

Fimmtudaginn 28. maí 1998.

Nr. 368/1997.

Lífeyrissjóður sjómanna

(Sigurður G. Guðjónsson hrl.) **og**

íslenska ríkið

(Jón G. Tómasson hrl.)

gegn

Svavari Benediktssyni

(Karl Axelsson hrl.,

Ólafur Sigurgeirsson hdl.)

Stjórnarskrá. Eignarréttur. Lífeyrissjóður. Gjafsókn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Garðar Gíslason, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Áfrýjandi Lífeyrissjóður sjómanna skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 15. september 1997 að fengnu áfrýjunarleyfi, og krefst hann sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar úr hans hendi í héraði og fyrir Hæstarétti.

Áfrýjandi íslenska ríkið áfrýjaði með stefnu 12. september 1997 að fengnu áfrýjunarleyfi og krefst sýknu af öllum kröfum stefnda.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og að áfrýjendur verði dæmdir til að greiða sér málskostnað fyrir Hæstarétti.

Málavöxtum er lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram, hóf stefndi töku lífeyris hjá áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna árið 1991, er hann varð 60 ára að aldri. Samkvæmt lögum nr. 49/1974 um Lífeyrissjóð sjómanna með áorðnum breytingum hafði hann áunnið sér réttindi til þessa. Hinn 1. september 1994 tóku gildi lög nr. 94/1994 um Lífeyrissjóð sjómanna, og voru lög nr. 49/1974 þá felld úr gildi. Ekki var í hinum nýju lögum vikið að því, hvernig fara skyldi um áunnin réttindi samkvæmt eldri lögum, en í 5. gr. þeirra sagði, að nánari ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi hans skyldi setja í reglugerð, er stjórn hans semdi og staðfest væri af Alþýðusambandi Íslands, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi íslenskra botnvörpuskipaeigenda, Landssambandi íslenskra útvegs- manna, Sjómannasambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands og fjármálaráðherra. Í ákvæði til bráðabirgða í lögnum var sagt, að ráðherra skyldi leita álits efnahags- og viðskiptanefndar Al-

þingis, áður en hann staðfesti reglugerð sjóðsins. Stjórn áfrýjanda Lífeyrissjóðs sjómanna setti sjóðnum reglugerð, sem tók gildi 1. september 1994, eftir að hafa fengið staðfestingu ofangreindra aðila. Í reglugerðinni voru þau ákvæði um skerðingu á réttindum stefnda, sem mál þetta fjallar um og nánar er lýst í héraðsdómi. Var stefnda tilkynnt þessi skerðing í bréfi 30. október 1994.

Á það er fallist með héraðsdómi, að þau réttindi, er stefndi hafði áunnið sér samkvæmt lögum nr. 49/1974 til lífeyris, hafi notið verndar þágildandi 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, nú 72. gr., sbr. 10. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Þau réttindi urðu ekki af honum tekin nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við ofangreint stjórnarskrárákvæði. Verður ekki talið, að slík heimild hafi falist í lögum nr. 94/1994, sem ekki höfðu að geyma efnisleg ákvæði um lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Var skerðing réttindanna með framangreindri reglugerð því ólögmat. Ber af þessari ástæðu að fallast á kröfur stefnda á hendur áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna. Er annars vegar fallist á kröfu hans um greiðslu, sem svarar skerðingu þeirri á lífeyrisgreiðslum, er hann varð fyrir frá 1. febrúar 1995 til 31. maí 1997, og sætir sú fjárhæð, sem dæmd var í héraðsdómi, ekki tölulegum andmælum. Skal hún bera vexti, eins og þar er lýst. Hins vegar er viðurkenndur réttur stefnda til lífeyris, sem hann öðlaðist samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/1974, frá og með 1. júní 1997.

Áfrýjandi íslenska ríkið er ekki í fyrirsvari fyrir Lífeyrissjóð sjómanna. Kröfu stefnda á hendur þeim aðila um viðurkenningu á rétti til óskerts lífeyris úr sjóðnum frá og með 1. júní 1997 er því ekki réttilega beint gegn honum.

Þá gerir stefndi kröfu til þess, að áfrýjandi íslenska ríkið verði dæmdur til greiðslu hins vangreidda lífeyris með áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna. Krafa er hins vegar á því reist, að íslenska ríkið beri fébótaábyrgð á því tjóni, sem stefndi hefur orðið fyrir vegna staðfestingar fjármálaráðherra á reglugerð sjóðsins. Svo sem fram er komið, er viðurkennd krafa stefnda á hendur áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna um greiðslu á vangreiddum lífeyri. Eins og krafa stefnda er fram sett, þykja ekki efni til þess að dæma áfrýjanda íslenska ríkið meðábyrgan fyrir þeirri greiðslu. Verður hann því sýknaður af kröfum stefnda.

Ákvæði héraðsdóms um máls- og gjafsóknarkostnað eru staðfest, að því er varðar áfrýjanda Lífeyrissjóð sjómanna. Málskostnaður í héraði gagnvart áfrýjanda íslenska ríkinu er felldur niður, en hann gerir ekki kröfu um málskostnað fyrir Hæstarétti.

Stefndi fékk gjafsókn fyrir Hæstarétti. Dæma ber áfrýjanda Lífeyrissjóð sjómanna til að greiða málskostnað í ríkissjóð, eins og nánar segir í dómsorði.

D ó m s o r ð:

Áfrýjandi íslenska ríkið skal vera sýkn af kröfum stefnda, Svavars Benediktssonar.

Áfrýjandi Lífeyrissjóður sjómanna greiði stefnda 232.514 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, eins og kveðið er á um í dómsorði hins áfrýjaða dóms.

Viðurkenndur er réttur stefnda til óskerts lífeyris hjá áfrýjanda Lífeyrissjóði sjómanna eftir 1. júní 1997 í samræmi við ákvæði laga nr. 49/1974 með síðari breytingum.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað og gjafsóknarkostnað eru staðfest, að því er varðar áfrýjanda Lífeyrissjóð sjómanna. Málskostnaður í héraði vegna þáttar áfrýjanda íslenska ríkisins fellur niður.

Áfrýjandi Lífeyrissjóður sjómanna greiði 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti, sem renni í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnda fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, 200.000 krónur.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 9. júní 1997.

Mál þetta, sem dómtekið var 12. maí sl., var höfðað með stefnu, áritaðri um birtingu 24. júní 1996.

Stefnandi er Svavar Benediktsson, kt. 151131-4250, Hrauntungu 99, Kópavogi.

Stefndu eru Lífeyrissjóður sjómanna, kt. 460673-0119, Þverholti 14, Reykjavík, og íslenska ríkið.

Endanlegar dómkröfur stefnanda.

Krafist er greiðslu stefndu in solidum, að fjárhæð 232.514 kr., með [nánar tilgreindum dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum]. Enn fremur er krafist viðurkenningar á áframhaldandi rétti stefnanda til óskerts lífeyris, sem hann hafði öðlast skv. ákvæðum laga nr. 49/1974, eftir 1. júní 1997.

Þá er krafist málskostnaðar að skaðlausu ásamt virðisaukaskatti af málflutningsþóknun, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál.

Dómkröfur stefnda Lífeyrissjóðs sjómanna.

Krafist er sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar að mati dómsins auk lögmæltis virðisaukaskatts.

Dómkröfur stefnda fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs.

Krafist er sýknu af kröfum stefnanda. Ekki er krafist málskostnaðar.

Málavextir.

Málavextir eru þeir, að stefnandi hefur þegið lífeyri úr Lífeyrissjóði sjómanna skv. lögum nr. 49/1974 ásamt síðari breytingum, frá því að hann náði 60 ára aldri árið 1991. Hinn 24. maí 1994 voru sett ný lög um Lífeyrissjóð sjómanna nr. 94/1994, og féllu þá úr gildi eldri lög. Á grundvelli hinna nýju laga var sett reglugerð um starfsemi sjóðsins, er tók gildi 1. september 1994. Í kjölfarið barst stefnanda bréf frá Lífeyrissjóði sjómanna, dagsett 30. október 1994. Í bréfi þessu kemur fram, að markmiðið með setningu áður nefndrar reglugerðar hafi verið að taka á fjárhagsvanda sjóðsins, en skv. tryggingafræðilegri úttekt hafi sjóðurinn ekki átt fyrir skuldbindingum sínum skv. eldri lögum. Ákveðið hafi verið að mæta þessum vanda með því að draga úr ellilífeyrisgreiðslum til þeirra, sem hafið hefðu töku lífeyris, en væru yngri en 65 ára, en um þetta fjalla greinar 10. 3. og 10. 4., sbr. grein 20. 2. í reglugerðinni.

Nánar segir um þetta í bréfinu:

„Breytingar, sem verða við gildistöku reglugerðarinnar á stöðu ellilífeyrisþega í Lífeyrissjóði sjómanna, sem yngri eru en 65 ára, eru eftirfarandi:

1. Greiðslur lækka um 0,4% fyrir hvern mánuð, sem vantar á, að 65 ára aldri sé náð 1. febrúar 1995, en þá munu breytingar þessar koma til framkvæmda.

2. Þeir, sem þess óska, geta hætt töku ellilífeyris frá 1. febrúar 1995 til 65 ára aldurs og geta þá hafið töku að nýju, án þess að til lækkunar komi á áunnum réttindum.

3. Sjóðfélagi á aldrinum 60–65 ára, sem greiðir iðgjöld til sjóðsins og tek-

ur ellilífeyri frá sjóðnum frá sama tíma, ávinnur sér aðeins réttindi að hálfu vegna iðgjalda, sem greidd eru til sjóðsins á því tímabili.

Lækkun ellilífeyris hjá þeim lífeyrisþegum, sem halda áfram töku lífeyris, er varanleg og breytist ekki, þegar 65 ára aldri er náð.

Ef þér kjósið að halda áfram töku lífeyris, munu greiðslur til yðar lækka um 8,8%, í 83.440 kr. á mánuði (miðað við grundvallarlaun í nóvember 1994).“

Í framhaldi þessa bar stefnandi fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis með bréfi, dagsettu 28. desember 1994, vegna þeirrar eigna- og réttindaskerðingar, sem framangreindar breytingar höfðu í för með sér fyrir hann. Umboðsmaður gaf álit sitt 17. ágúst 1995, mál nr. 1313/1994. Í niðurstöðu umboðsmanns segir m. a.:

„Niðurstaða mín er því sú í máli þessu, að ekki hafi verið rétt af fjármálaráðuneytinu að staðfesta reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna að óbreyttum greinum 10. 3. og 10. 4., sbr. og grein 20. 2., og eru það því tilmæli mín til ráðuneytisins, að það gangist fyrir nauðsynlegum breytingum á reglugerðinni í samræmi við það, sem kemur fram í þessu álit.“

Að fengnu þessu álitu sendi stefnandi lífeyrissjóðnum bréf, dagsett 29. ágúst 1995, og fór þar fram á, að farið yrði að álitu umboðsmanns og að hann fengi greiddan þann lífeyri, sem vangoldinn var á þeim tíma. Nokkrar bréfaskriftir urðu milli aðila að þessu loknu.

Endanlegt svar kom frá Lífeyrissjóði sjómanna með bréfi, dagsettu 19. desember 1995. Í því kemur fram, að stjórn lífeyrissjóðsins hafi á fundi 13. desember fjallað um mál stefnanda og bréf fjármálaráðuneytis, dagsett 14. nóvember 1995, en í því hafði þess verið farið á leit við stjórn sjóðsins, að hún beitti sér fyrir breytingum á reglugerð sjóðsins til samræmis við niðurstöðuna í álitu umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1313/1994. Segir í bréfinu, að beiðni um breytingu á reglugerð Lífeyrissjóðs sjómanna hafi verið hafnað.

Að þessu svari fengnu var fjármálaráðuneytinu sent bréf, dagsett 12. janúar 1996, og því gefinn kostur á að tjá sig um afstöðu sína, áður en málinu yrði stefnt fyrir dómstóla, og hvort lausn væri möguleg án dómstólameðferðar. Svar frá ráðuneytinu barst 26. janúar 1996, og kom þar fram, að ráðuneytið hafði með bréfi, dags. 14. nóvember 1995, óskað eftir því, að stjórn Lífeyrissjóðs sjómanna beitti sér fyrir breytingum á reglugerðinni frá 1. september 1994 í samræmi við niðurstöðu álits umboðsmanns Alþingis, en því hafi stjórn sjóðsins hafnað.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Kröfugerð stefnanda er studd því, að með lögum nr. 49/1974 um Lífeyrissjóð sjómanna svo og lögum nr. 48/1981 og 78/1985 um breytingar á fyrstnefndu lögunum hafi verið stofnað til réttinda til handa sjómönnum til töku lífeyris á aldrinum 60–65 ára. Hafi þessi réttindi verið veitt án fyrirvara, og sé um að ræða lögbundin réttindi, sem stefnandi hafi áunnið sér með vinnu- og fjárframlögum. Ótvírætt sé, að lífeyrissjóð stefnanda, sem hann hafði þegar hafið töku á á þessum lagagrundvelli, hafi notið verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar fyrir breytinguna með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 og njóti nú verndar 72. gr. Því sé ljóst, að svipting þessara réttinda standist ekki, nema fullt verð komi fyrir, en það sé sama fjárhæð og lífeyrissjóðin hefðu numið. Að auki sé sú aðferð, sem notuð sé við sviptinguna, ekki í samræmi við þær kröfur, sem gerðar séu til slíkrar sviptingar, en nauðsynlegt sé að breyta lögum, ef aðgerðir sem þessar eigi að fá samrýmst þeim kröfum, sem stjórnarskráin nr. 33/1944 með síðari breytingum geri.

Stefnandi miðar einnig við það, að greinar 10. 3. og 10. 4., sbr. grein 20. 2., reglugerðarinnar um Lífeyrissjóð sjómanna brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnskipunar Íslands, sem nú hefur verið tekin upp í 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995 og alþjóðasáttmála, sem íslenska ríkið hefur gerst aðili að. Í fyrrnefndum greinum reglugerðarinnar sé tekinn út takmarkaður hópur manna, um 180 sjómenn á aldrinum 60–65 ára, sem hafið hafa töku lífeyris úr umræddum lífeyrissjóði. Því sé ljóst, að ekki sé um almenna reglu að ræða, sem lúti að ótilgreindum hópi manna, svo sem jafnræðisreglan geri ráð fyrir. Miklu fremur sé um að ræða setningu reglugerðar, sem feli í sér, að áunnin og lögbundin réttindi þröngs og afmarkaðs hóps séu afnumin, þegar á reynir, án þess að aðrir, sem réttinda njóta í sjóðnum, þurfi að sæta sams konar skerðingu. Brjóti þessi ákvæði reglugerðarinnar þá jafnræðisreglu, sem fara eigi eftir skv. stjórnskipun landsins.

Þegar forsaga lagasetningar um sjóðinn er skoðuð, sé ljóst, að tilgangur löggjafans hefur verið að greiða fyrir því, að sjómenn gætu látið fyrr af störfum en almennt tíðkast, og lagaþróun um hinn lækkaða lífeyrisaldur bendi eindregið til þess, að sjóðfélagar á aldrinum 60–65 ára ættu að vera jafnt settir öðrum ellilífeyrisþegum í sjóðnum. Af þessum sökum geti ekki komið til álita að horfa til hærri ellilífeyrisaldurs í öðrum lífeyrissjóðum við mat á því, hvort hin umdeildu skerðingarákvæði í reglugerð fyrir Lífeyrissjóð sjómanna fái staðist.

Jafnvel þó að fallist yrði á, að skerðing á lífeyrissjóðinum, eins og hér um ræðir, væri heimil, sé sú aðferð, sem notuð er við breytingar á reglum

sjóðsins, ófullnægjandi. Til að svipta menn þeim réttindum, sem fengin eru með lögum, þurfi lagaboð, en reglugerðarsetning dugi ekki.

Málsókn gegn stefnda lífeyrissjóðnum er reist á því, að hann hafi vangoldið stefnanda áunninn lífeyri, sem stefnufjárhæðinni nemur.

Málsókn gegn stefnda íslenska ríkinu er studd því, að fjármálaráðuneytið hafi með staðfestingu reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð sjómanna, er tók gildi 1. september 1994, ábyrgst, að reglugerðin stæðist lög, þ. á m. ákvæði stjórnarskrár og reglna stjórnsýslu- og stjórnarfarsréttar, og beri því fébóta-ábyrgð á tjóni stefnanda, er af því hlaut.

Fjárhæð aðalkröfu sé sú upphæð, er skerðing stefnanda um 8,8% á lífeyrissjóðsgreiðslum hafi numið, frá því að fyrrgreind reglugerð tók gildi 1. febrúar 1995 til 1. maí 1997. Gerð er krafa um dráttarvexti af vangoldnum lífeyrissjóðsgreiðslum frá gjalddaga þeirra, sbr. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 ásamt síðari breytingum.

Kröfur stefnanda styðjist við reglur stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum, sérstaklega 72. og 65. gr. hennar, svo og ólögfestar reglur stjórnskipunarréttar.

Þá er stuðst við alþjóðasáttmála, sem íslenska ríkið hefur gerst aðili að, svo sem alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi og mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 um sáttmálann.

Einnig er vísað til eldri laga um Lífeyrissjóð sjómanna nr. 49/1974 og hinna nýju laga nr. 94/1994.

Kröfur um dráttarvexti og vaxtavexti styður stefnandi við reglur III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987.

Kröfur um málskostnað styður stefnandi við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og rökstuðningur stefnda Lífeyrissjóðs sjómanna.

Af hálfu þessa stefnda er tekið fram, að stofnað hafi verið til Lífeyrissjóðs sjómanna með sérstakri lagasetningu, m. a. til að ná ákveðnu þjóðfélagslegu markmiði. Þrátt fyrir það að sérstök lög hafi gilt um skipulag og starfsemi sjóðsins frá 1958 til 1994, hafi hann, að því er uppbyggingu og tilgang varði, verið hefðbundinn starfsstéttar-lífeyrissjóður án ríkisábyrgðar á lífeyrsgreiðslum til sjóðfélaga og því að öllu leyti sambærilegur þeim lífeyrissjóðum, sem einstakir hópar launþega og atvinnurekenda hafa stofnað til með frjálsum samningum sín á milli, þar sem iðgjaldagreiðslur sjóðfélaganna sjálfra auk mótfamlags vinnuveitenda þeirra er ætlað að mynda sam-eiginlega lífeyristryggingu, samtryggingarsjóð.

Af þessu eðli Lífeyrissjóðs sjómanna leiði, að hver einstakur sjóðfélagi

eignist enga sérgreinda fjármuni í vörslum lífeyrissjóðsins, sem hann geti gert kröfu til að fá óskerta í sinn hlut, þegar tiltekin skilyrði kunna að vera til. Iðgjaldagreiðslan veiti hins vegar hverjum einstökum sjóðfélaga skilyrt og takmörkuð lífeyrisréttindi. Skilyrt séu lífeyrisréttindin að því leyti, að greiðsluskylda lífeyrissjóðsins til einstakra sjóðfélaga sé ávallt háð því, að um sé að ræða nánar tilgreindar ástæður, er varði sjóðfélagann sjálfan, maka hans, börn eða aðra þá, er kunna að eiga að njóta lífeyris úr sjóðnum, sbr. nánar að þessu leyti ákvæði 12., 13., 14. og 15. gr. laga nr. 49/1974 og nú 10., 11., 12. og 13. gr. reglugerðar um Lífeyrissjóð sjómanna.

Lífeyrisréttindi sjóðfélaga í samtryggingarsjóðum séu að þessu leyti svipuð lofordum bundnum frestskilyrðum, þótt þeim verði á hinn bóginn ekki að öllu leyti skipað á bekk með kröfuréttindum samkvæmt viðtekinni skilgreiningu þess hugtaks í lögfræði. Ástæða þess sé m. a. sú, að þótt þau skilyrði kunni öll að vera komin fram, sem geri greiðsluskyldu lífeyrissjóðsins virka gagnvart einstökum sjóðfélögum, leiði það af eðli og tilgangi samtryggingarsjóða, að einstakir sjóðfélagar geti ekki krafist sér til handa lífeyrisréttinda í einni eða annarri mynd umfram það, sem fjárhagur lífeyrissjóðsins leyfi á hverjum tíma að teknu tilliti til heildarlífeyrisskuldbindinga hans gagnvart öðrum sjóðfélögum. Þessi áskilnaður eða takmörkun á lífeyrisréttindum í Lífeyrissjóði sjómanna hafi öllum sjóðfélögum verið ljós frá stofnun hans, sbr. 8. gr. laga nr. 49/1958 um Lífeyrissjóð togarasjómanna og nú 7. gr. reglugerðar um Lífeyrissjóð sjómanna. Það sé því rangt hjá stefnanda, að stefnanda hafi verið veitt lífeyrisréttindi án nokkurs fyrirvara.

Þegar horft er til eðlis og tilgangs Lífeyrissjóðs sjómanna og þeirrar ótvíráðu skyldu sjóðsstjórnar að fara að tillögum tryggingafræðings um aðgerðir til eflingar sjóðnum, þegar bág fjárhagsstaða hans hafi verið staðreynd, verði að játa sjóðsstjórninni allvíðtækar heimildir til að beita sér fyrir breytingum á reglum sjóðsins, meðal annars þeim, er geyma skilyrði þess, að sjóðfélagar fái notið lífeyrisréttinda, án þess að slíkt baki sjóðnum bótaskyldu gagnvart þeim sjóðfélögum, er vegna breytinganna verða að þola skerðingu á þeim lífeyrisréttindum, sem þegar eru orðin virk.

Stefndi Lífeyrissjóður sjómanna kveður það tvímælalaust rétt hjá stefnanda, að lífeyrisréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar gagnvart ríkisvaldinu. Það sé hins vegar alveg út í hött hjá stefnanda að ætla að reisa málsókn sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna á hendur sjóðnum á því, að skerðing sjóðsstjórnarinnar á tilteknum lífeyrisréttindum feli í sér brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, jafnræðisreglu hennar og mannréttindasáttmálum, sem kunna að hafa lagagildi hér á landi. Í því sambandi skipti það engu máli, þótt til Lífeyrissjóðs sjómanna hafi upphaflega

verið stofnað með sérstakri lagasetningu frá Alþingi. Réttur sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna hafi frá upphafi takmarkast við það, að sjóðurinn, sem er án ríkisábyrgðar, ætti sjálfur fyrir skuldbindingum sínum.

Til að tryggja nákvæmt eftirlit með fjárhag Lífeyrissjóðs sjómanna hafi sú skylda verið lögð á sjóðsstjórnina þegar í fyrstu lögum um hann, að hún léti gera tryggingafræðilega úttekt á sjóðnum ekki sjaldnar en á fimm ára fresti. Leiði úttektin í ljós ótrygga fjárhagsstöðu lífeyrissjóðsins, beri sjóðsstjórninni að fara að tillögum tryggingafræðingsins um úrbætur til eflingar honum. Þar sem um Lífeyrissjóð sjómanna hafi allt til ársins 1994 gilt sérstök og ýtarleg lög, hafi sjóðsstjórnin orðið að leita atbeina Alþingis til að fá breytt reglum hans. Þessi skipan á skipulagi sjóðsins og starfsemi hafi verið í hæsta máta óeðlileg, þar sem ríkið var ekki aðili að honum eða ábyrgðist hann með nokkrum hætti og hafi oftast en ekki tafið fyrir því, að nauðsynlegar og óhjákvæmilegar breytingar næðu fram að ganga.

Til að gera störf stjórnar Lífeyrissjóðs sjómanna skilvirkari hafi hún látið semja frumvarp til laga um lífeyrissjóðinn árið 1993 í þeim tilgangi að fella úr gildi þágildandi lög um sjóðinn og lögfasta ný lög, sem aðeins geymdu ákvæði, er óhjákvæmilegt væri að hafa í lögum, svo sem um aðild að sjóðnum og lögveð í skipum vegna iðgjalda til sjóðsins. Að öðru leyti skyldi um skipulag sjóðsins og starfsemi setja sérstaka reglugerð. Í ljósi uppbyggingar Lífeyrissjóðs sjómanna hafi því ekkert verið athugavert við þá aðferð, sem beitt var af hálfu sjóðsstjórnarinnar við skerðingu hinna skilyrtu lífeyrisréttinda stefnanda.

Verði það lagt til grundvallar, eins og stefnandi geri, að eftirlauna- og lífeyrisréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sé hins vegar á það að líta, hvort skerðing lífeyrisréttinda stefnanda rúmist innan þeirra marka, sem stjórnskipunarlög setja, þ. e. a. s., hvort löggjafinn hafi verið að setja réttindum sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna almenn takmörk eða skerða þau með bótaskyldum hætti.

Við mat á því, hvort skerðing á lífeyrisréttindum stefnanda með afnámi laga nr. 49/1974 og setningu laga nr. 94/1994 og reglugerðar um Lífeyrissjóð sjómanna 1. september 1994 hafi falið í sér eignarnám eða almenna takmörkun eignarréttinda, sé til margs að líta. Oftast sé í því sambandi talið vega þyngst, hvort takmörkun teljist almenn og styðjist við almennar mál-efnalegar ástæður.

Að mati stefnda sé það ekki neinum vafa undirorpið, að skerðing lífeyrisréttinda sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna með þeim hætti, sem hér var gert, hafi verið reist á málefnalegum grundvelli. Sé þar fyrst til að telja hina tryggingafræðilegu úttekt, sem dr. Pétur Blöndal gerði á sjóðnum. En

samkvæmt henni hafi verið umtalsverður halli á sjóðnum, sem einkum var rakinn til þess, að sjóðurinn greiddi almennt lífeyri frá 65 ára aldri og í viss-um tilvikum frá 60 ára aldri, meðan aðrir lífeyrissjóðir greiddu lífeyri frá 70 ára aldri.

Ástæða skerðingar lífeyrisréttindanna hafi því verið fjárhagsvandi, sem gætti hjá sjóðnum, og gerð í þeim tilgangi að gera Lífeyrissjóði sjómanna kleift að standa undir skuldbindingum sínum gagnvart öðrum sjóðfélögum.

Í öðru lagi megi benda á, að með skerðingu lífeyrisréttinda sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna sé ekki verið að skerða lífeyrisréttindi sjóðfélaganna miðað við það, sem almennt tíðkast hjá lífeyrissjóðum. Miklu fremur megi segja, að breytingin feli í sér afnám eða þrengingu tiltekinna sérréttinda, sem ákveðinn aldurshópur sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna hafi lögum samkvæmt notið umfram aðra lífeyrisþega í landinu. Hljóti að skipta máli í þessu sambandi, að þau sérréttindi, sem mál þetta snýst um, byggist á kvöð, sem Alþingi hafi í skjóli lagasetningarvalds síns lagt á sjóðinn án þess að hafa jafnframt gert ráðstafanir til þess að fjármagna þau útgjöld, sem af kvöðinni leiddi.

Í þriðja lagi verði að hafa í huga, að þótt lífeyrisréttindi sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna, sem eru á aldrinum 60 til 65 ára, hafi verið þrengd með reglugerðinni frá 1. september 1994 miðað við það, sem gildi samkvæmt lögum nr. 49/1974, séu þau á hinn bóginn ekki með öllu afnumin. Réttur sjóðfélaga til töku lífeyris sé eftir sem áður miðaður við 65 ára aldur, sbr. gr. 10. 1. í reglugerðinni. Áfram geti sjóðfélagar hafið töku lífeyris við 60 ára aldur, sbr. gr. 10. 3. í reglugerðinni, þó að sá réttur sé lítillaga skertur, eins og reyndin hafi og verið samkvæmt 12. gr. laga nr. 49/1974, þar til henni var breytt með lögum nr. 48/1981.

Í fjórða lagi verði svo að ítreka það, að ákvæði laga um Lífeyrissjóð sjómanna varðandi tryggingafræðilega úttekt á sjóðnum og skyldu sjóðsstjórn- ar til aðgerða, leiddi hún í ljós ótrygga fjárhagsstöðu sjóðsins, hafi frá upp- hafi falið í sér almennan fyrirvara gagnvart sjóðfélögum um endurskoðun lífeyrisréttinda þeirra.

Við mat á því, hvort tiltekin skerðing sé almenn og því framkvæmanleg, án þess að til greiðslu bóta komi, sé oft við það miðað, að eignir þær eða eigendur, sem skerðingin bitnar á, hafi einhverja þá samstöðu, að réttlæt- anlegt sé, að hún komi niður á þeim, en ekki öðrum. Þegar meta eigi heimild löggjafans til að skerða lífeyrisréttindi, verði að miða við, hvort takmarkan- irnar gangi jafnt yfir þá starfsstétt, sem að lífeyrissjóðnum stendur, og gætt sé almennra málefnaþegra sjónarmiða.

Þegar meta á, hvort skerðing lífeyrisréttinda sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjó- manna sé almenn í framangreindum skilningi, skipti þetta máli:

Í fyrsta lagi beri að líta til þess, að þrátt fyrir setningu reglugerðarinnar njóti allir sjóðfélagar í Lífeyrissjóði sjómanna sama réttar til töku lífeyris við 65 ára aldur. Reglugerðin skerði því ekki þau sérstöku réttindi, sem sjóðfélagar í Lífeyrissjóði sjómanna hafi lögum samkvæmt notið umfram aðra lífeyrisþega í landinu.

Í öðru lagi tryggir reglugerðin öllum sjóðfélögum í Lífeyrissjóði sjómanna, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, rétt til töku lífeyris á aldursbilinu 60 til 65 ára.

Í þriðja lagi ávinni sér allir sjóðfélagar í Lífeyrissjóði sjómanna, sem hefja töku lífeyris á aldrinum 60–65 ára og greiða á sama tíma iðgjöld til sjóðsins, þau réttindi að hálfu, og allir sjóðfélagar eigi frjálst val um það, hvort þeir láta þessa skerðingu koma til framkvæmda eða ekki.

Í fjórða lagi verði að hafa það hugfast, að allir sjóðfélagar, sem hefja töku lífeyris á aldrinum 60 til 65 ára, hafi við gildistöku reglugerðarinnar orðið fyrir 0,4% skerðingu ellilífeyris fyrir hvern mánuð, sem vantaði upp á fullan 65 ára aldur. Skipti ekki máli í því sambandi, hvort taka lífeyris var byrjuð eða ekki, þegar reglugerðin gekk í gildi. Hins vegar megi telja, að það hefði verið fullkomin mismunun og brot á jafnræðisreglu, ef þeir sjóðfélagar einir, sem byrjað höfðu töku lífeyris samkvæmt eldri reglum um lífeyrissjóð sjómanna, hefðu haldið þeim óskertum.

Stefnandi kveður, þegar horft sé til framangreindra málsástæðna, engin rök til þess að taka kröfur stefnanda til greina, að minnsta kosti geti það ekki leitt til bótaskyldu stefnda, Lífeyrissjóðs sjómanna, að löggjafinn fari ekki að stjórnlögum eða standi ekki við loforð um aukin og bætt lífeyrisréttindi sjómönnum til handa. Því sé og til athugunar að sýkna stefnda Lífeyrissjóð sjómanna af kröfum stefnanda í máli þessu vegna aðildarskorts.

Málsástæður og rökstuðningur stefnda fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs.

Af hálfu þessa stefnda er því haldið fram, að er álit umboðsmanns Alþingis lá fyrir, hafi fjármálaráðuneytið beint þeim tilmælum til stjórnar Lífeyrissjóðs sjómanna með bréfi frá 14. nóvember 1995, að stjórnin beitti sér fyrir breytingu á reglugerðinni í samræmi við niðurstöðu álits umboðsmanns. Því hafi stjórn sjóðsins hafnað.

Samkvæmt 19. gr. reglugerðarinnar eru breytingar á henni því aðeins gildar, að þær hafi verið samþykktar af þeim aðilum, sem tilnefna fulltrúa í stjórn lífeyrissjóðsins, en það eru sex samtök atvinnurekenda og verkálýðsfélaga, svo og af fjármálaráðherra. Samkvæmt 5. gr. laga um Lífeyrissjóð sjómanna nr. 94/1994 hafi verið skylt að setja reglugerð um skipulag sjóðs-

ins og starfsemi hans. Var gildistaka laganna 1. september 1994 og brottfall eldri laga með fyrirvara um, að reglugerð fyrir sjóðinn hefði verið staðfest með gildistöku frá sama tíma, sbr. ákvæði 6. gr. laganna. Núgildandi reglugerð verði ekki afturkölluð, nema ný komi í staðinn, samin og staðfest svo sem nánar er kveðið á um í 5. gr. laganna. Stefndi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs hafi því ekki getað beitt öðrum úrræðum, og verði ríkissjóður því ekki dreginn til ábyrgðar vegna afstöðu stjórnar lífeyrissjóðsins.

Dómkröfur stefnanda séu annars vegar um viðurkenningu á rétti hans til óskerts lífeyris, sem hann hafi öðlast skv. ákvæðum laga nr. 49/1974, og hins vegar um greiðslu á tiltekinni fjárhæð, sem stefnandi telur lífeyrissjóðsgreiðslur til sín hafa skerst um á ákveðnu tímabili, eftir að áður nefnd reglugerð tók gildi 1. febrúar 1995. Réttur sjóðfélaga til lífeyrisgreiðslna sé á hendur lífeyrissjóðnum, ekki á hendur ríkissjóði, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Sama eigi við um þann grundvöll, sem lífeyrisréttindi séu reiknuð út frá, og um fjárhæð ellilífeyris, sbr. 9. og 10. gr. Dómkröfum stefnanda sé ranglega beint gegn ríkissjóði, og beri því að sýkna fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um meðferð einkamála í héraði nr. 91/1991.

Forsendur og niðurstaða.

Með lögum nr. 94/1994 um Lífeyrissjóð sjómanna, sem tóku gildi 1. september 1994, voru lögín nr. 49/1974 um Lífeyrissjóð sjómanna felld úr gildi. Með lögnum frá 1974 var stofnað til réttinda til handa sjómönnum til töku lífeyris á aldrinum 60–65 ára. Voru þau lögð að jöfnu við réttindi annarra sjóðfélaga til töku lífeyris. Í lögnum frá 1994 er ekki sérstaklega fjallað um lífeyrisréttindi sjóðfélaga, heldur er kveðið svo á í 5. gr. laganna, að nánari ákvæði um skipulag sjóðsins og starfsemi hans skuli setja í reglugerð, sem stjórn sjóðsins semur og staðfest skal af tilteknum aðilum, þar á meðal fjármálaráðherra. Sett var reglugerð, er tók gildi 1. september 1994. Með gr. 10. 3. í reglugerð þessari var kveðið á um skerðingu þá, sem mál þetta er af risið.

Þá er stefnandi hóf töku lífeyris úr Lífeyrissjóði sjómanna, giltu um sjóðinn lög nr. 49/1974 með síðari breytingum. Stefnandi fullnægði skilyrðum laganna til þess að hefja töku óskerts ellilífeyris frá 60 ára aldri.

Það er álit dómsins, að lífeyrisréttindi stefnanda, sem hann öðlaðist samkvæmt lögnum nr. 49/1974, njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Fyrir liggur, að Lífeyrissjóður sjómanna átti við fjárhagsvanda að stríða, og var brugðist við þessum vanda með setningu laga nr. 94/1994 og reglugerð þeirri, sem staðfest var 1. september 1994. Kemur það fram í bréfi því, er lífeyrissjóðurinn sendi stefnanda máls þessa 30. október 1994. Þar segir m. a., að markmiðið með setningu reglugerðar um sjóðinn hafi m. a. verið

að taka á fjárhagsvanda hans, en samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt hafi sjóðurinn ekki átt fyrir skuldbindingum samkvæmt eldri lögum.

Enda þótt talið hafi verið, að fjárhagsvandi sjóðsins ætti rætur að rekja til töku lífeyris sjóðfélaga á aldursskeiðinu 60–65 ára, verður ekki litið svo á, að það veiti stjórn sjóðsins heimild til að skerða lögbundin réttindi þessa hóps frekar en annarra. Sú ráðstöfun að skerða réttindi afmarkaðs hóps lífeyrisþega til þess að bæta fjárhag lífeyrissjóðsins fer í bága við gildandi jafnræðisreglu.

Með vísan til framanritaðs telur dómurinn því skerðinguna á lífeyrisréttindum stefnanda frá 1. febrúar 1995, sem varð með setningu fyrrgreindrar reglugerðar, ekki standast ákvæði 65. og 72. gr. stjórnarskrárinnar, og ber stefndi Lífeyrissjóður sjómanna bótaábyrgð gagnvart stefnanda vegna þessa.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 94/1994 um Lífeyrissjóð sjómanna skal setja reglugerð um starfsemi sjóðsins, sem stjórn hans semur og staðfest skal af Alþýðusambandi Íslands, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Félagi íslenskra botnvörpuskipaeigenda, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Sjómannasambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands og fjármálaráðherra. Sex fyrstnefndu aðilarnir eru hinir sömu og skipa stjórn lífeyrissjóðsins.

Ákvæði um, að reglugerð lífeyrissjóðsins skuli staðfest af ráðherra, hefur verið í lögum um lífeyrissjóðinn frá upphafi, án þess að það hafi kveðið á um, hverja þýðingu það hafi eða hvers ráðherra eigi að gæta við staðfestinguna. Reglugerðin er ekki stjórnvaldsfyrirmæli, enda samin af sjóðsstjórninni og ekki birt í Stjórnartíðindum.

Þrátt fyrir þetta lítur dómurinn svo á, að með því að krefjast staðfestingar ráðherra á reglugerðinni sé löggjafinn að tryggja, að með henni séu ekki sett ákvæði, er gangi á svig við lög. Hér að framan hefur verið komist að þeirri niðurstöðu, að skerðing lífeyris stefnanda hafi verið ólögmæt og að hinn stefndi lífeyrissjóður beri bótaábyrgð gagnvart honum. Með því að staðfesta reglugerðina í hinum ólögmæta búningi bakaði stefndi fjármálaráðherra sér einnig bótaábyrgð gagnvart stefnanda. Það, að ráðuneytið óskaði eftir því við stjórn lífeyrissjóðsins, eftir að álit umboðsmanns Alþingis 17. ágúst 1995 lá fyrir, að reglugerðinni yrði breytt, hefur ekki áhrif á bótaskyldu ríkisins. Verða stefndu því dæmdir óskipt til að greiða stefnanda stefnukröfurnar, sem ekki hafa verið tölulega vefengdar, með vöxtum, eins og nánar greinir í dómsorði.

Með vísan til framanritaðs er viðurkenndur réttur stefnanda til óskerts lífeyris eftir 1. júní 1997, sem hann öðlaðist samkvæmt ákvæðum laga nr.

49/1974, svo framarlega sem ekki verður um almenna lögmæta skerðingu á lífeyrisréttindum sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna að ræða.

Stefndu, Lífeyrissjóður sjómanna og íslenska ríkið, greiði in solidum 300.000 kr. í málskostnað, sem renna í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin þóknun lögmanns hans, Jóns Steinars Gunnlaugssonar hrl., 300.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.

Við ákvörðun málskostnaðar hefur verið litið til virðisaukaskattsskyldu lögmannsþóknunar.

Dóminn kveða upp Auður Þorbergsdóttir héraðsdómari og meðdómendurnir Arngrímur Ísberg og Kristjana Jónsdóttir héraðsdómarar.

D ó m s o r ð:

Stefndu, Lífeyrissjóður sjómanna og íslenska ríkið, greiði in solidum stefnanda, Svavari Benediktssyni, 232.514 kr. með dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum af 8.094 kr. frá 1. 2. '95 til 1. 3. '95, af 16.202 kr. frá þeim degi til 1. 4. '95, af 24.296 kr. frá þeim degi til 1. 5. '95, af 32.381 kr. frá þeim degi til 1. 6. '95, af 40.480 kr. frá þeim degi til 1. 7. '95, af 48.588 kr. frá þeim degi til 1. 8. '95, af 56.720 kr. frá þeim degi til 1. 9. '95, af 64.885 kr. frá þeim degi til 1. 10. '95, af 73.074 kr. frá þeim degi til 1. 11. '95, af 81.309 kr. frá þeim degi til 1. 12. '95, af 89.513 kr. frá þeim degi til 1. 1. '96, af 97.712 kr. frá þeim degi til 1. 2. '96, af 105.942 kr. frá þeim degi til 1. 3. '96, af 114.186 kr. frá þeim degi til 1. 4. '96, af 122.445 kr. frá þeim degi til 1. 5. '96, af 130.718 kr. frá þeim degi til 1. 6. '96, af 139.043 kr. frá þeim degi til 1. 7. '96, af 147.359 kr. frá þeim degi til 1. 8. '96, af 155.678 kr. frá þeim degi til 1. 9. '96, af 164.056 kr. frá þeim degi til 1. 10. '96, af 172.453 kr. frá þeim degi til 1. 11. '96, af 180.852 kr. frá þeim degi til 1. 12. '96, af 189.462 kr. frá þeim degi til 1. 1. '97, af 198.035 kr. frá þeim degi til 1. 2. '97, af 206.638 kr. frá þeim degi til 1. 3. '97, af 215.246 kr. frá þeim degi til 1. 4. '97, af 223.849 kr. frá þeim degi til 1. 5. '97 og af 232.514 kr. frá þeim degi til greiðsludags.

Viðurkenndur er réttur stefnanda til óskerts lífeyris eftir 1. júní 1997, sem hann öðlaðist samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/1974, svo framarlega sem ekki verður um almenna lögmæta skerðingu á lífeyrisréttindum sjóðfélaga í Lífeyrissjóði sjómanna að ræða.

Stefndu, Lífeyrissjóður sjómanna og íslenska ríkið, greiði in solidum 300.000 kr. í málskostnað, sem renna í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin þóknun lögmanns hans, Jóns Steinars Gunnlaugssonar hrl., 300.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.
