

## ÁLIT

unnið af Stefáni Árna Auðólfssyni hdl. og Tómasi Hrafni Sveinssyni hrl.

**Efni:** Frumvarp til laga um brottfall laga um Lífeyrissjóð bænda, nr. 12/1999.

### 1. Viðfangsefni.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur óskað eftir álitum undirritaðra lögmannna á því hvort með niðurfellingu laga nr. 12/1999 um Lífeyrissjóð bænda geti rétti tiltekins hóps, sem notið hefur réttinda til greiðslna úr sjóðnum, verið raskað þannig að hann falli niður.

Í þessu álitum verður fyrst gerð grein fyrir málavöxtum og helstu sjónarmiðum sem komið hafa fram í athugasemdum Lífeyrissjóðs bænda annars vegar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins hins vegar. Farið verður yfir lagagrundvöll lífeyrissjóða, ákvæði um makalífeyri og samþykktir Lífeyrissjóðs bænda. Loks liggja fyrir forsendur og niðurstaða álitsins.

### 2. Málavextir

#### 2.1. Almennt

Fjármála- og efnahagsráðherra leggur til að lög nr. 12/1999 verði felld úr gildi, með vísan til þess að þátttöku ríkisins í greiðslu iðgjalda sjóðfélaga hefur verið hætt og því þykir ekki lengur ástæða til að sérlög gildi um sjóðinn. Um efni og markmið frumvarps ráðherra til laga um brottfall laga um Lífeyrissjóð bænda, nr. 12/1999, sbr. þingskjal 124 – 67. mál, vísast að öðru leyti til greinargerðar með frumvarpinu.

Í umsögnum frá Lífeyrissjóði bænda, sem framkvæmdastjóri sjóðsins undirritar fyrir hönd stjórnar, kemur fram að lífeyrissjóðurinn telji að með niðurfellingu laganna verði réttindi tiltekins hóps einstaklinga sem notið hefur réttinda til greiðslna úr sjóðnum felld niður þar sem ekki verði heimilt að greiða út hin umræddu réttindi til makalífeyris án skýrrar heimildar í lögum.

Þannig greinir umsagnaraðila og ráðuneytið á um hvort nægilegt sé að kveða á um þau réttindi til makalífeyris sem fjallað er um í 6. gr. laga nr. 12/1999, sem er sérákvæði, í samþykktum lífeyrissjóðsins um við brottfall laganna eða hvort réttindin verði aðeins tryggð með lögum. Í 6. gr. laga nr. 12/1999, segir:

*„Nú andast sjóðfélagi sem orðinn var sjóðfélagi fyrir árslok 1983 og skipti ekki réttindum sínum í árslok 1983 með maka sínum og á þá eftirlifandi maki rétt á lífeyri úr sjóðnum að loknum þeim greiðslutíma sem kveðið er á um í samþykktum til æviloka. Slíkur réttur miðast þó einungis við áunnin réttindi í sjóðnum í árslok 1983 án framreiknings.*

*Við slit hjúskapar eða óvígðrar sambúðar sem tilkynnt var til sjóðsins samkvæmt eldri lögum skal áunnum réttindum sjóðfélaga, þau ár sem hjónabandið eða sambúðin stóð fram til ársloka 1983, skipt að jöfnu hafi þeim ekki áður verið skipt.]“*

Vegna umsagna Lífeyrissjóðs bænda og umsagna sem efnahags- og viðskiptanefnd hafa borist frá Kvenréttindafélagi Íslands og Sólrúnu Ólafsdóttur, hefur ráðuneytið óskað eftir því við undirritaða að þeir veiti álit á því hvort niðurfelling laganna valdi skerðingu á réttindum tiltekinna sjóðfélaga, eins og umsagnaraðilar telja að verði.

Undirritaðir hafa ekki komið að málinu á öðrum stigum og telja sig óháða aðilum og því hæfa til að veita umbeðið álit. Bent er á að skammur tími var til að vinna álitid.

Hér á eftir verða helstu sjónarmið Lífeyrissjóðs bænda og fjármála- og efnahagsráðuneytisins reifuð.

## **2.2. Sjónarmið Lífeyrissjóðs bænda**

Lífeyrissjóður bænda sendi efnahags- og viðskiptanefnda Alþingis umsögn þann 18. maí 2016. Þar voru helstu sjónarmið lífeyrissjóðsins reifuð. Helstu athugasemdir lífeyrissjóðsins lutu að brottfall laganna skerti réttindi maka bænda sem voru sjóðfélagar á árunum 1971 til 1983. Ef bóndi falli frá, sem aflaði sér réttinda á þessum árum, á maki hans rétt á venjulegum makalífeyri út á öll

réttindi bóndans í tvö ár. Eftir þann tíma eigi makinn rétt á ævilöngum lífeyri út á helming þeirra réttinda sem bóndinn aflaði á árunum 1971 – 1983, hafi réttindunum ekki verið skipt áður á milli hjóna.

Þá kemur fram í umsögninni að í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til sjóðsins, dags. 2. mars 2016, komi fram að það sé mat ráðuneytisins að unnt sé að tryggja ákvæði 6. gr. laga nr. 12/1999 með viðhlítandi ákvæðum í samþykktum enda veitir umrætt ákvæði réttindi umfram þau lágmarksréttindi sem kveðið er á um í ákvæðum laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Fram kemur að stjórn lífeyrissjóðsins meti það svo að svonefnd „*sértæk útgreiðsla lífeyris*”, umfram hefðbundinn lífeyri sem sjóðfélagi hefur áunnið sér, þurfi ávallt að hafa lagastöð. Ekki nægi í því sambandi að byggja þann rétt á samþykktum sjóðsins. Stjórn lífeyrissjóðsins telji því að gjalda beri varhug við því að fella lög in úr gildi og þar með fyrrgreind réttindi, sem séu eignarréttindi og vernduð samkvæmt því.

Í því ljósi telur Lífeyrissjóður bænda mikilvægt að sérlög um sjóðinn verði ekki felld úr gildi heldur þeim aðeins breytt að því er varðar aðkomu ríkissjóðs í lögnum, þ.m.t. um skipun stjórnar og greiðslu mótframlags úr ríkissjóði.

### **2.3. Sjónarmið fjármála- og efnahagsráðuneytisins**

Helstu sjónarmið ráðuneytisins koma einkum fram í minnisblaði, dags. 22. maí 2017. Vísað er til þess að í núgildandi samþykktum Lífeyrissjóðs bænda, nánar tiltekið gr. 13.6, sé að finna samsvarandi ákvæði og kveðið er á um í 6. gr. laga nr. 12/1999. Í því ákvæði samþykktanna séu makaréttindi tryggð með sama hætti og í 6. gr. laga nr. 12/1999. Vísað er til þess að samsvarandi ákvæði séu til staðar í samþykktum annarra lífeyrissjóða án þess að þau hvíli á skýru lagaákvæði, t.d. er kveðið á um sambærileg sérákvæði um ótímabundinn eða ævilangan makalífeyri í samþykktum Stapa lífeyrissjóðs og samþykktum Lífeyrissjóðs verzlunarmanna. Þá er bent á að talið var heimilt að fella 4. mgr. 17. gr. brott úr lögum um Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá og með 1. júní 2017. Það lagaákvæði hefur að geyma samsvarandi ákvæði um réttindi til handa mökum sjóðfélaga sem verða áfram tryggð í samþykktum sjóðsins þrátt fyrir brottfall laganna.

Loks segir orðrétt í fyrrnefndu minnisblaði:

*Ákvæði 6. gr. laga um Lífeyrissjóð bænda veitir réttindi umfram þau lágmarksréttindi sem kveðið er á um í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum. Lög 129/1997 kveða á um þau lágmarksréttindi sem lífeyrissjóðum ber að veita sjóðfélögum og er lífeyrissjóðum ekki heimilt að kveða á um lakari rétt í samþykktum lífeyrissjóða en lögin kveða á um. Lögin girða hins vegar ekki fyrir að í samþykktum lífeyrissjóða sé sjóðfélögum veittur betri réttur en lögin kveða á um. Ekki er unnt að fallast á að lagabod sé nauðsynlegt til að tryggja þau áunnu réttindi sem um ræðir í málinu í ljósi þess að heimilt er að kveða á um ríkari rétt í samþykktum lífeyrissjóða en lög nr. 129/1997 kveða á um. Að lokum er rétt að geta þess að skv. 28. gr. laga nr. 129/1997, skal stjórn lífeyrissjóðs tilkynna fjármála- og efnahagsráðherra um allar breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs og öðlast breytingarnar ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest að þær fullnægi ákvæðum laganna og ákvæðum gildandi samþykktu fyrir lífeyrissjóðinn að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Til að taka af allan vafa staðfestist að ráðuneytið telur ekki heimilt að íslenskum lögum að fallast á neinar þær breytingar á samþykktum Lífeyrissjóðs bænda sem fela í sér afnám þeirra réttinda sem hér um ræðir og þar með skerðingu á réttindum eins hóps rétthafa umfram aðra. Sá hópur sem fellur undir réttindi 6. gr. laga um lífeyrissjóðinn mun því standa jafnréttjár eftir brottfall laganna og nú enda eru réttindin áfram tryggð í samþykktum sjóðsins og ekki eru forsendur til að fallast á meiri skerðingu á réttindum þessa hóps en annarra sjóðfélaga Lífeyrissjóðs bænda.*

### **3. Lagaumhverfi lífeyrissjóða**

#### **3.1. Almennt**

Lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða gilda um alla lífeyrissjóði og samninga um tryggingavernd eins og nánar er kveðið á um í lögnum. Í lögnum er m.a. kveðið á um lágmarksréttindi sjóðfélaga.

Með lífeyrissjóði er átt við félag eða stofnun sem veitir viðtöku iðgjaldi til greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, örorku eða andláts. Iðgjald til öflunar lífeyrisréttinda er ákveðið með lögum, kjarasamningi, ráðningarsamningi eða öðrum sambærilegum hætti.



Lífeyriskerfið byggist aðallega á skylduáðild og sjóðsmyndun. Undantekningar eru svokallaðir gegnumstreymissjóðir, svo sem B-deild LSR. Sjóðsmyndunarkerfið byggir á því að fjármunum er safnað til þess að vera til reiðu þegar rétthafi þarf á þeim að halda. Það skiptir því miklu að þeir séu tryggilega varðveittir og ávaxtaðir svo rétthafar hafi sem traustasta afkomu þegar aldurinn færir yfir eða þeir verða fyrir áföllum. Í 20. gr. laga nr. 129/1997 segir að starfsemi lífeyrissjóðs skuli lúta að móttöku, varðveislu og ávöxtun iðgjalda og greiðslu lífeyris. Lífeyrissjóðir eiga ekki að hafa aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til þess að þeir nái tilgangi sínum.

Samkvæmt 23. gr. laga nr. 129/1997 ábyrgist lífeyrissjóður skuldbindingar sínar með eignum sínum. Iðgjaldagreiðendur bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins með öðru en iðgjöldum sínum. Í 24. gr. laganna kemur fram að stjórn lífeyrissjóðs skuli árlega láta fara fram tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðsins í samræmi við 39. gr. laganna og ákvæði reglugerðar nr. 391/1998. Í reglugerðinni er 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.

Ennfremur kemur fram í 28. gr. laganna að allar breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs skuli tilkynna ráðherra. Þær öðlast ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest að þær fullnægi ákvæðum laganna og ákvæðum gildandi samþykktu fyrir lífeyrissjóðinn að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins.

Loks er kveðið á um makalífeyri í 16. gr. laganna. Þar segir í 1. mgr. ákvæðisins að lífeyrissjóður skuli greiða lífeyri til maka látins sjóðfélaga ef hann hefur greitt iðgjöld til lífeyrissjóðs í a.m.k. 24 mánuði á undanförunum 36 mánuðum fyrir andlát sitt, notið elli- eða örorkulífeyris við andlátinu eða öðlast rétt til framreiknings skv. 3. mgr. 15. gr. laganna. Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi að lögum nr. 127/1997 segir að þetta sé lágmarksákvæði. Því geta lífeyrissjóðir ákveðið rýmri reglur, svo sem m.a. er vikið að í þar sem segir: „3. mgr. 16. gr. laganna, þar sem segir: *„Réttur til makalífeyris fellur niður ef makinn gengur í hjónaband á ný [eða stofnar til sambúðar sem jafna má til hjúskapar], nema kveðið sé á um annað í samþykktum.“*

Loks segir í 4. mgr. 16. gr. laganna segir: *„Í samþykktum lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um makalífeyri, svo sem um fjárhæð hans, framreikningsreglur, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans“*. Þannig kemur skýrt fram í lögnum að

frekari ákvæði um makalífeyri skuli setja í samþykktum hvers lífeyrissjóðs og gildir það einnig um ýmis önnur réttindi svo sem barnalífeyri.

### 3.2. Samþykktir Lífeyrissjóðs bænda

Samþykktir Lífeyrissjóðs bænda eru frá 8. júní 2012. Í 13. gr. samþykktanna er að finna ákvæði um makalífeyri. Nánar tiltekið kemur eftirfarandi fram gr. 13.6.:

*Nú andast sjóðfélagi sem orðinn var sjóðfélagi fyrir árslok 1983 og skipti ekki réttindum þeim, er hann átti í sjóðnum í árslok 1983, með maka sínum, og á þá eftirlifandi maki rétt á lífeyri úr sjóðnum að loknum þeim greiðslutíma sem kveðið er á um í gr. 13.2. til æviloka. Slíkur réttur miðast þó einungis við áunnin réttindi í sjóðnum í árslok 1983 án framreiknings.*

## 4. Forsendur

Af framangreindu er ljóst að ágreiningur fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Lífeyrissjóðs bænda snýst um hvort að með brottfalli laga nr. 12/1999 falli niður réttindi maka sjóðfélaga sem lúta að makalífeyri sem kveðið er á um í 6. gr. laga nr. 12/1999.

Samkvæmt 16. gr. laga nr. 129/1997 er ljóst að réttur til makalífeyris er sjálfstæður réttur maka sjóðfélaga sem stofnast ef sjóðfélaginn hefur greitt iðgjöld til lífeyrissjóðs í a.m.k. 24 mánuði á undanförunum 36 mánuðum fyrir andlát sitt, notið elli- eða örorkulífeyris við andlátið eða öðlast rétt til framreiknings skv. 3. mgr. 15. gr. laganna. Þetta er lágmarksréttur til handa maka sjóðfélaga. Þá geta, líkt og fram kom í kafla 3.1. að framan, lífeyrissjóðir mælt fyrir um aukin réttindi til handa sjóðfélögum og mökum þeirra. Það hefur Lífeyrissjóður bænda gert með gr. 13.6. í samþykktum sjóðsins.

Samkvæmt framangreindu mælir gr. 13.6. samþykktu Lífeyrissjóðs bænda um tiltekin rétt maka sjóðfélaga. Allar samþykktarbreytingar þurfa samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sbr. 28. gr. laga nr. 129/1997. Þessi réttindi maka sjóðfélaga njóta verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Réttindi maka sjóðfélaga Lífeyrissjóðs bænda til makalífeyris samkvæmt 6. gr. laga nr. 12/1999 eru því tryggð í samþykktum lífeyrissjóðsins þrátt fyrir að frumvarp til laga um brottfall laga um lífeyrissjóð bænda, nr. 12/1999 verði samþykkt.

Þar sem réttindi maka sjóðfélaga eru enn tryggð í samþykktum sjóðsins verður ekki séð að brottfall laga nr. 12/1999 feli í sér skerðingu á réttindum sjóðfélaga.

Ætla verður löggjafanum nokkurt svigrúm til að breyta lögum og reglum um lífeyrissjóði með hliðsjón af breyttum aðstæðum. Svigrúm löggjafans til lagabreytinga af þessu tagi er áréttað í dómi Hæstaréttar í máli nr. 101/2002. Þær breytingar sem felast í frumvarpi til laga um brottfall laga um lífeyrissjóð bænda, nr. 12/1999 verður að telja almennar og málefnalegar. Í þeim felst ekki skerðing á réttindum maka sjóðfélaga til makalífeyris. Réttur maka til makalífeyris er tryggður í samþykktum sjóðsins. Réttindi maka sjóðfélaga falla þannig ekki niður verði frumvarpið samþykkt, þar sem reglan stendur áfram óbreytt í samþykktum lífeyrissjóðsins.

Lífeyrissjóðurinn hefur um langt skeið greitt umrædd réttindi án þess að það hafi verið talið skerða rétt annarra sjóðfélaga á ólögmetan hátt og ekki verður séð að brottfall laganna breyti því ef vel er staðið að aðlögun samþykktu sjóðsins að þeim breytingum. En í umsögn lífeyrissjóðsins frá 17. febrúar 2017 segir m.a. „að hvorki núverandi stjórn né komandi stjórnnum sjóðsins verður stætt á því að úthluta án lagastöðar réttindum út fyrir hóp þeirra greiðsluþega sem byggja rétt sinn á hefðbundinni réttindaávinnslu.“ Undirritaðir telja að umrædd réttindi til makalífeyris byggi á réttindaávinnslu sem sjóðfélagi (bóndi) byggði upp á tímabilinu 1971 til 1983. Þrátt fyrir að iðgjaldagreiðslum hafi verið háttáð á annan veg en í dag breytir það því ekki að unnt er að kveða á um réttindin í samþykktum sjóðsins. Ekki er nauðsynlegt að jafnframt sé kveðið á um réttindin í sérlögum..

Loks er það mat undirritaðra að frumvarp til laga um brottfall laga um lífeyrissjóð bænda nr. 12/1999 valdi ekki skerðingu á réttindum maka sjóðfélaga Lífeyrissjóðs bænda, enda megi kveða á um greiðslu makalífeyris í samþykktum sjóðsins eins og nú er gert þó lög nr. 12/1999 falli brott. Frumvarpið er því innan þeirra marka, sem 72. gr. stjórnarskrárinnar setur. Ekki verður heldur séð að frumvarpið brjóti gegn öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar, svo sem 65. gr.

## 5. Samantekt og niðurstaða

Eftir þær breytingar sem hafa orðið á greiðslu iðgjalda til Lífeyrissjóðs bænda á síðustu árum er sjóðnum nú ætlað að starfa á grundvelli samþykktá fremur en á grundvelli sérlaga. Slíkar breytingar hafa almennt verið taldar heimilar að því virtu að gætt sé að réttindum sjóðfélaga.

Það er álit undirritaðra, að virtri forsögu ákvæðis 6. gr. laga nr. 12/1999 og þeirra sjónarmiða sem reifuð eru í hér framar, að þó lög nr. 12/1999 falli brott megi tryggja áfram þau réttindi sem kveðið er á um í 6. gr. laga nr. 12/1999 í samþykktum sjóðsins og þeim almenna grunni sem finna má lögum nr. 129/1997.

Þetta álit er gert með venjulegum fyrirvörum, byggt á gildandi lögum og innsendum erindum og umsögnum við frumvarp til laga um brottfall laga um lífeyrissjóð bænda nr. 12/1999 á 145. og 146 lögjafarþingi.

Undirritaðir eru reiðubúnir til að fjalla nánar um einstök atriði þessa álits verði eftir því óskað.

Reykjavík, 25. maí 2017



Stefán Árni Auðólfsson hdl.



Tómas Hrafn Sveinsson hrl.