Stjórnskipunin og meðferð á fé lífeyrissjóða

Ragnildur Helgadóttir, S.J.D., prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík

Útdráttur

Í greininni er fjallað um það hvaða takmarkanir stjórnarskrá og meginreglur stjórnskipunarréttarins setja því hversu mikil og hvernig afskipti ríkið geti haft af því hvernig lífeyrissjóðir nota féð sem í þeim er. Fjallað er um hvernig mismunandi tegundir afskipta (þ.e.a.s. heimildir og skyldur til að leggja fé í ýmist arðbær eða óarðbær verkefni) af því hvernig lífeyrissjóðir nota féð horfa við gagnvart ákvæðum 76. gr. stjórnarskrár um lágmarksframfærslu og 72. gr. hennar um eignarrétt auk skilyrða um að boð og bönn sé að finna í lögum, hafi samfélagslegan tilgang, séu almenn og gæti jafnræðis og meðalhófs. Í ljós kemur að 76. gr. hefur lítil áhrif vægi í þessu sambandi en vernd eignarréttarins leiðir til þess að tæpast er hægt að heimila lífeyrissjóðum né skylda þá til að taka þátt í verkefnum sem ekki eru arðbær. Þá leiða aðrar kröfur sem gera verður til lagasetningar einnig til þess að ákveðin afskipti væru tæpast heimil. Niðurstaðan er sú að lögbundin skylduáðild að lífeyrissjóðum leiðir af sér verulegar takmarkanir á því hve mikil inngrip er hægt að gera í það hvernig lífeyrissjóðirnir fara með fé.

Efnisorð: Stjórnarskrá, lífeyrissjóðir, eignarréttur, réttur til lágmarksframfærslu.

The Constitution and the Use of Pension Funds

Abstract

This article discusses the constitutional limitations on requiring Icelandic pension funds to utilize the money deposited in them in a certain manner. The constitutionality of different kinds of state intervention on pension fund spending (permitting vs. requiring the pension funds to participate in schemes

Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1 (191-210)

© 2013 Contact: Ragnildur Helgadóttir, ragnildurh@hr.is

Article first published online June 26th 2013 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. tbl. 9. árg. 2013 (191-210) Fræðigreinar

© 2013 Tengiliður: Ragnildur Helgadóttir, ragnildurh@hr.is

Vefbirting 26. júní 2013 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.1.10>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

that either do or do not yield returns for the funds) will be examined. The examination will primarily be based on the Constitution's article 76 on social rights, article 72 on property rights and unwritten constitutional requirements of legality, proportionality and equality in legislation. It turns out that art. 76 of the Icelandic Constitution carries little weight in this area. However, the protection of property entails that it is constitutionally untenable to either permit or require pension funds to participate in schemes or projects which do not yield a return. The unwritten constitutional principles also lead to the conclusion that some state intervention would be unconstitutional. The conclusion is that the statutory requirement that everyone participate in pension funds leads to considerable constitutional limitations on state intervention in pension fund spending.

Keywords: Constitution of Iceland, pension funds, property rights, social rights.

Inngangur

Við hrunið haustið 2008 minnkuðu eignir lífeyrissjóðanna verulega. Þeir hafa hins vegar rétt úr kútnum og eiga mikið af eignum sem þeir geta ekki nýtt nema hér á landi vegna gjaldeyrishafta. Sú staða, að fátt er um erlenda fjárfesta og að lífeyrissjóðirnir hafa mikið fé handbært, hefur orðið til þess að pólitískar hugmyndir hafa komið úr ýmsum áttum um að krefjast eigi frekari þátttöku lífeyrissjóðanna í ýmsum framkvæmdum og áætlunum, sem sumar uppfylla kröfur núgildandi laga um ávöxtun fjár lífeyrissjóðanna á bestu mögulegu kjörum og aðrar ekki. Af þessu tilefni verður hér fjallað um það hvaða takmarkanir stjórnarskrá og meginreglur stjórnskipunarréttarins setja því hvaða kröfur er hægt að gera til lífeyrissjóðanna um þátttöku í slíkum verkefnum – í reynd hversu mikil og hvernig afskipti ríkið geti haft af því hvernig lífeyrissjóðir nota féð sem í þeim er. Fyrst verður þó lagður grunnur með því að gera stuttlega grein fyrir lagaumhverfi lífeyrissjóðanna og forsögu þeirra.

1. Lagaumhverfi og uppruni lífeyrissjóðakerfisins

Um lífeyrissjóði gilda lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (hér eftir lsj.) en þau byggja m.a. á samningi ASÍ og VSÍ frá árinu 1995 og fyrri samningum aðila vinnumarkaðarins um lífeyrismál, eins og nánar verður rakið. Lögin teikna upp kerfi þar sem launþegar eru skyldaðir til aðildar að lífeyrissjóðum sem verða að uppfylla ákveðnar lágmarkskröfur sem fram koma í lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim og tryggja ákveðin réttindi en eru sjálfstæðir að öðru leyti. Á grundvelli laganna hafa verið settar reglugerðir og svo gilda, eins og nánar verður vikið að, samþykktir um hvern sjóð. Hér má m.a. vísa á reglugerð um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 391/1998 og 961/2006 og í dæmaskyni til samþykktu Lífeyrissjóðs verkfræðinga, <http://www.lifsverk.is/um-sjodinn/samthykkir/>, og Lífeyrissjóðsins Gildis, http://www.gildi.is/uploads/Samthykkir_Gildis_1.9.2011.pdf Sérstök lög og reglugerðir gilda um m.a. LSR. Lífeyrissjóðakerfið er í raun tvískipt og

grein þessi miðast fyrst og fremst við almenna lífeyrissjóði, þar sem lífeyrisgreiðslur til sjóðfélaga eru algerlega háðar afkomu sjóðanna en svo er ekki hjá lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna, sem njóta ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á skuldbindingum sínum.

Kveðið er á um skylduaðild að lífeyrissjóðum í 1. gr. lsjl. þar sem segir að mönnum sé skylt að vera aðilar að lífeyrissjóði og greiða iðgjald til hans og eftir atvikum til annarra vegna viðbótartryggingaverndar. Lífeyrissjóður er í sömu grein skilgreindur sem „félag eða stofnun sem veitir viðtöku iðgjaldi til greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, örorku eða andláts“. Ekkert markmiðsákvæði er að finna í lögnum en markmið þeirra verður helst dregið af ofanefndri 1. gr. laganna og því sem segir í lokamálsgrein greinarinnar, að „öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi [sé] rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs.“ Í úttektarskýrslu um lífeyrissjóðina eftir hrunið var ein meginniðurstaðna nefndarinnar að taka eigi ákvæði um „hlutverk lífeyrissjóða við varðveislu fjár sjóðfélaga og langtímaávöxtun þess“ í lögin (Úttektarskýrsla, 19). Í því sambandi er athyglisvert að í aðfararorðum áðurnefnds samnings frá 1995 kemur fram að samkomulagið frá 1969 hafi kveðið á um að stofnaðir skyldu og starfræktir lífeyrissjóðir á stéttarfélagsgrundvelli „enda væru þeir betur til þess fallnir að tryggja lífeyrisréttindi af öryggi en einstök fyrirtæki eða lífeyrissjóðir þeirra“. Sjóðirnir skyldu veita öllum sama rétt fyrir sömu iðgöld og starfa á félagslegum grunni samtryggingar en þeim „var ætlað að byggja á og treysta grundvallarforsendur almannatrygginga á Íslandi en á því var mikil þörf.“ (Samningur 1995, 1).

Um það í hvaða lífeyrissjóð menn greiða segir í 2. gr. laganna: „Um aðild að lífeyrisjóði, greiðslu lífeyrisiðgjalds og skiptingu iðgjaldsins milli launamanns og launagreiðanda fer eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein, eða sérlögum ef við á. Taki kjarasamningur ekki til viðkomandi starfssviðs eða séu ráðningarbundin starfskjör ekki byggð á kjarasamningi velur viðkomandi sér lífeyrissjóð eftir því sem reglur einstakra sjóða leyfa.“ Flestir launamenn eru því bundnir af kjarasamningi til að greiða í tiltekinn lífeyrissjóð en aðrir geta valið í hvaða sjóð þeir greiða.

Samkvæmt 29. gr. lsjl. ber stjórn sjóðs ábyrgð á starfsemi hans og að hún sé í samræmi við lsjl., reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir viðkomandi sjóðs. Þannig er hver sjóður fyrir sig rekinn á ábyrgð stjórnar hverju sinni og ríkið kemur aðeins að rekstrinum með því að setja hin almennu lög um lífeyrissjóði og reglugerðir samkvæmt þeim auk þess að staðfesta samþykktir sjóðanna sem hver stjórn setur, sbr. 27. og 28. gr. lsjl. Samþykktirnar eru mismunandi en þurfa að sjálfsögðu að samrýmast lsjl.

Hvað réttindi lífeyrisþega snertir kemur fram í 13. gr. laganna að réttur sjóðfélaga til „ellilífeyris, örorkulífeyris og maka- og barnalífeyris“ skuli vera a.m.k. sá sem lýst er í kaflanum en að nánar skuli kveða á um ávinnslu réttinda í samþykktum hvers sjóðs. Nánari ákvæði um einstakar tegundir lífeyris er að finna í 14.–17. gr. Í 4. gr. lsjl. er kveðið á um að lágmarkstryggingavernd, miðað við að greitt hafi verið iðgjald í 40 ár, skuli fela í sér 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt var af í ellilífeyri ávilangt frá þeim tíma sem taka hans hefst og sama hlutfall í örorkulífeyri á mánuði miðað við full réttindi til framreiknings. Í reynd eru réttindi nokkuð mismunandi eftir sjóðum.

Eins og lýst er í úttektarskýrslu um lífeyrissjóði eru ábyrgar fjárfestingar einn tilgangur laganna (Úttektarskýrsla, 20) og í því skyni að tryggja að sjóðirnir geti staðið undir skuldbindingum sínum eru ákvæði um fjárfestingarstefnu lífeyrissjóða í VII. kafla Ísl. Fram kemur í 36. gr. Ísl. (og ítrekað í 3. gr. reglugerðar nr. 916/2009) að stjórn lífeyrissjóðs skuli „móta fjárfestingarstefnu og ávaxta fé sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu.“ Er svo talið í ákvæðinu með hvaða hætti lífeyrissjóðum sé heimilt að ávaxta fé sitt. Frekari reglur um ávöxtun fjár lífeyrissjóða er að finna í VII. kafla Ísl. og í reglugerðum, enda mikil áhersla lögð á öruggar fjárfestingar í lögunum. Nákvæm ákvæði um þetta efni var einnig að finna í samningnum frá 1995 (Samningur 1995, sjá einkum 8. gr.).

Þegar rekja á sögu núverandi lífeyriskerfis er rétt að horfa fyrst til ársins 1969. Fyrir þann tíma störfuðu lífeyrissjóðir einstakra starfsgreina og fyrirtækja en með kjarasamningum í maí 1969 var flestum launamönnum á almennum markaði tryggður aðgangur að lífeyrissjóðum. (Samkomulag 1969; Ólafur Ísleifsson 2007). Í 8. gr. samkomulagsins sagði m.a.: „Lífeyrissjóðir með skylduaðild verði stofnaðir og starfræktir á félagsgrundvelli. Skylduaðild nær einnig til þeirra lífeyrissjóða stéttarfélaga innan A.S.Í. sem nú starfa.“ Í 9. gr. samkomulagsins sagði enn fremur: „Stjórnir lífeyrissjóða samkvæmt 1. mr. 8. gr. skulu skipaðar fjórum fulltrúum, tveim tilnefndum af stéttarfélögum, þeim, sem í hlut eiga og tveim tilnefndum af Vinnuveitendasambandi Íslands.“

Ólafur Ísleifsson ritaði grein um uppruna lífeyriskerfisins í þetta tímarit árið 2007. Um viðhorf atvinnurekenda í árdaga lífeyrissjóðakerfisins hefur hann eftir Þórarni V. Þórarinssyni að vinnuveitendur hafi talið skyldutrygginguna „leið til að koma í veg fyrir „ofurþunga opinberra útgjalda“ vegna lífeyrisbyrðar í framtíðinni. Færi svo að stórir hópar ættu ekki tryggan framfærslueyri myndi það leiða til aukinna opinberra útgjalda og skattheimtu sem hlyti að skerða samkeppnishæfni atvinnulífsins.“ (Ólafur Ísleifsson 2007, 149).

Það er athyglisvert, sem kemur fram í grein Ólafs, að sú lausn sem samið var um vorið 1969 hafi verið byggð m.a. á sænsku viðbótarlífeyristryggingunum sem komið var á eftir að ákveðið var í þjóðaratkvæðagreiðslu að hafa skylduaðild að lífeyriskerfi. (Ólafur Ísleifsson 2007, 153). Fyrstu árin hvíldi skylduaðildin (skv. kjarasamningunum) einungis á félagsmönnum stéttarfélaga en með starfskjaralögunum 1974 voru kjarasamningar gerðir bindandi fyrir alla í viðkomandi starfsgrein á því svæði sem samningarnir taka til, sbr. 1. gr. laganna.

Starfskjaralögin nr. 9/1974 kváðu ekki einungis á um að kjarasamningar (og þar með aðild að lífeyrissjóðum) skyldu gilda fyrir alla heldur lögfestu þau líka skylduaðild að lífeyrissjóðum berum orðum. Í 2. gr. þeirra sagði m.a.: „Öllum launþegum er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps“ og kveðið var á um það að ef ágreiningur væri um hvert iðgjöld skyldu greidd „úrskurðar fjármálaráðuneytið hann, að fenginni umsögn Vinnuveitendasambands Íslands og Alþýðusambands Íslands“. Rökin fyrir lögfestingunni voru samkvæmt lögskýringargögnunum fyrst og fremst þau að það skekkti samkeppnisstöðu og stuðlaði að undirboðum á vinnumarkaði

að sumir greiddu í lífeyrissjóð og aðrir ekki. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 9/1974 sagði um þetta:

„Sjóðir þeir, sem stéttarfélögin hafa á undanförnum árum samið um, að komið yrði á fót, lífeyrissjóðir, sjúkrasjóðir og orlofssjóðir, gegna nú þegar mikilsverðu félagslegu og menningarlegu hlutverki. Það hlutverk mun fara mjög vaxandi á komandi árum, og ber löggjafarvaldinu tvímælalaust skylda til að tryggja öllum launþegum aðild að þessum sjóðum, svo að ekki skapist verulegt misrétti milli launþega innbyrðis. ... Rétt er að vekja athygli á því, að þetta skapar ekki aðeins misrétti milli launþega, heldur einnig og ekki síður meðal vinnuveitenda. Verðlagsákvæði taka mið af eðlilega reknu fyrirtæki, sem greiðir öll þau gjöld, sem fyrirtæki almennt greiða. Hér skapast því möguleiki fyrir andfélagslega sinnaða atvinnurekendur til að auðga sjálfa sig á kostnað launþega í skjóli löggjafarinnar.“ (Frumvarp til laga um starfskjör launþega o.fl. Alþt. 1973. Þskj. 76 (ED)).

Uppruni íslenska lífeyrissjóðakerfisins er þannig í kjarasamningum. Þau rök sem lágu að baki þegar því var komið á fót voru margþætt, en sjónarmið um réttindi einstaklinga eins og við þekkjum þau koma ekki skýrt fram í lögskýringargögnum með starfskjaralögnum né samkomulaginu 1969, þó ganga megi út frá því að réttarstaða einstaklinga við starfslok hafi verið ástæða þess að samið var um að koma á fót lífeyrissjóðakerfi. En samkvæmt tiltakum gögnum var útgangspunkturinn – eða áherslupunkturinn – ekki einstaklingurinn og réttur hans til að njóta tiltekins lífeyris á grundvelli iðgjaldgreiðslna, hvað þá til að velja sér sjóð eða hafa áhrif á rekstur hans. Þetta var sérstaklega áberandi við lögfestingu skylduaðildarinnar árið 1974 þar sem lífeyrismál – þar á meðal skyldu aðild að tilteknum lífeyrissjóðum – voru á Alþingi fyrst og fremst rædd sem kjara- og samkeppnismál.

Eins og áður var getið gerðu Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands samning um lífeyrismál 12. desember 1995, sem var endurnýjun á og viðauki við kjarasamninga, um stofnun og starfrækslu sjóðanna. Samningurinn varð um margt grundvöllur laga nr. 129/1997 (sjá Samning 1995, lsjl. og Ólaf Ísleifsson 2007, 166) enda þótt hans sé tæpast getið í lögskýringargögnum með þeim. Í aðfararorðum hans segir m.a.:

„Skyldutrygging í lífeyrissjóðum gerir kröfu til þess að engum manni verði skv. ákvæðum kjarasamninga gert skylt að greiða iðgjöld til lífeyrissjóðs sem kann að vera ófær um að standa við loford um lífeyrisgreiðslur síðar meir. Samningsaðilar hafa því orðið ásáttir um nauðsyn þess að setja skýrari reglur um uppbyggingu, starfshætti og lágmarkskröfur sem gera verður til lífeyrissjóða sem vilja taka við iðgjöldum skv. skyldutryggingarákvæðum kjarasamninga. Endurskoðun

grundvallarsamkomulagsins [frá 1969] miðar að þessu, enda líta samtökin á það sem skyldu sína að halda áfram sameiginlegum rekstri lífeyrissjóða með sjóðsöfnun og samtryggingu, að tryggja sjálfstæði þeirra og að þeir geti staðið við fyrirheit þegar kemur að greiðslu lífeyriskrafna þeirra sem tryggðir eru í sjóðunum. Aðeins þannig verður tryggt að starfsmanna bíði örugg lífeyrisréttindi við starfslok.“ (Samningur 1995, 1).

Í samningnum var svo að finna ákvæði um lágmarksréttindi úr lífeyrissjóðum, eftirlit með sjóðunum og ákveðnar samræmingarreglur, um ávöxtun fjár lífeyrissjóða, stjórnir þeirra, framkvæmdarstjóra og ársfundi o.fl. Með honum var vernd sjóðfélaga aukin frá því sem áður var, sbr. einkum 2. og 5. gr. hans.

Núgildandi lsjl. eru eins og áður greinir frá 1997. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að þeim lögum segir m.a.:

„Nú er svo komið að óhætt er að fullyrða að með samkomulagi aðila vinnumarkaðarins árið 1969 hafi tekist að byggja upp lífeyristryggingakerfi á Íslandi sem jafnast á við það besta í heiminum. Til að undirstrika þetta má geta þess að ýmsar þjóðir eru nú í óða önn að breyta lífeyriskerfum sínum í hátt við það sem Íslendingar búa við.

Samhliða bættri fjárhagsstöðu lífeyrissjóða er almenningur meðvitaðri en áður um þá hagsmuni sem eru í húfi. Frá sjónarhóli einstaklingsins er um að ræða uppsöfnun verðmæta sem vænta má að samsvari skuldlausu íbúðarhúsnæði við starfslok og upphaf töku ellilífeyris. Frá sjónarhóli heildarinnar ætti þessi sparnaður hins vegar að draga úr skattheimtu og kostnaði við almannatryggingakerfið.“ (Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Alpt. 1997–98. Þskj. 294, Inngangur).

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins sagði að auki:

„Samkvæmt gildandi lögum er öllum launa mönnum og sjálfstæðum atvinnurekendum skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfstéttar eða starfshóps. Þessi skipan tekur mið af því að lífeyrissjóðir eru yfirleitt starfstengdir og voru stofnaðir með kjarasamningum ... Þótt viðurkennt sé að hóptrygging lífeyrissjóðanna sé mikilvæg forsenda núverandi réttindaávinnslu og að vandséð er hvern veg henni yrði náð með einstaklingsbundinni aðild að sjóðunum er grundvöllur að starfsemi lífeyrissjóðanna ekki við það bundinn að þvinga menn til aðildar að tilteknum sjóði. Hitt er ljóst að lífeyrismál hafa verið á samningsforræði aðila vinnumarkaðarins og ekki eru forsendur til að hlutast til um þá skipan. Því þykir eðlilegt að staðfesta að meginlínur

aðildar verði áfram starfstengdar og í samræmi við þann kjarasamning sem ákvarðar lágmarkskjör í viðkomandi starfsgrein ... Allt er þetta í eðlilegu samhengi við þá almennu afstöðu að lífeyriskjör og þar með aðild að lífeyrissjóði séu hluti starfskjara og séu þau byggð á kjara-samningi þá fari um lífeyrissjóðsaðild samkvæmt honum.“ (Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Alþt. 1997–98. Þskj. 294, aths. við 2. gr. frumvarpsins).

Ólíkt því sem var 1974 var þarna vikið að því að fyrir einstaklinga væru miklir hagsmunir í húfi en engu að síður talið eðlilegt að halda lífeyrismálum áfram á samningsforræði aðila vinnumarkaðarins og að aðild að sjóðum væri fyrst og fremst starfstengd. Þetta var í samræmi við samninginn frá 1995.

Það sem hér skiptir máli er að við setningu laganna var það markmið lífeyrissjóðakerfisins að tryggja mönnum lífeyri og þar með velferð þeirra þegar atvinnuþátttöku lýkur eða áföll verða, ekki mikið rætt þótt það hafi væntanlega legið til grundvallar. Þess í stað var (eins og segir berum orðum) horft fyrst og fremst á aðild að lífeyrissjóði sem hluta starfskjara og á lífeyrismál yfirleitt sem mál á norræði aðila vinnumarkaðarins. Það er því hvorki fyrir að fara skýrum lagatexta um þetta markmið lífeyrissjóðanna né heldur eru lögskýringargögn skýr um það atriði. Engu að síður hefur ríkið ákveðið að skylduaðild skuli vera að sjóðunum og þannig leikið lykilhlutverk í uppbyggingu þeirra og því að tryggja að launamenn hafi tryggt sér lífeyri við lok starfsævinnar.

2. Hvaða takmarkanir setur stjórnskipunarrétturinn lagabreyting- um um fjárfestingar lífeyrissjóða?

Eins og áður var lýst innihalda lsjl. og reglugerðir settar með stoð í þeim ákveðnar arðsemiskröfur. Telja verður að löggjafanum sé heimilt að breyta þeim reglum ef virt er það grunnsjónarmið að meginhlutverk sjóðanna sé að ávaxta fé þannig að sjóðfélagar njóti sem bestra lífeyrisréttinda.¹ Það verður hins vegar ekki skoðað nánar hér heldur leitað svara við þeirri spurningu hvort heimilt sé að leyfa lífeyrissjóðum eða þvinga þá til að nota fé sitt í öðrum tilgangi en að ávaxta það til að tryggja sjóðfélögum lífeyri. Hér verður m.ö.o. skoðað hvaða skörður stjórnarskrárvernduð réttindi og meginreglur í ís-lenskum stjórnskipunarrétti setja við því að löggjafinn hlutist til um málefni lífeyrissjóða þannig að þeim sé annaðhvort heimilt eða skylt að leggja fram fé til nauðsynlegra framkvæmda og áætla þó að þær séu ekki arðbærar fyrir sjóðina. Þetta væru oftast verkefni sem væru þjóðhagslega hagkvæm og þjónuðu einfaldlega allt öðrum markmiðum en að ávaxta fé sjóðfélaga. Það er e.t.v. eðlilegt þegar sjóðirnir eru mjög stórir en samfélagið fjársvelt að öðru leyti að spurt sé hvort rétt sé að heimila sjóðunum að nýta fé sitt í samfélagslegum tilgangi eða jafnvel skylda þá til þess í einhverjum tilvikum. Vott að þessu – sem þó veldur sennilega engum stjórnskipulegum vanda – er að finna í ákvæði lsjl. um greiðslu til starfsendurhæfingarsjóða. Í 20. gr. laganna segir m.a.: „Lífeyrissjóður skal ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til að ná þeim tilgangi er

um ræðir í 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. þessarar greinar. Lífeyrissjóði er ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi. Framlög lífeyrissjóða til starfsendurhæfingarsjóða samkvæmt lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða teljast framlög í þeim tilgangi sem um ræðir í 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. ákvæðis þessa.“ Markmið starfsendurhæfingarsjóða um að sem flestir geti verið virkir á vinnumarkaði, sbr. 2. gr. laga nr. 60/2012, um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, er ekki aðeins æskilegt út frá sjónarmiði einstaklinganna sem í hlut eiga og þjóðfélagsins í heild, heldur léttir líka undir með lífeyrissjóðunum. Engu að síður taldi löggjafinn þetta ekki nógu nátengt markmiði lífeyrissjóðanna til að þeim væri heimilt að greiða til starfsendurhæfingarsjóða nema 20. gr. lsjl. væri breytt. Þessi spor – að löggjafinn afmarki fyrir stjórnir lífeyrissjóðanna hvað borgar sig fyrir þá og breyti lögum þannig að þátttaka í slíkum verkefnum sé heimil – hræða. Þetta gildir óháð því hvort það er að undirlagi aðila vinnumarkaðarins eða byggt á kjarasamningum á hluta vinnumarkaðarins eða ekki en það hefur oftast verið tilfellið með stórar breytingar m.a. um starfsendurhæfinguna.

Þegar fjallað er um það hvaða takmarkanir stjórnarskrá og meginreglur stjórnskipunarréttarins setji því hvaða afskipti er hægt að hafa af nýtingu lífeyrissjóðanna á fjármunum er hjálplegt að gera greinarmun á þrenns konar hugmyndum:

- a) Hugmyndum um að heimila lífeyrissjóðum að taka þátt í uppbyggingu atvinnulífs eða öðrum þjóðhagslega mikilvægum verkum þó að þátttaka í þeim samrýmist ekki þeim kröfum um ávöxtun sem gerðar eru í lífeyrissjóðalögum. Í sem stystu máli: Að *heimila* lífeyrissjóðunum þátttöku í fjárfestingum sem ekki uppfylla kröfur um arðbærni. Hér má t.d. nefna samþykkt þings Neytendasamtakanna um verðtryggingu á neytendalánum, en þar segir m.a.: „Fram hefur komið hjá talsmönnum lífeyrissjóða að þeir telja lög meina lífeyrissjóðum að taka þátt í skuldaleiðréttingu lánþega vegna þess að þeim sé óheimilt að fella niður eða lækka höfuðstól lána, sem hægt er að innheimta með einhverjum hætti. Mikilvægt er að löggjafinn færi lífeyrissjóðunum þær lagaheimildir, sem nauðsynlegar eru til að þeir geti tekið fullan þátt í leiðréttingu á höfuðstóli lána.“ (http://www.ns.is/ns/ns/neytendasamtokin/stjorn/thing_2012/?ew_news_onlyarea=Content&ew_news_onlyposition=4&cat_id=82993&ew_4_a_id=393966).
- b) Hugmyndum um að krefjast þess að lífeyrissjóðir taki þátt í arðbærum fjárfestingum. Það verði semsé ekki val stjórna hverju sinni heldur verði þeir skyldaðir til að taka þátt í verkefnum sem skila ásættanlegum arði. Þetta hefur fyrst og fremst komið fram í almennri umræðu, en sem dæmi um svipaða hugmynd þar sem ekki er þó talað um skyldu, sjá Mbl. 9. apríl 2011: „Lífeyrissjóðir kaupi þyrilu.“ (http://www.mbl.is/frettir/innlent/2011/04/09/lifeyrissjodir_kaupi_thyrilu). Hér má þó velja því upp, að þar sem gert er ráð fyrir því í fréttinni að ríkissjóði bjóðist þar með betri kjör en ella væru í boði sé e.t.v. ekki verið að tryggja lífeyrissjóðunum bestu mögulega ávöxtun.
- c) Hugmyndum um að krefjast þess að lífeyrissjóðir taki þátt í óarðbærum verkefnum eða áætlunum, t.d. um niðurfellingu skulda heimila. Það er óvíst hvort loforð Hægri grænna í aðdraganda alþingiskosninga 2013, um að lífeyrissjóðum yrði „gert skylt

að koma upp húsnaði fyrir aldraða – 1/1/2014“ (Fréttablaðið 20. apríl 2013, 21) fellur undir þetta eða að gera sjóðunum skylt að taka þátt í arðbærum fjárfestingum. Sjá um svona hugmyndir einnig t.d.: „Kostar allt að 400 milljarða“, RÚV 12. mars 2013 (<http://www.ruv.is/frett/kostar-allt-ad-400-milljarða>). Hér mætti e.t.v. einnig nefna ályktun Samfylkingarinnar um efnahagslega sókn á landsfundi 2. febrúar 2013 þar sem segir: „Móta þarf heildarlöggjöf um fjármálastöðugleika og setja á stofn fjármálastöðugleikaráð, sem yrði rammi utan um samstarf stofnana og stjórnsýslu á þessu sviði, sbr. tillögur í nýlegri skýrslu um framtíðarskipan fjármálakerfisins. Auka þarf samvirkni lífeyrissjóðakerfisins við opinbera hagstjórn til sveiflujöfnunar og áhættustjórnunar, til dæmis á vettvangi fjármálastöðugleikaráðs.“ Ef til vill má segja að ólíklegt sé að til þess komi að lífeyrissjóðir verði skyldaðir til að taka þátt í verkefnum eða áætlunum sem hér eru kallaðar óarðbærar fjárfestingar. Engu að síður er rétt að fjalla nokkuð um þetta af tveimur ástæðum. Annars vegar sýna ofangreind dæmi úr almennt umræðu að slíkt er alls ekki útilokað og hins vegar vegna þess að oft er erfitt að átta sig á því fyrirfram, hvort fjárfesting er arðbær eða ekki.

Hvað stjórnskipunina varðar getur sérstaklega reynt á þrennt í þessu sambandi: Rétt manna til lágmarksframfærslu, skv. 76. gr. stjórnarskrárinnar; eignarréttarákvæði 72. gr. hennar og kröfur sem m.a. var lýst í svokölluðum hnefaleikadómi (Hrd. 1999.1916) um að til takmarkana á athafnafrelsi manna liggi málefnaleg sjónarmið og við setningu þeirra beri að virða jafnræði og stilla þeim í hóf að teknu tilliti til markmiða þeirra. Hér á eftir verður fjallað um hvert þessara atriða fyrir sig.

2.1 Áhrif 76. gr. stjórnarskrár

Í grein frá árinu 2006 var fjallað um samspil 76. gr. stjórnarskrárinnar (hér eftir stjskr.) og slysátrygginga almannatrygginga (Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir 2006). Umfjöllunin um 76. gr. stjskr. hér á eftir byggir á þeirri greiningu á 76. gr. sem þar er að finna, en hér verður fjallað um áhrif 76. gr. á starfsemi og löggjöf um lífeyrissjóði. Nú segir í ákvæðinu:

„Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.“

Ákvæði um rétt manna til lágmarksframfærslu var í stjórnarskrá allt frá árinu 1874. Frá 1940 kvað ákvæði 70. gr. stjórnarskrár á um að „sá sk[yldi] eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær séð fyrir sér og sínum, og sé eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá sk[yldi] hann vera skyldum þeim háður, sem lög áskilja.“ Ákvæðið var óbreytt til 1995 en þá var því breytt til núverandi horfs með lögum nr. 97/1995. Við breytinguna á mann-réttindakafla stjórnarskrár var tekið fram að ákvæðið byggði að nokkru á þáverandi 70.

gr. stjkskr. (Alpt. A 1994–95, 2083 og 2109) en greininni var breytt nokkuð í meðförum þingsins.²

Í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var tekið fram að gengið væri

„út frá að nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði verði settar með lögum, en með ákvæðinu er markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggi þessa aðstoð. Benda má á að í félagsmálasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru ýmsar reglur af sama toga ... Í því sambandi má vekja sérstaka athygli á 12. og 13. gr. félagsmálasáttmálans þar sem eru fyrirmæli um réttinn til félagslegs öryggis, félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar og 11. og 12. gr. alþjóðasamningsins um áþekk atriði.“ (Sjá Alpt. A 1994–95, 2072).

Í dómi Hæstaréttar í öryrkjamálinu, Hrd. 2000.4480, er að finna ýmis áhugaverð atriði en hér verður fyrst og fremst horft til þess hvernig dómurinn afmarkaði stjórnskipulega vernd einstaklingsins samkvæmt 1. mgr. 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um það að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda. Þá er tekið fram í 2. mgr. 65. gr. að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna.

Með tilvísun til þeirra þjóðréttarsamninga sem vísað var til við setningu ákvæðisins árið 1995 og annarra þjóðréttarsamninga og þeirrar reglu að skýra skuli lög til samræmis við staðfesta alþjóðasamninga eftir því sem kostur er taldi Hæstiréttur í öryrkjadómnum að skýra yrði 76. gr.

„á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað.“ (H 2000.4480).

Svo var tekið fram að samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár væri það löggjafans að ákveða hvernig þessu skipulagi skyldi háttað, en það yrði að fullnægja lágmarksréttindum þeim sem kveðið væri á um í 76. gr. stjórnarskrár. Þá þyrfti það líka að „uppfylla skilyrði 65. gr. um að hver einstaklingur njóti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda.“ Þá var einnig vísað sérstaklega til 2. mgr. 65. gr., um jafnrétti karla og kvenna, til stuðnings því að það væri aðalregla íslensks réttar að „réttur einstaklinga til greiðslna úr opinberum sjóðum skuli vera án tillits til tekna maka.“

Niðurstaða dómsins var því skýr um það að 76. gr. stjórnarskrárinnar tryggir öllum einstaklingum tiltekinn lágmarksrétt. Hún kveður á um öryggisnet sem grípur alla, óháð hjúskaparstöðu, atvinnuþátttöku eða öðru, enda er það í samræmi við tilgang ákvæðisins og sambærilegra ákvæða í þjóðréttarsamningum. Það leiðir af 2. gr. stjórnarskrár, og er

beinlínis til þess ætlast samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár, að löggjafinn afmarki þennan rétt nánar. Það hefur hann líka gert með lögum 100/2007 og lögum um ýmsa félagslega aðstoð, fyrst og fremst lögum nr. 99/2007 og ákvæðum laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. En – og það er mikilvægur fyrirvari – dómstólar hafa og munu dæma um það hvort sú skipan sem löggjafinn ákveður tryggir öllum þann lágmarksrétt sem þeir hafa samkvæmt 76. gr. stjórnarskrár á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda sem 65. gr. stjórnarskrár mælir þeim. Báðar greinarnar skiptu því máli í dómnum: 76. gr. vegna þess að hún tryggir tiltekið lágmarksnet og 65. gr. vegna þess að hún kveður á um það að allir skuli njóta mannréttinda.

Skodum þá samspil þessarar verndar (stjórnarskrárbundna öryggisnetsins) og starfsemi lífeyrissjóðanna, en eins og áður var getið snertu öryrkjamálin lífeyristryggingar almannatrygginga en ekki lífeyrissjóða.

Lífeyrissjóðirnir eru skilgreindir sem hluti almannatrygginga í sumum samböndum. Þannig teljast þeir hluti almannatrygginga í reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1408/71, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra sem flytjast milli aðildarríkja (Hrd. í máli nr. 95/2009). Þá er væntanlega litið svo á, að löggjöf um þá falli í flokk laga, sem sett hafa verið til að uppfylla þá kröfu að mönnum sé tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

En hér þarf að staldra við. Það eiga ekki allir rétt á greiðslum úr lífeyrissjóðum. Aðild að þeim er bundin við fólk sem hefur verið á vinnumarkaði. Þeir eru enn margir sem reiða sig fyrst og fremst á lífeyristryggingar almannatrygginga; ýmist vegna þess að þeir missa vinnugetuna áður en þeir koma á vinnumarkað, vegna þess að hluti starfsævi þeirra var áður en skylduaðild að lífeyrissjóðum var lögleidd eða vegna þess að þeir hafa unnið hlutastarf. Sé staðan af einhverjum ástæðum sú, að fólk eigi engan eða mjög lítinn rétt til greiðslna úr lífeyrissjóðum er það missir vinnugetu eða lýkur starfsævinni vegna aldurs á það engu að síður rétt á bótum frá almannatryggingum. Sem kunnugt er eru víxlverkanir milli bóta úr lífeyrissjóðum og almannatryggingabóta³ og þannig geta greiðslur úr lífeyrissjóðum leyst almannatryggingabætur af hólmi hjá þeim einstaklingum sem þeirra njóta, og gera það ef greiðslur úr lífeyrissjóðum fara yfir ákveðna fjárhæð. Það er hins vegar ljóst, að lífeyristryggingar almannatrygginga eru öryggisnetið, sem grípur, ef annað – þ.m.t. lífeyrissjóðir – bregst. Lífeyristryggingar almannatrygginga eru notaðar til að tryggja öllum lágmarksframfærslu þá sem kveðið er á um í 76. gr. – menn fá aldrei greiðslur úr lífeyrissjóðum af þeirri ástæðu einni að þeir njóti að öðrum kosti ekki stjórnarskrárbundinnar lágmarksframfærslu.

Vegna þessa reynir sjaldan eða ekki á vernd þá sem 76. gr. stjórnarskrárinnar veitir einstaklingnum þegar rétt er um lífeyrissjóði, því lágmarkið sem allir eiga kröfu á samkvæmt 76. gr., sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, er tryggt með almannatryggingalögum. Það að ríkið hafi komið á fót skylduaðild að lífeyrissjóðum sem eiga að tryggja mönnum framfærslu og létta þannig á lífeyristryggingum almannatrygginga breytir því ekki að öryggisnetið – sem gildir fyrir alla og grípur ef annað brestur, og uppfyllir því skyldur ríkisins skv. 76. sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, er almannatryggingakerfið. Af þessu leiðir

að 76. gr. stjórnarskrárinnar hefur lítil sem engin áhrif á það hver mörk þeirra afskipta, sem heimilt er að hafa af lífeyrissjóðunum og nýtingu þeirra á fé, eru. Hvorki lífeyrissjóðum né ríki verða því skorður settar um nýtingu á fé lífeyrissjóðanna með rökum sem byggjast á 76. gr. stjórnarskrár og skyldum ríkisins samkvæmt henni. Því þarf ekki að skoða greinina nánar.

2.2 Eignarréttarvernd

Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar um eignarréttarvernd er í 72. gr. hennar. Umfjölluninni hér á eftir er skipt í þrennt, því hér skiptir máli hvort um er að ræða heimild eða skyldu fyrir lífeyrissjóði og hvers efnis hún er. Þess má hins vegar geta að það er ekki alltaf ljóst fyrirfram hvort fjárfesting verði arðbær eða ekki.

- Hugsanlegar kröfur um að lífeyrissjóðir taki þátt í arðbærum fjárfestingum.
- Hugsanlegar heimildir til handa lífeyrissjóða til þátttöku í óarðbærum fjárfestingum.
- Hugsanlegar kröfur um að lífeyrissjóðir taki þátt í óarðbærum verkefnum eða áætlunum, t.d. um niðurfellingu skulda heimila.

2.2.1 Kröfur um að lífeyrissjóðir taki þátt í arðbærum fjárfestingum

Hugsanlegar kröfur um að lífeyrissjóðir taki þátt í arðbærum fjárfestingum (láni t.a.m. fé til byggingar Landspítala á venjulegum kjörum en taki ekki áhættu) valda engum vanda gagnvart eignarrétti. Sé raunverulega um arðbæra fjárfestingu að ræða eiga eignir og réttindi ekki að breytast til hins verra og ef eignir lífeyrissjóða og réttindi lífeyrisþega breytast ekkert reynir ekki á eignarréttarverndina. Hitt er annað mál að krafa ríkisins um þátttöku lífeyrissjóða í arðbærum fjárfestingum, sbr. líka til hliðsjónar dæmið sem áður var tekið af starfsendurhæfingarsjóðum, kann að ganga gegn hugmyndum um ábyrgð stjórnar hvers lífeyrissjóðs á honum. Það eru þá í raun ekki stjórnir sjóðanna sem taka ákvörðun um það hvernig fé þeirra er ávaxtað heldur er ákvörðun tekin af löggjafanum eða öðrum opinberum aðila sem gerir kröfuna.

2.2.2 Heimild fyrir lífeyrissjóði til þátttöku í óarðbærum fjárfestingum eða áætlunum

Ef lögfest yrði heimild fyrir lífeyrissjóði til þátttöku í óarðbærum fjárfestingum eða áætlunum myndi felast í því að sjóðirnir væru ekki skyldaðir til þátttöku heldur væri þátttaka háð samþykktum hvers lífeyrissjóðs, sbr. 27. gr. lsjl, og ákvörðun stjórnar hverju sinni, sbr. 36. gr. laganna. Af augljósum ástæðum gæti sjóðurinn ekki átt neina kröfu á ríkið vegna taps sem hann yrði fyrir vegna þess að hann nýtti slíka heimild. Spurningarnar sem hér vakna eru þess vegna tvær: Í fyrsta lagi, er ríkinu heimilt að gera slíka lagabreytingu og gætu sjóðfélagar dregið lögmæti hennar í efa? Og í öðru lagi, nýti lífeyrissjóður slíka heimild og tapi verulegu fé, gætu þá einstakir sjóðfélagar höfðað mál á hendur stjórn sjóðsins?

Hvað fyrri spurninguna snertir má halda því fram að með því að veita heimild til þátttöku í óarðbærum verkefnum sé ríkið í raun að veita sjóðunum eignarnámsheimild. Ríkið væri í reynd að leyfa sjóðunum að taka fé sem mönnum er skylt að greiða í þá

og nota það í einhverjum tilteknum tilgangi í almannabágu en ekki til að tryggja sjóðfélögunum sjálfum réttindi. Það er þess vegna líklegt að slík heimild færi í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar og að ríkið yrði bótaskyldt ef launamanni er á grundvelli Íslj. skyldt að greiða í sjóð sem hefur t.d. ákveðið að gefa eftir skuldir þær sem útistandandi eru hjá sjóðfélögum. Þetta byggist á því að honum væri í reynd gert skyldt að greiða fé til annarra án endurgjalds, sem er eitt aðaleinkenni eignarnáms.

Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar í máli nr. 504/2008 (Víkurver ehf. gegn Gildi Lífeyrissjóði og Landssambandi smábátaeigenda) mætti líka rökstyðja það með öðrum hætti að slík heimild bryti gegn 72. gr. stjórnarskrár. Í dómnum var talið að ákvæði laga nr. 24/1986 um að ákveðnir framleiðendur sjávarafurða ættu að greiða 8,4% af samantöguðum hráefnisverði afla af tilteknum báðum inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta stæðust ekki stjórnarskrá, en fé af reikningnum var m.a. notað til reksturs Landssambands smábátaeigenda, sem áfrýjandi málsins vildi standa utan við. Hæstiréttur benti á að með lögnum væru eignarréttindi áfrýjandans „skert til hagsbóta fyrir félag, sem hann vill standa utan við“ og að þetta leiddi til þess að „skera [yrði] úr um hvort skilyrði síðari málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar væru uppfyllt svo að heimilt teljist að skylda áfrýjanda með lögum til að greiða gegn vilja sínum til félags, sem hann á ekki aðild að.“ Rétturinn féllst á að fyrirkomulagið sem lögin kváðu á um færi í bága við eignarréttar- og félagafrélsisákvæði stjórnarskrárinnar (72. og 2. mgr. 74. gr. hennar), þannig að honum væri óskyldt að greiða til sambandsins. Með hliðsjón af þessum dómi er líklegt að ríkið gæti orðið bótaskyldt ef það skyldar launamann til að vera í lífeyrissjóði þar sem sjóðsstjórn hefur ákveðið að nota skuli fé í tiltekna samfélagslega þágu. Þess má þó geta að Hæstiréttur hefur talið heimilt að skattleggja einstaka hópa „eftir eðlisrökréttum og málafnægum sjónarmiðum til fullnægingar á þörfum þeirra þjóðfélagshópa, sem álögunum sæta“ (Hrd. 1965.424) en þær hugmyndir sem komið hafa fram um t.d. heimildir fyrir lífeyrissjóðina til að fella niður skuldir myndu tæpast falla undir þá heimild.⁴

Spurningin um hugsanlegan bótarétt sjóðfélaga á hendur sjóðum sem skerða réttindi þeirra vegna tapreksturs er þekkt athugunarefni sem mikið hefur verið rætt og ritað um í íslenskrí lögfræði, þ.e.a.s. eignarréttarvernd lífeyrisréttinda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár og 1. gr. 1. viðauka við MSE.⁵

Lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum njóta, andstætt réttindum úr almannatryggingum, verndar 72. gr. stjórnarskrár. Um það má vísa til t.d. Hrd. 1998.2140, um stjórnarskrárvernd réttinda úr lífeyrissjóði sjómanna, og ýmissa álita umboðsmanns Alþingis auk þeirra dóma sem nefndir eru hér á eftir. Aðgreiningin byggir á því að réttindi í lífeyrissjóðum myndast á grundvelli fjárframlaga sjóðfélagans sjálfs og endurgjalds fyrir vinnu hans.

Það, að lífeyrisréttindi njóti eignarréttarverndar, þýðir hins vegar ekki að ekki megi breyta þeim. Af dómum má ráða að til að skerða lífeyrisréttindi, sem eru varin af 72. gr. stjórnarskrár, þarf lagaheimild, breytingin verður að byggja á málefnalegum ástæðum, vera almenn og gæta þarf jafnræðis milli sjóðfélaga.⁶

Það hve ríkar kröfur eru gerðar til lagaheimildar og ástæðna fyrir breytingunni ræðst að hluta til af því hvort réttindin eru orðin virk eða ekki. Þannig þarf skýrari lagaheimild

til að skerða virk réttindi en þau sem eru væntanleg. Þannig sagði berum orðum í Hrd. í máli nr. 101/2002: „Ljóst er að heimildir löggjafans eru þrengri til skerðingar lífeyrisréttinda sem eru orðin virk heldur en þeirra, sem eru væntanleg, þegar skerðingin tekur gildi.“⁷

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur einnig fjallað um eignarréttarvernd lífeyrisréttinda og m.a. komist að þeirri niðurstöðu í máli Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi að meðalhófsreglu hefði ekki verið gætt. Hæstiréttur hafði áður hafnað því að breytingarnar sem deilt var um væru ólögmatar og MDE taldi ekki ástæðu til að fjalla frekar um þá ákvörðun (Dómur MDE, mgr. 40). Hann byggði hins vegar á því að á Kjartan „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.“ (Dómur MDE, mgr. 45). Í reynd var talið að óhófleg byrði hefði verið lögð á fámennan hóp og að sú ákvörðun yrði ekki réttlætt með þeim sjónarmiðum sem stjórnvöld byggðu á, þótt réttmæt væru.

Réttarstaðan í þeim tilvikum sem hér eru til umræðu, þ.e.a.s. að sjóðunum sé heimilað að taka þátt í óarðbærum verkefnum og einhverjir þeirra geri það og tapi fé þannig að skerða þurfi réttindi, er þessi: Ákvörðunin sem veldur tapinu og ábyrgð á henni liggur hjá stjórn sjóðsins. Sjóðurinn sem slíkur gæti því ekki átt kröfu á ríkið vegna taps. Hins vegar gætu einstakir sjóðfélagar höfðað mál á hendur sjóðnum og látið reyna á það hvort skerðing lífeyrisréttinda þeirra af þessum sökum samrýmdist 72. gr. Þar myndi þá reyna á þau sjónarmið sem hér hefur verið lýst; hvort skerðing, sem getur verið skylt samkvæmt lsjl. að grípa til ef sjóður stendur illa fjárhagslega, sé gerð með lögum, almenn, byggð á málefnalegum forsendum og jafnræðis gætt. Í einhverjum tilvikum kynni einnig að vera látið reyna á persónulega ábyrgð stjórnarmanna.

Hér má að lokum geta þess, að ef heimildir sjóðsstjórna til að ákveða í samþykktum og með einstaka ákvörðunum að víkja frá arðsemiskröfum vegna annarra sjónarmiða væru festar í lög myndi það væntanlega styrkja sjónarmið um það að sjóðfélagar eigi í öllum tilvikum að kjósa sjóðsstjórnir, en það var meðal niðurstaðna úttektarskýrslu á lífeyrissjóðunum eftir hrun (Úttektarskýrsla, 23).

2.2.3 Kröfur um að lífeyrissjóðir taki þátt í óarðbærum verkefnum eða áætlunum

Ef til þess kæmi að gerðar yrðu kröfur af hálfu hins opinbera um það að lífeyrissjóðirnir tækju þátt í óarðbærum verkefnum eða áætlunum – t.d. um niðurfellingu hluta skulda – verður að telja að sjóðirnir, rétt eins og aðrir, gætu krafist bóta fyrir tap sem þeir verða fyrir af þeim sökum. Þetta sést m.a. af Hrd. 1984.594, en þar sagði í héraðsdómi sem var staðfestur í Hæstarétti með vísan til forsendna: „Það eru lífeyrissjóðirnir sjálfir sem slíkir, sem eru skattlagðir skv. lögnum, en ekki einstaklingar þeir sem í þeim eru.“ Það er því alveg skýrt og í samræmi við almennar reglur að lífeyrissjóðirnir sjálfir en ekki sjóðfélagarnir þyrftu að mótmæla slíkri aðgerð. Þá myndi tæpast reyna á eignarrétt einstakra sjóðfélaga því sjóðurinn myndi væntanlega krefjast bóta frá ríkinu og vera jafnsettur og áður og því ekki koma til skerðingar á rétti sjóðfélaga, sem gæti veitt þeim aðild að slíku máli.

Í dómnum frá 1984 og Hrd. 1988.1540 var deilt um skattlagningu lífeyrissjóða samkvæmt lögum nr. 97/1979, en þau kváðu á um það að lífeyrissjóðir skyldu „leggja fram 5% af bókfærðum iðgjaldatekjum sínum“ til greiðslu eftirlauna til aldraðra sem ekki nutu lífeyrisréttinda úr sjóðunum. Með hliðsjón af því að skatturinn þótti „álagður samkvæmt málefnalegum sjónarmiðum og [ná] jafnt til allra þeirra, sem starfa á sama eða svipuðum grundvelli, þ.e. lífeyrissjóðanna“ þótti löggjöfin samrýmast stjórnskrá en hvor aðili var látinn bera sinn kostnað af málinu. Hér var í raun um að ræða 5% „tekjuskatt“ á lífeyrissjóðina, sem var lagður á alla slíka, en ASÍ og VSÍ höfðu áður samið um þetta atriði. Það sem skiptir máli hér er að sú staðreynd að þetta þótti samrýmast eignarréttarákvæði stjórnskrár, þótt það ylli vafa eins og ráða má af ákvörðun um málskostnað, bendir til þess að mörk skattlagningar og eignaupptöku liggi á sama stað gagnvart lífeyrissjóðum og endranær (sjá Hrd. 1984.594 og Hrd. 1988.1540 auk t.d. dóma um stóreignaskatt, Hrd. 1986.706 og 1986.714). Hér er líklegt að hafi skipt máli að lífeyrissjóðakerfið var í bernsku – skatturinn var ætlaður til að leysa vanda sem menn sáu fyrir að væri tímabundinn því hann myndi leysast er stærri hluti aldraðra hefði greitt í lífeyrissjóð megnið af starfsævinni. Engu að síður var þarna um að ræða eignatilfærslu milli hópa – sem e.t.v. hefði verið eðlilegra að taka gegnum hefðbundinn skatt. Það var verið að greiða (að hluta til) eftirlaun þeirra sem þarna voru komnir á aldur með fé sem ella hefði safnast í lífeyrissjóði og aukið lífeyrisréttindi þeirra sem enn voru á vinnumarkaði.⁸

Hér má einnig minnst á jafnræðisákvæði 65. gr. stjórnskrár. Eins og áður var nefnt leiðir ábyrgð opinberra aðila á skuldbindingum lífeyrissjóða opinberra starfsmanna til þess að slæm afkoma þeirra bitnar ekki á réttindum sjóðfélaga eins og reyndin er með almennu lífeyrissjóðina. Þessi munur kynni hugsanlega að leiða til þess, að skattlagning á alla lífeyrissjóði sem hefur slík áhrif á sjóðina að skerða verði réttindi sjóðfélaga almennu sjóðanna kynni að fara í bága við 65. gr. stjórnskrár. Um þetta verður þó ekki fjallað frekar hér, enda spurning hvort skattlagning sem hefði slík áhrif væri ekki hvort sem er komin út yfir þau mörk sem heimil eru gagnvart 72. gr.

Niðurstaðan, hvað varðar hugsanlegar ákvarðanir um að skylda lífeyrissjóði til að nota fé sitt þannig að það lækki ekki kostnað þeirra (eins og vonin er með starfsendurhæfingarsjóðina) og þeir fái það ekki endurgreitt auk einhvers arðs er því þessi: Sé um skattlagningu að ræða sem stenst allar kröfur sem gera verður til slíkrar, þ.á.m. um jafnræði og er innan skynsamlegra marka er það í lagi eins og endranær. Væri lífeyrissjóður hins vegar skyldaður til að eyða fé án þess að fá það endurgreitt eða arð af því væri um eignaupptöku að ræða sem væri óheimil nema bætur kæmu fyrir skv. 72. gr. stjórnskrár. Þar sem sjóðurinn sjálfur myndi væntanlega láta reyna á heimild til slíkra aðgerða reynir ekki á rétt einstakra sjóðfélaga. Hér verður ekki rætt hvort þeir kynnu að eiga einhvern rétt ef svo ólíklega vildi til að sjóðurinn sjálfur sætti sig við slík ákvæði. Það vísast um það til umfjöllunarinnar að framan, um réttarstöðu sjóðfélaga ef stjórn ákveður að „láta“ lífeyrissjóðinn tapa fé.

2.3 Aðrar kröfur sem gerðar eru til lagasetningar

Á Íslandi eru gerðar meiri kröfur til lagasetningar en einungis þær að hún fari ekki gegn skráðum stjórnarskrárákvæðum (sjá m.a. Björgu Thorarensen 2003; Gauk Jörundsson 1992). Í dómaframkvæmd hefur þetta komið hvað skýrast fram í svokölluðum hnefaleikadómi, þar sem deilt var um lögmæti banns við hnefaleikum. Í dómnum sagði Hæstiréttur:

„Réttilega er á það bent í héraðsdómi að unnt sé að takmarka athafna-frelsi borgaranna og gera þeim að sæta ákveðnum almennum skilyrðum fyrir athöfnum sínum. Slíkar kvaðir skuli ákvarðaðar með lögum og hafa samfélagslegan tilgang, svo sem að vera til verndar heilsu eða siðgæði og samrýmast lýðræðislegum hefðum samfélagsins. Til þessara takmarkana þurfa því að liggja málefnaleg sjónarmið, en auk þess ber við setningu þeirra að virða jafnræði og stilla þeim í hóf að teknu tilliti til markmiðsins með þeim.“ (Hrd. 1999.1916, 1919).

Hér eru talin upp helstu skilyrði sem reglur þurfa að uppfylla til að geta lagt kvaðir á fólk, sbr. líka lögmætisregluna. Í fyrsta lagi þurfa boð eða bönn að vera í eða með heimild í lögum – önnur fyrirmæli stjórnvalda duga ekki til ein og sér. (Páll Hreinsson 2001, 401–402). Í öðru lagi þurfa þau að hafa samfélagslegan tilgang og samrýmast lýðræðislegum hefðum. Í þriðja lagi þurfa að liggja til grundvallar málefnaleg sjónarmið, það þarf að virða jafnræði og gæta meðalhófs.

Lífeyriskerfinu er ætlað „að tryggja sjóðfélögum sínum ellilífeyri til æviloka auk þess að verja þá og fjölskyldur þeirra fyrir tekjumissi vegna örorku (örorku- og barnalífeyrir) og andláts (maka- og barnalífeyrir)“ eins og segir á heimasíðu Landssamtaka lífeyrissjóða. Spurningin hér er sú, hvort einhverjar af þeim breytingum sem hér hafa verið ræddar (að skylda sjóðina til þátttöku í árðbærum verkefnum eða taka upp heimild eða skyldu til þátttöku í óárðbærum verkefnum) valdi því að lífeyrissjóðalögin⁹ uppfylli ekki lengur þau skilyrði sem þarna er lýst.

Því var lýst í tengslum við eignarréttinn að ef lífeyrissjóðunum yrði heimilað að nota fé í óárðbærar framkvæmdir eða verkefni yrði það alltaf ákvörðun og á ábyrgð stjórnar. Það má rökstyðja að ef löggjafinn veitti einstökum sjóðum heimild til að nota fé í annað en hagsmuni sjóðfélaga kippti það fótunum undan því að menn geti verið skyldaðir til að vera í einhverjum ákveðnum lífeyrissjóði og undan því kerfi að sjóðfélagar fái ekki að kjósa stjórnarmenn. Það er tiltölulega auðvelt að rökstyðja að það fari gegn jafnræði að skylda launamann A til að greiða til sjóðs þar sem stjórn hefur ákveðið að nota fjármuni sjóðsins þannig að lífeyrissjóði verða lítil meðan launamaður B getur (í samvinnu við aðra) skipt um stjórn í sínum lífeyrissjóði og fengið ákvörðun breytt. Punkturinn hér er ekki endilega sá að lsjl. myndu þar með fara að stangast á við stjórnarskrá (þó að þau myndu líklega gera það í einhverjum tilvikum á grundvelli eignarréttar, eins og áður var lýst) heldur að heimild til að nota fé í óárðbærar framkvæmdir eða verkefni myndi að öllum líkindum hafa í för með sér víðtækari breytingar á lífeyrissjóðakerfinu.

Kröfur um þátttöku lífeyrissjóða í arðbærum fjárfestingum valda vanda gagnvart sjóðunum sjálfum vegna þess að þær draga úr sjálfstæði þeirra og úr stjórnunarheimildum og ábyrgð stjórna sjóðanna. Hvað snertir sjóðfélagana, þá yrðu þeir ekki af réttindum vegna þessa.

Væru sjóðirnir skyldaðir til að taka þátt í óarðbærum fjárfestingum eða áætlunum hefðu lögin um skylduaðild að lífeyrissjóðum ekki lengur þann tilgang að tryggja mönnum lífeyrisréttindi heldur væru þau (a.m.k. að hluta) lög til að fjármagna tilteknar framkvæmdir eða aðgerðir. Spurningin er því hvort heimilt væri að breyta þannig eðli þeirra; að í stað þess að þau hafi þann eina tilgang að menn tryggi sér lífeyrisréttindi leggi þau einnig skatt á fólk. Um það vísast til eignarréttarins því eins og greindi hér að framan eru mörkin milli skatta og eignaupptöku þau sömu gagnvart lífeyrissjóðum og endranær. Samkvæmt fordæmum Hæstaréttar myndi t.d. 5% skattur á innborganir samrýmast stjórnarskrá, en veruleg skerðing á núverandi eignum sjóðanna gerði það væntanlega ekki og enn fremur verður öll skattlagning að vera almenn og gæta jafnræðis. Niðurstaðan er því sú að séu öll skilyrði lögmætrar skattlagningar til staðar, væri það í sjálfu sér ekki andstætt stjórnarskrá að breyta eðli lífeyrissjóðalaganna þannig að þau væru skattalög að hluta. Séu þau skilyrði ekki öll til staðar færi breytingin hins vegar í bága við 72. gr. stjórnarskrár.

3. Niðurstöður og áhrif á starfsemi lífeyrissjóðanna

Hér að framan hefur því verið lýst að 76. gr. stjórnarskrárinnar um lágmarksframbærslu hefur lítil sem engin áhrif á það hvaða afskipti löggjafanum er heimilt að hafa af lífeyrissjóðunum og nýtingu þeirra á fé. Þetta byggist á því að rétturinn til lágmarksframbærslu er alltaf tryggður með öðrum hætti en lífeyrissjóðum, einkum almannatryggingum.

Það eru einkum þrenns konar inngrip eða breytingar á reglum um lífeyrissjóði sem hafa komið til tals. Hvað snertir fyrstu tegundina, hugsanlega skyldu lífeyrissjóða til að taka þátt í samfélagsverkefnum sem skila ásættanlegum arði, þá liggur í augum uppi að þar reynir ekki á mögulega skerðingu á eignarrétti manna. Með slíkri breytingu væri vikið frá núverandi hugmyndum um sjálfstæði sjóðanna og ábyrgð stjórna þeirra. Það væri þannig grundvallarbreyting á núverandi kerfi en ylli ekki sérstökum vanda gagnvart stjórnskipuninni, svo framarlega sem breytingin yrði gerð með lögum.

Þá var skoðað hvernig það myndi horfa við ef lífeyrissjóðum væri heimilað (en ekki gert skylt) að taka þátt í verkefnum og áætlunum sem ekki skila þeim arði. Slík heimild myndi vekja upp erfiðar eignarréttarspurningar.

Í fyrsta lagi má velta því upp hvort Alþingi væri ekki í raun að veita sjóðunum eignarnámsheimild, vegna skylduaðildarinnar. Hafi sjóður sem maður er skyldugur að greiða til ákveðið að nýta fé í samfélagsverkefni sem ekki skilar arði fyrir sjóðfélagana, er í raun um eignaupptöku að ræða fyrir þann sem greiðir í sjóðinn án þess að eiga annars kost. Í öðru lagi kynni að reyna á spurningar sambærilegar þeim sem reyndi á í málinu um Landssamband smábátaeigenda, þ.e.a.s. um eignarrétt í tengslum við félagaafrelsi. Þetta tvennt leiðir til þess að sé skylduaðild að lífeyrissjóðum áfram við lýði má færa fyrir því sterk rök að lagaheimild fyrir sjóðina til að nýta fé í annað en að tryggja sjóðfélögum lífeyrisréttindi væri ósamrýmanleg stjórnarskrá.

Loks er nokkuð öruggt að væri slík heimild leidd í lög og ákvæði stjórn sjóðs að nýta hana myndu sjóðfélagar sem verða fyrir réttindaskerðingu vegna rýrnandi eigna sjóðsins eiga kröfu á hann á grundvelli eignarréttarverndar lífeyrisréttinda sinna. Um stjórnskipulega vernd lífeyrisréttinda sem eignarréttinda er til mikil dómaframkvæmd, þ.á m. margir dómar Hæstaréttar og dómur MDE í máli Kjartans Ásmundssonar auk fleiri mála. Í stórum dráttum felst í framkvæmdinni að til að skerða stjórnarskrárvarin lífeyrisréttindi þarf lagaheimild, breytingin verður að byggja á málefnalegum ástæðum, vera almenn og gæta þarf jafnræðis milli sjóðfélaga. Öll þessi framkvæmd byggði þó á tapi sjóðanna án þess að sjóðsstjórnir hefðu tekið ákvarðanir um að þeir skyldu tapa fé. Bein ákvörðun um slíkt myndi hafa einhver áhrif – væntanlega í átt að því að gera tilvikið líkara eignarnámi.

Heimild til að taka þátt í verkefnum sem ekki skila arði myndi því á grundvelli þess sem hér var sagt og á grundvelli jafnræðisreglu a.m.k. leiða til þess að ekki yrði unnt að skylda menn til að vera í ákveðnum lífeyrissjóði. Sömuleiðis yrðu sjóðfélagar, væri slík heimild í lögum, að kjósa stjórnarmenn. Og jafnvel þótt það væri tilfellið leikur mikill vafi á því hvort slík heimild og notkun hennar stæðist stjórnarskrá.

Þriðja hugsanlega tilvikið sem fjallað var um er ef þess væri krafist með lögum að lífeyrissjóðirnir tækju þátt í samfélagslegum verkefnum sem ekki skila þeim arði. Það er skemmst frá því að segja að nema uppfyllt séu skilyrði lögmætrar skattheimtu væri þá um að ræða eignaupptöku sem er óheimil samkvæmt stjórnarskrá og sjóðirnir sjálfir myndu væntanlega krefjast þess að slík lög yrðu höfð að engu.

Þegar lífeyrissjóðakerfinu var komið á var ekki fjallað mikið um grunnrök þess og markmið. Frumkvæðið – bæði í upphafi og að síðari lagasetningu – virðist og hafa verið hjá aðilum vinnumarkaðarins. Engu að síður er það ríkið sem kveður á um það að allir skuli greiða í lífeyrissjóð, bæði með því að láta kjarasamninga gilda um alla og með lagasetningu um það atriði. Ríkið ber því ábyrgð á því að þessi skylda sé byggð á málefnalegum forsendum, hafi samfélagslegan tilgang, jafnræðis sé gætt og að ekki sé farið gegn þeim réttindum sem borgurunum eru tryggð í stjórnarskrá. Þetta takmarkar það hve mikil afskipti er hægt að hafa af því hvernig lífeyrissjóðirnir fara með fé eins og lýst var hér að ofan.

Þau sjónarmið sem hér hefur verið lýst skipta hins vegar líka máli við stjórnun lífeyrissjóða. Það er auðvelt að setja sig í þau spor að stjórnarmenn, sem hafa mikið saman við ríkið að sælda bæði við samningaborðið og í öðrum stjórnnum, falli í þá gryfju að vilja styðja við brýn samfélagsleg málefni, einnig í störfum sínum sem stjórnarmenn í lífeyrissjóði. Eins og lýst var hafa hins vegar öll frávik frá því að lífeyrissjóðir eigi að miða að því einu að tryggja sjóðfélögum í viðkomandi sjóði sem best réttindi afleiðingar. Hér skiptir því máli að stjórnarmenn í lífeyrissjóðum einbeiti sér að réttindum sjóðfélaga og öðru ekki. Almennum samfélagslegum hagsbótum verða menn að vinna að með öðrum hætti. Hér má enn vísa í úttektarskýrsluna, þar sem sagði í samantekt að nefndin teldi: „að í lögnum sjálfum þurfi á skýran hátt að draga fram hlutverk lífeyrissjóða við varðveislu fjár sjóðfélaga og langtíma ávöxtun þess. Mikilvægi slíkra ákvæða felst í sífældri áminn-

ingu til stjórnenda lífeyrissjóða og annarra um að sjóðirnir séu að fara með fé annarra sem treysta á að það verði þeim til reiðu í framtíðinni.“ (Úttektarskýrsla, 20).

Aftanmálgreinar

- 1 Um núverandi arðbærnikröfur má benda á tilkynningu um nefnd sem fjármálaráðherra skipaði til að endurskoða lög um fjárfestingarkosti lífeyrissjóða: <http://www.ll.is/?i=2&o=1435>. Sjá líka <http://visir.is/lifeyriskerfi-a-traustum-grunni-/article/2011711309995> þar sem fram kemur sú skoðun Sigríðar Ingibjargar Ingadóttur að núverandi ávöxtunarkrafa sé of há.
- 2 Upphaflega var gert ráð fyrir því að 1. mgr. greinarinnar kvæði á um það að „allir, sem þess þurfa, skulu eiga rétt á aðstoð vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis og sambærilegra atvika eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.“ Sjá Alþt. A, 1994–95, 2072.
- 3 Um þetta þarf ekki að fjalla nánar hér, en vísa má t.d. í frumvarp um Lífeyrisréttindi almannatrygginga og félagslegan stuðning, sem lagt var fram á Alþingi í mars 2013. Sjá þskj. 1116, 636. mál á 141. lgj.þ. 2012-2013. <http://www.althingi.is/altext/141/s/1116.html>.
- 4 Sjá Hrd. 1965.424. Í dómnum sagði: „Almennir löggjafinn hefur þannig tvímælaausan, stjórnskipulegan rétt til að leggja á þjóðfélagsþegnana skatta og opinber gjöld eftir málefnalegum og reglubundnum sjónarmiðum og svo til, þá er sérstök efni eru til, að skattgilda tiltekna þjóðfélagshópa á eðlisrökréttan og málefnalegan hátt til sérstakra og jafnvel hvers konar almannabætur. Lögrök þau, sem þessi ákvæðisréttindi almenna löggjafans hvíla á, leiða og til þess, að löggjafa þessum sé rétt að leggja féggjald á tiltekna þjóðfélagshópa eftir eðlisrökréttum og málefnalegum sjónarmiðum til fullnægingar á þörfum þeirra þjóðfélagshópa, sem álögunum sæta.“
- 5 Fyrir yfirlit yfir sviðið, sjá Björgu Thorarensen 2008, 459–462 og Þóreyju S. Þórðardóttur 2011.
- 6 Um lagaheimild, sjá Hrd. 1999.4769 í máli Kjartans Ásmundssonar, þar sem sagði skýrt: „Lífeyrisréttur sá, sem áfrýjandi hafði áunnið sér samkvæmt lögum nr. 49/1974 naut verndar [eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar]. Þau réttindi urðu ekki af honum tekin nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við ofangreint stjórnarskrárákvæði.“ Um kröfuna um að skerðing byggji á málefnalegum sjónarmiðum, sjá Hrd. í máli nr. 101/2002 (Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga gegn Bergljótu Línal) og ofangreindan dóm Hrd. 1999.4769. Um kröfuna um að skerðing sé almenn, sjá Hrd. 1999.4769. Um jafnræðisröfuna, sjá Hrd. í máli nr. 340/1999, Hrd. 1998.2140 og Hrd. 1999.4769. Hér verður að geta sérstaklega um dóminn í máli nr. 340/1999, en þar taldi Hæstiréttur að ”skerðing allra óvirkra lífeyrisréttinda sjóðfélaga, svo sem hún birtist í áðurnefndri reglugerð er tók gildi 1. september 1994, hafi verið reist á almennum grundvelli og að jafnræðis milli sjóðfélaga hafi nægjanlega verið gætt. Þá voru hinar nýju reglur samþykktar af samtökum sjómanna og vinnuveitenda þeirra. Að virtu öllu því, sem að framan er rakið, verður fallist á með aðaláfrýjanda að skerðing lífeyrisréttinda gagnáfrýjanda hafi verið innan þeirra marka, sem 67. gr. stjórnarskrárinnar, nú 72. gr. hennar, setur því að unnt sé að skerða eignarréttindi manna án þess að bætur komi fyrir.” Hér verður það ekki rökstutt í smáatriðum (enda ekki hjálplegt fyrir yfirlit um sviðið) en ég er þeirrar skoðunar að þessi dómur sé rangur. Hæstiréttur gengur út frá því, að lífeyrisréttindi sjómannsins hafi verið stjórnarskrárvarin, en með lögum frá 1992 voru lífeyrisréttindi úr Lífeyrissjóði sjómanna mjög skert og þeirri stöðu við haldið með lögum 94/1994, sem ekki kváðu á um efnisreglur heldur vísuðu um þær til reglugerðar. Sjómaðurinn í málinu slasaðist eftir að síðarnefndu lögini tóku gildi (en Hæstiréttur hafði í öðru máli fjallað um tengsl þessara tveggja laga og staðhæft „að lög nr. 94/1994 voru ekki gild lagaheimild um breytingar á réttindum, sem sjóðfélagi hafði áunnið sér í gildistið eldri laga“). Reglugerðin, sem átti skv. lögunum frá 1994 að kveða á um efnisréttinn, var staðfest af fjármálaráðherra og samtökum launafólks og vinnuveitenda á sviðinu haustið 1994 en ekki birt með lögformlegum hætti. Engu að síður lét Hæstiréttur hana ráða úrslitum um réttarstöðu sjómannsins. Eins og áður segir gengur Hæstiréttur út frá því að réttindin hafi verið skert „með heimild í lögum nr. 94/1994“. Sú nálgun vekur upp stórar spurningar um það hvort meginreglur um skerðingu þurfi

- ekki að vera í lögum í stað þess að vísað sé um öll efnisatriði til reglugerðar. En jafnvel þó reynt sé að bjarga dómnum fyrir horn og líta svo á að réttindin hafi verið skert með lögnum frá 1992 og því hafi engar „nýjar“ skerðingar verið gerðar „með heimild í lögum nr. 94/1994“, þá er með ólíkindum að réttarstaða manna (þegar um er að ræða mikilvæg réttindi eins og framfærslu) sé látin ráðast af óbirtri reglugerð með þeim rökum að hún hafi verið samþykkt af samtökum sjómanna og vinnuveitenda þeirra. Það er ríkið sem skyldar menn til aðildar að lífeyrissjóðum – það einfaldlega verður að tryggja réttaröryggi manna í og gagnvart lífeyrissjóðum betur en þarna er gert og getur ekki samsamað einstaklinga og stéttarfélög sem þeir eru skyldaðir til aðildar að með þessum hætti.
- 7 Sjá líka Hrd. 1998.2140 og Hrd. 1999.4769 (virk réttindi) en svo Hrd. í máli nr. 340/1999 (óvirk réttindi). Öll málin snerust um Lífeyrissjóð sjómanna.
 - 8 Í Hrd. 1988.1540 hélt Lífeyrissjóður Tæknifræðingafélags Íslands því einnig fram, að skattfénu hefði verið ráðstafað öðruvísi en lögin gerðu ráð fyrir og að í raun væri um að ræða tilfærslu milli lífeyrissjóða. Ekki var tekið sérstaklega á þeirri málástaðu í dómnum en hann hafnaði því, eins og áður greinir, að löggjafinn hefði farið út fyrir stjórnskipuleg mörk sín með lagasetningunni. Telja verður að þetta hefði getað skipt máli um stjórnskipulegt gildi laganna, sbr. að það skiptir máli við mat á því hvenær brotið sé gegn 72. gr. stjkskr. hvort stofnað er til nýrra eignarheimilda til handa öðrum aðila.
 - 9 Hér er fyrst og fremst fjallað um lögin. Það er svo önnur spurning, og áhugaverð, hvort inngrip eins og þau sem hér er lýst kunni að vera inngrip í kjarasamninga um lífeyrismál, en heimildir til inngripa í þá eru takmarkaðar.

Heimildir

Alþingistiðindi

Björg Thorarensen (2003). „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, í Stefán Már Stefánsson o.fl. (ritstj.) *Ljögberg*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Björg Thorarensen (2008). *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Dómur MDE í máli Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi, (kæra nr. 60669/00), kveðinn upp 12. október 2004.

Gaukur Jörundsson (1992). „Meðalhófsreglan í stjórnsýslurétti og stjórnskipunarrétti“, í Páll Skúlason (ritstj.) *Afmálisrit - Gísur Bergsteinsson nínæður, 18. apríl 1992*. Reykjavík: Sleipnir.

Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir (2006). „Slysatryggingar almannatrygginga; Opinber réttur, einkaréttarleg sjónarmið“, í Pétur Kr. Hafstein o.fl. (ritstj.) *Guðrúnarbók – Guðrún Erlendsdóttir sjötug*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Heimasíða Landssamtaka lífeyrissjóða <http://gottadvita.is/?i=4>

Hæstaréttardómar

Ólafur Ísleifsson (2007). Skipan lífeyrismála á almennum vinnumarkaði, Stjórnsmál og stjórnsýsla 3(2) 65–102.

Páll Hreinsson (2001). Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, í Garðar Gíslason o.fl. (ritstj.) *Lindala – Sigurður Lindal sjötugur, 2. júlí 2001*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Samkomulag ASÍ og atvinnurekenda um stofnun almennra lífeyrissjóða, www.ll.is/files/bbhjhgbdj/Samkomulag_19_mai_1969.pdf

Úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins 2008 www.ll.is/files/00_2012_Uttektarskýrsla/Bindi_1.pdf

Þórey S. Þórðardóttir. Þróun löggjafar um eign okkar í lífeyrissjóðum, fyrirlestur frá 14. október 2011: www.ll.is/files/thorey_thordardottir_throun_loggjafar_um_lifeyrissjoi_vinafundur_i_horpu.pdf