarra.
- Henrik Zahle: Mat hverju sinni en leggur mikið upp úr framlagi rétthafans.

Lífeyrisréttindi eru stjórnarskrárvarin eignarréttindi

Hugtakið eignarréttur skv. 72. gr.
stjórnarskrár víðtækt – ekki aðeins
hlutbundin réttindi

- Umboðsmaður Alþingis
- Hæstiréttur
- Mannréttindadómstóll Evrópu

Álit umboðsmanns Alþingis

Nokkur mál þar sem reynir á svigrúm löggjafans til að breyta reglum um lífeyrisréttindi.

- Álit frá 30. nóv. 1989 (nr. 46/1988): Lög um LSR hafði verið breytt. Réttur hafði verið miðaður við síðasta starfshlutfall en var breytt á þá leið að miðað var við meðal starfshlutfall meðan greitt var í sjóðinn.
 - gat verið hagstæðara eða óhagstæðara
 - ekki farinn að taka lífeyri og ekki átt þess kost
- Álit frá 6. feb. 1992 (nr. 389/1991).
- Álit frá 17. ágúst 1995 (nr. 1313/1994) um Lífeyrissjóð sjómanna. Sjóðfélagar á aldrinum 60-65 ára höfðu ákveðna sérstöðu um skerðingu. Meginþungi skertra réttinda hjá þessum aldurhóp.

Álit umboðsmanns Alþingis

- Réttindin til komin sem endurgjald fyrir vinnu og fyrir fjárframlög sjóðfélaga og njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrár.
- Hins vegar er heimilt að breyta réttindum en þá þarf að gæta jafnræðis og málefnalegar ástæður þurfa að liggja að baki slíkum breytingum.

Hæstaréttardómar

- H.1998:2140 (nr. 368/1997), Lífeyrissjóður sjómanna og íslenska ríkið gegn Svavari Benediktssyni.

S hóf töku lífeyris á árinu 1991 er hann varð 60 ára, en þá voru í gildi lög nr. 49/1974. Á árinu 1994 tóku gildi ný lög nr. 94/1994. Ekki ákvæði í þeim hvernig skyldi fara með áunnin réttindi í sjóðnum en í þeim voru ákvæði sem sagði að nánari ákvæði skyldi setja í reglugerð. Í reglugerðinni voru skerðingarákvæði til þeirra sem voru 60 – 65 ára.

Forsendur Hæstaréttar

„Á það er fallist með héraðsdómi að þau réttindi, er stefndi hafði áunnið sér samkvæmt lögum nr. 49/1974 til lífeyris, hafi notið verndar þágildandi 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, nú 72. gr., sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þau réttindi urðu ekki af honum tekin nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við ofangreint stjórnarskrárákvæði. Verður ekki talið að slík heimild hafi falist í lögum nr. 94/1994, sem ekki höfðu að geyma efnisleg ákvæði um lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Var skerðing réttindanna með framangreindri reglugerð því ólögumæt.“

H.1999:4769 (nr. 195/1999), Kjartan Ásmundsson g. Lífeyrissjóði sjómanna

- K hóf töku örorkulífeyris á árinu 1979. Með lögum nr. 44/1992 var reglum um grundvöll örorkumats breytt – m.v. almenn störf.
- Tekið fram að lífeyrisréttur K nyti eignarréttarverndar og yrði hann ekki skertur nema með skýlausri lagaheimild.
- Hæstiréttur taldi skerðingu lífeyrisins hafa haft nægilega heimild í lögum.

Forsendur Hæstaréttar

- Málefnalegar ástæður – hallarekstur sjóðsins.
- Almenn og tók með sambærilegum hætti til allra sem nutu eða gátu notið örorkulífeyris en fimm ára aðlögun gildi jafnt um alla sjóðfélaga – því jafnræðis verið gætt.

Samanburður

- Af máli 1998:2140 má ráða að lífeyrisréttindi sem þegar eru orðin virk verði ekki skert nema með skýrri lagaheimild. Ekki tekin afstaða hvort skerðing hefði staðist ef lagaheimild verið fullnægjandi.
- Í máli 1999:4769 er lagaheimildin til staðar sem Hæstiréttur metur fullnægjandi.

Dómar MDE

Kjartan Ásmundsson g. Íslandi, 12. október
2004.

Málið var borið undir MDE aðallega á
grundvelli brots á jafnræði lífeyrisþega og að
ekki hafi verið gætt meðalhófs.

Niðurstaða dómsins

- Fjárhagsörðugleikar sjóðsins geti ekki réttlætt að lítil minnihluti örorkulífeyrisþega (54) þyrftu að þola niðurfall allra réttinda. Heildarfjöldi örorkulífeyrisþega var 689.
- Kom harkalega niður á K sem hafði fengið greiddan örorkulífeyri í nærri 20 ár.
- Rétturinn féll niður og ástæður þess mátti ekki rekja til aðstæðna sem sjóðfélagi hafði yfir að ráða.
- Talinn þurfa að bera of miklar byrðar.

Málgrein 45

„Against this background, the Court finds that, as an individual, the applicant was made to bear an excessive and disproportionate burden which, even having regard to the wide margin of appreciation to be enjoyed by the State in the area of social legislation, cannot be justified by the legitimate community interests relied on by the authorities. It would have been otherwise had the applicant been obliged to endure a reasonable and commensurate reduction rather than the total deprivation of his entitlements.”

Jankovic g. Króatíu, 12.10.2000

- Skerðing á eftirlaunaréttindum hermanna í fyrrum Júgóslavíu.
- MDE taldi skerðinguna heimila.
- Litið til óvenjulegra aðstæðna og að eftirlaunaréttur hermanna í júgóslavneska hernum var töluvert ríkari en almennur eftirlaunaréttur.

Stec o.fl. g. Bretlandi, 12. apríl 2006

- Reyndi á ólíkar reglur almannatrygginga til ellilífeyris og örorku eftir kynferði.
- Tekin hafði verið ákvörðun að jafna eftirlaunaaldur í þrepum.
- MDE taldi ákvörðun ríkisstjórnarinnar eðlilega og réttlætanlega enda yrði að veita ríkisstjórnnum ákveðið svigrúm.
- Ekki talið brot á 1. gr. 1. samningsviðauka að teknu tilliti til 14. gr. MSE.

Zeman g. Austurríki, 29. september 2006

- Ólíkar reglur giltu um makalífeyri ríkisstarfsmanna eftir kynferði.
- Kærandi sem var karlmaður byggði á því að ef hann hefði verið kona í sambærilegri stöðu hefði hann fengið hærri makalífeyri.
- Fyrir MDE byggði kærandi á 1. gr. 1. samningsviðauka með hliðsjón af 14. gr. MSE.
- Í dóminum er tekið fram að 14. gr. banni ekki ríkjum að beita mismunandi reglum á mismunandi hópa. Slíkt þarf að byggja á hlutlægum og málaefnalegum grundvelli og til að stuðla að lögmætu markmiði.
- Gæta verði meðalhófs þó ríki hafi mikið svigrúm við val á leiðum.
- Dómurinn vísar í niðurstöðu sína í Stec gegn Bretlandi en bendir á að aðstæður séu aðrar í þessu máli þar sem ekki liggi fyrir hlutlaus og málaefnaleg rök fyrir því að jafnrétti til lífeyris hafi ekki þegar verið náð til samræmis við stefnumörkun ríkisins frá árinu 1986.
- MDE taldi því að brotið hafi verið gegn 14. gr. MSE.

Hvað segja þessir dómar?

- Af dómum þessum má ráða að málefnaleg og sanngjörn skerðing á lífeyrisréttindum sem uppfyllir skilyrði um jafnræði og meðalhóf, brýtur ekki í bága við eignarréttarákvæði 1. gr., I. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu eða 14. gr. hans.

(www.echr.coe.int)

H.2000:1252 (nr. 340/1999) Lífeyrissjóður sjómanna g. Herði Magnússyni

- H hóf töku örorkulífeyris árið 1994 en þá höfðu tekið gildi lög nr. 94/1994 – á grundvelli þeirra sett ný reglugerð
- Ákvæði reglugerðarinnar fól í sér skerðingu frá því sem áður hafði gilt
- H taldi breytinguna fela í sér brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar

Hæstiréttur hafnar kröfunni:

„Við úrlausn málsins verður ekki komist hjá að líta til þess að lífeyrisréttindi gagnáfrýjanda voru ekki orðin virk þegar þau voru skert með heimild í lögum nr. 94/1994. Að því leyti er aðstaða gagnáfrýjanda önnur en þeirra sjóðfélaga í aðaláfrýjanda, sem áður hafa lagt ágreining sinn við hann undir dómstóla vegna skerðingar á lífeyri þeirra, sbr. dóma Hæstaréttar í dómasafni 1998, bls. 2140, og 9. desember 1999 í máli nr. 195/1999.”

Rök Hæstaréttar

- „Skiptir þá máli að heimild löggjafans er mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi en þau, sem einungis eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi.”
- Fjárhagur bágur.
- Skerðing reist á almennum grundvelli og gætt jafnræðis.
- Skerðing verið innan þeirra marka sem eignarréttarákvæði stjórnarskrár setur.

Hvað er vert skoðunar?

- Í H.2000:1252, er talið að lög nr. 94/1994 feli í sér nægilega lagaheimild til skerðingar en í H.1998:2140 eru sömu lög ekki talin fullnægjandi lagastoð til skerðingar.
- Má álykta að vægari kröfur séu gerðar til lagastoðar þegar um er að ræða virk réttindi en þegar réttindin eru ekki orðin virk.
- Rýmri heimildir til að skerða réttindi sem aðeins eru væntanleg.

Mál nr. 101/2002, LH gegn Bergljótu Líndal

- Ekki metin réttindi á námstíma eftir lagabreytingu sbr. lög nr. 2/1997.
- Lög nr. 2/1997 voru sett í kjölfar endurskoðunar á lífeyrisréttindum í LH og lífeyriskerfi ríkisstarfsmanna.
- Fyrir breytingu átti B kost á að hefja töku lífeyris skv. eldri lögum – kaus að vinna áfram og ávann sér réttindi skv. nýjum lögum.
- Fyrirhuguð breyting verið kynnt sjóðfélögum.

Niðurstaða Hæstaréttar

- Ætla verður löggjafanum nokkurt svigrúm til að breyta reglum með hliðsjón af breyttum viðhorfum í þjóðfélaginu.
- Liður í samræmingu á réttindum ríkisstarfsmanna í heild og rót að rekja til samningaviðræðna viðkomandi stéttarféлага og ríkisvaldsins.
- Breytingarnar almennar og málefnalegar og náðu jafnt til allra þeirra sem áunnið höfðu sér rétt á námstíma.
- Sjóðfélagar fengu umtalsverðar bætur á ýmsum sviðum.

Aukning/skerðing skv. 39. gr. I. nr. 129/1997

- Sjóður á að eiga fyrir skuldbindingum sínum.
- Ákvæðið á rætur að rekja til samnings ASÍ og VSÍ um lífeyrismál frá 12. des. 1995.
- Í samningnum segir:
„Skyldutrygging í lífeyrissjóðum gerir kröfu til þess að engum manni verði skv. ákvæðum kjarasamninga gert að greiða iðgjöld til lífeyrissjóðs sem kann að vera ófær um að standa við loforð um lífeyrisgreiðslur síðar meir.”
- Eðlileg vikmörk.

Samantekt

- Lífeyrisréttindi eru vernduð af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.
- Ef breyta eða skerða skal réttindi þarf slíkt að gerast með skýlausri lagaheimild.
- Lagaheimild skal byggð á málefnalegum ástæðum og gætt skal meðalhófs og jafnræðis.
- Við samþykktarbreytingar ber að gæta meðalhófs og jafnræðis.

Lifðu vel og lengi!

...Hrafn Magnússon