

SKRIFSTOFA ALÞINGIS	
MÓTT. 09 MAI 2005	
00.3	

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/2482
komudagur 2.5.2008



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík
sími: 545 8400 bréfasími: 562 4014
netfang: postur@for.stjr.is
www.raduneyti.is

4925

Forseti Alþingis
Hr. Halldór Blöndal
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 25. apríl 2005.

Tilvísun: FOR05020007/

Þ/-

Í framhaldi af samtali milli forsætisráðherra, fjármálaráðherra og forseta Alþingis hinn 12. apríl s.l. var leitað eftir meðfylgjandi álitum um hugsanlegar breytingar á lögum nr. 141/2003 og eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar.

F. h. r.

Bolli Þór Bollason

ÁLITSGERÐ

I.

Inngangur

Þann 14. apríl sl. óskaði forsætisráðuneytið eftir lögfræðilegu álitum um heimild til ákveðinna breytinga á lögum nr. 141/2003 og þá með sértöku tilliti til eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár. Undirritaðir lögmennt, sem gefa álit þetta, hafa kosið að skilgreina fyrirbyggjandi álitafni með eftirfarandi hætti:

1. Hvaða skilyrði þarf niðurfelling eða frekari takmörkun eftirlaunaréttar þeirra sem þiggja eftirlaun samkvæmt lögum nr. 141/2003, á meðan þeir gegna öðru launuðu starfi, að uppfylla svo ekki verði talið brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár nr. 33/1944?
2. Hefur eðli hins launaða starfs áhrif á heimild til frekari takmörkunar eða niðurfellingar eftirlaunaréttinda samkvæmt lögum?
3. Hvaða önnur atriði kunna að skipta máli við slíka lagabreytingu?

Með tilliti til þess tíma og svigrúms sem undirrituðum var ætlað við gerð álitargerðarinnar, gafst ekki tækifæri til þess að kanna eldri réttarframkvæmd á þessu sviði og einnig var óhjákvæmilegt að takmarka efni hennar við gildandi rétt á Íslandi. Undirrituð taka það fram að óski ráðuneytið eftir viðtækari úttekt á þessu sviði, er sjálfsagt að verða við því.

Í álitargerð þessari er eingöngu fjallað um mögulega takmörkun eða niðurfellingu á umræddum eftirlaunaréttindum samkvæmt lögum nr. 141/2003 en ekki er litið til annarra þátta laganna, svo sem annarra lífeyrisréttinda. Jafnframt er ekki gerður greinarmunur á heimild lögjafans til takmörkunar á eftirlaunarétti rétthafa eftir því hvort þeir gegndu starfi forseta Íslands, voru ráðherrar, alþingismenn eða hæstaréttardómarar.



II.

Lög nr. 141/2003

Með lögum nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara var steipt saman í einn bálk, lagaákvæðum um eftirlaun æðstu handhafa þriggja þátta ríkisvaldsins, framkvæmdavalds, löggjafarvalds og dómsvalds. Jafnframt var gerð sú breyting að eftirlaunagreiðslur fyrir þessi æðstu störf í þjóðfélaginu koma beint úr ríkissjóði í stað Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins eins og áður hafði verið. Af greinargerð með lögnum má ráða að ástæða síðari breytingarinnar var sú að alþingismanna- og ráðherradeildir innan Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins stóðu ekki undir þeim skuldbindingum sem þær báru með þáverandi iðgjaldafyrirkomulagi. Breytingin byggðist á því að árlegar greiðslur eftirlauna koma úr ríkissjóði í stað lífeyrissjóðsins. Eftirlaunadeildir alþingismanna og ráðherra innan sjóðsins voru lagðar niður og árlegar greiðslur fyrirverandi alþingismanna og ráðherra, sem áður komu úr þeim sjóði, voru færðar yfir á ríkissjóð. Forseti Íslands, ráðherrar, alþingismenn og hæstaréttardómarar greiða af launum sínum eins og aðrir launþegar í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og mynda þar almennan lífeyrisrétt samkvæmt lögum um sjóðinn og koma greiðslur samkvæmt þeim til frádráttar greiðslum ríkissjóðs.

Meðal helstu efnisbreytinga á eftirlaunaréttindum alþingismanna og ráðherra með lögnum var að viðkomandi er gert kleift að hverfa af vettvangi þjóðmála og fara fyrir á eftirlaun en annars var heimilt í stað þess að leita sér starfs á almennum vinnumarkaði. Voru mörkin sett við alþingismenn sem setið hafa á Alþingi í 16 ár hið minnsta og ráðherra sem gegnt hafa embætti í að minnsta kosti sex ár. Jafnframt voru sett ákvæði í 18. og 19. gr. laganna sem skerða þessar greiðslur fram að 65 ára aldri ef sá sem þeirra nýtur gegnir enn starfi eða nýtur biðlauna fyrir það eða tekur við öðru starfi. Í 18. gr. laganna segir:

Enginn á rétt til eftirlauna samkvæmt lögum þessum meðan hann gegnir starfi sem lögin taka til eða fær biðlaun fyrir það. Sama gildir þótt eftirlaunin séu greidd samkvæmt eldri lögum, sbr. 1. mgr. 22. gr.

19. gr. laganna hljóðar svo:

Nú tekur sá sem nýtur eftirlauna samkvæmt lögum þessum við nýju starfi og skerðast þá eftirlaunagreiðslur til hans fram að 65 ára aldri um sem nemur 0,5% af áunnum rétti fyrir hvern mánuð eða brot úr mánuði sem vantar á 65 ára aldur frá því að við starfi er tekið. Sama skerðing verður á eftirlaunum þess sem er í starfi er hann öðlast rétt til eftirlauna samkvæmt lögum þessum. Skerðing greiðslna samkvæmt þessari grein fellur þó niður þegar látið er af starfi.

Skerðingin er þannig 6% á ári af áunnum rétti fram til 65 ára aldurs. Hámarksskerðing við töku eftirlauna við 55 ára aldur er því 60%. Það er því lífaldur réttthafa sem ræður mestu um skerðinguna.

Helstu sjónarmið að baki þessum breytingum voru þau að nauðsynlegt sé að búa þannig að þessum embættum og störfum að það hvetji til þátttöku í stjórnámálum og að þeir sem verja meginhluta starfsævi sinnar til stjórnálastarfa á opinberum vettvangi og gegna þar trúnaðar- og forystustörfum geti dregið sig í hlé og vikið fyrir yngra fólki án þess að hætta fjárhagslegri afkomu sinni.

III.

Möguleg breyting á lögum nr. 141/2003

Nú verður vikið að þeim álitaefnum sem nefnd voru í upphafi.

Álitaefni 1.

Undirrituð telja að taka beri mið af eftirfarandi sjónarmiðum þegar litið er til þeirra skilyrða sem þarf að uppfylla við mögulega takmörkun eða niðurfellingu eftirlaunaréttar á meðan réttthafi gegnir öðru starfi.

1.

Hugtakið eignarréttur samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið skýrt rúmri lögskýringu í dómum Hæstaréttar og staðfest hefur verið af dóminum að lífeyrisréttindi teljast til stjórnarskrárvarinna eignarréttinda. Sömu sjónarmið hafa

komið fram í álitum Umboðsmanns Alþingis sem og niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu. Benda undirrituð í því sambandi á dóma Hæstaréttar, m.a. í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Lífeyrissjóði sjómanna og íslenska ríkinu*,¹ í máli *Svavars Benediktssonar gegn Lífeyrissjóði sjómanna og íslenska ríkinu*,² á dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi*³ og álita Umboðsmanns Alþingis.⁴ Verða þessi réttindi því ekki skert nema með skýlausri lagaheimild og verður slík skerðing eða takmörkun að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum. Af þessu verður sú afdráttarlausa ályktun dregin að eftirlaunaréttindi, sem ákveðin tegund lífeyrisréttinda, njóti slíkrar verndar. Verða slík réttindi því ekki takmörkuð eða skert nema með skýlausri lagaheimild sem samræmist tilvitnuðu stjórnarskrárákvæði. En þrátt fyrir að eftirlaunaréttindi njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar er ljóst að heimilt er að takmarka réttindin að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Gera verður þó í því sambandi greinarmun á annars vegar takmörkun eða niðurfellingu réttinda að hluta og niðurfellingu réttinda í heild hins vegar. Þannig segir í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi*:⁵

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.

Dómstóllinn ítrekar hér að aðildarríkjum Mannréttinasáttmála Evrópu er látið eftir umtalsvert svigrúm til mats á þessu sviði en þrátt fyrir það geti hann ekki fallist á lögmaeti þeirrar skerðingar sem á reyndi í umræddu tilviki. Dómstóllinn tekur þó sérstaklega fram að niðurstaðan hefði orðið önnur ef um skerðingu á réttindum hefði verið í ræða í stað niðurfellingar þeirra í heild. Er því ljóst að málefnaleg og sanngjörn

¹ Sjá dóm Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 195/1999, *Kjartan Ásmundsson gegn íslenska ríkinu*.

² Sjá dóm Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 368/1997, *Svavar Benediktsson gegn Lífeyrissjóði sjómanna og íslenska ríkinu*.

³ Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi* frá 12. október 2004.

⁴ Sjá m.a. álit Umboðsmanns Alþingis frá 17. ágúst 1995 í máli nr. 1313/1994.

⁵ Dómur í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi*, 12.10.2004, málsgrein 45.

skerðing á lífeyrisréttindum, sem uppfyllir kröfur um meðalhóf, brýtur ekki í bága við eignarréttarákvæði 1. gr., I. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.⁶

2.

Undirrituð telja að ákveðinnar ónákvæmni gæti, þegar talað er um að hugmyndir um mögulega frekari takmörkun eftirlaunaréttar samkvæmt lögnum, feli í sér skerðingu eða niðurfellingu réttinda. Eðlilegra væri að tala um frestun á töku eftirlauna ef réttthafi gegnir öðru starfi samhliða og þá aldrei lengur en til 65 ára aldurs. Strangt til tekið væri með slíkri takmörkun ekki beinlínis verið að skerða eða fella niður rétt, heldur eingöngu fresta virkni hans, séu skilyrði fyrir hendi. Réttthafi getur hvenær sem er ákveðið að þiggja óskertar greiðslur samkvæmt lögnum með því að láta af viðkomandi starfi sínu. Að því leyti er staðan önnur í þessu tilviki en í tilvitnuðum lífeyrismálum. Í þeim tilvikum höfðu réttahafarnir ekkert val um greiðslur til sín þar sem réttindi þeirra voru skert án þess að þeir gætu „virkt“ þau á ný með einhverjum hætti. Verður því að telja svigrúm löggjafans við breytingu á eftirlaunarétti samkvæmt lögum nr. 141/2003 rýmri að þessu leyti.

3.

Tilgangur eða markmið takmörkunar, skerðingar eða niðurfellingar eftirlaunaréttar hefur áhrif á lögmati hennar. Þannig verða málefnaleg sjónarmið að búa að baki þeirri takmörkun sem fyrirhuguð er. Ýmis sjónarmið er hægt að nefna sem verða að teljast málefnaleg í þessu tilviki.

Fyrst ber að nefna tilgang eða markmið eftirlaunagreiðslna. Slíkum greiðslum er ætlað að tryggja rétthöfum framfærslu þegar þeir hafa látið af störfum. Verður því ekki séð að takmörkun eða niðurfelling eftirlaunagreiðslna til aðila sem gegna öðru launuðu starfi gangi gegn þessum tilgangi. Ljóst er að réttthafi samkvæmt lögnum sem gegnir öðru starfi, þarf ekki að njóta greiðslna úr ríkissjóði sér til framfærslu. Ekki er um lágmarksréttindi að ræða sem sambærileg eru örorkubótum eða lífeyrisgreiðslum. Heimild til takmörkunar á eftirlaunaréttindum samkvæmt lögum nr. 141/2003 verður

⁶ Sjá hér einnig mál *Jankovic gegn Króatíu*, 12.10.2000. Í málinu, sem vísað var frá dómnum, var ekki talið að með skerðingu á eftirlaunarétti fyrrum yfirmanns í júgóslavneska hernum hefði falist brot gegn 1. gr. I. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu eða 14. gr. hans. Lítið var til óvenjulegra aðstæðna í aðildarríkinu (Júgóslavía var ekki lengur til) auk þess sem máli þótti skipta að eftirlaunaréttur fyrrum hermanna í júgóslavneska hernum var töluvert ríkari en almenmur eftirlaunaréttur. Þannig voru sérstakar aðstæður taldar heimila skerðingu.

Því að teljast rýmri heldur en heimildin til takmörkunar lífeyrisréttinda í hefðbundnum skilningi. Skerðing eftirlauna á grundvelli launagreiðslna vegna annars starfs fæli þar að auki ekki í sér umtalsverða takmörkun á framfærslu réttahafa og þar með væri meðalhófs gætt með slíkri takmörkun eða niðurfellingu eftirlaunaréttar.

Benda má á að samkvæmt lögum nr. 141/2003 njóta forseti Íslands, ráðherrar, alþingismenn og hæstaréttardómarar ríkari lífeyrisréttinda almennt en aðrar starfsstéttir og umtalsverðra fríðinda umfram almenna borgara. Verður því að telja að möguleg lagabreyting, sem fæli í sér frekari takmörkun á virkni þessara réttinda umfram gildandi reglur, fæli ekki í sér umtalsverða takmörkun á framfærslu samanborið við lífeyrisréttinda annarra starfsstétta. Þá er til þess að líta að um takmörkun í afar stuttan tíma að ræða þar sem hún myndi aldrei vara lengur en í tíu ár, annað hvort þar til réttihafi lætur af starfi eða þar til hann nær 65 ára aldri.

Að lokum benda undirrituð á að ekki er langt síðan nógildandi lög tóku gildi og er því um tiltölulega stuttan væntingartíma réttihafa að ræða í skilningi 72. gr. stjórnarskrár og 1. gr. I. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Það er álit undirritaðra að slíkt getur leitt til nokkuð rýmkaðra heimilda löggjafans til takmarkana í framangreinda veru þar sem slík breyting verður síður talin raska högum, framtíðaráformum og réttmætum væntingum viðkomandi.

4.

Í dómum Hæstaréttar og álitum Umboðsmanns Alþingis hefur verið fallist á þann skilning að heimildir til þess að takmarka lífeyrisréttindi séu þrengri þegar þau réttindi eru orðin virk og réttihafi hafið töku lífeyris, öfugt við þau tilvik þar sem réttindin eru ennþá óvirk.⁷ Þannig er svigrúm löggjafans rýmra til að takmarka væntanleg lífeyrisréttindi heldur en þau réttindi sem orðin eru virk.

Takmörkun eftirlaunaréttar verður að vera almenn þannig að gætt sé jafnræðis við mögulegar lagabreytingar. Slík takmörkun verður því auk annars að samræmast jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár. Það er mat undirritaðra að við mögulegar

⁷ Sjá m.a. dóm Hæstaréttar í málinu nr. 340/1999, *Lífeyrissjóður sjómanna gegn Herði Magnússyni*, en þar segir: „heimild löggjafans er mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi en þau, sem einungis eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi.“ Sjá einnig álit Umboðsmanns Alþingis frá 30. nóvember 1989 í máli nr. 46/1988.

breytingar á lögum nr. 141/2003 ætti ekki að hrófla við réttindum þeirra eftirlaunaþega sem þegar eru orðin virk.

Undirrituð telja ekki útilokað að skerða megi slík virk réttindi, sé það gert með málefnalegum og almennum hætti. Að öllu virtu, með tilliti til þess hve fáir einstaklingar eiga í hlut og að gættum meðalhófssjónarmiðum, telja undirrituð þó að ekki séu efni til þess að að taka þá stjórnskipulegu áhættu sem felst í frekari takmörkun, skerðingu eða niðurfellingu virkra eftirlaunaréttinda.

5.

Það álitaefni sem uppi er snýr, svo sem fyrir segir, að því hvort heimilt kunni að vera að takmarka frekar, skerða eða fella niður eftirlaunagreiðslur til réttihafa samkvæmt lögum nr. 141/2003 á meðan þeir gegna öðru starfi. Samkvæmt 19. gr. laganna er heimilt að skerða eftirlaunagreiðslur til réttihafa um allt að 60% af áunnum réttindum á meðan hann gegnir öðru starfi. Spurningin er þá sú hvort heimilt sé að takmarka þessar greiðslur enn frekar eða fella þær alfarið niður á meðan réttihafi gegnir öðru starfi. Eins og að framan greinir þá velja undirrituð því fyrir sér hvort ekki sé nákvæmara að skilgreina breytingar í þessa veru sem frestun réttindatöku frekar en eiginlega skerðingu eða niðurfellingu.

Undirrituð telja að slík takmörkun eða eftir atvikum tímabundin niðurfelling eftirlaunagreiðslna sé heimil svo fremi sem endurgjald fyrir hið nýja starf nemur hærri eða að minnsta kosti sömu fjárhæð og greiðsla eftirlaunanna. Það sama gildir um hlutastörf réttihafa. Réttihafi sé því aldrei ver staddur, gegni hann öðru starfi, en hann yrði ef hann þægi eingöngu eftirlaun.

Álitaefni 2.

Í öðru lagi er þeirri spurningu velt upp hvort gera þurfi greinarmun á því hvers konar starfi réttihafi gegnir, eftir að hann hefur öðlast rétt til töku eftirlauna. Í 19. gr. laga nr. 141/2003 segir að taki sá sem nýtur eftirlauna samkvæmt lögum þessum við nýju starfi þá skerðist eftirlaunagreiðslur hans fram að 65 ára aldri. Í greinargerð með lögnum er tekið fram að samkvæmt almennri merkingu hugtaksins „starf“ felist að það sé aðalstarf sem jöfn mánaðarlaun koma fyrir. Þannig koma tilfallandi störf ekki til með að skerða eftirlaunagreiðslur til réttihafa samkvæmt lögnum. Einnig er skýrt



tekið fram í greinargerð að ekki sé gerður greinarmunur á því hvort starfið sé í þágu hins opinberra eða einkaaðila.

Undirrituð telja ekki skipta máli hvort hið nýja starf sé unnið í þágu opinberra aðila eða einkaaðila. Svo framarlega sem ekki er um að ræða tilfallandi störf/verkefni, hvort sem er í þágu hins opinberra eða einkaaðila, eiga sömu sjónarmið að gilda um báða starfsvettvangi.

Álitaefni 3.

Hvað varðar þriðja álitaefnið þá leyfa undirrituð sér að vísa til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið hér að framan. Við mögulegar breytingar á lögum nr. 141/2003 sem miði að því að takmarka frekar eða fella tímabundið niður eftirlaunaréttindi fram til 65 ára aldurs þarf að líta til allra framangreindra sjónarmiða.

Þessu til viðbótar leggja undirrituð til, komi til slíkra lagabreytinga, að veittur verði ákveðinn aðlögunartími. Á þá ályktun orka sterkast sjónarmið um ítrasta meðalhóf. Leggja undirrituð til að aðlögunarfrestur verði að minnsta kosti tvö ár þannig að þeir einstaklingar sem „virkja“ réttindi sín samkvæmt lögum á næstu tveimur árum eftir gildistöku breytinganna, njóti eftirlauna á grundvelli núgildandi fyrirkomulags.



Niðurstaða

Samandregið er það því niðurstaða okkar að með lögum væri almennt heimilt að takmarka/fella niður eftirlaunaréttindi þau sem veitt eru á grundvelli laga nr. 141/2003 frekar en nú er heimilt samkvæmt 19. gr. laganna. Takmörkunin yrði þess efnis að þegar viðkomandi réttihafi þiggur eftirlaun meðan hann er í launuðu starfi, fullu starfi og/eða hlutastarfi á vegum einkaaðila eða hins opinbera, þá komi laun fyrir þau störf að fullu til frádráttar eftirlaunagreiðslum samkvæmt nefndri grein til 65 ára aldurs. Aðili verði þannig aldrei á umræddu tímabili ver settari en nyti hann fullra eftirlaunagreiðslna einna og sér.

Við þessa niðurstöðu er gerður sá fyrirvari að ekki er talið ótvírætt heimilt að lögum að skerða virk réttindi þeirra aðila sem þegar hafa hafið töku eftirlauna á grundvelli laga nr. 141/2003. Þá er jafnframt lagt til að komi til lagabreytingar af framangreindum toga þá verði gert ráð fyrir sanngjörnum aðlögunartíma.

Reykjavík, 22. apríl 2005.

Virðingarfyllst,

Karl Axelsson hrl.

Lilja Jónasdóttir hrl.