



## Á L I T S G E R Ð

**Til:** Lífeyrissjóðs verzlunarmanna

**Frá:** LEX / Kristínu Edwald, Arnari Þór Stefánssyni, Stefáni Orra Ólafssyni, Hjalta Geir Erlendssyni og Sigmari Aroni Ómarssyni, lögmönnum

**Dags:** 23. september 2022

**Efni:** Breyting á samþykktum – lagaleg álitaefni

### I. Inngangur

1. Til LEX hefur leitað Lífeyrissjóður verzlunarmanna (LV) og falið lögmönnum stofunnar að veita álit sitt á því hvort fyrirbyggjandi breytingar á samþykktum sjóðsins samræmist lögum og réttarframkvæmd.
2. Þær breytingar á samþykktum LV sem hér eru til umfjöllunar varða aðlögun réttindakerfis A-deildar sameignardeildar sjóðsins að hækkandi lífaldri sem endurspeglast í nýjum dánar- og eftirlifendatöflum, sem fjármála- og efnahagsráðherra staðfesti í desember 2021. Samþykktabreytingarnar hafa eftirfarandi áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga LV:<sup>1</sup>
  - i. Nýjum réttindatöflum þar sem ávinnsla mánaðarlegs lífeyris lækkar en gert er ráð fyrir að sjóðfélagar lifi lengur og þeir fái því greiddan ellilífeyri í lengri tíma.
  - ii. Áunnin lífeyrisréttindi sjóðfélaga eru lækkuð, mest hjá yngstu sjóðfélögum og lækkunin er svo minni eftir því sem sjóðfélagar eru eldri. Lækkunin er minnst hjá sjóðfélögum sem eru 65 ára og eldri en sá hópur er kominn með rétt til töku ellilífeyris. Ástæðan fyrir þessum mun liggur í því mati að lífaldur yngri sjóðfélaga sé að hækka meir en þeirra sem eldri eru.
  - iii. Þá eru áunnin lífeyrisréttindi í sameignardeild lækkuð um 12%, að frátöldum barnalífeyri. Hækkunin leiðir af sterkri tryggingafræðilegri stöðu.
3. Um nákvæma útlistun á fyrirhuguðum samþykktabreytingum vísast til fyrirbyggjandi gagna en þar á meðal eru greinargerð sem lögð var fram á ársfundi LV 29. mars sl. sem og rökstuðningur og skýrsla frá Talnakönnun hf. þar sem inntak og tilgangur breytinganna er rakinn. Einnig liggja fyrir minnisblað og álitargerð frá Ólafi Gústafssyni lögmanni sem komst að þeirri niðurstöðu að breytingarnar standist íslensk lög, þar með talið eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt liggja fyrir athugasemdir Bjarna Guðmundssonar tryggingastærðfræðings og sjóðfélaga í LV sem hann kynnti á ársfundi LV 29. mars sl.
4. Stjórn LV samþykkti breytingarnar 3. mars sl. og þær voru jafnframt samþykktar á ársfundi sjóðsins 29. mars sl. Í kjölfarið sendi LV erindi til fjármála- og efnahagsráðuneytisins 5.

<sup>1</sup> Sjá bls. 7-8 í greinargerð með samþykktabreytingum sem var lögð fram á ársfundi LV 29. mars 2022.

apríl sl. og óskaði eftir því að ráðherra staðfesti breytingarnar eins og lög gera ráð fyrir. Er þar vísað til áskilnaðar í 28. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þess efnis að breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs öðlist ekki gildi fyrir en ráðherra hefur staðfest að þær fullnægi ákvæðum laganna og ákvæðum gildandi samþykktu fyrir lífeyrissjóðinn að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins.

5. Með vísan til framangreinds lagaákvæðis óskaði ráðuneytið eftir umsögn fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands (FME) um breytingarnar. Umsögn FME lá fyrir 27. júní sl. og ráðuneytið sendi hana til LV með bréfi 11. ágúst sl. Í umsögninni leggur FME til að ráðuneytið *staðfesti ekki* fyrirhugaðar breytingar á samþykktum lífeyrissjóðsins. Niðurstaðan virðist grundvallast á því að FME telji að lagaskilyrði séu að svo stöddu ekki fyrir hendi til breytinganna annars vegar og hins vegar að hún standist ekki sjónarmið um meðalhóf. Nánar tiltekið segir í þriðju efnisgrein niðurlagsorða í umsögn FME:

„[...] Að mati fjármálaeftirlitsins kallar fjárhagsstaða lífeyrissjóðsins ekki á skerðingu áunninna lífeyrisréttinda sjóðfélaga og verður því ekki talin lagaheimild fyrir þeirri aðgerð. Þá telur fjármálaeftirlitið jafnframt að fyrirhuguð skerðing sé slík, að hún geti ekki talist samræmast sjónarmiðum um meðalhóf. Skerðing sjóðsins standist því hvorki 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar né 1. gr. 1. viðauka við MSE.“

6. Að svo komnu máli er beðið eftir því að fjármálaráðherra taki ákvörðun um að staðfesta eða synja breytingunum. Með hliðsjón af neikvæðri umsögn FME má ætla að ráðherra þurfi að rökstyðja sérstaklega ef hann samþykkir samþykktabreytingarnar.
7. Í þessari álitserð verður fjallað um fyrirbyggjandi breytingar með hliðsjón af þeim lagalegu álitafnum sem um þær gilda. Að beiðni LV verður sjónum einkum beint að þeim þáttum er varða áunnin réttindi, þ.e. liði i. og ii. hér að framan. Eins og gefur að skilja hafa höfundar þó ekki sérþekkingu til að leggja mat á tryggingastærðfræðilegar forsendur sem liggja til grundvallar.

## II.

### Eignarréttarleg vernd lífeyrisréttinda

#### 1. Um hugtakanotkun

8. Í álitni FME er talað um *skerðingu* áunninna lífeyrisréttinda. LV virðist þó ekki líta svo á að um skerðingu sé að ræða, í hefðbundnum skilningi, heldur aðra skiptingu greiðslna en nú tíðkast sem dreifast á lengri tíma en áður. Réttindin séu engu að síður óskert. Í stuttu máli eru málsrök LV þau að sjóðfélagi muni eiga jafn verðmæt réttindi og áður en réttindin þurfi hins vegar að endast lengur enda sé reiknað með því að þeir sem síðar fæðast lifi lengri ævi en þeir sem á undan komu. Færð hafa verið sterk rök fyrir því að ekki sé um skerðingu að ræða og má þar til hliðsjónar nefna sjónarmið í 7. tölul. á bls. 3 í minnisblaði Talnakönnunar hf. frá 7. september sl. þar sem vísað er til þess að ekki sé talað um hækkun eða skerðingu lífeyrisréttinda þegar sjóðfélagi frestar töku lífeyris eða velur snemmtöku. Eins og Talnakönnun hf. bendir á dytti engum í hug að í fyrra tilvikinu felist hækkun réttinda eða skerðing þeirra í því síðara. Greiðslunum sé einfaldlega dreift á lengri eða skemmri tíma en áður. Að mati Talnakönnunar hf. ættu sömu sjónarmið að gilda um mótvægisaðgerðir sjóðsins sem birtast í hinum breyttu samþykktum.

9. Í öllu falli er þó um að ræða lækkun á mánaðarlegum greiðslum til sjóðfélaga eftir að þeir hefja töku ellilífeyris. Að því sögðu telur LEX eðlilegt að fara yfir þau skilyrði sem gilda um skerðingu lífeyrisréttinda, hvort sem um eiginlega skerðingu er að ræða eða ekki. Mikilvægt er að heimfæra breytingarnar á þau skilyrði, m.a. vegna fyrirliggjandi afstöðu FME. Hér verður að hafa í huga að það felur ekki sjálfkrafa í sér brot á stjórnarskrá þó svo að lífeyrisréttindi séu skert. Mestu máli skiptir hvort skerðingin sé innan þess ramma sem lög og réttarframkvæmd heimila eins og hér verður nánar fjallað um.
10. Annað sem vert er að nefna strax í upphafi er að í umsögn FME er oftast en einu sinni talað um endurákvörðun lífeyrisréttinda sem LV er sagður hafa „lofað“ sjóðfélögum á grundvelli samþykktu sjóðsins. Vissulega má segja að lífeyrissjóðir lofi að greiða sjóðfélögum lífeyri. Hins vegar getur slíkt loforð ekki varðað tiltekna fjárhæð þar sem endanleg fjárhæð sem kemur til greiðslu til sjóðfélaga er háð ýmsum fyrirvörum og getur tekið breytingum, m.a. vegna krafna sem leiða af lögum. Þá verður ekki betur séð en að LV geti þessara fyrirvara í birtum áætlunum, s.s. á vefsíðu sinni og öðrum gögnum sem hafa að geyma áætlanir sjóðsins um áunnin lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Hvað þetta varðar má taka undir þau sjónarmið sem birtast í minnisblaði Talnakönnunar hf. frá 7. september sl., þar sem segir m.a. að lífeyrissjóðir geti í raun aðeins sett fram væntingar um lífeyri eins og fjölmörg dæmi sanni en ekki sé hægt að tala um loforð í þessu samhengi.

## 2. Lífeyrisréttindi eru eign

11. Lífeyrisréttindi, sem myndast hafa í lífeyrissjóðum vegna framlaga vinnuveitanda og launþega samkvæmt lögum og reglum þar um, njóta verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem er svohljóðandi:

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

12. Eignarrétturinn nýtur einnig samsvarandi verndar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur lagagildi á Íslandi sbr. lög nr. 62/1994.<sup>2</sup>

„Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almennings þjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.“

13. Í *Hrd. 1998, bls. 2140* staðfesti Hæstiréttur að skerðing á virkum lífeyrisréttindum hjá Lífeyrissjóði sjómanna gæti ekki stuðst við reglugerð og yrðu slík réttindi ekki tekin af nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðing virkra lífeyrisréttinda með reglugerð var því talin ólögumæt og viðurkenndur var réttur sjóðfélaga til óskerts lífeyris.<sup>3</sup> Fleiri dómur hafa fallið í Hæstarétti sem staðfesta með ótvíræðum hætti þann skilning að lífeyrisréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Viðtekið er að túlka eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar til samræmis við eignarréttarákvæði mannréttindasáttmálans og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

<sup>3</sup> Sbr. einnig Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* (2019), bls. 487 og 517.

<sup>4</sup> Sbr. t.d. *Hrd. 2000, bls. 1252 (1999/340)* og *Hrd. 1999, bls. 4769 (195/1999)*. Sjá einnig Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur I* (2020), bls. 248-249.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur jafnframt slegið því föstu að framlög í lífeyrissjóð geti við vissar aðstæður myndað eignarrétt, og sá háttur sem hafður er á greiðslum úr sjóðnum kunni að hafa áhrif á þann rétt.<sup>5</sup> Á hinn bóginn hefur mannréttindadómstóllinn ekki skýrt ákvæðið þannig að það tryggi rétt einstaklings til ákveðinnar upphæðar.<sup>6</sup>

14. Við mat á lögmæti skerðingar á lífeyrisréttindum kemur þar af leiðandi einkum til skoðunar hvert svigrúm löggjafans er til takmörkunar eignarréttindanna annars vegar og hins vegar hvort skilyrði til slíkra takmarkana séu uppfyllt.
15. Af dómafrankvæmd verður meðal annars á ráðið að munur er á þeim kröfum sem gerðar eru til skerðingarinnar eftir því hvort um sé að ræða *virka* réttindi eða ekki, þ.e. hvort sjóðfélagi hefur hafið töku lífeyris eða hvort hann sé t.d. enn á vinnumarkaði. **Dómstólar virðast m.ö.o. gera meiri kröfur við skerðingu á virkum réttindum en óvirkum.** Í *Hrd. 2000, bls. 1252 (340/1999)* var talið að skerðing lífeyrisréttinda væri innan þeirra marka sem eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar setur. Í forsendum Hæstaréttar var sérstaklega tiltekið að um *óvirk* réttindi hafi verið að ræða og því væri aðstaðan önnur en til dæmis í áðurnefndum *Hrd. 1998, bls. 2140*.<sup>7</sup>

Í *Hrd. 2000, bls. 1252 (óvirk réttindi)* segir m.a.: „Við úrlausn málsins verður ekki komist hjá að líta til þess að lífeyrisréttindi gagnáfrýjanda voru ekki orðin virk þegar þau voru skert með heimild í lögum nr. 94/1994. Að því leyti er aðstaða gagnáfrýjanda önnur en þeirra sjóðfélaga í aðaláfrýjanda, sem áður hafa lagt ágreining sinn við hann undir dómstóla vegna skerðingar á lífeyri þeirra, sbr. dóma Hæstaréttar í dómasafni 1998, bls. 2140, og 9. desember 1999 í máli nr. 195/1999. Skiptir þá máli að heimild löggjafans er mun þrengri til að skerða virk lífeyrisréttindi en þau, sem einungis eru væntanleg þegar skerðingin öðlast gildi.“

16. Jafnvel þó svo virk réttindi njóti meiri verndar hefur Hæstiréttur fallist á að skerðing slíkra réttinda geti í einhverjum tilvikum samræmst 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í *Hrd. 195/1999 (Kjartan Ásmundsson)* kom t.a.m. til skoðunar hvort breytingar á lögum um Lífeyrissjóð sjómanna, sem urðu til þess að réttur Kjartans Ásmundssonar til örorkulífeyris sem hann hafði notið í um 20 ár féll niður, stæðust kröfur stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur taldi skerðinguna byggða á skýlausri lagaheimild auk þess sem skerðingin hefði verið almenn þar sem hún tók á sambærilegan hátt til allra, sem nutu eða gátu notið örorkulífeyris. Jafnræðis hefði því verið gætt um þá sem sambærilegir gátu talist.

<sup>5</sup> Sjá t.d. mgr. 39 í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi, nr. 60669/00*, þar sem vísað er til fyrri fordæma réttarins og forvera hans í málum *Bellet, Huertas og Vialatte gegn Frakklandi (ákvörðun)*, nr. 40832/98, 40833/98 og 40906/98, 27. apríl 1999, og *Skorkiewicz gegn Póllandi (ákvörðun)* nr. 39860/98.

<sup>6</sup> Sjá hér t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu* frá 25. október 2012, mál nr. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 og 2041/05. Í dómnum segir í 84. mgr. „*The principles which apply generally in cases under Article 1 of Protocol No. 1 are equally relevant when it comes to pensions [...]. Thus, that provision does not guarantee the right to acquire property [...]. Nor does it guarantee, as such, any right to a pension of a particular amount [...].*“ Vefslóð: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107157%22%5D%7D> Þó verður að gera þann fyrirvara að lífeyriskerfi ríkja eru mismunandi og því kann samanburður við erlenda frankvæmd að reynast örðugur.

<sup>7</sup> Rétt að er að taka fram að í forsendum Hæstaréttar í *Hrd. 2000, bls. 1252 (óvirk réttindi)* er einnig vísað til þess að fjárhagsstaða lífeyrissjóðsins hefði verið afar bágborin og svo mjög að það stefndi í greiðsluþrot að óbreyttu. Þar af leiðandi hafi stjórn sjóðsins verið skylt að gera ráðstafanir til að rétta fjárhag hans af.

17. Niðurstaðan í *Hrd. 195/1999* var kærð til Mannréttindadómstóls Evrópu sem komst að annarri niðurstöðu en Hæstiréttur og dæmdi Kjartani Ásmundssyni bætur vegna skerðingarinnar sem talin var brjóta gegn áðurnefndri 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. *dóm í máli Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi, nr. 60669/00*, sem kveðinn var upp í Strassborg 12. október 2004. Mannréttindadómstóllinn féllst á með íslenska ríkinu að takmarkanir væru reistar á hlutlægum viðmiðunum um nýjar forsendur fyrir greiðslu lífeyris. Á hinn bóginn taldi dómstóllinn að á kæranda hefði verið lögð óhóflega íþyngjandi byrði sem þrátt fyrir hið mikla svigrúm, sem játa beri ríkinu á sviði félagsmálalöggjafar, yrði ekki réttlætt með þeim réttmætu sjónarmiðum sem stjórnvöld treystu á. Athygli vekur að dómstóllinn tiltekur sérstaklega að niðurstaðan hefði líklegast verið önnur ef réttindi kæranda hefðu ekki verið tekin af honum að öllu leyti, sbr. eftirfarandi orðalag í mgr. 45 í dómi Mannréttindadómstólsins:

„Öðru máli hefði gegnt hefði kærandi verið látinn sæta sanngjörnum og samræmdum frádrætti í stað algerrar sviptingar á rétti sínum.“<sup>8</sup>

18. Niðurstöður Mannréttindadómstóls Evrópu í sambærilegum málum virðast byggðar á svipuðum sjónarmiðum, þ.e. inngrip í eignarréttarlega varin lífeyrisréttindi skal byggjast á lagaheimild, það þarf að stefna að lögmætu markmiði – en í þeim efnum hafa aðildarríki ríkt svigrúm til mats – auk þess sem gæta þarf meðalhófs og ekki má leggja einstaklingsbundnar og óhóflegar byrðar á viðkomandi aðila.<sup>9</sup>

19. Með hliðsjón af dómi mannréttindadómstólsins í máli Kjartans Ásmundssonar dregur Björg Thorarensen þá ályktun, í riti sínu *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* (2019), að gera verði strangar kröfur til skerðingar á virku lífeyrisréttindum. Sú ályktun verði a.m.k. dregin að svipting bóta að fullu sé líkleg til að vera andstæð 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, jafnvel þó svo byggt sé á almennum og hlutlægum reglum, en einhver skerðing fáist þó staðist. Í því sambandi beri að líta til þess hversu þungvæg rök liggja að baki skerðingu og einnig hvort unnt væri að ná sama markmiði með vægari aðgerðum.<sup>10</sup> Í riti sínu vísar Björg einnig til eftirfarandi dóma Hæstaréttar þar sem ekki var fallist á að skerðing lífeyrisréttinda hefði brotið gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar: *Hrd. 249/2000* og *250/2000 (Lífeyrissjóður bankamanna)* sem og *Hrd. 101/2002 (Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga)*.

### 3. Skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi ef skerða á lífeyrisréttindi

20. Eins og fram hefur komið verða lífeyrisréttindi ekki skert eða takmörkuð með lögmætum hætti nema uppfyllt séu þau skilyrði sem fram koma í eignarréttarákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu eins og ákvæðin hafa verið túlkuð af dómstólum. Að því sögðu verður skerðingin að eiga sér viðhlítandi lagastoð, hún verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum auk þess sem gæta verður jafnræðis og meðalhófs í lagalegu

<sup>8</sup> Mál Kjartans Ásmundssonar gegn Íslandi, nr. 60669, mgr. 45. Dómurinn er aðgengilegur í íslenskri þýðingu hér: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Utgafa/domur\\_kjartan\\_asmunds.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Utgafa/domur_kjartan_asmunds.pdf)

<sup>9</sup> Sbr. t.d. mál *Stefanetti o.fl. gegn Ítalíu* nr. 21838/10; *Moskal gegn Póllandi*, mál nr. 10373/05; *Arras o.fl. gegn Ítalíu*, mál nr. 17972/07; *Da Conceição Mateus gegn Portúgal*, mál nr. 62235/12 og *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu*, mál nr. 2033/04.

<sup>10</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* (2019), bls. 524.

tilliti. Jafnframt verður sú ályktun dregin af dómaframkvæmd að svigrúm til skerðinga sé minna þegar um virk réttindi er að ræða heldur en í tilviki óvirkra réttinda.

### 3.1. Lagaheimild

21. Í umsögn FME segir, réttilega, að ekki sé tilgreint í lögum nr. 129/1997 í *hvaða tilvikum* áunnin réttindi sjóðfélaga í lífeyrissjóðum kunni að vera skert. FME vísar þó til 2. mgr. 39. gr. lagaanna, þar sem kveðið er á um *skyldu* lífeyrissjóðs til að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum í því skyni að bregðast við slæmri fjárhagsstöðu. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Leiði tryggingafræðileg athugun skv. 24. gr. í ljós að meira en 10% munur er á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga skv. 1. mgr. er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sjóðsins. Sama gildir ef munur samkvæmt tryggingafræðilegum athugunum á milli eignarliða og lífeyrisskuldbindinga hefur haldist meiri en 5% samfellt í fimm ár.“

22. Framangreint ákvæði gildir almennt um skuldbindingar lífeyrissjóða, hvort heldur sem um er að ræða lífeyri vegna elli, örorku eða andláts. Í almennum athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 129/1997, segir m.a. að ráðstafanir þær sem 2. mgr. 39. gr. kveður á um geti leitt „*annars vegar til skerðingar á lífeyrisréttindum og hækkunar iðgjalds eða hins vegar til aukningar á lífeyris réttindum og lækkunar iðgjalds, allt eftir því hvað segir í samþykktum og hvernig sjóðurinn stendur.*“<sup>11</sup> Á þessum grundvelli virðist FME álykta að lífeyrissjóðum sé veitt „*ákveðið svigrúm*“ þegar kemur að því að ákveða hvort og þá hvernig skerðing lífeyrisréttinda kunni að vera framkvæmd.<sup>12</sup> Ekki verður þó betur séð en að FME álykti sem svo að þetta svigrúm lífeyrissjóðanna sé eingöngu til staðar þegar skilyrði skv. 2. mgr. 39. gr. eru fyrir hendi, þ.e. þegar fjárhagsstaða sjóðanna krefjast þess samkvæmt niðurstöðu tryggingafræðilegrar athugunar. Þetta sést t.a.m. í umfjöllun á bls. 8 í umsögn FME. Þannig virðist FME gagnáykta frá ákvæðinu á þá leið að óheimilt sé að skerða áunnin lífeyrisréttindi við aðrar aðstæður en fjallað er um í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997.

23. Ef lítið er til dómaframkvæmdar Hæstaréttar í málum er varða heimildir lífeyrissjóða til að skerða áunnin réttindi sjóðfélaga virðist sem sú afstaða sem birtist í umsögn FME sé umtalsvert strangari en dómafordæmi Hæstaréttar gefa tilefni til og að ekki sé hægt að gagnáykta með framangreindum hætti frá ákvæði 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997. Er því rétt að fara hér yfir tvo grundvallardóma sem fallið hafa í Hæstarétti og varða lífeyrisréttindi skv. lögum nr. 129/1997.

24. Í *Hrd. 665/2008 (Gildi)* kom til skoðunar hvort Gildi lífeyrissjóði hefði verið heimilt að skerða greiðslur örorkulífeyris til sjóðfélaga vegna tekna sem hann naut frá almannatryggingum með vísan til ákvæðis í samþykktum sjóðsins. Umræddur sjóðfélagi bar því við að lífeyrisrétturinn væri eign sem nyti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og sá réttur hefði verið virkur fyrir um aldarfjórðungi. Jafnframt var byggt á því að skerðingin bryti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og rétti til félagslegrar aðstoðar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem hann hefði á löngum tíma öðlast réttmætar væntingar til

<sup>11</sup> Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þskj. 294, 249. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/122/s/0294.html>

<sup>12</sup> Sjá bls. 7 í umsögn FME, undir fyrirsögninni „*Skerðing áunninna réttinda yngri sjóðfélaga*“.

þess að greiðslur yrðu með óbreyttu fyrirkomulagi.<sup>13</sup> Meirihluti Hæstaréttar hafnaði kröfum sjóðfélagans og sýknaði lífeyrissjóðinn. Í forsendum réttarins kemur m.a. fram að lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, veittu lífeyrissjóðum „*verulegt svigrúm til að ákveða greiðslu lífeyris í samræmi við fjárhag og horfur til framtíðar og að bregðast við aðstæðum hverju sinni með því eftir atvikum að auka eða skerða greiðslur til lífeyrisþega.*“ Enn fremur segir í dómi Hæstaréttar, orðrétt:

„Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 129/1997 skulu samþykktir lífeyrissjóðs við það miðaðar að hann geti staðið við skuldbindingar sínar. Við ákvörðun um efni þeirra verður ekki einungis horft til greiðslugetu sjóðs til skamms tíma, heldur einnig til framtíðar og að sjóður geti þar með staðið við skuldbindingar sínar gagnvart þeim, sem enn hafa ekki hafið töku lífeyris. Sú breyting á samþykktum áfrýjanda, sem um ræðir í málinu, fól í sér viðbrögð hans við verulega auknum útgjöldum vegna örorkulífeyristrygginga. Helsta markmiðið var að lækka útgjöld og það var gert með því að takmarka greiðslur miðað við það að tekjur sjóðfélaga, sem beinlínis komu til vegna örorku, yrðu ekki hærri en framreiknaðar atvinnutekjur fyrir orkutap hefðu orðið. Þetta átti við um stefndu, en svo sem áður er fram komið hafði hún fyrir 1. nóvember 2007 samanlagt hærri tekjur frá áfrýjanda og úr almannatryggingum vegna örorku sinnar en nam framreiknuðum atvinnutekjum hennar. Málefnalegar ástæður bjuggu þannig að baki þeim breytingum á samþykktunum, sem hér um ræðir. Heimild til slíkrar takmörkunar á greiðslu örorkulífeyris fólst í 1. mgr., sbr. 6. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 og í grein 12.3. í samþykktum áfrýjanda.“ (áherslur LEX.)

25. Sérstaka athygli vekur að um lagaheimild fyrir skerðingunni vísar Hæstiréttur til 1. mgr. 27. gr. og 1. mgr., sbr. 6. mgr. 15. gr. (nú 7. mgr.) laga nr. 129/1997, auk ákvæða í samþykktum áfrýjanda. Hin tilvitnuðu lagaákvæði eru svohljóðandi:

**1. mgr. 27. gr. laga nr. 129/1997**

„Samþykktir lífeyrissjóðs skulu við það miðaðar að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar.“

**1. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997**

„Sjóðfélagi á rétt á örorkulífeyri ef hann verður fyrir orkutapi sem metið er 50% eða meira, hefur greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár og orðið fyrir tekjuskerðingu af völdum orkutapsins.“

**7. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 (áður 6. mgr.)**

„Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.“

26. Að þessu virtu taldi Hæstiréttur að Gildi lífeyrissjóði hafi verið heimilt að lögum að takmarka greiðslur til örorkulífeyrisþega þó svo áskilnaður um ráðstafanir samkvæmt 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997 væri ekki fyrir hendi. Rétt er þó að ítreka að lífeyrissjóðir hafa þó vitanlega ekki frjálssar hendur við slíkar ákvarðanir enda verða takmarkanir á eignarréttindum ávallt að vera málefnalegar og standast kröfur stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans um meðalhóf og jafnræði en Hæstiréttur taldi þau skilyrði einnig vera fyrir hendi í framangreindu máli.

27. Hæstiréttur komst að sambærilegri niðurstöðu 22. febrúar 2018 í *Hrd. 177/2017 (Lífeyrissjóður verzlunarmanna)*. Þar deildu aðilar um hvort LV hefði verið heimilt að lögum

---

<sup>13</sup> Í dómi Hæstaréttar var ekki fjallað sérstaklega um 76. gr. stjórnarskrárinnar og aðeins lítillega um 65. gr.

að greiða sjóðfélaga örorkulífeyri tvö ár aftur í tímann frá því að umsókn hans barst sjóðnum í stað þess að greiða honum lífeyrinn frá fyrra tímamarki eins og sjóðfélaginn gerði kröfu um í málinu. Rétt eins og í framangreindum *Hrd. 665/2008* taldi Hæstiréttur að játa yrði lífeyrissjóðum *verulegt svigrúm* til að setja reglur um *frekari skilyrði* fyrir greiðslu örorkulífeyris en mælt væri fyrir um í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 7. mgr. 15. gr. og 8. tölulið 2. mgr. 27. gr. þeirra, að því tilskildu að slík skilyrði væru málefnaleg og jafnræðis gætt gagnvart sjóðfélögum. Síðarnefnda ákvæðið sem vísað er til í dómi Hæstaréttar felur í sér að í samþykktum lífeyrissjóða skuli m.a. kveðið á um:

**8. tölul. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 129/1997**

„Réttindi sjóðfélaga eða aðstandenda þeirra til lífeyris, hvernig útreikningi þessara réttinda skuli háttað og hver séu nánari skilyrði lífeyrisréttar. Þá skal og kveðið á um framkvæmd lífeyrisgreiðslna.“

28. Niðurstaða Hæstaréttar í *Hrd. 177/2017* var að sú regla, sem væri að finna í samþykktum LV þar sem kveðið væri á um að örorkulífeyri skyldi ekki greiða lengur aftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst honum, styddist við málefnaleg rök og þar væri jafnframt gætt meðalhófs gagnvart sjóðfélögum án þess að þeim væri mismunað. Var því talið að reglan hefði fullnægjandi lagastoð.

29. Þó svo framangreindir dómar Hæstaréttar, í málum 665/2008 og 177/2017, varði skerðingu örorkulífeyris telur LEX að færa megi fullgild rök fyrir því að sambærileg sjónarmið um lagaheimildir gildi fyrir skerðingu ellilífeyris. Byggist sú afstaða í fyrsta lagi á því að ákvæði 27. gr. laga nr. 129/1997 gilda almennt um starfsemi lífeyrissjóða, án tillits til tegundar lífeyris. Í öðru lagi eiga ákvæði 1. og 7. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 um *örorkulífeyri*, sem Hæstiréttur vísar til, sér samsvörun að því er varðar *ellilífeyri* í ákvæðum 1. mgr. og öðrum málslíð 2. mgr. 14. gr. laganna. Síðarnefndu ákvæðin eru svofelld:

**1. mgr. 14. gr. laga nr. 129/1997**

„Lífeyrissjóður skal hefja útborgun ellilífeyris samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri. Lífeyrissjóði er heimilt að gefa sjóðfélögum kost á að fresta eða flýta töku lífeyris enda hefjist taka lífeyris ekki fyrr en sjóðfélagi verður 60 ára. Í samþykktum skal kveðið á um hvernig frestun eða flýting lífeyristöku hefur áhrif á fjárhæð lífeyris.“

**2. mgr. 14. gr. laga nr. 129/1997**

„Ellilífeyrir skal borgaður út mánaðarlega með jöfnum greiðslum til æviloka. Mánaðarlegur lífeyrir skal verðtryggður og breytast til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs. Nánar skal kveðið á um fjárhæð ellilífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans í samþykktum.“ (áhersla LEX.)

30. Að teknu tilliti til réttarframkvæmdar er það mat LEX að LV hafi mun meira svigrúm innan ramma laganna til að gera breytingar á samþykktum sem hafi áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga heldur en FME virðist telja í umsögn sinni. Verður í því sambandi einnig að líta til þess að í framangreindum dómum Hæstaréttar var um að ræða skerðingu á virkum lífeyrisréttindum en þær breytingar sem hér eru til skoðunar varða fyrst og fremst breytingu á áunnum réttindum sjóðfélaga sem enn eru ekki komnir á lífeyrisaldur. Þar að auki gera breytingarnar alls ekki ráð fyrir því að neinir sjóðfélagar verði að öllu leyti sviptir rétti sínum til lífeyris. **Því má segja að umsögn FME sé ekki að öllu leyti í samræmi við réttarframkvæmd Hæstaréttar.**



31. Athygli vekur að afstaða FME virðist eiga sér nokkra hliðstæðu í *sératkvæði Viðars Mús Matthíassonar* hæstaréttardómara sem var ósammála meirihluta réttarins í *Hrd. 665/2008 (Gildi)*, sem fjallað er um hér að framan. Viðar Mús var sammála héraðsdómi, sem hafði dæmt sjóðfélaganum í vil, og taldi að Gildi lífeyrissjóður hefði þurft að sýna fram á að breytingar á samþykktum lífeyrissjóðsins og ákvörðun í framhaldinu um skerðingu á greiðslu örorkulífeyris til viðkomandi sjóðfélaga hefði verið *nauðsynleg vegna fjárhags sjóðsins* og að með þeim hafi hann ekki gengið lengra en nauðsyn krafði til að bæta úr fjárhagsstöðunni þannig að hann gæti staðið við skuldbindingar sínar. Viðar Mús nefnir einnig að fjárhagur lífeyrissjóðsins hafi styrkst á þeim tíma sem umrædd breyting hafði verið gerð á samþykktum þannig að sjóðurinn var að hans mati í stakk búinn til að inna af hendi lífeyrisgreiðslur. Nefndi hann sérstaklega bættu stöðu vegna hækkunar lágmarksiðgjalda, tiltekna aðgerðir ríkisstjórnarinnar á þeim tíma til jöfnunar greiðslubyrði lífeyrissjóða sem og veruleg umskipti til hins betra í ávöxtun fjármuna lífeyrissjóðanna. Með öðrum orðum taldi Viðar Mús að fjárhagsstaða sjóðsins væri það sterk að ekki væri hægt að réttlæta takmarkanirnar.
32. Í sératkvæði Viðars Mús segir jafnframt að Gildi hafi hvorki lagt fram tryggingafræðilegar úttektir til að sýna fram á nauðsyn þeirra breytinga, sem sjóðurinn tilkynnti viðkomandi sjóðfélaga (stefndu), né um það hvaða áhrif þær breytingar höfðu á getu sjóðsins til að greiða lífeyri og standa ella við skuldbindingar sínar. Ekkert hafi heldur legið fyrir um það, hvort aðrar og vægari leiðir hefðu verið færar. Einnig leit Viðar Mús til þess að skerðing á fjárhæð örorkulífeyris til sjóðfélagans hefði verið meiri en 60%. Niðurstaða hans var því sú að Gildi hefði ekki sýnt fram á að skilyrði hefðu verið fyrir hendi til að ákveða og framkvæma hinar umdeildu breytingar á greiðslu örorkulífeyris til umrædds sjóðfélaga.
33. Rétt er að taka fram að sératkvæðið hefur ekkert réttarheimildalegt gildi og því geta FME eða önnur stjórnvöld ekki byggt afstöðu sína á þeirri niðurstöðu sem þar birtist. Þvert á móti má segja að niðurstaða Hæstaréttar í málinu standi sterkum fótum þar sem afstaða þeirra fjögurra hæstaréttardómara sem mynduðu meirihluta í málinu fólst í reynd í því að hafna þeim sjónarmiðum sem Viðar Mús og héraðsdómur lögðu til grundvallar. Þar að auki var fordæmi Hæstaréttar staðfest með *Hrd. 177/2017 (Lífeyrissjóður verzlunarmanna)* og engar lagabreytingar hafa orðið til þess að líta beri öðruvísi á þessi viðfangsefni. Því endurspeglar *Hrd. 665/2008* og *Hrd. 177/2017* ótvírætt gildandi rétt hér á landi um heimildir lífeyrissjóða til að kveða á um skerðingu í samþykktum sínum. Þótt örðugt sé að draga of miklar ályktanir telur LEX þó einnig rétt að benda á að sératkvæði Viðars Mús endurspeglar augljóslega afstöðu hans til skerðingar á virkum réttindum. Alls óvíst er hvort hann hefði litið málið sömu augum ef um væri að ræða breytingu á óvirkum réttindum.
34. Saman dregið er það niðurstaða LEX að afstaða FME til þess hver geti verið hugsanleg lagaheimild fyrir skerðingu áunninna lífeyrisréttinda sé of ströng, þ.e. að óheimilt sé að skerða áunnin lífeyrisréttindi nema fjárhagsstaða lífeyrissjóðs krefjist þess og að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997. Af þeim dómum sem reifaðir hafa verið má draga þá ályktun að ekki sé fortakslaust skilyrði fyrir skerðingu áunninna lífeyrisréttinda að fjárhagsstaða lífeyrissjóðs kalli beinlínis á að réttindi séu skert. Með hliðsjón af dómunum má ætla að ákvæði 1. og 2. mgr. 14. gr. og 8. tölul. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 129/1997 geti veitt slíkri skerðingu fullnægjandi lagastoð að því er varðar ellilífeyri, þrátt fyrir að ekki sé sérstök þörf á því vegna fjárhagsstöðu lífeyrissjóðs, að öðrum skilyrðum eignarréttarákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu uppfylltum.

### 3.2. Málefnaleg sjónarmið, meðalhóf og jafnræði

35. Með hliðsjón af framangreindum dómum telur LEX að það skipti verulegu máli að **breytingarnar munu ekki koma til með að skerða virk réttindi sjóðfélaga LV**, þ.e. mánaðarlegar lífeyrisgreiðslur þeirra sem nú þegar njóta lífeyrisgreiðslna frá sjóðnum munu ekki lækka vegna samþykktabreytinganna. Meðal annars af þeirri ástæðu er ekki hægt að tala um *eignasviptingu* í skilningi fyrri málsliðar 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Aftur á móti er ekki hægt að útiloka að dómstólar teldu breytingar sem lúta að áunnum réttindum sjóðfélaga fela í sér *inngríp* í rétt manna til að njóta eigna sinna í friði, sbr. fyrri málslið 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmálann.<sup>14</sup> Eins og fram hefur komið er ekki nægjanlegt að slíkt inngríp eigi sér lagastoð heldur þurfa aðgerðirnar einnig að uppfylla önnur skilyrði eignarréttarákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu um málefnaleg sjónarmið, meðalhóf og jafnræði, eins og þau hafa verið túlkuð í réttarframkvæmd. Ef áhrif samþykktabreytinganna eru talin vera innan þeirra marka sem 72. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálinn setja er unnt að skerða eignarréttindi sjóðfélaga án þess að bætur komi fyrir, sbr. t.d. orðalag Hæstaréttar í áðurnefndum *Hrd. 340/1999*.<sup>15</sup>
36. Í þessum efnum þarf nánar tiltekið að leggja mat á tilefni, markmið, umfang og afleiðingar þeirra samþykktabreytinga sem hér eru til skoðunar. Að því loknu verður að skera úr um hvort meðalhófs hafi verið gætt, þ.e. hvort breytingarnar séu nauðsynlegar að teknu tilliti til markmiða laga nr. 129/1997 eða hvort unnt sé að ná þeim með minna íþyngjandi móti. Þessi sjónarmið vega sérstaklega þungt ef skerða á virk réttindi sjóðfélaga en eiga að einhverju marki einnig við um óvirk áunnin réttindi. Hins vegar verður ekki séð að dómstólar hafi veitt framtíðarréttindum sjóðfélaga sams konar eignarréttarvernd.
37. Eins og fram hefur komið er *tilefni breytinganna* það að nú liggja fyrir nýjar dánar- og eftirlifendatöflur (einnig nefndar lífslíkutöflur) sem eru útgefnar af fjármálaráðherra að fenginni tillögu Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga í samræmi við áskilnað 14. gr. reglugerðar nr. 391/1998, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum. Með hinum nýju töflum er í fyrsta sinn byggt á spá á lífslíkum til framtíðar þar sem gera má ráð fyrir að yngri sjóðfélagar lifi lengur en þeir eldri. Eldri töflur gerðu ráð fyrir að fjöldi ólifaðra ára frá lífeyristökualdri, 67 ára, væri sá sami fyrir alla aldurshópa. Nýju töflurnar gera ráð fyrir því að meðalævilengd fari síhækkandi. Til dæmis megi reikna með að árið 2045 geti 67 ára karlar að jafnaði átt ólifuð tæplega 20,3 ár og jafngamlar konur rúmlega 21,6 ár. Þetta er 15,6% lengri lífeyrisaldur hjá körlum og 10,7% lenging hjá konum frá líftöflum sem byggja á reynslu áranna 2014 til 2018, miðað við lífeyristökualdur 67 ára.<sup>16</sup>
38. Með hækkandi aldri verður lífeyrir sjóðfélaga að dreifast á lengri tíma og fyrir vikið fá þeir lægri fjárhæð til ráðstöfunar á hverju ári, miðað við sama framlag þeirra til lífeyrissjóðsins.

<sup>14</sup> Sjá til hliðsjónar mgr. 88 í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu*, nr. 2033/04.

<sup>15</sup> Í niðurstöðum Hæstaréttar í *Hrd. 340/1999* segir m.a.: „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.“

<sup>16</sup> Sjá bls. 18 í greinargerð með samþykktabreytingum sem lögð var fram á ársfundi LV 29. mars 2022.

Af þeim sökum hefur LV í hyggju að breyta samþykktum sjóðsins til þess að þær endurspegli betur þá lýðfræðilegu áhættu sem blasir við samkvæmt þeim viðurkenndu viðmiðum sem sjóðurinn byggir á.

**Dæmi um áhrif síhækkandi aldurs:** „Sjóðfélagi, karlmaður, sem nú er 67 ára getur vænst þess að lifa í 18 ár og annar sem er 30 ára getur vænst þess að lifa í 22 ár, nái hann 67 ára aldri þá þarf hærri fjárhæð fyrir þann síðarnefnda til þess að greiða sama mánaðarlega lífeyri, einfaldlega vegna þess að mánuðirnir eru fleiri. Sé fjárhæðin sem sett hefur verið til hliðar sú sama fær sá yngri lægri fjárhæð á mánuði en hinn eldri.“<sup>17</sup>

39. Samkvæmt LV er *markmið breytinganna* m.ö.o. að bregðast við þeim mismunandi áhrifum eftir fæðingarári sem hærri lífaldur fólks, eins og hann birtist í hinum nýju lífslíkutöflum, hefur á skuldbindingar lífeyrissjóða. Eins og fram kemur í greinargerð LV um breytingartillögurnar, sem lögð var fram á ársfundi sjóðsins 29. mars sl. er mat á lífslíkum sjóðfélaga ein mikilvægasta forsendan við mat á skuldbindingum lífeyrissjóða og er auk þess mikilvæg til að tryggja að jafnræði ríki á milli aldurshópa hjá sjóðunum. Sé ekki stuðst við lífslíkur með framtíðarspá sé hætta á að skuldbindingar þeirra yngri verði vanmetnar meira en skuldbindingar eldri sjóðfélaga. Í greinargerðinni segir enn fremur að framtíðarspá sem taki tillit til lækkandi dánartíðni sé í raun forsenda þess að tryggja kynslóðajafnræði meðal sjóðfélaga.
40. Eins og fram hefur komið gera breytingartillögurnar sem hér eru til skoðunar annars vegar ráð fyrir því að **áunnin réttur til mánaðarlegra greiðslna verði lækkaður**, mest hjá yngri sjóðfélögum en lækkunin verði minni eftir því sem sjóðfélagar eru eldri. Minnst lækkun verður hjá sjóðfélögum sem eru 65 ára og eldri en sá hópur er nú þegar kominn með rétt til töku ellilífeyris. Ekki er gerður greinarmunur á þeim sjóðfélögum í síðastnefnda hópnum, þ.e. 65 ára og eldri, sem hafa hafið töku ellilífeyris og þeim sem enn eru á vinnumarkaði. Að sögn LV er ástæðan fyrir þessum mun milli aldurshópa sú að lífaldur yngri sjóðfélaga hækki meira en þeirra sem eldri eru.
41. Hins vegar felst í þeim breytingartillögum sem hér eru til skoðunar að **áunnin lífeyrisréttindi í sameignardeild verða hækkuð jafnt um 12%**, að frátöldum barnalífeyri. Hækkunin leiðir af sterkri tryggingafræðilegri stöðu LV. Gert er ráð fyrir því að réttindi þeirra sjóðfélaga sem eru komnir með virkan ellilífeyrisrétt, þ.e. 65 ára og eldri, hækki um 17,9% í heildina að teknu tilliti til breytinganna 2021 og 2022, sbr. töflu á bls. 9 í greinargerð LV með samþykktabreytingunum. Hækkunin verði síðan minni eftir því sem sjóðfélagar eru yngri. Að sögn LV er ástæðan sú að spár gera ráð fyrir að hinir yngri sjóðfélagar lifi lengur en þeir sem eldri eru og því megi þeir vænta mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna í lengri tíma.<sup>18</sup> Þessi jafna 12% hækkun kemur til með að milda þau áhrif sem hin aldursháða lækkun hefur á réttindi sjóðfélaga. Með öðrum orðum þá er gert ráð fyrir aldursháðri -13,8% lækkun á réttindum sjóðfélaga sem eru fæddir árið 2005 en að teknu tilliti til 12% hækkunar sem kemur á móti, vegna góðrar stöðu LV, þá verður lækkun réttinda þeirra sem eru fæddir 2005 að endingu -3,5%.

<sup>17</sup> Sjá umfjöllun á bls. 6 í skýrslu Talnakönnunar hf., *Um mótvægisáðgerðir við upptöku lífeyrissjóða á nýjum dánar- og eftirlifendatöflum árið 2022*, 13. maí 2022.

<sup>18</sup> Sjá bls. 8 í greinargerð með samþykktabreytingum sem lögð var fram á ársfundi LV 29. mars 2022.

42. *Umfang og áhrif breytinganna* eru mismikið eftir árgöngum en fram til þessa hafa breytingar á skuldbindingum lífeyrissjóða komið eins við alla sjóðfélaga. Talnakönnun hf. rökstyður þennan mismun með vísan til þess að fjárhæð þeirrar kynslóðar sem yngst er mun þurfa að endast lengst.<sup>19</sup> Aftur á móti er gert ráð fyrir því að heildarverðmæti réttinda hvers hóps haldist óbreytt. Ástæða þess að réttindi til mánaðarlegra greiðslna breytast mismikið eftir árgöngum er sú að lífslíkur fólks eru mældar eftir árgöngum samkvæmt hinum opinberu viðmiðum sem ráðherra gefur út. Viðmiðin endurspeglu þann veruleika að hver kynslóð verður samkvæmt hinum nýju dánar- og eftirlifendatöflum eldri en sú sem á undan kom. Þá má hafa í huga að þeir einstaklingar sem lækkunin hefur mest áhrif á, þ.e. þeir sem tilheyra yngstu árgöngunum, eiga að jafnaði mörg ár og jafnvel áratugi eftir á vinnumarkaði áður en þeir komast á lífeyrisaldur. Möguleikar þeirra til að gera ráðstafanir til að bregðast við lækkunum eru því meiri en þeirra sem eldri eru.
43. Að teknu tilliti til þessa má fallast á það með LV að þrátt fyrir að áhrif breytinganna séu mismikil eftir árgöngum komi þær eins við alla þá sem eins er ástatt um, enda hafa breytingarnar sömu áhrif á alla sjóðfélaga innan hvers árgangs. Að mati LEX er málefnalegt að skipta sjóðfélögum upp eftir árgöngum þegar tillit er tekið til þess að allir sjóðfélagar í sama árgangi komast á lífeyristökualdur á sama ári auk þess sem lífslíkur þeirra eru þær sömu og þeir mega því, að meðaltali, vænta þess að þiggja greiðslur úr lífeyrissjóðnum í jafn langan tíma, miðað við þær dánar- og eftirlifendatöflur sem lífeyrissjóðnum er gert að vinna eftir skv. 14. gr. reglugerðar nr. 391/1998. Að sama skapi má fallast á að málefnalegt sé að skipta öllum 65 ára og eldri í sama hóp í þessum skilningi enda er sá hópur sjóðfélaga kominn á lífeyristökualdur. Réttindi þeirra sem tilheyra þessum hópi eru þá ýmist orðin virk eða virkjanleg, ef svo má segja. Staða þeirra er að þessu leyti sambærileg og því réttmætt að breytingarnar komi eins við þá.
44. Að virtum framangreindum sjónarmiðum telur LEX að samþykktarbreytingarnar geti talist málefnalegar og að með þeim sé jafnræðis meðal sjóðfélaga gætt, þannig að þær geti fallið innan þeirra heimilda sem LV hefur til að gera breytingar á lífeyrisréttindum sjóðfélaga.
45. Á bls. 7 í umsögn FME, kemur fram sú afstaða eftirlitsins að það geti talist málefnalegt sjónarmið að byggja skerðingu lífeyrisréttinda á tryggingafræðilegu virði skuldbindinga, ef tilgangur skerðingarinnar er að ná jöfnuði milli eigna og skuldbindinga, sbr. 1. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997.<sup>20</sup> Um þetta segir jafnframt í umsögn FME: „Það, hve langt má ganga í skerðingu áunninna lífeyrisréttinda, er þó ekki aðeins stærðfræðilegt viðfangsefni heldur ber einnig að líta til annarra skilyrða sem og stöðu sjóðsins.“ Því næst nefnir FME að áfallin staða sjóðsins um síðustu áramót hafi verið 125,4 milljarðar króna umfram áfallnar skuldbindingar og verði áfram jákvæð um 89,7 milljarðar króna eftir að tekið verður tillit til áhrifa aðgerða í skrefum ii. og iii á bls. 1 hér að framan. Að þessu virtu telur FME að LV gangi lengra en þörf krefur, með því að skerða lífeyrisréttindi yngstu árganga sjóðfélaga um 2,3 milljarðar króna, þar sem fjárhagsstaða sjóðsins krefjist þess ekki að áunnin réttindi

<sup>19</sup> Sjá umfjöllun á bls. 6 í skýrslu Talnakönnunar hf., *Um mótvægisáðgerðir við upptöku lífeyrissjóða á nýjum dánar- og eftirlifendatöflum árið 2022*, 13. maí 2022.

<sup>20</sup> 1. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er svohljóðandi: „Hrein eign lífeyrissjóðs til greiðslu lífeyris ásamt núvirði framtíðariðgjalda skal vera jafnhá núvirði væntanlegs lífeyris vegna þegar greiddra iðgjalda og framtíðariðgjalda. Áætlun um framtíðariðgjöld og væntanlegan lífeyri skal miðuð við sjóðfélaga á þeim tíma sem tryggingafræðileg athugun tekur mið af. Hrein eign til greiðslu lífeyris skal á hverjum tíma metin í samræmi við ákvæði 24. gr.“

ýngstu sjóðfélaga hans verði skert að neinu leyti til að jöfnuður náist milli eigna og skuldbindinga í samræmi við 1. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997.

46. Rétt er að benda á að sé tekið tillit til þeirrar hækkunar áunninna réttinda sjóðfélaga sem kom til framkvæmda árið 2021 skerðast ekki réttindi neinna hópa sjóðfélaga við þær breytingar sem nú eru fyrirhugaðar. Það er hins vegar afstaða FME að ekki beri að líta til hækkunarinnar árið 2021 við mat á breytingunum sem hér eru til skoðunar, sbr. umfjöllun á bls. 2 í umsögn FME. Í þessu sambandi má velta fyrir sér hvort afstaða FME hefði verið önnur ef hækkunin árið 2021 hefði ekki komið til framkvæmda þá heldur samhliða fyrirhugaðri hækkun árið 2022 þannig að sú hækkun hefði orðið meiri. Hvað sem því líður er ljóst að staða sjóðfélaga er hin sama.
47. Afstaða FME bendir til þess að eftirlitið telji það andstætt meðalhófi að grípa til umræddra ráðstafana enda hafi fjárhagsstaða sjóðsins verið svo góð í árslok 2021 að í reynd sé ekki þörf á að lækka áunnin réttindi neinna sjóðfélaga. Að mati LEX virðist FME með þessu beita strangari mælikvarða heldur en tilefni er til enda er í reynd ekki verið að skerða virk réttindi. Hvað þetta atriði varðar má vísa til fyrri umfjöllunar um lagaheimild fyrir breytingunum og benda á dómaframkvæmd Hæstaréttar.
48. Í *Hrd. 665/2008 (Gildi)*, sem fjallað er um hér framar, kom til skoðunar hvort málefnalegar ástæður hefðu búið að baki breytingum á samþykktum Gildis lífeyrissjóðs en þær höfðu í för með sér skerðingu á greiðslum örorkulífeyris til sjóðfélaga vegna tekna sem hann naut frá almannatryggingum. Í málinu byggði Gildi m.a. á því að lög nr. 129/1997 veittu einstökum lífeyrissjóðum svigrúm til að setja sjálfir í samþykktum sínum málefnalegar reglur um hvernig réttur ávinnst til einstakra tegunda lífeyris með greiðslu iðgjalda í sjóðinn, þar á meðal örorkulífeyri, sbr. 6. mgr. 15. gr. Gildi væri sameignarsjóður og nyti ekki bakabyrgðar neins. Honum væri því skylt að haga greiðslum í samræmi við efnahag sinn hverju sinni og verði eignir að nægja fyrir lífeyrisskuldbindingum. Þá yrði að hafa í huga að það sé ekki einungis hagur þeirra, sem þegar séu byrjaðir að taka lífeyri sem taka þurfi tillit til, heldur verði einnig að tryggja hag þeirra „öftustu í röðinni“, sem séu alla jafna yngstu greiðendur iðgjalda. Þannig verði að taka mið af hagsmunum allra sjóðfélaga við ákvörðun lífeyrisgreiðslna hverju sinni, en lífeyrisþegar njóti greiðslna úr einum og sama sjóði sem sé til skipta fyrir alla sjóðfélaga. Um þetta vísaði Gildi sérstaklega til 27. gr. laga nr. 129/1997 þar sem segir að samþykktir lífeyrissjóðs skuli við það miðaðar að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar. Breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs, hvort heldur er til aukningar eða skerðingar á rétti til lífeyris, geti því verið óhjákvæmilegar, en mat á því sé í höndum sjóðsins sjálfs. Gildi vísaði einnig til þess að í samþykktum sjóðsins segi að hann legði sérstaka áherslu á ellilífeyristryggingar og áskilji sér heimild til að verja þau réttindi umfram önnur við endurskoðun á réttindaákvæðum samþykktanna. Hæstiréttur féllst á að málefnalegar ástæður byggju að baki breytingum á samþykktum lífeyrissjóðsins.
49. Í *Hrd. 177/2017 (Lífeyrissjóður verslunarmanna)*, sem einnig er fjallað um hér framar, féllst Hæstiréttur á að regla í samþykktum lífeyrissjóðsins sem kvað á um að örorkulífeyri skyldi ekki greiða lengur aftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst honum, styddist við málefnaleg rök og þar hafi jafnframt verið gætt meðalhófs gagnvart sjóðfélögum, án þess að séð hefði verið að þeim væri mismunað á nokkurn hátt.

50. Til hliðsjónar má einnig vísa til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 8. mars 2012 í máli *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu*.<sup>21</sup> Í málinu kom til skoðunar hvort lögbundið hámark á ellilífeyri bryti gegn eignarréttarákvæði 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Niðurstaðan var sú að hámarkið var ekki talið brjóta gegn ákvæðinu. Mannréttindadómstóllinn áréttaði meðal annars að hámarkið skilaði sér augljóslega í sparnaði fyrir lífeyriskerfið, en taldi ekki nauðsynlegt að skera úr um hvort sá sparnaður væri í raun nauðsynlegur til að tryggja fjárhagslega hagkvæmni kerfisins.<sup>22</sup> Einnig lagði dómstóllinn áherslu á að kærendum hefði verið gert að þola eðlilega, hlutfallslega skerðingu en ekki heildarmissi lífeyrisréttinda. Þeir hafi í raun ekki orðið fyrir mánaðarlegri lækkun á greiðslum sem þeir fengu. Hámarkið, þótt það hefði stundum leitt til umtalsverðrar skerðingar á nafnfjárhæð mánaðarlegs lífeyris þeirra, hefði þar að auki ekki komið í veg fyrir framfærslumöguleika kæranda. Þar af leiðandi taldi dómstóllinn að ekki væri hægt að líta svo á að þeim hafi verið gert að bera óhóflegar, einstaklingsbundnar byrðar eða að þeir hafi orðið fyrir skerðingu á kjarna lífeyrisréttinda sinna.

51. Að teknu tilliti til framangreinds má telja að sú afstaða FME að það sé andstætt meðalhófi að grípa til umræddra ráðstafana þegar af þeirri ástæðu að það sé ekki nauðsynlegt með hliðsjón af fjárhagsstöðu sjóðsins sé of ströng og ekki í fullu samræmi við réttarframkvæmd. Í áðurnefndum dómum Hæstaréttar hafa ákvæði laga nr. 129/1997 verið túlkuð á þann veg að þau veiti lífeyrissjóðum *verulegt svigrúm* til að setja reglur um skilyrði fyrir greiðslu lífeyris og nánari útfærslu lífeyrisréttinda í samþykktum, að því tilskyldu að slík skilyrði séu málefnaleg og jafnræðis sé gætt.

52. Ljóst er að ítarlegir útreikningar og talsvert umfangsmiklar rannsóknir liggja að baki þeim tillögum sem hér eru til umfjöllunar.<sup>23</sup> Við þá vinnu hafa ýmsir möguleikar verið kannaðir til að bregðast við þeim áhrifum sem hærrí lífaldur fólks, eins og hann birtist í nýjum lífslíkutöflum, hefur á skuldbindingar lífeyrissjóða. Niðurstaða LV og sérfræðinga á vegum sjóðsins var sú að leggja til þá leið sem hér er til umfjöllunar, m.a. að teknu tilliti til fjárhagsstöðu sjóðsins og áhrifa á sjóðfélaga. Að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða, þess svigrúms sem lífeyrissjóðum hefur verið játað til að setja reglur um útfærslu lífeyrisréttinda og þeirra ítarlegu útreikninga sem liggja fyrir liggjandi tillögum að baki, telur LEX ekki forsendur til annars en að telja að með þeim sé gætt meðalhófs. Þó verður að gera þann fyrirvara að LEX hefur ekki forsendur eða sérþekkingu til að leggja mat á hvort sú aðferð sem breytingarnar fela í sér sé betri eða meira íþyngjandi en aðrar aðferðir til að ná settu marki.

### 3.3. Niðurstaða

53. Að teknu tilliti til alls framangreinds er það niðurstaða LEX, miðað við þau gögn og þær upplýsingar sem liggja álitssgerð þessari til grundvallar, að fyrir liggjandi tillögum að breytingum á samþykktum LV eigi sér fullnægjandi lagastoð, þær byggist á málefnalegum sjónarmiðum og að gætt sé jafnræðis og meðalhófs, þannig að breytingarnar uppfylli ákvæði laga nr. 129/1997, sem og skilyrði eignarréttarákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

<sup>21</sup> Sjá hér t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu* frá 25. október 2012, mál nr. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 og 2041/05.

<sup>22</sup> Sjá mgr. 92 í máli *Valkov o.fl. gegn Búlgaríu*.

<sup>23</sup> Sjá t.d. skýrslu Talnakönnunar hf., *Um mótvægisáðgerðir við upptöku lífeyrissjóða á nýjum dánar- og eftirlífendatöflum árið 2022*, 13. maí 2022, og Greinargerð með samþykktarbreytingum sem var lögð fram á ársfundi LV 29. mars 2022.

### III. Samantekt

- (1) Áunnin lífeyrisréttindi sjóðfélaga í LV teljast til eignarréttinda og njóta sem slík verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, um friðhelgi eignaréttar, og samsvarandi ákvæðis 1. gr. í samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur lagagildi á Íslandi. Slík réttindi verða ekki takmörkuð nema að uppfylltum þeim kröfum sem leiða af framangreindum ákvæðum eins og þau hafa verið túlkuð af Hæstarétti Íslands og Mannréttindadómstól Evrópu. Í því felst að skerðing eignarréttinda verður að byggjast á lagaheimild og málefnalegum sjónarmiðum auk þess sem gæta þarf að meðalhófi og jafnræði.
- (2) Af dómaframkvæmd verður ráðið að gerðar eru strangar kröfur til skerðingar á virkum lífeyrisréttindum en vægari kröfur eru gerðar til skerðingar á óvirkum áunnum lífeyrisréttindum. Aftur á móti virðast framtíðarréttindi ekki njóta sömu eignarréttarverndar.
- (3) Að teknu tilliti til réttarframkvæmdar virðast lífeyrissjóðir hafa mun meira svigrúm innan ramma laganna til að gera breytingar á samþykktum sem hafa áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga heldur en FME virðist telja í umsögn sinni.
- (4) Að teknu tilliti til alls framangreinds er það niðurstaða LEX, miðað við þau gögn og þær upplýsingar sem liggja álitgerð þessari til grundvallar, að fyrirliggjandi tillögur að breytingum á samþykktum LV eigi sér fullnægjandi lagastoð, þær byggist á málefnalegum sjónarmiðum og að gætt sé jafnræðis og meðalhófs, þannig að breytingarnar uppfylli ákvæði laga nr. 129/1997, sem og skilyrði eignarréttarákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

**LEX / KE, AÞS, SOÓ, HGE, SAÓ**