

ÁLITSGERÐ

Dags. 24.02. 2022

Til: Lífeyrissjóðs verzlunarmanna

Frá: LOG lögmansstofu sf.
Ólafi Gústafssyni, lögmanni

Efni: **Tillögur til breytinga á samþykktum Lífeyrissjóðs verzlunarmanna**

Álitaefnið

Fyrir stjórn Lífeyrissjóðs verzlunarmanna (LV) liggja nú endanlegar tillögur til breytinga á samþykktum LV sem einkum fjalla um viðbrögð sjóðsins vegna hækkandi lífaldurs sjóðfélaga almennt annars vegar og sterkri tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins m.v. 31.12. 2021 hins vegar.

Stjórnendur LV hafa óskað eftir áliti undirritaðs á því hvort framangreindar tillögur til breytinga á samþykktum sjóðsins séu innan þeirra marka er lög og lagaframkvæmd heimila, m.a. með tilliti til ákvæða sjórnarskrár.

Hinn 20.09. 2021 skilaði undirritaður minnisblaði til LV sem tók til sama álitaefnis um tillögur tryggingastærðfræðings LV sem þá lágu fyrir um hver ættu að vera viðbrögð sjóðsins við upptöku nýrra forsenda um dánar- og lífslíkur við tryggingafræðilega athugun á sjóðnum.

Nú liggja fyrir endanlegar tillögur þar að lútandi og er þessi álitsgerð þannig til fyllingar framangreindu minnisblaði.

Nánar um álitaefnið

Eins og fram kemur í fyrra minnisblaði hafa íslenskir lífeyrissjóðir staðið frammi fyrir aukningu skuldbindinga vegna lengingar meðalævi sjóðfélaga, en meðalævilengd hefur sífelld verið að lengjast á undanförunum áratugum meðal flestra þjóða. Af því leiðir að sá tími sem sjóðfélagi fær greiddan ellilífeyri lengist þar sem lífeyrissjóðirnir greiða ævilangan ellilífeyri vegna réttinda í samtryggingardeild.

Í desember á síðasta ári staðfesti fjármála- og efnahagsráðherra nýjar dánar- og eftirlifendatöflur samkvæmt tillögu Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga (FÍT) þar sem tekið er mið af framangreindu. Við athugun á tryggingafræðilegri stöðu Lífeyrissjóðs er mat á lífslíkum sjóðfélaga ein mikilvægasta forsendan sem lögð er þar til grundvallar við mat á skuldbindingum viðkomandi lífeyrissjóðs.

Fyrirliggjandi tillögur til breytinga á samþykktum LV sem byggja á tillögum tryggingastærðfræðings sjóðsins miða við að hinar nýju dánar- og eftirlifendatöflur verði þegar í árslok 2021 teknar upp við tryggingafræðilega athugun hjá LV.

Af því leiðir og í tillögunum felst að áunnin réttindi í samtryggingardeild LV eru endurreiknuð í meginatriðum á eftirfarandi hátt:

- a. Áfallnar skuldbindingar sjóðsins vegna allra lífeyrisþega að undanskildum barnalífeyrisþegum og sjóðfélaga sem hafa náð 65 ára aldri eru reiknaðar m.v. hinar nýju töflur og vænt réttindi þessa hóps eru endurreiknuð annars vegar á grundvelli hinna gömlu lífslíka og hins vegar á grundvelli nýrra lífslíka. Heildarverðmæti réttinda þessa hóps er það sama í báðum tilvikum, en vegna nýrra dánar- og eftirlifendataflna lækka réttindin því fjárhæðin þarf að endast lengur.
- b. Áfallnar skuldbindingar sjóðsins vegna annarra sjóðfélaga en falla undir hóp a. hér að framan að undanskildum barnalífeyrisþegum eru endurreiknaðar á sambærilegan hátt og gert er með hópinn í lið a., nema að hér er reiknað miðað við hvern fæðingarárgang sjóðfélaga. Af því leiðir að réttindin breytast mis mikið eftir árgöngum, en hver árgangur heldur sömu fjárhæð á bak við sín réttindi, en fjárhæðin þarf að endast lengur vegna lengri lífaldurs sjóðfélaga og lengst hjá þeim yngstu.

Framangreindar tillögur hafa það í megin atriðum í för með sér að réttindi sjóðfélaga sem falla undir hópinn í lið a. lækka um 4,3%, en réttindi sjóðfélaga sem falla undir hópinn í lið b. lækka á bilinu 5,1% hjá sjóðfélögum sem eru fæddir árið 1957 til 13,8% hjá sjóðfélögum sem fæddir eru á árinu 2005.

Í fyrirliggjandi tillögum til breytinga á samþykktum LV er tillaga um að samþykkt verði ákvæði til bráðabirgða sem lýtur að því að hækka tímabundið niðurstöðu framreiknings réttinda skv. gr. 13.5., þannig að framreiknuð réttindi hækki um 6% fyrir árið 2023, um 4% fyrir árið 2024 og 2% fyrir árið 2025, en fari eftir það samkvæmt nýrri réttindatöflu. Tilgangur ákvæðisins er til að milda áhrif réttindabreytinga sem af því leiðir að taka upp nýjar dánar- og eftirlifendatöflur.

Til viðbótar framangreindum tillögum um viðbrögð LV vegna upptöku nýrra forsenda um væntan lífaldur sjóðfélaga liggur fyrir tillaga um hækkun áunninna réttinda allra sjóðfélaga um 12% vegna sterkrar tryggingafræðilegrar stöðu sjóðsins samkvæmt tryggingafræðilegri athugun m.v. 31.12. 2021. Sem fyrr þegar áunnin réttindi sjóðfélaga eru hækkuð af þessari ástæðu eru réttindi þeirra hækkuð hlutfallslega jafn mikið m.v. áunnin réttindi þeirra fyrir breytinguna.

Álitaefnið er hér einkum hvort framangreindar breytingar á áunnum réttindum sjóðfélaga hjá LV vegna upptöku nýrra dánar- og eftirlifendataflna standist íslensk lög og lagaframkvæmd þar sem breytingarnar leiða til mis mikilla breytinga á áunnum réttindum milli sjóðfélagahópa.

Íslenskar lagareglur og dómaframkvæmd

Eins og greinir í minnisblaði undirritaðs frá 20.09. 2021 þá verður þegar metið er hvort skerðing áunninna réttinda í lífeyrissjóði standist lög að taka tillit til þess að áunnin réttindi í lífeyrissjóði eru eign í skilningi laga og njóta því verndar eignaréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Því þarf að gæta að þeim grundvallar skilyrðum sem stjórnarskráin og dómur Hæstaréttar hafa sett fyrir því að skerða megi slík réttindi.

Enda þótt áunnin réttindi í lífeyrissjóði njóti verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar þá er sú vernd ekki þannig að óheimilt teljist að þau geti breyst til lækkunar vegna breyttra forsenda á tryggingafræðilegri stöðu viðkomandi lífeyrissjóðs. Gæti það gerst á grundvelli breytinga á samþykktum viðkomandi lífeyrissjóðs eða samkvæmt breyttum lagareglum og þá að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Talið er að heimildin sé rýmri þegar um óvirk réttindi er að ræða, en strangari kröfur gerðar þegar sjóðfélagi hefur hafið töku lífeyris. Um réttarvernd framtíðarréttinda gilda enn rýmri reglur, en dómstólar hafa viðurkennt bæði löggjafanum og einstaka lífeyrissjóðum talsvert svigrúm til breytinga á ákvæðum laga og samþykktu um ávinnslu réttinda vegna framtíðariðgjalda.

Er einnig í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða beinlínis gert ráð fyrir að nauðsynlegt og skylt geti orðið að breyta áunnum réttindum, en þar segir í 2. mgr. 39. gr. að lífeyrissjóði beri skylda til að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum viðkomandi sjóðs ef tryggingafræðileg athugun leiðir í ljós meira en 10% mun á milli eigna og lífeyrisskuldbindinga eða ef slíkur munur hefur haldist meiri en 5% samfelld í fimm ár. Á það við hvort sem munurinn er jákvæður eða neikvæður. Samkvæmt þessu er beinlínis gert ráð fyrir því í lögum að áunnin lífeyrissjóðsréttindi lækki, ef í ljós kemur að eignir sjóðsins standa ekki undir lífeyrisskuldbindingum hans. Er hnykkt á þessu í athugasemdum er fylgdu frumvarpi til lífeyrissjóðalaganna, en þar kemur eftirfarandi fram um það að lífeyrissjóður þurfi að grípa til ráðstafana ef eignir og skuldbindingar standast ekki á: „Geta þær ráðstafanir leitt annars vegar til skerðingar á lífeyrisréttindum og hækkunar iðgjalds eða hins vegar til aukningar á lífeyrisréttindum og lækkunar iðgjalds, allt eftir því hvað segir í samþykktum og hvernig sjóðurinn stendur.“

Af skýringu á ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignaréttar og með tilliti til dóma Hæstaréttar og dóma Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að nokkur megin skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að skerðing lífeyrissjóðsréttinda, virkra sem óvirkra, teljist standast ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi megin skilyrði eru:

- a. Að ákvörðun um skerðingu grundvallist á almennum og málefnalegum sjónarmiðum.
- b. Að jafnræðis hafi verið gætt meðal þeirra sjóðfélaga sem eins er ástatt um.
- c. Að skerðingin bitni ekki óeðlilega þungt á fáum eða litlum hópi sjóðfélaga miðað við heildina.
- d. Að meðalhófs sé gætt við skerðinguna og ekki gengið lengra en nauðsynlegt ber til að ná fram nauðsynlegum markmiðum með þeim ráðstöfunum sem gripið er til.

Gengið hafa nokkrir dómur í Hæstarétti sem hafa tekið á þessum álitaeftum, þó enginn alveg nýlega, og síðan er dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá árinu 2000 sem varðaði íslenskan lífeyrissjóð. Af þessum dómum má nokkuð ráða hvar mörk lögmætrar skerðingar á réttindum í lífeyrissjóði liggja. Þessir dómur eru reifaðir í minnisblaði undirritaðs frá 20.09. 2021 og er vísað til þess sem þar kemur fram. Þeir dómur sem þar eru reifaðir eru eftirfarandi:

HRD í máli nr. 195/1999, KÁ gegn Lífeyrissjóði sjómanna.

HRD í máli nr. 340/1999, Lífeyrissjóður sjómanna gegn HM.

HRD í máli nr. 249/2000, Lífeyrissjóður bankamanna gegn SMA

HRD í máli nr. 101/2002, Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga gegn BL.

MDE, mál nr. 60669/2000, sem er vegna HRD í máli nr. 195/1999.

Í öllum framangreindum dómum Hæstaréttar var talið að sú skerðing réttinda sem þar var um fjallað stæðist ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og væri innan þeirra heimilda sem af ákvæðinu mætti leiða og að skerðingin væri byggð á málefnalegum sjónarmiðum og nægilegs jafnræðis og meðalhófs hafi verið gætt. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu er hins vegar komist að annarri niðurstöðu um að ekki hafi í því tilviki verið gætt nægilegs jafnræðis milli sjóðfélaga og að skerðingin hafi verið í óréttmætu hlutfalli við heildarhagsmunina sem voru í húfi hjá viðkomandi lífeyrissjóði.

Álit.

Eins og að framan greinir staðfesti fjármála- og efnahagsráðherra í desember s.l. nýjar dánar- og eftirlifendatöflur samkvæmt tillögu frá FÍT, en samkvæmt 14. gr. reglugerðar nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða skal við mat á dánar- og lífslíkum við gerð athugana á tryggingafræðilegri stöðu lífeyrissjóða nota nýjustu dánar- og eftirlifendatöflur sem ráðherra gefur út að fengnum tillögum FÍT. Fyrir hefur legið um nokkurn tíma að meðalævi Íslendinga almennt hefur verið að lengjast, en þær töflur um ævilengd sem stuðst hefur verið við við gerð tryggingafræðilegra athugana hafa horft til liðins tíma. Því má segja að forsendur um ævilengd, sem eru ein mikilvægasta forsendan við slíka athugun, hafa ekki verið réttar og þar sem samtryggingardeildir íslenskra lífeyrissjóða lofa greiðslu ellilífeyris til æviloka hefur þetta leitt til þess að réttindaávinnsla, einkum yngri sjóðfélaga, hefur verið of há. Sjóðirnir hafa því í raun verið að lofa réttindum sem greidd iðgjöld myndu ekki standa undir. Það myndi síðar bitna á yngri sjóðfélögum, ef ekki væri brugðist við, og einnig myndu framtíðarsjóðfélagar fá meiri réttindi en sjóðurinn gæti væntanlega staðið undir, sem aftur myndi skerða rétt núverandi sjóðfélaga. Er því væntanlega ekki ágreiningur um það að lífeyrissjóðir verði að bregðast við þessu og er þeim það reyndar skylt samkvæmt lögum. Slíkar ráðstafanir væru því málefnalegar.

Fyrirliggjandi tillögur um breytingar á samþykktum LV ganga út frá því að við gerð tryggingafræðilegrar athugunar sem miðast við 31.12. 2021 verði stuðst við hinar nýju dánar- og eftirlifendatöflur. Af því leiðir að endurreikna þarf áunnin réttindi sjóðfélaga í LV með tilliti til nýrra taflna og eru hluti tillagnanna útfærsla á því með hvaða hætti það skuli gert. eru þær tillögur grundvallaðar á því hvað tryggingastærðfræðingur LV leggur til í þeim eftum.

Tillögurnar sem nú liggja fyrir byggja á því að jafnræði verði milli aldurshópa sjóðfélaga og að verðmæti réttinda hvers hóps haldist óbreytt við endurreikning réttinda. Aðferðinni við endurreikninginn er lýst í tillögu sem lagt er til að verði 6. tl. í Viðauka B við samþykktir LV. Er þar, eins og áður er lýst, gengið út frá því að réttindi lífeyrisþega (þó ekki barnalífeyrisþega) og þeirra sjóðfélaga sem orðnir eru 65 ára verði endurreiknuð með sama hætti, en réttindi annarra sjóðfélaga verði endurreiknuð miðað við hvern fæðingarárgang fyrir sig. Af því leiðir að lækkun réttinda fyrri hópsins alls verður sú sama, en lækkun réttinda síðari hópsins verður mis mikil eftir árgöngum innan þess hóps. Kemur lækkun réttinda hvers hóps fram í töflu sem birt er í Viðauka B. Er þessi aðferða í megin atriðum eins og lýst er í upphaflegum tillögum tryggingastærðfræðings LV og fjallað er um í fyrra minnisblaði undirritaðs frá 20.09. 2021.

Telja verður í fyrsta lagi að upptaka nýrra dánar- og eftirlifendataflna við gerð tryggingafræðilegrar athugunar byggi á almennum og fullkomlega málefnalegum sjónarmiðum, enda getur lífeyrissjóður ekki lofað réttindum sem fyrir liggur að greidd iðgjöld geti ekki staðið undir.

Í annan stað verður að telja réttmætt og eðlilegt að réttindi þeirra sjóðfélaga sem komnir eru á lífeyri og þeirra sem komnir eru á lífeyristökualdur verði endurreiknuð með sama hætti og að áhrif þess að miðað er við nýjar forsendur komi jafnt niður hjá þessum hópi sjóðfélaga. Verður að telja það í samræmi við þau sjónarmið sem lesa má út úr íslenskri dómaframkvæmd að heimildin til skerðingar réttinda sé takmarkaðri þegar um virk réttindi er að ræða. Verður það að teljast málefnalegt og með því er gætt meðalhófs gagnvart þessum hópi sem hefur orðið ákveðnar væntingar um tiltekna lífeyrisgreiðslur.

Í þriðja lagi verður að telja réttmætt og eðlilegt að réttindi annarra sjóðfélaga séu endurreiknuð þannig að hver árgangur sjóðfélaga sé tekinn sem einn hópur. Hinar breyttu forsendur vegna nýrra dánar- og eftirlifendataflna leiða til þess að gert er ráð fyrir almennt að sjóðfélagar lifi lengur og hinir yngstu lifi lengst og verði þar af leiðandi lengur á lífeyri sem sjóðurinn verður að taka tillit til í sínum útreikningum. Reiknað er út hver séu hlutfallsleg neikvæð áhrif af þessu vegna hvers aldurshóps sjóðfélaga á reiknaða stöðu sjóðsins og staðfestir sá útreikningur að hin neikvæðu áhrif eru mismikil eftir aldurshópum. Með þessu er sömu aðferð beitt fyrir þá sjóðfélaga sem sambærilegir geta talist að þessu leyti og verður það að teljast samræmast þeirri kröfu að jafnræðis sé gætt meðal þeirra sjóðfélaga sem eins er ástatt um.

Í þessu sambandi verður í fjórða lagi að vísa til þess að tillaga er um að sett verði sérstakt ákvæði til bráðabirgða í samþykktir LV sem tekur sérstaklega til þeirra sem eiga framreikningsrétt, eins og örorkulífeyrisþega, þar sem þeirra réttindi eru næstu þrjú ár hækkuð á móti þeirri lækkun sem af endurreikningi vegna nýrra forsenda um ævilengd leiðir. Er með því sýnt sérstakt tillit og meðalhóf og að því gætt að breytingarnar komi ekki of hart niður á tiltölulega afmörkuðum hópi sjóðfélaga.

Að lokum verður síðan að líta til þess að fyrir liggur jafnframt tillaga um að öll áunnin réttindi hækki hlutfallslega jafnt hjá öllum sjóðfélögum um 12% vegna sterkrar stöðu LV samkvæmt tryggingafræðilegri athugun miðað við 31.12. 2021. Kemur sú hækkun áunninna réttinda til viðbótar við sambærilega 10% hlutfallslega jafna hækkun áunninna réttinda sem samþykkt var á árinu 2021 og tók mið af tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins m.v. 31.12. 2020. Vegur þessi 12% hækkun áunninna réttinda vel á móti þeim áhrifum til lækkunar sem upptaka nýrra dánar- og eftirlifendataflna koma til með að hafa og milda mjög áhrifin af því. Eru samanlögð áhrif þessara réttindabreytinga þannig að hjá lífeyrisþegum hækka áunnin réttindi um 7,2%, en hjá öðrum sjóðfélögum er réttindabreytingin mis mikil eftir fæðingarárgöngum eða á bilinu +6,3% hjá sjóðfélögum sem fæddir eru árið 1957 og -3,5% hjá sjóðfélögum sem fæddir eru á árinu 2005.

Niðurstaða.

Með vísan til framanritaðs verður að telja að fyrirliggjandi tillögur til breytinga á samþykktum LV með upptöku nýrra taflna um dánar- og lífslíkur grundvallist á réttmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Ennfremur að sú aðferðafræði sem gerð er tillaga um að beitt verði við endurútreikning áunninna réttinda sjóðfélaga með því að skipta þeim í hópa, eins og að framan er lýst, sé málefnaleg og með því sé gætt jafnræðis meðal þeirra sjóðfélaga sem sambærilega stöðu hafa.

Samkvæmt því er undirritaður þeirrar skoðunar að umræddar tillögur til breytinga á samþykktum LV uppfylli þau skilyrði sem af ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar leiðir og að þær standist þannig íslensk lög og lagaframkvæmd.

LOG lögmannsstofa sf.
Ólafur Gústafsson, lögmaður.