

Priðjudaginn 19. desember 2000.

Nr. 125/2000. **Tryggingastofnun ríkisins**
 (Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)
 gegn
Öryrkjabandalagi Íslands
 (Ragnar Aðalsteinsson hrl.)
 og gagnsök

Örorkulífeyrir. Stjórnarskrá. Reglugerðarheimild. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Alþjóðasamningar. Sératkvæði.

Öryrkjabandalag Íslands höfðaði mál til viðurkenningar á því annars vegar að Tryggingastofnun hefði verið óheimilt frá 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka, sem ekki var lífeyrisþegi, með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna örorkulífeyrisþegans, og hins vegar að slík skerðing hefði verið óheimil eftir að hún var lögfest 1. janúar 1999. Talið var að ekki hefði verið nægjanleg heimild í lögum nr. 117/1993 fyrir ráðherra til að setja reglugerð, sem skerti tilkall bótaþega til fullrar tekjutryggingar vegna tekna maka. Þótt ljóst væri að ekki hefði verið ætlun löggjafans að breyta framkvæmd eldri laga varðandi tekjutryggingu, var talið að lög yrðu að geyma skýr og ótvíræð ákvæði um að skerða mætti greiðslur úr sjóðum almannatrygginga samkvæmt reglugerð svo að það væri heimilt. Var því niðurstaðan sú að eftir gildistöku laga nr. 117/1993 hefði skort lagastoð til að mæla fyrir um það í reglugerð að skerða mætti tekjutryggingu vegna tekna maka öryrkja. Þá var talið að skýra bæri 76. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríkið hefur staðfest, þannig að skylt væri að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarksframfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið væri á málefnalegan hátt. Yrði slíkt skipulag að uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um að hver einstaklingur nyti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda. Talið var að réttur sá sem almannatryggingalöggjöfin tryggði öryrkjum væri almennur og tæki tillit til jafnræðissjónarmiða milli þeirra sem eins væru settir í þröngum skilningi. Hins vegar væri mælt fyrir um mismunandi skerðingu lífeyris vegna tekna eftir því um

*hvaða tekjur er að ræða. Var talið að þrátt fyrir svigrúm almenna lög-
gjafans til mats á því, hvernig lágmarksréttindi samkvæmt 1. mgr. 76.
gr. stjórnarskrár skyldu ákvörðuð, gætu dómstólar ekki vikið sér undan
því að taka afstöðu til þess, hvort það mat samrýmdist grundvallar-
reglum stjórnarskrárinnar. Var það skipulag réttinda örorkulífeyris-
þega samkvæmt almannatryggingalögum, að skerða tekjutryggingu
vegna tekna maka hans á þann hátt sem gert væri, ekki talið tryggja
þeim þau lágmarksréttindi, sem fælust í 76. gr. stjórnarskrárinnar, svo
að þeir fengju notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrár-
innar kveður á um. Var meðal annars vitnað til ákvæða alþjóðamann-
réttindasáttmála um skýringu á þeim stjórnarskrárákvæðum. Viður-
kennt var því að óheimilt væri að skerða tekjutryggingu örorkulífeyr-
isþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 á þann hátt sem gert er í 5. mgr.
17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998. Hins vegar var
ekki talið unnt að draga ályktun um rétt hvers einstaks lífeyrisþega af
niðurstöðu málsins.*

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramirnir Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Aðaláfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 23. mars 2000. Hann krefst aðallega sýknu af öllum kröfum gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að „stórkostlega verði lækkuð tildæmd viðurkenningarkrafa“ um að honum hafi verið óheimilt frá 1. janúar 1994 á grundvelli 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki, er maki er ekki lífeyrisþegi, og að staðfest verði ákvæði héraðsdóms um, að aðaláfrýjandi skuli vera sýkn af þeirri kröfu gagnáfrýjanda, að frá 1. janúar 1999 hafi honum verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998. Til þrautavara krefst aðaláfrýjandi þess, að kröfur gagnáfrýjanda verði lækkaðar. Í vara- og þrautavarakröfum krefst hann þess, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti verði felldur niður.

Gagnáfrýjandi áfrýjaði málinu 29. maí 2000. Hann krefst aðallega

staðfestingar héraðsdóms með þeirri breytingu, að einnig verði viðurkennt með dómi Hæstaréttar, að aðaláfrýjanda hafi frá 1. janúar 1999 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, og að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða málskostnað í héraði. Til vara krefst hann staðfestingar héraðsdóms með þeirri breytingu, að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða málskostnað í héraði. Þá krefst hann málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Núgildandi lög um almannatryggingar eiga rætur sínar að rekja til laga nr. 26/1936 um alþýðutryggingar, sem byggðust á frumvarpi sem flutt var á Alþingi árið 1935. Samkvæmt greinargerð, sem fylgdi frumvarpinu, var það aðaltilgangur laganna að þær fjárhagslegu byrðar, sem þeim var ætlað að mæta, yrðu engum borgara þjóðfélagsins ofurefli. Ætlunin var samkvæmt þessum lögum að framkvæma elli- og örorkutryggingar á hreinum tryggingagrundvelli.

Í greinargerð með frumvarpi, sem varð að lögum um almannatryggingar nr. 24/1956, sagði að um væri að ræða tvær meginstefnur í almannatryggingum og þar af leiðandi tvenns konar tryggingakerfi. Annars vegar væri kerfi, sem byggðist á tryggingasjónarmiði, þannig að iðgjaldagreiðslur hinna tryggðu sköpuðu rétt til bóta að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, og væru bætur samkvæmt því þá háðar iðgjaldagreiðslum fyrir ákveðið tímabil. Hins vegar væri kerfi, sem byggðist að meira eða minna leyti á framfærslusjónarmiði þar sem þörf hinna tryggðu til bóta hefði áhrif á bótageiðslur, og iðgjaldagreiðslur væru að jafnaði ekki skilyrði fyrir bótarétti. Fyrirnefnda kerfið byggðist á myndun sjóða til þess að standa straum af kostnaði við tryggingarnar og krefðist þess að gildi þeirra peninga, sem iðgjöldin væru greidd með, væri hið sama og gildi þeirra peninga, sem bæturnar væru greiddar með, oft áratugum eftir að iðgjöldin, eða verulegur hluti þeirra, væri greiddur. Var í greinargerðinni ekki talið að á Íslandi væru skilyrði til að halda uppi almennum tryggingum á þessum grundvelli. Því hefði verið farið bil beggja með almannatryggingalögum nr. 50/1946, en samkvæmt þeim væri ætlast til að lífeyrir væri greiddur án tillits til tekna. Þó væri með bráðabirgðaákvæði, sem gildi enn á árinu 1956, ákveðið að skerða lífeyrinn, ef aðrar tekjur færu fram úr vissu marki.

Með lögum nr. 86/1960 um bráðabirgðabreyting á lögum nr. 24/1956 var gerð breyting á þeim lögum, meðal annars til hækkunar á örorku- og ellilífeyrisgreiðslum og til þess að jafna stöðu hjóna annars vegar og einstaklinga hins vegar. Samkvæmt eldri lögum var hjónalífeyrir, þegar bæði hjónin fengu lífeyri, 20% lægri en lífeyrir tveggja einstaklinga, en með lagabreytingunni varð munurinn aðeins 10% og var hámark makabóta þannig hækkað úr 60% af einstaklingslífeyri í 80%, en heimilað var að greiða eiginkonum elli- og örorkulífeyrisþega makabætur ef sérstakar ástæður væru fyrir hendi. Með nýjum heildarlögum um almannatryggingar nr. 40/1963 var heimild til greiðslu makabóta breytt þannig að þær takmörkuðust ekki við eiginkonur ellilífeyrisþega heldur maka.

Frá upphafi almannatrygginga hefur við úthlutun örorkulífeyris verið höfð hliðsjón af eignum og tekjum umsækjanda og maka hans. Þá var almenn heimild til skerðingar ellilífeyris vegna tekna í lögum um alþýðutryggingar og síðan í lögum um almannatryggingar frá upphafi til 1960.

Upphaf tekjutryggingar í núverandi mynd má rekja til laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Í 1. mgr. 19. gr. þeirra laga var kveðið á um það, að heimilt væri að greiða uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þætti, að lífeyrisþegi gæti ekki komist af án hækkunar. Lögnum var breytt, áður en þau tóku gildi 1. janúar 1972, sbr. lög nr. 96/1971, og var í 3. mgr. 19. gr. kveðið á um, að ráðherra væri falið að setja reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar að fengnum tillögum tryggingaráðs. Í kjölfar þess var sett reglugerð nr. 32/1972 um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Í 3. gr. reglugerðarinnar sagði, að nyti annað hjóna örorkueða ellilífeyris en hitt ekki, skyldi miða við samanlagðar tekjur þeirra og tryggingabætur við útreikning tekjutryggingar. Samsvarandi ákvæði voru sett í reglugerð nr. 171/1974 og reglugerð nr. 351/1977, sem var í gildi allt þar til reglugerð nr. 485/1995 var sett. Gögn málsins sýna, að tekjutrygging hefur frá upphafi sætt skerðingu, ef tekjur maka örorkulífeyrisþega, sem ekki er bótaþegi, fara yfir ákveðið mark.

Ný heildarlög um almannatryggingar tóku gildi 1. janúar 1994, lög nr. 117/1993. Samhliða þeim lögum voru sett lög nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Í athugasemdum með frumvarpi að þeim lögum kom fram, að nauðsynlegt væri að gera glöggan greinarmun á bótum al-

mannatrygginga og félagslegri aðstoð vegna reglna Evrópubandalagsins um almannatryggingar. Í frumvarpið voru því flutt þau ákvæði lífeyristryggingakafila almannatrygginga, sem í raun voru ákvæði um félagslega aðstoð, eins og t.d. mæðra- og feðralaun, umönnunarbætur, makabætur, heimilisuppbót og uppbætur vegna sérstakra aðstæðna. Eru ákvæði laganna um félagslega aðstoð einungis heimildarákvæði um greiðslur bóta, en samkvæmt lögum um almannatryggingar er um að ræða rétt til greiðslu örorkulífeyris og einnig tekjutryggingar en þá að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Í 17. og 18. gr. laga nr. 117/1993 var að finna ákvæði, sem voru í 19. og síðar 20. gr. eldri almannatryggingalaga. Í 17. gr. sagði að færu aðrar tekjur elli- og örorkulífeyrisþega ekki fram úr ákveðinni fjárhæð skyldi greiða uppbót á lífeyrinn, en hefði bótaþegi hins vegar tekjur umfram sömu upphæð skyldi skerða uppbótina um 45% þeirra tekna sem umfram væru. Var sérstaklega tekið fram að sama gildi um hjónalífeyri eftir því sem við ætti. Í greinunum var ekki að finna ákvæði sem orðað var með sama hætti og 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 um heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar. Í 18. gr. voru þó ákvæði um heimild til setningar reglugerðar, annars vegar um breytingar á fjárhæðum 17. gr. árlega til samræmis við almennar hækkanir bóta og annarra tekna milli ára og hins vegar um að með reglugerð væri heimilt að ákveða að aðrar tekjufjárhæðir samkvæmt 17. gr. giltu um lífeyristekjur en aðrar tekjur. Við setningu laga nr. 117/1993 var í gildi áðurnefnd reglugerð nr. 351/1977 um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkanir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar. Í 3. gr. hennar var eins og áður segir samsvarandi ákvæði og í 3. gr. reglugerðar nr. 32/1972. Ný reglugerð nr. 485/1995 var sett 5. september 1995 um tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993, og var samsvarandi ákvæði eins og í fyrri reglugerðum í 4. gr. hennar. Í 12. gr. var tekið fram, að reglugerðin væri sett með stoð í 17. gr. og 18. gr. laga nr. 117/1993.

Lögum um almannatryggingar var breytt með lögum nr. 149/1998 og tók breytingin gildi 1. janúar 1999. Meðal annars voru gerðar breytingar á ákvæðum 17. gr. laganna um skerðingu tekjutryggingar lífeyris til elli- og örorkulífeyrisþega vegna tekna, einkum vegna tekna maka. Með lögnum voru í raun reglugerðarákvæðin lögfest. Var með þessu ætlað að lögfesta hvernig fara skyldi með sameiginlegar tekjur hjóna

þannig að þau gætu bæði gert tilkall til sameiginlegra tekna og notið frítekjumarks vegna maka, en umboðsmaður Alþingis hafði bent á að lagaákvæði um umrædd réttindi væru hvorki nægilega aðgengileg né skýr. Kom fram í greinargerð með frumvarpi að lögunum, að þetta ákvæði væri í anda almannatryggingalaga frá upphafi, svo og samkvæmt gagnkvæmri framfærsluskyldu hjóna. Nánar segir í greinargerðinni að tekjur hjóna og sambúðarfólks séu ætíð lagðar saman og þeim deilt til helminga, en það sé regla sem lúti að gagnkvæmri framfærsluskyldu hjóna og sé yfirfærð á sambúðarfólk eins og gerist annars staðar í almannatryggingalögunum. Séu báðir sambúðaraðilar lífeyrisþegar, njóti tekjuaflandi lífeyrisþeginn einnig frítekjumarks maka síns. Ef einungis annar aðila í sambúð sé lífeyrisþegi njóti hann 50% herra frítekjumarks en einhleypur vegna maka síns. Ef vinnandi maki sé ekki lífeyrisþegi njóti hann með hærri tekjum aukins yfirfæranlegs skattfrádráttar eftir því sem bætur lífeyrisþegans skerðast. Þannig séu skerðingar fjölskyldutekna í heild mun minni en ætla mætti af skerðingu bótanna eingöngu vegna maka.

Í nefndarálini meirihluta heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis kemur fram að í nýrri 17. gr. felist skýr lagastoð fyrir þeirri meðferð tekna hjóna sem tíðkast hafi um áratuga skeið og jafnframt sé lögð áhersla á að í þessum breytingum felist engin efnisbreyting heldur skulu tekjur hjóna, sem bæði njóta lífeyris, metnar sameiginlega og ef aðeins annað hjóna njóti lífeyris skuli helmingur samanlagðra tekna þeirra teljast tekjur lífeyrisþegans.

Í skýrslu um stöðu, aðbúnað og kjör öryrkja, sem forsætisráðherra lagði fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998-1999 kom fram, að á þeim rúmlega aldarfjórðungi sem liðinn væri síðan tekjutryggingin var lögfest hefðu orðið geysilegar breytingar á lífeyriskerfi landsmanna, þar sem hinum almennu lífeyrissjóðum hefði vaxið fiskur um hrygg. Tekjutryggingin hefði verið hugsuð sem tímabundið úrræði, sem smám saman viki fyrir greiðslum úr lífeyrissjóðum eftir því sem þeir efldust, en það ætti sérstaklega við um ellilífeyri.

II.

Ágreiningur málsaðila snýst annars vegar um það, hvort aðaláfrýjandi hafi haft lagaheimild frá 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 til að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna

maka, sem ekki var lífeyrisþegi, með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna örorkulífeyrisþegans, og hins vegar um það, hvort slík skerðing hafi verið heimil eftir að hún hafði verið lögfest 1. janúar 1999. Aðaláfrýjandi telur, að sú framkvæmd, sem verið hefur á útreikningi tekjutryggingar, hafi stuðst við nægilega lagaheimild bæði fyrir og eftir 1. janúar 1999 og brjóti ekki í bága við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 eða alþjóðasamninga um mannréttindi, sem Ísland er aðili að. Gagnáfrýjandi telur, að í lögum nr. 117/1993 hafi ekki verið heimild til setningar reglna um skerðingu tekjutryggingar, og jafnframt að slíkar skerðingar séu í andstöðu við stjórnarskrárvarin réttindi öryrkja.

III.

Eins og reifað er hér að framan má rekja upphaf tekjutryggingar til setningar laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Tekjutrygging örorkulífeyrisþega hefur jafnan sætt skerðingu, ef tekjur maka hans, sem ekki var jafnframt bótaþegi, hafa farið yfir ákveðið mark. Svo sem fram er komið var ekki heimild í 17. gr. laga nr. 117/1993 til handa ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar, eins og verið hafði í 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971. Hvorki í 17. gr. né 18. gr. laga nr. 117/1993 er heldur að finna annars konar heimild til setningar reglugerðar um skerðingu þá, sem hér um ræðir, en í 66. gr. laganna er aðeins almenn reglugerðarheimild.

Með vísan til forsendna héraðsdóms er því fallist á, að ekki hafi verið nægjanleg heimild í lögum nr. 117/1993 fyrir ráðherra til að setja reglugerð, sem skerti tilkall bótaþega til fullrar tekjutryggingar. Eins og kröfugerð er háttað verður ekki tekin afstaða til gildis reglugerðar nr. 351/1977 frá gildistöku laga nr. 117/1993, þar til reglugerð nr. 485/1995 var sett. Þótt ljóst virðist af gögnum málsins, að það hafi ekki verið ætlun löggjafans að breyta þeirri framkvæmd, sem verið hafði frá því að tekjutryggingarákvæðið kom fyrst í lög nr. 67/1971, verður hins vegar að gera þá kröfu til hans, að lög geymi skýr og ótvíræð ákvæði um þá skerðingu greiðslna úr sjóðum almannatrygginga, sem ákveða megi með reglugerðum. Ber því að staðfesta héraðsdóm um það, að eftir gildistöku laga nr. 117/1993 hafi brostið lagastoð til að mæla í reglugerð fyrir um skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega vegna tekna maka hans.

IV.

Ákvæði um rétt þeirra, sem ekki geta framfleytt sér sjálfir, til aðstoðar úr opinberum sjóðum hefur verið í stjórnarskrá allt frá 1874, en rétturinn var háður því að viðkomandi ætti sér ekki skylduframfær- endur. Það skilyrði var afnumið með stjórnarskrárbreytingu 1995. Sam- kvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sam- bærilegra atvika. Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi að lögum nr. 97/1995, var tekið fram, að gengið væri út frá því, að nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði yrðu settar með lögum, en með ákvæðinu væri markaður sá rammi, að til þurfi að vera reglur, sem tryggi þessa aðstoð. Var sérstaklega í því sambandi vakin athygli á 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976 (Stjórnartíðindi C nr. 3/1976), og 11. og 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 22. ágúst 1979 (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979). Lýtur fyrrnefndi samningurinn að því að samningsaðilar skuldbinda sig meðal annars til að koma á eða viðhalda almannatrygg- ingum eða gera þeim það hátt undir höfði, sem krafist er til fullgild- ingar á alþjóðavinnuálagssamþykkt um lágmark félagslegs öryggis, en í 67. gr. þeirrar samþykktar er mælt fyrir um þær reglur, sem þetta lág- mark þarf að uppfylla, og kemur þar fram að um skerðingar geti ekki verið að ræða nema vegna verulegra viðbótarfjárhæða. Síðari samning- urinn lýtur hins vegar að því meðal annars að samningsaðilar viður- kenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans.

Það er viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra skuli lög til sam- ræmis við alþjóðasamninga, sem ríki hefur staðfest eftir því sem kostur er. Samkvæmt framanrituðu verður 76. gr. stjórnarskrárinnar skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarksframfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórn- arskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað. Skipulag, sem löggjafinn ákveður, verður þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá verður það að uppfylla skilyrði 65. gr. stjórnar-

skrárinnar um að hver einstaklingur njóti samkvæmt því jafnréttis á við aðra sem réttar njóta, svo og almennra mannréttinda. Almenni löggjafinn hefur skilgreint stefnumörkun sína varðandi þessi mannréttindi, svo sem þau horfa við öryrkjum, í 1. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra, en markmið þeirra laga er sagt vera að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.

Löggjafarvaldið hefur með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar komið til móts við skyldur sínar um réttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að því er öryrkja varðar sérstaklega. Önnur lagaákvæði af þessum meiði, svo sem samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð og VI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hins vegar heimildarákvæði, en mæla ekki fyrir um rétt öryrkja.

Í 12. gr. almannatryggingalaga er mælt fyrir um rétt til örorkulífeyris og hver skuli vera fullur árlegur lífeyrir. Þar er jafnframt ákveðið að lífeyrinn skuli skerða ef örorkulífeyrisþegi nái ákveðnum tekjum og hann falla alveg niður samkvæmt ákveðnum reglum. Með tekjum samkvæmt ákvæðinu er aðallega átt við atvinnutekjur, svo og eignatekjur að nokkru marki, því að bætur úr almannatryggingakerfinu eða samkvæmt öðrum lögum og tekjur úr lífeyrissjóðum eru ekki taldar með í þessu sambandi. Í 17. gr. laganna er mælt fyrir um sérstaka tekjutryggingu nái tekjur örorkulífeyrisþega ekki ákveðinni fjárhæð. Í ákvæðinu er síðan sérstaklega kveðið á um skerðingu tekjutryggingar við ákveðin tekjumörk uns hún fellur niður. Skerðing þessi er sambærileg við skerðingu örorkulífeyrisins að öðru leyti en því að tekjur hjóna og sambúðarfólks, sbr. 44. gr. sömu laga, eru taldar saman þegar tekjutrygging og skerðing hennar er ákveðin. Tekjur öryrkja úr lífeyrissjóðum skerða þó tekjutryggingu á sama hátt og atvinnutekjur, sbr. 8. mgr. 17. gr.

V.

Gagnáfrýjandi telur að það stangist á við stjórnarskrárvarin réttindi 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 65. gr. hennar, að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka með þeim hætti sem gert var með lögum nr. 149/1998, sem breyttu lögum nr. 117/1993. Héraðsdómur hafnaði þessu með þeim rökum að samkvæmt 46. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 beri hjón sameiginlega ábyrgð á framfærslu fjölskyldunnar. Til

framfærslu teljist það sem með sanngirni verði krafist til sameiginlegs heimilishalds og annarra sameiginlegra þarfa, uppeldis og menntunar barna og sérþarfa hvors hjóna. Samkvæmt 47. gr. sömu laga séu framfærsluframlög fólgin í peningagreiðslum, vinnu á heimili eða öðrum stuðningi við fjölskyldu. Framlög skiptist milli hjóna eftir getu þeirra og aðstæðum. Sambærileg ákvæði og hér er byggt á eru ekki í lögum varðandi sambúðarfólk. Um framfærsluskyldu gagnvart börnum fer að III. kafla barnalaga nr. 20/1992 með áorðnum breytingum. Samkvæmt 9. gr. þeirra laga er sambúðarforeldri framfærsluskylt gagnvart stjúpbarni svo sem um eigið barn þess væri. Á milli sambúðarfólks er hins vegar ekki gagnkvæm framfærsluskylda.

Samkvæmt 12. gr. almannatryggingalaga skerðist örorkulífeyrir vegna búsetu og tekna öryrkjans sjálfs. Tekjur maka skerða ekki örorkulífeyri, svo sem að framan greinir. Tekjur maka, hvort sem er í hjúskap eða sambúð, skerða hins vegar tekjutryggingu örorkulífeyrisþega samkvæmt 17. gr. laganna, sbr. 44. gr. þeirra. Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. skal greiða tekjutryggingu til viðbótar örorkulífeyri einhleyps örorkulífeyrisþega ef tekjur hans nema ekki tiltekinni fjárhæð á ári. Hafi örorkulífeyrisþegi hins vegar tekjur umfram þessa fjárhæð skal skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Að því er hjón varðar segir í 5. mgr. að njóti annað hjóna örorkulífeyris og sameiginlegar tekjur þeirra hjóna nái ekki ákveðnu sameiginlegu tekjumarki á ári skuli greiða tekjutryggingu til viðbótar lífeyri þess. Heimilt er að hækka framangreint lágmark með reglugerð. Hafi hjón hins vegar tekjur umfram þetta lágmark eigi að skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Á þennan hátt fellur tekjutrygging niður við ákveðið tekjumark, sem ákveðið er annars vegar fyrir einstakling en hins vegar fyrir hjón sameiginlega. Sama gildir um sambúðarfólk, sbr. 44. gr. sömu laga. Skipulag þetta getur leitt til þess að öryrki í hjúskap eða sambúð, sem ekki hefur aðrar tekjur en lífeyri almannatrygginga, fái aðeins í tekjur grunnörorkulífeyri, sem nú nemur 17.715 krónum á mánuði.

Tekjur maka skipta ekki máli við greiðslu til dæmis slysatrygginga, sjúkratrygginga, atvinnuleysistrygginga og fæðingarstyrks. Verður að telja það aðalreglu íslensks réttar að réttur einstaklinga til greiðslna úr opinberum sjóðum skuli vera án tillits til tekna maka. Er það í samræmi við þá stefnumörkun sem liggur að baki íslenskri löggiöf um

jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 28/1991, sbr. og 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögum er þó víða tekið tillit til hjúskaparstöðu fólks. Má hér nefna skattalög og ákvæði laga um félagslega aðstoð. Talið hefur verið að einstaklingur í hjúskap eða sambúð þurfi minna sér til framfærslu en sá sem býr einn. Getur það því átt við mál-efnaleg rök að styðjast að gera nokkurn mun á greiðslum til einstaklinga úr opinberum sjóðum eftir því hvort viðkomandi er í sambúð eða ekki.

Ákvæði almannatryggingalaga um örorkulífeyri og tekjutryggingu örorkulífeyrisþega hafa, svo sem að framan er rakið, lengi verið í nokkru samræmi við ákvæði laganna um ellilífeyrisþega. Staða öryrkja getur þó verið að því leyti ólík stöðu ellilífeyrisþega að margir þeirra greiða ekki í sama mæli í lífeyrissjóð og geta því ekki öðlast sams konar réttindi úr lífeyrissjóðum.

Örorkulífeyrir, þar með talin tekjutrygging, er réttur sem öryrkjar fá vegna fötlunar sinnar. Samkvæmt því sem að framan er ritað um skýringu á 76. gr. stjórnarskrárinnar er það á valdi almenna löggjafans að ákveða þau mörk, sem örorkulífeyrir og tekjutrygging miðast við, svo fremi sem þau uppfylla önnur ákvæði stjórnarskrárinnar, eins og þau verða skýrð með hliðsjón af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Réttur sá sem almannatryggingalöggjöfin tryggir öryrkjum er almennur og tekur tillit til jafnræðissjónarmiða milli þeirra sem eins eru settir í þröngum skilningi. Hins vegar mælir ákvæðið fyrir um mismunandi skerðingu lífeyris vegna tekna eftir því um hvaða tekjur er að ræða. Að því er hjón og annað sambúðarfólk varðar er sá réttur, sem þeim er veittur, skertur vegna tekna annars einstaklings og getur tekjutrygging fallið alveg niður. Að því er sambúðarfólk varðar er þetta gert vegna tekna einstaklings sem ekki er framfærsluskyldur gagnvart öryrkjanum. Framfærsluskylda hjóna er hins vegar gagnkvæm samkvæmt hjúskaparlögum. Er ekki aðeins um skyldu að ræða heldur einnig rétt, sbr. 5. gr. 7. samningsviðauka við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Verður tæpast annað sagt en að réttur öryrkja til framfærslu fjölskyldu sinnar verði smár hafi hann aðeins tekjur, sem nema grunnörorkulífeyri.

Svo sem áður greinir verður að telja að í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar felist ákveðin lágmarksréttindi, sem miðuð séu við einstak-

ling. Þrátt fyrir svigrúm almenna löggjafans til mats á því, hvernig þessi lágmarksréttindi skuli ákvörðuð, geta dómstólar ekki vikið sér undan því að taka afstöðu til þess, hvort það mat samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun geta af því leitt fyrir einstaklinga, verður þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi, sem í framangreindu stjórnarskrárákvæði felast, á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælir þeim, svo sem það ákvæði verður skilið að íslenskum rétti, sbr. 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi, sem var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979 (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979) og 9. gr. fyrrnefnds alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Í samræmi við það, sem að ofan greinir, er fallist á þá kröfu gagnáfrýjanda, að viðurkennt verði að óheimilt hafi verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 á þann hátt sem gert er í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998.

VI.

Samkvæmt 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður gagnáfrýjandi talinn réttur aðili máls þessa. Einnig hefur hann samkvæmt 2. mgr. sömu greinar lögvarða hagsmuni af því að fá viðurkenningardóm um réttmæti skerðingar tekjutryggingar. Hins vegar er tekjutrygging háð umsóknum, sem rökstyðja á til dæmis með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, sbr. 18. gr. almannatryggingalaga. Í 48. gr. sömu laga eru jafnframt ákvæði sem huga verður að við ákvörðun lífeyris til hvers örorkulífeyrisþega um sig. Af ákvæðum þessum leiðir að af niðurstöðu máls þessa verður ekki dregin ályktun um rétt hvers einstaks lífeyrisþega, enda er hér samkvæmt kröfugerð gagnáfrýjanda einungis því ráðið til lykta hvort skerðingarákvæði 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga samrýmist ákvæðum stjórnarskrár.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda samtals 900.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

D ó m s o r ð :

Viðurkennt er, að aðaláfrýjanda, Tryggingastofnun ríkisins, hafi verið óheimilt frá 1. janúar 1994 á grundvelli 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki, er maki hans er ekki lífeyrisþegi.

Einnig er viðurkennt, að óheimilt hafi verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap frá 1. janúar 1999 samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda, Öryrkjabandalagi Íslands, samtals 900.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i
Garðars Gíslasonar og
Péturs Kr. Hafstein

Við erum sammála I., II. og III. kafla í atkvæði annarra dómenda og fyrri málsgrein í VI. kafla.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlags nr. 97/1995. Í 70. gr. stjórnarskrárinnar fyrir breytingu hennar á árinu 1995 var svo mælt, að sá skyldi eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fengi séð fyrir sér og sínum, og væri eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá væri hann þeim skyldum háður, sem lög kvæðu á um. Samsvarandi ákvæði um skylduframfærendur voru í 52. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 og 66. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands nr. 9/1920.

Í athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlags nr. 97/1995 kom fram, að ákvæði 1. mgr. 14. gr., er síðar varð framangreind 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, svaraði að nokkru til reglu þágildandi 70. gr., en frumvarpsákvæðið væri mun ítarlegra, því að tekið væri nánar fram

en áður, hvers konar aðstæður gætu orðið til þess, að maður þarfnað-ist opinberrar aðstoðar af þessum toga. Með ákvæðinu væri hins vegar ekki lögð til breyting frá gildandi reglu að því leyti, að ekki væri ráðgert, að sá sem gæti séð nægilega fyrir sér sjálfur þyrfti að njóta réttar til slíkrar aðstoðar, en þann rétt væri löggjafanum þó fyllilega heimilt að veita. Loks var í athugasemdunum vakin athygli á því, að löggjafinn ætti að setja nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði, en með ákvæðinu væri markaður sá rammi, að til þyrftu að vera reglur, sem tryggðu þessa aðstoð. Var sérstaklega bent á 12. gr. og 13. gr. í félagsmálasáttmála Evrópu og 11. gr. og 12. gr. í alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Af framsögðu er ljóst, að öryrkjar eiga stjórnarskrárvarinn rétt á aðstoð samfélagsins, ef þeir geta ekki nægilega séð sér farborða sjálfir. Um þessa aðstoð skal mæla í lögum. Það er verkefni löggjafans en ekki dómstóla að kveða á um inntak og umfang þeirrar opinberu aðstoðar, sem öryrkjum er látin í té. Dómstólar geta hins vegar metið, hvort laga-setning um þessi málefni samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.

Af orðalagi 76. gr. stjórnarskrárinnar, eins og ákvæðið hljóðar eftir framangreinda breytingu 1995, og tiltækum lögskýringargögnum verður engan veginn ráðið, að löggjafanum sé ekki eftir sem áður heimilt að líta til félagslegrar stöðu öryrkja eins og annarra, þegar lífeyrir þeirra úr sjóðum almannatrygginga er ákveðinn. Kröfugerð þessa máls lýtur að aðstæðum öryrkja í hjúskap, þegar makinn aflar tekna og er ekki jafnframt örorkulífeyrisþegi. Það verður að telja málefnalegt löggjafarviðhorf að taka nokkurt mið af því við lagasetningu um aðstoð við öryrkja, hvers stuðnings öryrki megi vænta af maka sínum. Slík sjónarmið um gagnkvæma framfærsluskyldu hjóna hafa lengi verið lögð til grundvallar í löggjöf hér á landi og eru þau reist á pólitískri afstöðu til framkvæmdar almannatrygginga. Engin ákvæði í alþjóðlegum skuldbindingum Íslands mæla því í gegn, að greiðslur til öryrkja séu í einhverjum mæli látnar ráðast af tekjum maka og þar með heimilisins, en þær árétta einungis þá skyldu löggjafans samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja þeim rétt til samhjálpar, sem höllum fæti standa. Túlkun laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra getur heldur ekki leitt til annarrar niðurstöðu. Markmið þeirra er að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa

þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Því markmiði er ekki varpað fyrir róða við það eitt, að löggjafinn meti stöðu öryrkja með hliðsjón af félagslegum aðstæðum þeirra, þar á meðal hjúskaparstöðu.

Af öllu þessu verður örugglega ráðið, að löggjafinn sé bær til að meta, hvernig tekjur maka örorkulífeyrisþega komi til skoðunar, þegar þeirri skyldu stjórnarskrárinnar er fullnægt að tryggja þeim öryrkjum lögbundinn rétt til aðstoðar, sem ekki geta nægilega séð fyrir sér sjálfir. Ekki eru efni til, að dómstólar haggi því mati, enda hefur ekki verið sýnt fram á með haldbærum rökum, að staða öryrkja í hjúskap geti vegna tekna maka orðið á þann veg, að stjórnarskrárvarinn réttur þeirra til samhjálpar sé fyrir borð borinn. Alþingi var þannig fyllilega innan valdheimilda sinna, þegar það ákvað í 17. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, sbr. lög nr. 149/1998, að tekjur maka gætu haft áhrif á tekjutryggingu öryrkja til lækkunar.

Niðurstaða okkar í málinu er þá sú, að aðaláfrýjanda hafi frá 1. janúar 1994 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap á grundvelli reglugerðarákvæða, sem brast lagastoð. Á hinn bóginn hafi aðaláfrýjandi mátt skerða tekjutrygginguna frá 1. janúar 1999, eftir að heimild til þess hafði verið leidd í almannatryggingalög með lögum nr. 149/1998. Þá er rétt, að aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda hluta málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 29. desember 1999.

Mál þetta, sem dómtekið var 8. nóvember sl., er höfðað með stefnu út gefinni 19. janúar sl. og birtri daginn eftir.

Stefnandi er Öryrkjabandalag Íslands, kt. 631292-2599, Hátúni 10, Reykjavík. Stefndi er Tryggingastofnun ríkisins, kt. 060269-2669, Laugavegi 114, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi frá 1. janúar 1994 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap skv. 17. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 með því samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki er maki lífeyrisþegans er ekki lífeyrisþegi. Ennfremur að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi frá 1. janúar 1999 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap skv. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998 um breytingu á þeim lögum. Jafnframt er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að mati dómsins.

Dómkörður stefnda eru þær aðallega að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins. Til vara er þess krafist að stefnukröfur verði stórkostlega lækkaðar og í því tilviki verði málskostnaður látinn niður falla.

Málavextir.

Samkvæmt lögum stefnanda frá 16. október 1992 geta félagasamtök gengið í bandalagið sem starfa á landsgrundvelli og hafa það sem aðalverkefni að vinna að málefnum tiltekinna öryrkjahópa. Samkvæmt 2. gr. laganna er tilgangur bandalagsins m.a. að koma fram fyrir hönd fatlaðra gagnvart opinberum aðilum í hvers kyns hagsmunamálum svo sem varðandi löggjöf og framkvæmd hennar og í dómsmálum er snerta rétt fatlaðra. Stefndi hefur upplýst að aðildarfélög bandalagsins séu nú 27 að tölu og skipti félagsmenn þeirra þúsundum.

Stefndi höfðar mál þetta til viðurkenningar á því að stefnda sé óheimilt að skerða lögverndaða tekjutryggingu öryrkja sem eru í hjúskap vegna tekna maka. Lög nr. 117/1993 tóku gildi 1. janúar 1994 og frá gildistöku þeirra hefur stefndi á grundvelli 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 skert tekjutryggingu bótaþega í hjúskap þegar tekjur maka leiða til þess að helmingur samanlagðra tekna hjónanna er hærri en nemur kr. 217.319 á ári. Stefndi telur þetta reglugerðar-ákvæði skorta lagastoð og bendir á að í eldri lögum hafi verið að finna reglugerðarheimild sem stjórnvöld hafi talið næga heimild til að skerða tekjutryggingu bótaþega í hjúskap vegna tekna maka.

Hinn 1. janúar sl. tók gildi breyting á 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998. Varð sú breyting að í lögin bættist ákvæði sem ótvírætt heimilar skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega í hjúskap með maka sem hefur sjálfstæðar tekjur. Ágreiningur aðila um þetta ákvæði lýtur að því hvort það sé stjórnskipulega gilt þar sem það takmarkar að áliti stefnanda mannréttindi sem óheimilt sé að takmarka eða skerða samkvæmt túlkun stjórnarskrárinnar í ljósi þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands.

Samkvæmt 12. gr. áðurgreindra laga eiga þeir rétt til örorkulífeyris sem eiga lögheimili á Íslandi, eru á aldrinum 16-67 ára og eru öryrkjar á svo háu stigi að þeir eru ekki færir um að vinna sér inn $\frac{1}{4}$ þess er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf sem hæfa líkamskröftum þeirra og verkunnáttu og sanngjarnt er að ætlast til af þeim með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfa. Í 17. gr. laganna er fjallað um svokallaða tekjutryggingu, en tilgangurinn með henni mun vera að tryggja hverjum og einum elli- og örorkulífeyrisþega lágmarkslífeyri með því að greiða uppbót á lífeyri hans, ef hann hefur ekki tekjur annars staðar. Fram til 1. janúar 1999 var 2. mgr. 17. gr. laganna svohljóðandi: Ef aðrar tekjur örorkulífeyrisþega en lífeyrir almannatrygginga, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og húsa-

leigubætur samkvæmt lögum nr. 100/1994 fara ekki fram úr 217.319 kr. á ári skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð 279.840 á ári. Hafi bótaþegi hins vegar aðrar tekjur umfram 217.319 skal skerða uppbótina um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Sama gildir um hjónalífeyri eftir því sem við á.

Áðurgreint ákvæði 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 er svohljóðandi: Nú nýtur aðeins annað hjóna elli- eða örorkulífeyris, en hitt ekki, og skal þá helmingur samanlagðra tekna þeirra teljast tekjur lífeyrisþegans og að öðru leyti farið með uppbót hans sem tekjutryggingu einhleypings.

Með 1. gr. laga nr. 149/1998 var 17. gr. laga nr. 117/1993 breytt og er 5. mgr. greinarinnar nú svohljóðandi: Nú nýtur aðeins annað hjóna örorkulífeyris og sameiginlegar tekjur þeirra hjóna eru ekki hærri en 1.086.048 kr. á ári og skal þá greiða tekjutryggingu til viðbótar lífeyri þess að upphæð 356.965 kr. á ári. Hafi hjón hins vegar tekjur umfram 1.086.048 á ári skal skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi byggir á því að því er tímabilið frá og með 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 varðar eigi tilvitnað reglugerðarákvæði sér ekki næga stóð í lögum nr. 117/1993 og hafi því allt frá gildistöku þeirra laga 1. janúar 1994 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu til bótaþega í hjúskap vegna tekna maka þeirra. Stefnandi bendir á að á grundvelli þessa reglugerðarákvæðis og sambærilegs ákvæðis í 3. gr. reglugerðar nr. 35/1977 hafi stefndi um árábil skert tekjutryggingu með sama hætti og hér hefur verið lýst. Stefnandi tekur hins vegar ekki afstöðu til þess hvort þetta var heimilt fyrir gildistöku fyrrnefndra laga.

Í 12. gr. reglugerðar nr. 485/1995 segi að hún sé sett með stóð í 17. og 18. gr. laga nr. 117/1993. Enga reglugerðarheimild sé að finna í 17. gr. laganna, en í 18. gr. sé kveðið á um að heimilt sé að ákveða með reglugerð að aðrar tekjufjárhæðir skv. 17. gr. gildi um lífeyri úr lífeyrissjóðum og tekjur skv. 3. tl. C-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 en aðrar tekjur. Stefnandi segir þessa reglugerðarheimild ekki ná til þess að skerða tekjutryggingu bótaþega sem er í hjúskap með maka sem ekki er bótaþegi. Í 66. gr. laganna sé almenn reglugerðarheimild sem nái til þess að kveða nánar á um framkvæmd laganna. Sé reglugerðarákvæðið því ekki í samræmi við lög og uppfylli því ekki skilyrði lögmætisreglunnar.

Stefnandi bendir á að í 18. gr. laganna sé kveðið á um að með umsóknum um tekjutryggingu skuli fylgja rökstuðningur t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega. Ekkert sé minnst á upplýsingar um hagi maka. Eldri reglugerðarheimild hafi verið felld niður með lögum nr. 117/1993 og enga ábendingu sé að finna í lögnum þess efnis að heimilt sé að skerða tekjutrygginguna.

Um tímabilið frá 1. janúar 1999 byggir stefnandi á því að skerðingarákvæði

5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998 sé andstætt ákvæðum stjórnarskrár um jafnrétti og stjórnarskrárverndaðan rétt til aðstoðar vegna örorku. Ríkisvaldið geti ekki komið þeirri skyldu yfir á aðra og losnað þannig undan skuldbindingum þess sem ákveðnar séu í stjórnarskrá.

Stefnandi byggir á því að fjölskyldutekjur minnki við skerðingu tekjutryggingar. Það leiði til þess að sá maki sem hafi atvinnutekjur verði að auka vinnu sína utan heimilis. Viðurkennt sé í löggjöf að öryrkjar þurfi frekar en aðrir umönnunar við heima fyrir. Sérstök ástæða sé til að löggjöf styðji fjölskyldur þar sem annar makinn sé öryrki. Meðal viðurkenndra löggjafarmarkmiða sé vernd fjölskyldunnar, sbr. 10. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og 16. gr. félagsmálasáttmála Evrópu. Túlka verði stjórnarskrá og almenna löggjöf í ljósi þessara þjóðréttarlegu skuldbindinga. Stefnandi bendir á að við hjúskaparstofnun bótaþega og maka með atvinnutekjur missi bótaþeginn bæði heimilisuppbót og sérstaka heimilisuppbót og lækki í tekjum úr kr. 66.078 á mánuði í kr. 45.475, áður en tekjutrygging skerðist. Grunntrygging bótaþega sé kr. 15.728, en tekjutrygging kr. 29.747 á mánuði og því ljóst að hún sé uppistaðan í framfærslufé öryrkja.

Stefnandi heldur því fram að þótt talið verði að finna megi skýra skerðingarheimild í almannatryggingalögunum, gangi slík heimild gegn ákvæðum 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnrétti og 76. gr. um rétt til aðstoðar vegna örorku. Samkvæmt 65. gr. verði mönnum ekki mismunað vegna hjúskaparstöðu þeirra. Ekki sé beitt skerðingu vegna hjúskaparstöðu þegar um sé að ræða slysa- og sjúkradagpeninga, atvinnuleysisbætur eða frekari uppbætur skv. 10. gr. laga nr. 118/1993. Í þessum tilvikum sé um að ræða framfærslugreiðslur af opinberu fé þegar bótaþegi eigi þess ekki kost að afla sér nægra atvinnutekna til framfærslu. Það sé því ójafnræði að mismuna bótaþegum eftir hjúskaparstöðu þegar um tekjutryggingu vegna örorku sé að ræða en ekki í öðrum tilvikum. Stefnandi segir stjórnarskrárákvæðið eiga rót að rekja m.a. til 2. gr. 2. mgr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þá bendir stefnandi á sérákvæði um jafnrétti fatlaðra í 1. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra.

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar skuli öllum í lögum tryggður réttur til aðstoðar vegna örorku. Þetta ákvæði eigi sér rót í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland hafi gengist undir, m.a. 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu og 9. og 11. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Af þessum réttarheimildum verði ekki ráðið að heimilt sé að undanþiggja þá sem séu í hjúskap vegna tekna maka þeirra.

Stefnandi byggir á því að réttur manna til almannatrygginga og bóta úr þeim sé sams konar réttur og réttur til borgaralegra og stjórnmálalegra réttinda. Hver maður eigi rétt á tilteknum bótum og sé ekki um neins konar heimildarákvæði eða matskenndar úthlutunarreglur að ræða.

Stefnandi bendir á að fjölmargir félagsmenn aðildarfélaga stefnanda hafi leitað eftir rétti sínum hjá stefnda en án árangurs. Þá hafi sumir leitað til umboðsmanns Alþingis en án árangurs. Umboðsmaður hafi í álit dagsettu 13. apríl 1998 komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 12. gr. reglugerðar nr. 485/1995 hafi verið lögmætt. Hafi hann byggt álit sitt á því að í eldri lögum hafi verið fullnægjandi lagaheimild til skerðingarinnar og ekki verið fullyrt að brottfall sérstakrar reglugerðarheimildar bendi til breytingar á framkvæmd laganna að þessu leyti. Stefnandi telur þessa túlkun umboðsmanns ekki fullnægja viðteknum túlkunarkostum, meðal annars um lögmæti og að lagaákvæði um takmarkanir á mannréttindum skuli vera skýr og ótvíræð.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Af hálfu stefnda er á því byggt að markmið jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar sé að koma í veg fyrir manngreinarálit á grundvelli þeirra atriða sem þar séu talin upp en ekki að útiloka að lögákveðin skilyrði fyrir réttindum og skyldum geti tekið mið af þessum atriðum, ef þau byggjast á málefnalegum forsendum. Reglan sé ekki því til fyrirstöðu að skattar fari stighækkandi eftir efnahag manna og þá felist ekki í henni að ríkinu sé skylt að tryggja öllum sömu aðstöðu án tillits til efnahags.

Stefndi byggir á því að í 76. gr. stjórnarskrárinnar sé kveðið á um skyldur löggjafans í ákveðnum efnum en honum séu ekki settar þar skorður. Sé ákvæðinu fyrst og fremst ætlað að tryggja að reglur um aðstoð hvíli á ákveðnum jafnréttisgrundvelli. Löggjafanum séu ekki settar skorður við því að setja reglur er kveða á um framfærsluskyldu manna innbyrðis. Sé löggjafinn þannig í einu og öllu innan valdheimilda sinna að stjórnarskrá þegar mælt sé fyrir um skyldu sérhvers manns til að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára, sbr. 19. gr. laga nr. 40/1991 og 46. og 47. gr. laga nr. 31/1993. Almanna-tryggingalögin byggist á framfærslusjónarmiðum og því að jafna aðstæður lífeyrisþega.

Stefndi byggir á því að frá öndverðu hafi reglur um ákvörðun lífeyristrygginga meðal annars tekið mið af hjúskaparstöðu og fjölskyldustöðu. Stefnandi vísar í þessu sambandi til ákvæða 1. mgr. 58. gr. eldri laga um almannatryggingar nr. 74/1937, 15. gr., 3. mgr. 21. gr. og 38. gr. eldri laga um almannatryggingar nr. 50/1946, 23. gr. eldri laga um almannatryggingar nr. 24/1956 og 1. og 2. mgr. 19. gr. eldri laga um almannatryggingar nr. 67/1971. Með setningu reglna um annars vegar grunnlífeyri og hins vegar tekjutryggingu elli- og örorkulífeyrisþega í lögum nr. 117/1993, sbr. 11., 12., 17., og 18. gr., sé kveðið á um framfærsluþörf og framfærsluaðstoð á grundvelli almennra, efnahagslegra viðmiðana, án tillits til sérstakra atriða er geti haft áhrif á þörf, eftir því hvernig aðstæðum lífeyrisþega sé nánar háttað. Sérstakur barnalífeyrir sé greiddur vegna

barna lífeyrisþega og öðrum bótaflokkum er settir voru á fót í almannatryggingakerfinu fyrir gildistöku laga nr. 117/1993 hafi einnig verið ætlað að taka á sérstökum aðstæðum lífeyrisþega. Hluti þeirra bótaflokka hafi verið settur í lög nr. 118/1993 um félagslega aðstoð í tilefni af inngöngu Íslands í Evrópska efnahagssvæðið.

Stefndi bendir á að samkvæmt 9. gr. laga nr. 118/1993 og 4.-7. gr. reglugerðar nr. 595/1997 eigi þeir einir sem séu einir um heimilisrekstur rétt á heimilissuppbót og sérstakri heimilissuppbót, en hvorki hjón né sambúðarfolk. Í því tilviki þegar annar makinn sé lífeyrisþegi en hinn ekki sé samkvæmt 5. gr. laga nr. 118/1993 heimilt að greiða honum makabætur verði hann fyrir tekjuserðingu vegna umönnunar lífeyrisþegans. Þá sé heimilt að greiða sérstaka uppbót á lífeyri, sbr. 10. gr. sömu laga og 8.-10. gr. reglugerðar nr. 595/1997.

Stefndi byggir á því að ákvæði um tekjutryggingu elli- og örorkulífeyrisþega hafi komið inn í lög um almannatryggingar nr. 67/1971. Af athugasemdum með frumvarpinu komi skýrlega fram að gengið hafi verið út frá því að tekjutrygging hjóna lækkaði vegna sameiginlegra tekna þeirra umfram ákveðin mörk. Ekki hafi orðið breyting á þessu og í reglugerðum sem settar voru samkvæmt þessum lögum hafi verið ákvæði um skerðingu tekjutryggingar lífeyrisþega í hjúskap, hvort sem bæði nutu lífeyris eða eingöngu annað hjóna.

Stefndi segir mega ráða af orðalagi 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 15. gr. laga nr. 148/1994 að á því sé byggt að tekjutrygging hjóna, sem bæði séu lífeyrisþegar, hvort heldur um sé að ræða ellilífeyrisþega eða örorkulífeyrisþega skuli ákvarðast út frá samanlögðum tekjum, sbr. setninguna „Sama gildir um hjóna-lífeyri eftir því sem við á“ í 1. og 2. mgr. 17. gr. Stefndi segir koma skýrt fram í 18. gr. laganna að tekjutrygging sé háð því að sýnt sé fram á þörf hennar með rökstuddri umsókn og stefndi heldur því fram að í 2. og 3. mgr. 18. gr. sé gert ráð fyrir að sérstök reglugerð sé sett um framkvæmd tekjutryggingar. Fjárhagsleg samstaða og hin gagnkvæma framfærsluskylda hjón falli undir þær kröfur til rökstuðnings með umsókn sem felast í 1. mgr. 18. gr. Þar séu sérstaklega tilgreindar kröfur um skattframtöl og skýrar upplýsingar um hagi bótaþega. Hjón telji saman fram til tekjuskatts og njóti ýmissa ívilnana skattalaga. Aðstæður hjóna, sem bæði séu lífeyrisþegar og hjóna þar sem annað sé lífeyrisþegi en hitt ekki, sé að því er varðar framfærsluskyldu og fjárhagslega samstöðu að lögum öldungis sambærileg. Jafnræðisreglur og jafnræðissjónarmið leiði því beinlínis til þeirrar niðurstöðu að byggt sé á sömu reglu um meðferð tekna hjóna við ákvörðun tekjutryggingar allra lífeyrisþega sem séu í hjúskap.

Stefndi byggir á því að heimild til reglugerðar um tekjutryggingu þess efnis að telja helming samanlagðra tekna hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki þegar maki sé ekki lífeyrisþegi hafi átt stoð í 17. og 18. gr. laga nr. 117/1993 og í almennri reglugerðarheimild 66. gr. laganna. Þá byggir stefndi á því að

skerðingarákvæðið hafi nú verið lögfest frá 1. janúar 1999, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998.

Stefndi bendir á að margnefnd regla feli í sér hagsbætur fyrir hjón sem bæði séu lífeyrisþegar. Sé því ljóst að málsóknin þjóni ekki hagsmunum þeirra félagsmanna stefnanda er svo sé háttað um.

Stefndi byggir á því að réttur til tekjutryggingar og ákvörðun hennar ráðist af almennum, hlutlægum, efnahagslegum atriðum, sem nái jafnt yfir alla sem eins standi á um að lögum. Reglan sé ekki andstæð ákvæðum 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði og rétt til aðstoðar. Þá séu reglurnar ekki andstæðar ákvæðum í alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að. Margs konar ákvæði í almenntri löggjöf og almannatryggingalöggjöf, sem styðji við fjölskyldur, uppfylli þær kröfur sem gerðar séu samkvæmt sáttmálunum.

Verði ekki fallist á sýknukröfu stefnda byggir hann varakröfu sína í fyrsta lagi á því að hugsanlegar kröfur lífeyrisþega séu nú fyrndar að hluta til en samkvæmt 2. mgr. 48. gr. laga um almannatryggingar fýrnist kröfur um bótagreiðslur á 2 árum. Þá sé ljóst að engum annmörkum varðandi lögmæti reglugerða sé fyrir að fara eftir gildistöku laga nr. 149/1998.

Forsendur og niðurstaða.

Ágreiningur aðila í máli þessu lýtur annars vegar að því hvort stefnda hafi verið heimilt frá 1. janúar 1994 á grundvelli reglugerðarákvæðis að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki þegar maki lífeyrisþega er ekki sjálfur lífeyrisþegi og hins vegar hvort slík skerðing hafi verið heimil eftir að hún hafði verið lögfest frá 1. janúar sl. Aðila greinir á um það hvort reglugerðarákvæðið eigi sér næga lagastoð og þá er ágreiningur um það hvort lögfesting skerðingarákvæðisins samrýmist 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum sáttmálum á sviði félagsmála sem Ísland er aðili að.

Rekja má upphaf svokallaðrar tekjutryggingar til laga um almannatryggingar nr. 67/1971, en þau lög voru grunnlög á þessu sviði þar til lög nr. 117/1993 leystu þau af hólmi 1. janúar 1994. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 var heimilt að greiða uppbót á elli- og örorkulífeyri ef sýnt þætti að lífeyrisþegi gæti ekki komist af án hækkunar. Í 2. mgr. sömu lagagreinar sagði að væru tekjur elli- og örorkulífeyrisþega lægri en kr. 84.000 á ári skyldi hækka lífeyri hans um það sem á vantaði þá fjárhæð. Sama skyldi gilda um hjónalífeyri eftir því sem við ætti. Áður en lögin tóku gildi 1. janúar 1972 var þeim breytt með lögum nr. 96/1971. Með 5. gr. þeirra laga var 19. gr. laga nr. 67/1971 breytt þannig að tekjumark var hækkað í kr. 120.000. Þá var bætt við ákvæði þess efnis að við ákvörðun um hækkun lífeyris skyldu umsóknir um hækkun rökstuddar t.d. með skattframtölum. Enn fremur skyldi höfð hliðsjón af því hvort eignum

bótaþega hefði verið ráðstafað með þeim hætti að það valdi synjun hækkunar. Þá var ráðherra heimilt að fengnum tillögum tryggingaráðs að setja reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar samkvæmt þessari grein, sbr. 3. mgr. 19. gr.

Í 3. gr. reglugerðar nr. 32/1972 um lágmarkslífeyri og hækkun tryggingabóta samkvæmt lögum um almannatryggingar var mælt fyrir um hvernig með skyldi fara ef annað hjóna naut örorku- eða ellilífeyris en hitt ekki. Skyldi þá miðað við samanlagðar tekjur þeirra og tryggingabætur og hækka bætur lífeyrisþegans í kr. 120.000 ef sú hækkun leiddi ekki til þess að samanlagðar tekjur hjónanna færu yfir kr. 216.000. Sambærilegar reglur hafa verið settar í gildistíð laga nr. 67/1971 en málsókn stefnanda lýtur ekki að lögmæti þeirra. Er því ljóst að frá upphafi hefur tekjutrygging sætt skerðingu þegar svo stendur á að tekjur maka örorkulífeyrisþega sem ekki er bótaþegi fara yfir ákveðið mark. Þá má geta þess að umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu 29. desember 1988 að umrætt skerðingarákvæði ætti sér næga lagastöð.

Lög nr. 117/1993 öðluðust gildi 1. janúar 1994 og var 2. mgr. 17. gr. laganna svohljóðandi: „Ef aðrar tekjur örorkulífeyrisþega en lífeyrir almannatrygginga, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og húsaleigubætur samkvæmt lögum nr. 100/1994 fara ekki fram úr 217.319 kr. á ári skal greiða uppbót á lífeyri hans að upphæð 279.840 kr. á ári. Hafi bótaþegi hins vegar aðrar tekjur umfram 217.319 kr. skal skerða uppbótina um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Sama gildir um hjónalífeyri eftir því sem við á.“ 18. gr. sömu laga var svohljóðandi: „Við ákvörðun um hækkanir bóta skv. 17. gr. skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega. Hliðsjón skal höfð af því hvort eignum bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti að það valdi synjun hækkunar. – Með reglugerð skal fjárhæðum 17. gr. breytt 1. september árlega til samræmis við almennar hækkanir bóta og annarra tekna milli ára. – Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er heimilt með reglugerð að ákveða að aðrar tekjufjárhæðir skv. 17. gr. gildi um lífeyristekjur en aðrar tekjur.“

Hinn 5. september 1995 gaf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið út reglugerð um tekjutryggingu nr. 485/1995 og segir í 12. gr. reglugerðarinnar að hún sé sett með stöð í 17. og 18. gr. laga nr. 117/1993 með síðari breytingu. 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er svohljóðandi: „Nú nýtur aðeins annað hjóna eða örorkulífeyris, en hitt ekki, og skal þá helmingur samanlagðra tekna þeirra teljast tekjur lífeyrisþegans og að öðru leiti (svo) farið með uppbót hans sem tekjutryggingu einhleypings.“

Í 17. gr. laga nr. 117/1993 eins og hún var þar til henni var breytt með lögum nr. 149/1998, var ekki að finna reglugerðarheimild. Í 18. gr. laganna var veitt heimild til að breyta fjárhæðum árlega skv. 17. gr. til samræmis við almennar hækkanir bóta og annarra tekna milli ára. Þá var ráðherra veitt heimild til að

ákveða með reglugerð að aðrar tekjufjárhæðir skv. 17. gr. gildi um lífeyristekjur en aðrar tekjur. Í 66. gr. laganna var ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um framkvæmd laganna í reglugerð.

Af framansögðu er ljóst að við gildistöku laga nr. 117/1993 1. janúar 1994 féll niður sérstök heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkunar eins og henni hafði verið skipað með 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971. Verður því ekki fallist á að í 18. gr. eða 66. gr. laga nr. 117/1993 hafi falist nægjanleg heimild fyrir ráðherra til að setja reglur sem skerða rétt bótaþega framfar en lagaheimild kveður á um. Skortir því 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 næga lagastoð og ber því að fallast á þá dómkröfu stefnanda að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi verið óheimilt á grundvelli þessa reglugerðarákvæðis að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki er maki lífeyrisþegans er ekki lífeyrisþegi.

Pegar lítið er til dómkröfu stefnanda, sem er viðurkenningarkrafa, þykja ekki efni til að taka afstöðu til málsástæðu stefnda um fyrningu samkvæmt 2. mgr. 48. gr. laga nr. 117/1993.

Eins og að framan er rakið hefur framangreint skerðingarákvæði nú verið lögfest, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, þó með þeirri breytingu að hafi hjón tekjur umfram kr. 1.086.048 á ári skuli skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru. Þá er gert ráð fyrir því í 18. gr. laganna að umsóknir um hækkun bóta skulu rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega.

Samkvæmt 46. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 bera hjón sameiginlega ábyrgð á framfærslu fjölskyldunnar. Til framfærslu telst það sem með sanngirni verður krafist til sameiginlegs heimilishalds og annarra sameiginlegra þarfa, uppeldis og menntunar barna og sérþarfa hvors hjóna. Samkvæmt 47. gr. sömu laga eru framfærsluframlög fólgin í peningagreiðslum, vinnu á heimili eða öðrum stuðningi við fjölskyldu. Framlög skiptast milli hjóna eftir getu þeirra og aðstæðum. Samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. laga nr. 97/1995, skal öllum sem þess þurfa tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Þá er því lýst í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 97/1995 að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, ættarnis og stöðu að öðru leyti. Í sömu átt hníga ýmsir alþjóðlegir sáttmálar á félagsmálasviði sem Íslendingar hafa gengist undir.

Með setningu laga nr. 149/1998, sem breyttu 17. gr. laga nr. 117/1993, tók löggjafarvaldið þá ákvörðun að við mat á því hvort bótaþegar ættu rétt á tekjutryggingu skyldi horfa til þess hvernig högum þeirra væri háttað. Þegar lítið er til lagareglna um gagnkvæma framfærsluskyldu hjóna og þess að almennt

verður að jata löggjafarvaldinu rúma heimild til lagasetningar á þessu sviði, verður ekki talið að þessi háttur á ákvörðun bóta til handa öryrkjum brjóti gegn þeim stjórnarskrárákvæðum sem hér hafa verið rakin eða þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Íslendingar hafa tekist á hendur.

Samkvæmt framansögðu ber því að hafna þeirri kröfu stefnanda að stefnda hafi frá 1. janúar 1999 verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap samkvæmt áðurgreindu lagaákvæði.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Málið dæmir Hjörtur O. Aðalsteinsson héraðsdómari ásamt héraðsdómurinum Auði Þorbergsdóttur og Eggerti Óskarssyni.

D ó m s o r ð :

Stefnda, Tryggingastofnun ríkisins, var óheimilt frá 1. janúar 1994 á grundvelli 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap með því að telja helming samanlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans í því tilviki er maki lífeyrisþegans er ekki lífeyrisþegi.

Stefndi skal vera sýkn af þeirri kröfu stefnanda, Öryrkjabandalags Íslands, um að frá 1. janúar 1999 hafi honum verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap skv. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998.

Málskostnaður fellur niður.

S é r a t k v æ ð i Auðar Þorbergsdóttur

Ég er sammála niðurstöðu meirihluta dómsins varðandi fyrri dómkröfu stefnanda.

Varðandi síðari dómkröfu stefnanda er niðurstaða mín svofelld:

Við mat á því hvort skerðingarákvæði 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993 brýtur í bága við tilvitnuð stjórnarskrárákvæði og alþjóðasáttmála sem íslenska ríkið er aðili að, verður ekki framhjá þeim fjárhæðum litið, sem hér er um að ræða, þ.e. fjárhæð árlegs grunnlífeyris öryrkja 147.948 kr. og fjárhæð fullrar árlegrar tekjutryggingar 347.244 kr.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, er kveðið á um það að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættarnis og stöðu að öðru leyti.

Í 1. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 segir að markmið laganna sé að

tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífsskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.

Samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Ákvæði þetta á sér rót í alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland hefur undirgengist.

Í lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 með síðari breytingum er kveðið á um skilyrði þess að hljóta bætur, í hverju bætur eru fólgnar og fjárhæðir hinna ýmsu bóta. Samkvæmt 12. gr. laganna eiga þeir rétt til örorkulífeyris sem eiga lögheimili á Íslandi, eru á aldrinum 16 – 67 ára og hafa verið metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar. Í 75% örorku felst að öryrki telst ekki fær um að vinna sér inn $\frac{1}{4}$ þess er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf sem hæfa líkamskröftum hans og verkunnáttu og sanngjarnt er að ætlast til af honum með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfi.

Í 17. gr. almannatryggingalaga, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, er kveðið á um skilyrði þess að njóta tekjutryggingar. Samkvæmt 4. mgr. þessarar lagagreinar skal greiða tekjutryggingu til viðbótar örorkulífeyri einhleyps örorkulífeyrisþega ef tekjur hans eru ekki hærri en 362.016 kr. á ári. Hafi örorkulífeyrisþegi hins vegar tekjur umfram 362.016 kr. á ári skal skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru.

5. mgr. tilvitnaðrar greinar er svohljóðandi:

„Nú nýtur aðeins annað hjóna örorkulífeyris og sameiginlegar tekjur þeirra hjóna eru ekki hærri en 1.086.048 kr. á ári og skal þá greiða tekjutryggingu til viðbótar lífeyri þess að upphæð 356.965 kr. á ári. Hafi hjón hins vegar tekjur umfram 1.086.048 kr. á ári skal skerða tekjutrygginguna um 45% þeirra tekna sem umfram eru.“

Samkvæmt 18. gr. almannatryggingalaga skulu umsóknir um hækkun bóta skv. 17. gr. rökstuddar með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega.

Í stað þess að meta sjálfstætt hagi bótaþega við ákvörðun um greiðslu tekjutryggingar skv. 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga þá eru hagir hans metnir út frá tekjum maka.

Með þessu ákvæði almannatryggingalaga flytur löggjafinn lögbundinn rétt öryrkja til aðstoðar frá hinu opinbera skv. 76. gr. stjórnarskrár á herðar maka öryrkja. Sú ákvörðun mun styðjast við gagnkvæma framfærsluskyldu hjóna samkvæmt 46. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993. Samkvæmt 47. gr. þeirra laga eru framfærsluframlög hjóna fólgin í peningagreiðslum, vinnu á heimili eða öðrum stuðningi við fjölskyldu. Framlög skiptast milli hjóna eftir getu þeirra og aðstæðum.

Þegar fjárhæð grunnörorkulífeyris er virt og litið er til skertrar eða jafnvel engrar starfsorku þykja möguleikar öryrkja til þess að sinna framfærsluskyldu sinni samkvæmt tilvitnuðum ákvæðum hjúskaparlaga litlir.

Það að flytja lögbundinn rétt öryrkja skv. 76. gr. stjórnarskrár yfir á maka öryrkja og gera öryrkja algjörlega háða maka sínum fjárhagslega gengur gegn yfirlýsingum um réttindi fatlaðra og er brot á ákvæði stjórnarskrár um jafnrétti og stjórnarskrárverndaðan rétt til aðstoðar vegna örorku, enda telst það, að geta gengið í hjúskap að vissum skilyrðum fullnægðum, hluti almennra mannréttinda og eðlilegs lífs.

Með vísan til framanritaðs er fallist á þá dómkröfu stefnanda að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap skv. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998 um breytingu á þeim lögum.

Eftir þessari niðurstöðu ber að dæma stefnda til greiðslu málskostnaðar.
