

MINNISBLAÐ

Dags. 20.09. 2021

Til: Lífeyrissjóðs verzlunarmanna

Frá: LOG lögmannsstofu sf.
Ólafi Gústafssyni, lögmanni.

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

Álitaefnið

Fyrir stjórn Lífeyrissjóðs verzlunarmanna (hér eftir LV) liggja tillögur tryggingastærðfræðings LV um viðbrögð sjóðsins við annars vegar hækkandi lífaldri sjóðfélaga, sem hefur í för með sér auknar skuldbindingar að óbreyttu, og hins vegar sterkri tryggingafræðilegri stöðu, en eignir umfram skuldbindingar reiknuðust 10,9% m.v. sl. áramót (2020/2021).

Nánar verður vikið að tillögum tryggingastærðfræðingsins hér síðar, en spurningin sem er til skoðunar í minnisblaði þessu er þessi:

Eru umræddar tillögur til breytinga á samþykktum LV innan þeirra marka er lög og lagaframkvæmd heimila m.t.t. skerðingar áunninna réttinda vegna upptöku nýrra taflna/forsenda um dánar- og lífslíkur?

Nánar um álitaefnið

Nokkur undanfarin ár hafa íslenskir lífeyrissjóðir staðið frammi fyrir aukningu skuldbindinga vegna lengingar meðalævi sjóðfélga. Við útreikning á tryggingafræðilegri stöðu þeirra hefur fram að þessu verið miðað við dánar- og lífslíkur þar sem litið hefur verið til þróunar nokkurra (3-5) liðinna ára, en ekki horft til framtíðar. Þannig hafa töflur um ævilengd haft þau áhrif á tryggingafræðilega stöðu þeirra að skuldbindingar í samtryggingardeildum hafa verið að hækka þar sem lífeyrir er greiddur til æviloka.

Í IV. kafla reglugerðar nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eru ákvæði um tryggingafræðilega athugun hjá lífeyrissjóðum, sbr. 24. gr. og 39. gr. lífeyrissjóðalaganna nr. 129/1997. Í 14. gr. reglugerðarinnar kemur fram að við mat á dánar- og lífslíkum skuli nota nýjustu dánar- og eftirlífendatöflur sem útgefnar eru af ráðherra að fengnum tillögum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga (FÍT). Þær töflur sem enn er stuðst við taka mið af reynslu liðins tíma, en byggja ekki á framtíðarspá.

FÍT hefur nú lagt til að teknar verði upp nýjar töflur um dánar- og lífslíkur þar sem horft verði til framtíðar og gengið út frá því að meðalævi landsmanna haldi áfram að lengjast. Tillögur þar að lútandi hafa verið sendar ráðherra en hann ekki enn gefið þær út þannig að þangað til gilda formlega fyrri töflur sem líta til fortíðar.

Fyrir liggur að upptaka nýrra taflna um dánar- og lífslíkur sem horfa til framtíðar við gerð tryggingafræðilegrar athugunar hjá íslenskum lífeyrissjóðum mun hafa í för með sér hækkun á skuldbindingum þeirra en mismikla eftir aldri sjóðfélaga. Samkvæmt fyrirbyggjandi útreikningi tryggingastærðfræðings LV munu nýjar töflur um dánar- og lífslíkur leiða til 8,8% neikvæðra áhrifa á heildarstöðu sjóðsins reiknaða í árslok 2020 án mótvægisáðgerða. Fram kemur að framtíðarstaðan verði hlutfallslega fyrir meiri áhrifum en áfallin staða. Framtíðarstaðan veikist um 10,2% og áfallin staða um 7,6% þar sem ungir sjóðfélagar vega þyngra í reiknaðri framtíðarstöðu, en eldri sjóðfélagar standa að baki stærstum hluta áfallinna skuldbindinga sjóðsins.

Fyrirliggjandi tillögur tryggingastærðfræðings LV til að mæta upptöku nýrra taflna um dánar- og lífslíkur koma fram í skýrslu LV, *Greining á breytingum á réttindakerfi LV 2021* (bls. 23), dags. 18. júní 2021, og eru efnislega eftirfarandi:

- I. *Nýjar lífslíkur innleiddar sem hafa -8,8% áhrif á heildarstöðu sjóðsins.*
- II. *Áfallin staða jöfnuð. Öll áunnin réttindi í árslok 2021 lækka háð aldri svo verðmæti áfallinna skuldbindinga (eign sjóðfélaga) haldist óbreyttar við breytingu á lífslíkum. Ein lækkunarprósenta fyrir hóp lífeyrisþega og aðra sjóðfélaga sem hafa náð 67 ára aldri.*
- III. *Ný réttindatafla tekin upp sem tekur mið af nýjum lífslíkum og verður reiknuð með 70 ára viðmiðunaraldri. Réttindataflan breytist ekki mikið m.v. núgildandi réttindatöflu sem þýðir að framreikningur væntra örorkulífeyrisþega (framreikningur til 65 ára) helst nær óbreyttur.*

Í stuttu máli fela framangreindar tillögur það í sér að lækka þarf áunnin réttindi en mismikið eftir fæðingarárgöngum sjóðfélaga þannig að réttindi þeirra yngri lækka meira en þeirra eldri. Sem dæmi þá lækka réttindi lífeyrisþega og þeirra sem komnir eru á lífeyrisaldur um 3,5%, sjóðfélaga sem fæddir eru 1980 um 10,2% og sjóðfélaga sem fæddir eru 2000 um 12,9%.

Í tillögu tryggingastærðfræðingsins felst síðan að áunnin réttindi í árslok 2021 verði áfram miðuð við 67 ára lífeyristökualdur, en réttindaávinnslan frá og með 1. janúar 2022 verði miðuð við 70 ára viðmiðunaraldur við útreikning réttinda. Þessi viðmiðunaraldur er notaður til grundvallar við útreikning á réttindatöflu en þarf ekki að vera lífeyristökualdur, þar sem hann getur verið breytilegur eftir ákvörðun sjóðfélaga. Réttindatöflur vegna iðgjalda sem greidd eru eftir þessar breytingar reiknast þannig miðað við nýjar töflur um dánar- og lífslíkur og 70 ára viðmiðunaraldur.

Til viðbótar framangreindum tillögum sem varða upptöku nýrra taflna um dánar- og lífslíkur og 70 ára viðmiðunaráldur gerir tryggingastærðfræðingur LV tillögu um að áunnin réttindi verði síðan hækkuð um 13,0% vegna sterkrar áfallinnar stöðu sjóðsins, með þeim fyrirvara að endanleg prósentuhækkun réttinda fari eftir áfallinni stöðu sjóðsins á þeim tímapunkti sem miðað verður við við réttindabreytingarnar. Gengið er út frá því að réttindum allra sjóðfélaga verði breytt hlutfallslega jafn mikið, eins og jafnan hafi verið gert áður þegar réttindum hefur verið breytt vegna afkomu sjóðsins. Umrædd hækkun réttinda leiðir af ákvæði 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, sbr. síðar.

Það sem fyrst og fremst er hér til skoðunar er hvort framangreindar tillögur um upptöku nýrra taflna um dánar- og lífslíkur sem hafa mun í för með sér skerðingu áunninna réttinda og mismikið eftir aldri sjóðfélaga standist íslensk lög og lagaframkvæmd?

Íslenskar lagareglur og dómaframkvæmd.

Þegar metið er hvort skerðing áunninna lífeyrisréttinda hjá lífeyrissjóði standist lög verður í upphafi að hafa þá staðreynd í huga að slík réttindi eru eign í skilningi laga og njóta því verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það hefur verið staðfest í all mörgum dómum Hæstaréttar. Við þá skoðun þarf því að gæta að þeim meginskilyrðum sem stjórnarskráin og dómaframkvæmd hefur sett fyrir því að skerða megir slík réttindi.

Fyrir liggur miðað við íslenska dómaframkvæmd að vernd lífeyrisréttinda er ekki einhlít og geta réttindin verið háð breytingum á grundvelli breyttra lagareglna eða samþykktu viðkomandi lífeyrissjóðs ef uppfyllt eru ákveðin skilyrði. Af íslenskum dómum má ráða að heimild lífeyrissjóðs til að skerða áunnin réttindi er takmarkaðri ef réttindin eru orðin virk, þ.e. sjóðfélagi hefur hafið töku lífeyris, heldur en ef þau eru óvirk. Hæstiréttur hefur þó fallist á að skerða megir virk lífeyrisréttindi ef sérstaklega stendur á hjá viðkomandi sjóði, en sem fyrr að uppfylltum ströngum skilyrðum.

Um réttarstöðu sjóðfélaga um framtíðarréttindi gildir öðru máli þar sem væntingar um réttindi samkvæmt óbreyttu kerfi njóta ekki þeirrar verndar sem áunnin réttindi njóta. Svigrúm lífeyrissjóðs til að breyta ákvæðum samþykktu um ávinnslu réttinda til framtíðar er því mun rýmra en skerðing áunninna réttinda. Hafa dómstólar viðurkennt bæði löggjafanum og einstaka sjóðum talsvert svigrúm til breytinga á lögum og samþykktum um ávinnslu réttinda vegna framtíðariðgjalda.

Í þessum efnum er einnig rétt að líta til 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, en þar kemur fram 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% samfellt í fimm ár. Þetta á við hvort sem munurinn er jákvæður eða neikvæður. Ljóst er að hér gerir löggjafinn ráð fyrir því að lífeyrissjóður þurfi að grípa til minnkunar eða skerðingar réttinda, ef í ljós kemur að eignir hans standa ekki undir þeim lífeyrisréttindum sem hann hefur lofað. Er það staðfest í

athugasemndum er fylgdu frumvarpi til laganna, en þar segir 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 dómum Hæstaréttar sem og einnig Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að nokkur megin skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að skerðing áunninna lífeyrissjóðsréttinda, óvirkra sem virkra, teljist standast ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttinda. Þessi megin skilyrði eru eftirfarandi: 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, og d. að meðalhófs sé gætt við skerðinguna og ekki gengið lengra en nauðsyn ber til til að ná fram nauðsynlegu markmiði.

Við skoðun á því hvar mörk lögmætrar skerðingar á lífeyrissjóðsréttindum liggja er rétt að líta til nokkurra hlestu dóma Hæstaréttar þar sem reynt hefur á þessar réttarreglur, en ekki hefur reynt á þær fyrir dóminum á síðustu árum. Einnig er rétt að nefna einn dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli sem skotið var til dómsins í framhaldi dóms Hæstaréttar í sama máli.

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

Í málinu var ágreiningur um lögmæti skerðingar LS á virkum örorkulífeyri KÁ sem var sjómaður og hafði greitt til LS í 9 ár þegar hann lendir í vinnuslysi. Hann er metinn 100% öryrki til sjómannsstarfa en 25% öryrki til almennra starfa. Hann fékk í upphafi greiddan fullan örorkulífeyri m.v. þágildandi lög um LS. Árið 1992 er lögunum breytt og nú aðeins miðað við örorku til almennra starfa og að örorkan þurfi að vera a.m.k. 35 %. Aðlögunartími er ákveðinn fimm ár og árið 1997 er KÁ tekinn af lífeyri. Hann lét á lögmæti þessarar skerðingar reyna fyrir dómi og bæði héraðsdómur og Hæstiréttur sýknuðu LS með þeim rökum að mikill hallarekstur hafi verið á LS og að sjóðurinn hafi þurft að bregðast við því. Þannig hafi málefnalegar ástæður legið að baki skerðingunni og að hún hafi verið almenn þar sem hún hafi tekið til allra sem nutu örorkulífeyris og þannig hafi verið gætt jafnræðis.

MDE mál nr. 60669/2000.

Ofangreindu máli var skotið til Mannréttindadómstóls Evrópu og var dómur þar kveðinn upp 12.10. 2004. MDE komst að annari niðurstöðu og dæmdi KÁ ákveðnar bætur. MDE leggur meira einstaklingsbundið mat á málið, en íslenskir dómstólar mátu það hins vegar meira almennt. Það sem skiptir einnig máli við þennan dóm MDE er að dómstóllinn viðurkennir að rétturinn til lífeyris sé ekki óbreytanlegur réttur til ákveðinnar fjárhæðar, heldur geti fjárhæðin breyst, og jafnframt að lögmætar ástæður hafi legið til grundvallar skerðingu LS á örorkulífeyri KÁ og breytingarnar á lögunum um LS hafi verið byggðar á hlutlægum forsendum. MDE telur hins vegar að skerðingin gagnvart KÁ hafi verið í óréttmætu hlutfalli við heildarhagsmunina sem í húfi voru hjá LS. KÁ hafi tilheyrt litlum hópi sjóðfélaga sem hafi að fullu misst örorkulífeyri sinn og í því hafi falist óréttmæt mismunun. MDE tekur sérstaklega fram að hefði lífeyrir KÁ verið skertur en ekki alveg felldur niður hefði niðurstaðan væntanlega orðið önnur.

Framangreindur dómur er m.a. leiðbeining um hvernig meta beri það hvort réttmæts jafnræðis sé gætt milli sjóðfélaga þegar skerða þarf réttindi. En dómurinn viðurkennir einnig að heimilt geti verið að skerða áunnin réttindi í lífeyrissjóði, þ.m.t. virk réttindi, ef málefnaleg rök liggja þar til grundvallar og gætt sé eðlilegs jafnræðis milli sjóðfélaga.

Nefna má ennfremur eftirgreinda dóma Hæstaréttar, án þess að þeir séu reifaðir nánar, þar sem reyndi á lögmæti skerðingar lífeyrisréttinda og eru fordæmisgefandi um heimild lífeyrissjóðs til að skerða réttindi. Í öllum málunum taldi Hæstiréttur að skerðing þeirra lífeyrisréttinda sem um var deilt væri innan þeirra marka sem 72. gr. stjórnarskárinnar heimilar og byggir í þeim á sömu sjónarmiðum um að málefnalegar ástæður hafi legið að baki og að gætt hafi verið nægilegs jafnræðis.

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

BL hjúkrunarfræðingur hafði áunnið sér lífeyrisrétt á námstíma, en síðar var reglum breytt og slíkur réttur felldur niður sem hafði í för með sér skerðingu á lífeyri BL.

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

HM varð öryrki skömmu eftir gildistöku nýrra laga og reglugerðar um LS, en með þeim var lífeyrisréttur skertur.

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

Ágreiningur í málinu laut að afnámi svokallaðrar eftirmannsreglu, en hún varðaði aðferð til að verðtryggja rétt sjóðfélaga.

Álit.

Fyrir liggur að meðalævi Íslendinga hefur á síðustu áratugum verið að lengjast. Það hefur leitt til þess að íslenskir lífeyrissjóðir sem í því samtryggingarkerfi sem hér gildir og lofar greiðslu lífeyris til æviloka greiða lífeyri lengur en tryggingafræðilegar forsendur þeirra gera ráð fyrir þar sem stuðst hefur verið við dánar- og lífslíkur sem horfa til liðins tíma en byggja ekki á spá um framtíðarþróun. Þetta hefur valdið því að réttindaávinnsla, einkum yngri sjóðfélaga, hefur verið of há þar sem forsendur um vænta ævilengd hafa ekki verið í takt við raunveruleikann. Íslenskir tryggingastærðfræðingar sem framkvæma tryggingafræðilega athugun hjá sjóðunum hafa á undanförunum árum bent á þetta og nauðsyn þess að bregðast þurfi við því. Taka þurfi upp nýjar töflur um dánar- og lífslíkur sem lagðar verði til grundvallar við tryggingafræðilega athugun. Hefur FÍT sett fram líkan um lækkandi dánartíðni og er það alveg í samræmi við spá Hagstofu Íslands. Í þessum efnum er rétt að líta til 3. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, en þar kemur fram að tryggingafræðingi sé skylt að skýra stjórn lífeyrissjóðs þegar í stað frá því ef úttekt leiðir í ljós að sjóðurinn standi ekki við skuldbindingar sínar og jafnframt skal hann skila tillögum til úrbóta og gera Fjármálaeftirliti viðvart.

Óumdeilt hlýtur að vera að lífeyrissjóður getur ekki haldið áfram að lofa réttindum sem fyrirfram er vitað að hann getur ekki staðið við m.v. greidd iðgjöld og aðrar raunhæfar forsendur. Sjóðurinn verður því að bregðast við, eins og reyndar lög kveða á um. Fyrirliggjandi tillögur tryggingastærðfræðings LV um breytingar á samþykktum sjóðsins um upptöku nýrra tafla um dánar- og lífslíkur byggjast því á almennum og málefnalegum ástæðum og uppfylla því það skilyrði þótt af því leiði einhverja skerðingu á áunnum réttindum hjá sjóðnum.

Eins og lýst er hér að framan ganga tillögur tryggingastærðfræðingsins út frá því að hver árgangur sjóðfélaga m.v. fæðingarár myndi einn hóp og réttindabreytingin verði sú sama fyrir hvern árgang. Fyrir liggur útreikningur tryggingastærðfræðingsins um hver séu hlutfallsleg neikvæð áhrif hvers aldurshóps sjóðfélaga á stöðu sjóðsins sem jafnframt staðfestir að hin neikvæðu áhrif eru mismikil eftir aldurshópum. Af því leiðir að lækkun réttinda verður mismikil eftir fæðingarárgöngum og verður lækkunin meiri hjá þeim yngri þar sem gengið er út frá lengri ævi þeirra en þeirra eldri. Telja verður að þessi nálgun byggji á réttmætum forsendum og sé fullkomlega eðlileg og sanngjörn. Með þessu gilda sömu reiknireglur fyrir alla sjóðfélaga sem sambærilegir geta talist í þessu tilliti og þannig verður að telja að kröfunni um að jafnræðis sé gætt meðal þeirra sjóðfélaga sem eins er ástatt um sé fullnægt. Þannig eru þessar tillögur byggðar á almennum sjónarmiðum og koma ekki á óeðlilegan hátt niður á fámennum afmörkuðum hópi sjóðfélaga umfram aðra.

Í fyrirliggjandi tillögum að samþykktabreytingum hjá LV er leitast við að skerðing áunninna réttinda verði sem minnst. Í tillögunum er við það miðað að réttindi vegna greiddra iðgjalda fram til ársloka 2021 verði reiknuð m.v. 67 ára lífeyristökualdur, en réttindi vegna iðgjalda sem greidd verða eftir það tímamark verði reiknuð m.v. 70 ára viðmiðunaraldur. Þannig verða réttindi vegna framtíðar fyrir meiri áhrifum en áunnin réttindi. Þá verða áunnin réttindi þeirra sjóðfélaga sem komnir eru á lífeyri eða eru komnir á lífeyrisaldur fyrir minnstum áhrifum vegna breytingarinnar. Er það í samræmi við dómaframkvæmd um að heimildin til skerðingar réttinda er takmarkaðri þegar um virk lífeyrisréttindi er að ræða. Það er einnig mikilvægt þar sem þeir sjóðfélagar hafa orðið ákveðnar væntingar um reglubundnar lífeyrisgreiðslur og eru síður í stakk búnir til að bregðast við því heldur en yngri sjóðfélagar. Telja verður að samkvæmt þessu sé gætt réttmæts meðalhófs í fyrirliggjandi tillögum og ekki gengið lengra en nauðsyn ber til. Ennfremur liggur fyrir að öll endurreiknuð áunnin lífeyrisréttindi hjá LV koma til með að hækka hlutfallslega jafnt vegna sterkrar stöðu sjóðsins, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, og mildar það áhrif þeirra breytinga á áunnin réttindi sem af upptöku nýrra tafla um dánar- og lífslíkur muni leiða.

Samkvæmt framangreindu verður að telja að öll lögbundin skilyrði til skerðingar áunninna lífeyrisréttinda sem af umræddum tillögum til breytinga á samþykktum LV leiðir með upptöku nýrra forsenda um dánar- og lífslíkur séu uppfyllt.

Eins og áður greinir hefur FÍT lagt til við ráðherra að teknar verði lögformlega upp nýjar forsendur um dánar- og lífslíkur við gerð tryggingafræðilegra athugana hjá íslenskum lífeyrissjóðum, en skv. 14. gr. reglugerðar nr. 391/1998 skal við mat á dánar- og lífslíkum nota nýjustu dánar- og eftirlífendatöflur sem útgefnar eru af ráðherra að fengnum tillögum FÍT. Nú hefur ráðherra ekki gefið út nýjar töflur samkvæmt fyrirliggjandi tillögum FÍT og þá vaknar sú spurning, hvort lífeyrissjóður geti ekki tekið þær upp hjá sér fyrir en það hefur verið

gert? Um það virðast skiptar skoðanir, en telja verður með vísan til 22. gr. framangreindrar reglugerðar að það komi vel til greina. Í ákvæðinu er beinlínis gert ráð fyrir því að tryggingastærðfræðingur noti aðrar forsendur en bundnar eru í reglugerðinni telji hann það gefa réttari mynd af fjárhagsstöðu viðkomandi lífeyrissjóðs, en honum ber þá að gera sérstaka grein fyrir frávikinum í athuguninni. Í ákvæðinu er tekið fram að þetta sé heimilt „vegna sérstakra aðstæðna í viðkomandi sjóði“, eins og þar segir. Rökin fyrir því að taka upp aðrar töflur og að þær gefi réttari mynd af raunverulegri fjárhagsstöðu LV liggja fyrir. Segja má að um séu að ræða sérstakar aðstæður í skilningi þessa ákvæðis hjá LV. Reyndar á það einnig við um flesta aðra íslenska lífeyrissjóði, en það ætti ekki að útiloka að heimilt sé að beita þessari heimild til frávika frá reglugerðinni hjá LV þó sömu sérstöku aðstæður séu uppi hjá fleiri lífeyrissjóðum. Það sem hér skiptir mestu og vegur þyngst í þessu heimildarákvæði er að sýnt sé fram á að frávikið gefi réttari mynd af fjárhagsstöðu sjóðsins og það hefur verið gert í því tilviki sem hér um ræðir.

Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða okkar að fyrirbyggjandi tillögur til breytinga á samþykktum LV með upptöku nýrra taflna um dánar- og lífslíkur standist íslensk lög og lagaframkvæmd eins og hún birtist í fyrirbyggjandi dómafordæmum. Við teljum að öll megin skilyrðin þar að lútandi séu uppfyllt, þ.e. að breytingarnar byggji á almennum og málefnalegum forsendum, að gætt sé eðlilegs jafnræðis milli þeirra sjóðfélaga sem samstöðu hafa og að meðalhófs sé gætt við breytingarnar. Ennfremur er það okkar álit að fullgild rök mæli með því að LV geti samþykkt og tekið upp hinar nýju töflur, enda þótt ráðherra hafi ekki gefið þær formlega út.

LOG lögmannsstofa s.f.
Ólafur Gústafsson, lögmaður.