

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 27. október 2006 í máli nr. E-7356/2005:

Öryrkjabandalag Íslands

(Sigríður Rut Júlíusdóttir hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar K. Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta höfðaði Öryrkjabandalag Íslands með stefnu birtri 29. nóvember 2005 á hendur íslenska ríkinu, en fyrir þess hönd er stefnt heilbrigðis- og tryggingaráðherra og fjármálaráðherra. Málið var dómtekið 6. október sl.

Með úrskurði 10. maí var leyst úr frávísunarkröfu stefnda á þann veg að aðalkröfu stefnanda var vísað frá dómi, þannig að upphafleg varakrafa hans stendur eftir til efnisúrlausnar.

Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði með dómi:

að hinn 25. mars 2003 hafi komist á samkomulag milli stefnanda og stefnda, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra f.h. íslenska ríkisins, þess efnis að frá og með 1. janúar 2004 skyldi grunnörorkulífeyrir þeirra, sem samkvæmt lögum um almannatryggingar hafa verið metnir 75% öryrkjar eða meira á aldrinum 18 til 66 ára, hækka þannig að grunnlífeyrir þess sem metinn hefur verið 75% öryrki eða meira 18 ára að aldri eða yngri skyldi tvöfaldast en lífeyrisviðauki þeirra sem metnir eru 75% öryrkjar eða meira 19 ára eða eldri fara lækkandi um 2,04% fyrir hvert aldursár eftir 18 ára aldur til og með 66 ára aldurs, að teknu tilliti til skerðingarákvæða í lögum og að stefnda sé skylt að greiða sérhverjum öryrkja sem metinn hefur verið skv. lögum um almannatryggingar 75% öryrki eða meira á aldrinum 18 til 66 ára í skaðabætur vegna tímabilsins 1. janúar 2004 til 31. desember 2005 fjárhæð sem jafngildir 100% álagi á grunnörorkulífeyri fyrir þann sem metinn hefur verið 75% öryrki eða meira 18 ára eða yngri og fyrir þá, sem metnir hafa verið 75% öryrkjar eða meira á aldursbilinu 19 ára til 66 ára, sömu bætur þó þannig að fjárhæðin lækki um 2,04% fyrir hvert aldursár þeirra frá og með 19 ára aldri til og með 66 ára aldurs, að teknu tilliti til skerðingarákvæða í lögum auk dráttarvaxta frá eindaga hvernar greiðslu til greiðsludags, allt að frádregnum þeim hækkunum sem urðu á grunnörorkulífeyri með lögum nr. 130/2003.”

Þá krefst stefnandi málskostnaðar að mati dómsins.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hans hendi að mati dómsins.

Stefnandi er heildarsamtök fatlaðra sem vinna að hagsmunamálum öryrkja, m.a. með því að vinna að því að bæta hag þeirra. Aðild að samtökunum eiga félag samtök sem vinna að málefnum tiltekinna hópa öryrkja. Á árinu 2002 og fram í mars 2003 fóru fram nokkrar viðræður stefnanda og heilbrigðis- og tryggingaráðherra um hækkun lífeyris þannig að fjárhæð hans réðist að nokkru af því hve snemma á starfsævinni starfsorka tapaðist.

Rétt er að hefja nánari umfjöllun við blaðamannafund sem heilbrigðisráðherra hélt í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu 25. mars 2003. Þar voru auk ráðherra þáverandi formaður stefnanda, Garðar Sverrisson, og nokkrir starfsmenn ráðuneytisins.

Í upphafi fundarins var dreift fréttatilkynningu ráðuneytisins sem hafði fyrirsagnirnar: *Samkomulag um að bæta hag ungra öryrkja sérstaklega og Allt að tvöföldun grunnlífeyris.*

Í tilkynningunni kemur fram að fyrir hönd ríkisstjórnar og Öryrkja bandalagsins hafi verið: „... gert samkomulag um hækkun grunnlífeyris öryrkja frá 1. janúar 2004.” Segir að gert sé ráð fyrir allt að tvöfaldri hækkun grunnlífeyris til þeirra sem yngstir verða öryrkjar. Ríkisstjórnin hafi samþykkt samkomulagið á fundi sínum um morguninn. Síðar segir: „Samkvæmt samkomulaginu er lagt til að skipaður verði starfshópur sem geri endanlegar tillögur að breytingum á lögum um almannatryggingar í samræmi við samkomulagið sem taka gildi 1. janúar 2004, eins og áður sagði, og tillögur sem eiga að auka möguleika öryrkja til atvinnuþátttöku.”

Síðan er lýst í fjórum liðum meginatriðum samkomulagsins, sem starfs hópurinn skyldi miða starf sitt við. Þar segir:

„Stigið verði fyrsta skref til viðurkenningar á hinni margvíslegu sérstöðu þeirra sem verða öryrkjar snemma á lífsleiðinni.

Þeir sem yngstir verða öryrkjar til lífstíðar fá þannig hækkun á núverandi grunnlífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins, sem nemur allt að tvöföldun grunnlífeyrisins.

Þeir sem verða öryrkjar síðar á lífsleiðinni fá hins vegar hækkun á núverandi grunnlífeyri með hliðsjón af aldri, þannig að þeir sem verða öryrkjar 67 ára fá grunnlífeyri sem nemur sömu upphæð og ellilífeyrir frá Tryggingastofnun ríkisins.

Hækkunin kemur til framkvæmda 1. janúar 2004.”

Að lokum segir í fréttatilkynningunni að útreikningar sýni að kostnaður við þessa hækkun grunnlífeyris og kerfisbreytingu nemi rúmum einum milljarði króna

á ári.

Í skýrslu Garðars Sverrissonar, sem á þeim tíma var formaður Öryrkja bandalagsins, kom fram að bandalagið hefði mótað stefnu um að vinna að þreföldun grunnlífeyris þeirra sem yngstir verða öryrkjar og síðan hlutfallslega minni hækkun eftir því sem þeir væru eldri. Þeir hafi gert það að skilyrði fyrir þátttöku í vinnu í sambandi við Ár fatlaðra að hafnar yrðu samningaviðræður. Þeir hafi líka ætlað sér að blanda sér í kosningabaráttuna fyrir alþingiskosningarnar 2003.

Nokkur gögn liggja frammi um hugmyndir manna og útreikninga fyrir áður nefndan fund 25. mars 2003. Í skjali sem nefnt er Kostnaðarmat gert fyrir Heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið og dagsett er 27. febrúar 2003 er stillt upp nokkrum valkostum. Niðurstöður um aukningu kostnaðar vegna breytinga á grunnlífeyri eru tvenns konar, 1.406.400.000 krónur, 1.287.600.000 krónur. Þá er í skjalinu einnig að finna útreikning á kostnaði við breytingar á tekjutryggingu og tekjutryggingarauka öryrkja.

Þá liggur frammi í málinu skjal sem stafar frá áðurnefndum Garðari Sverrissyni. Þar er gerð tilraun „til nálgunar á brúttóútgjöldum vegna þreföldunar örorkulífeyris sem fer stíglækkandi með aldri.“ Eru útgjöldin talin munu nema 1.504 milljónum króna. Jafnframt er tekið fram að miðað við skattleysismörk og margvíslega óþeina skatta megi ætla að ríkissjóður fái u.þ.b. helming fjárhæðarinnar til baka.

Þá var lagt fram minnisblað heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar, dagsett 18. mars 2003. Þar er lýst þeirri hugmynd að gert verði samkomulag við stefnanda um hækkun grunnlífeyris frá Tryggingastofnun „til að koma sérstaklega til móts við þá sem verða öryrkjar snemma á lífsleiðinni“. Þá er þar gerð tillaga um skipun starfs hóps til að vinna að lagabreytingatillögum í samræmi við samkomulagið. Tekið er fram að breytingarnar eigi að taka gildi 1. janúar 2004.

Starfshópur var skipaður 6. maí 2003. Þrír starfsmenn úr heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu voru skipaðir, einn starfsmaður úr fjármálaráðuneytinu og Garðar Sverrisson. Lagt hefur verið fram skipunarbréf eins nefndarmanna. Þar er vísað til samkomulags við stefnanda um hækkun grunnlífeyris. Síðan segir: „Starfshópurinn skal miða störf sín við framangreint samkomulag sem felur í sér að stigið verði fyrsta skref til viðurkenningar á hinni margvíslegu sérstöðu þeirra sem verða öryrkjar snemma á lífsleiðinni og að starfsendurhæfing öryrkja verði efl.“

Fram kom í skýrslum fyrir dómi að starfshópurinn hóf ekki störf fyrr en í ágúst eða september. Fljótlega kom fram að ekki voru allir í hópnum sammála. Sá ágreiningur sem hér skiptir helst máli sést af tveimur skeytum sem liggja frammi. Fulltrúi fjármálaráðherra í nefndinni, Ólafur Hjálmarsson, skrifstofustjóri, segir í tölvuskeyti 6. október 2003: „Ég minni á að í ríkisstjórn var samþykkt að verja 1 milljarði króna til málsins og var skilningur fjármálaráðuneytisins á minnisblaði til ríkisstjórnar ... þar sem sagt er að hækkunin geti numið allt að tvöföldun grunnlífeyris, sá að hækkunin yrði stillt af miðað við þær forsendur.“ Í tölvuskeyti frá Garðari Sverrissyni, síðar sama dag, segir hins vegar: „Gagnvart því samkomulagi sem gert var um hina hlutfallslegu hækkun miðað við aldur er alltof seint nú allt í einu að vísa í eitthvert minnisblað um “að hækkunin yrði stillt af

miðað við” einn milljarð, sem okkur öllum sem að málinu unnum var fullljóst að var of lág fjárhæð, þótt að vísu væri þá talað um “rúman milljarð.” Samkomulag er samkomulag, og hafi einhverjir baksamningar ...”

Í fjárlagafrumvarpi sem lagt var fram haustið 2003 var gert ráð fyrir 1 milljarði króna til þessa viðbótarlífeyris öryrkja.

Starfshópnum hafði verið gert að skila tillögum til ráðherra eigi síðar en 1. október 2003. Það tókst ekki. Sjá má af gögnum málsins að einn fulltrúi í nefndinni, Jón Sæmundur Sigurjónsson, sendi öðrum nefndarmönnum það sem hann kallaði fyrstu drög að greinargerð. Þar er miðað við að tekinn yrði upp nýr bótaflokkur til viðbótar örorkulífeyri. Þá er gert ráð fyrir að þessar bætur yrðu jafn háar örorkulífeyri hjá þeim sem missa starfsorku sína 18 ára gamlir eða fyrr, en skertust um 2,04% fyrir hvert ár og væru fallnar niður hjá þeim er misstu starfsorku 67 ára eða eldri. Þá var einnig gert ráð fyrir að þessar bætur fengju öryrkjar greiddar til æviloka.

Ekki er að sjá í þessum drögum eða skeyti Jóns Sæmundar að kostnaður af þessari tilhögun hafi verið reiknaður út. Í skeyti frá Elsu B. Friðfinnsdóttur, formanni starfshópsins, sem sent var 24. nóvember, segir hún að í þessum drögum séu tekin upp atriði sem samþykkt hafi verið að yrðu ekki í frumvarpinu og öðru sleppt sem hafi átt að vera. Boðar hún að breytt drög yrðu tilbúin daginn eftir.

Starfshópurinn skilaði ekki tillögum til ráðherra. Í byrjun desember var samið frumvarp í ráðuneytinu sem lagt var fram á Alþingi og samþykkt sem lög nr. 130/2003 um breytingu á lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar, með síðari breytingum. Meginefni laganna er lögfesting reglna um aldurstengda örorkuuppbót. Þeir sem voru fyrst metnir 75% öryrkjar áður en þeir urðu tvítugir fengu í aldurstengda örorkuuppbót sömu fjárhæð og örorkulífeyri. Síðan lækkaði uppbót þessi miðað við aldur viðkomandi er örorka var metin. Var lækkunin meiri en stefnandi hafði viljað og ekki hlutfallslega jöfn til 67 ára aldurs. Fjárhæðin lækkaði þannig um 5% fyrir hver tvö ár í fyrstu og síðan hraðar þannig að þeir sem eru metnir til 75% örorku fertugir fengu örorkuuppbót er nemur 10% af örorkulífeyri.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi byggir á því að eftir samningaviðræður hafi verið gert samkomulag sem kynnt hafi verið á fundinum 25. mars 2003, að komist hafi á bindandi samningur milli stefnda og stefnanda fyrir hönd öryrkja í landinu. Með samningnum hafi stefndi skuldbundið sig til að setja reglur eða lög sem hækkuðu lífeyri öryrkja á eftirfarandi hátt: Grunnörorkulífeyrir þeirra sem metnir yrðu 75% öryrkjar eða meira 18 ára eða yngri skyldi tvöfaldast, þ.e. hækkunin samkvæmt aldurstengdri örorkuuppbót skyldi nema 20.630 krónum árið 2004 og grunnörorkulífeyrir 18 ára og yngri skyldi því samtals vera 41.260 krónur árið 2004. Hækkun grunnörorkulífeyris myndi síðan minnka hlutfallslega eftir því sem einstaklingur væri eldri þegar hann er greindur öryrki. Skyldi lífeyrisviðaukinn lækka um 421 krónu eða um 2.04% fyrir hvert aldursár uns 67 ára aldri væri náð. Einstaklingur sem greindist öryrki við 67 ára aldur fengi þannig enga hækkun.

Þessa hækkun hafi stefndi átt að setja í lög eða reglur á þann hátt að lagt yrði fram á Alþingi frumvarp þessa efnis til samþykkis eða synjunar.

Stefnandi kveðst byggja á reglunni um skuldbindingargildi samninga og almennum reglum um gildi loforða. Í þessu tilviki sé gildi samnings aðila eins og um einkaréttarlegan samning sé að ræða, þrátt fyrir að stefndi sé opinber aðili.

Stefnandi bendir á að útreikningar sem stefndi hafði aflað frá Trygginga stofnun fyrir fundinn í Þjóðmenningarhúsinu hafi sýnt að kostnaður af breytingunum næmi fjárhæð á bilinu 1.287.600.000 til 1.406.400.000 krónur. Samkomulaginu hafi verið lýst í fjölmiðlum á þann veg sem fram kemur í kröfugerð stefnanda í þessu máli, en hvorki ráðherra né nokkur annar hafi gert athugasemd við þá lýsingu. Þetta sýni að ráðherra hafi ekki verið í góðri trú um að kostnaður yrði einn milljarður króna.

Stefnandi telur að ráðherra hafi viðurkennt að með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2003 hefði samkomulagið ekki verið að fullu efnt. Jafnframt hafi hann boðað að það yrði efnt að fullu síðar. Komi þetta fram í ræðu hans á Alþingi 25. nóvember 2003. Síðar hafi ráðherra fullyrt að einungis hafi verið samið um greiðslur til öryrkja að fjárhæð einn milljarður.

Lög nr. 130/2003 hafi verið samþykkt á Alþingi 19. desember 2003. Með þeim hafi verið tekin upp aldurstengd örorkuuppbót, lægri en samið hafði verið um. Uppbót þessi hafi ekki verið hækkuð síðan og því hafi stefndi vanefnt samkomulag aðila.

Stefnandi kveðst byggja á því að ríkisstjórn sé ekki fjölskipað stjórnvald og að ekki hafi verið nauðsynlegt að afla samþykkis ríkisstjórnar til að gera umrætt samkomulag.

Stefnandi telur að með samkomulaginu hafi stefndi verið að efna skyldu ríkisvaldsins samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar til að tryggja öryrkjum með lögum rétt til aðstoðar. Öryrkjar, einkum þeir er greindir væru ungir, gætu alls ekki framfleytt sér með örorkulífeyri sínum áður en samkomulagið var gert. Þar til það sé að fullu efnt sé brotið gegn þessu ákvæði stjórnarskrárinnar.

Auk skyldu til að leggja fram á Alþingi frumvarp er fæli í sér ofangreindar breytingar, hafi stefnda borið að virða samkomulagið þannig að nægu fé yrði varið í fjárlögum til efnda á því.

Stefnandi bendir á tillögur sem áður nefndur starfshópur vann og fólu í sér fullar efndir samkomulagsins. Sýni þær m.a. að samið hafi verið um tilteknar hækkanir á lífeyri öryrkja, án tillits til þess hvað slíkar breytingar kostuðu.

Varðandi túlkun á samkomulaginu vísar stefnandi til mikils aðstöðumunar aðila, stefndi sé í yfirburðastöðu. Stefndi hafi samið fréttatilkynningu þá sem dreift var og sé orðalag hennar óskýrt á einhvern hátt skuli það túlkað stefnanda í hag.

Vegna kynningar á samkomulaginu í fjölmiðlum hafi félagsmenn stefnanda getað gert ráð fyrir því að við það yrði staðið og að þeir ættu von á hækkunum á lífeyri sem kynntar voru. Kveðst stefnandi byggja á því fyrir hönd félagsmanna

sinna að þeir hafi mátt hafa réttmætar væntingar til þess að þeir ættu að hljóta umræddar hækkanir á lífeyri sínum þann 1. janúar 2004. Því eigi þeir lögvarinn rétt til að vera sköpuð sú aðstaða sem samningur aðila kvað á um. Skapist þar með samsvarandi skylda stefnda til að stuðla að því að lífeyrir öryrkja yrði hækkaður á þann hátt sem lýst hafði verið yfir og stefnandi byggir á í máli þessu.

Stefnandi telur að með gerð samkomulagsins hafi ráðherra tekið löglega stjórnvaldsákvörðun. Þessi ákvörðun hafi verið innan valdmarka hans og verði hún ekki afturkölluð eða henni breytt gegn hagsmunum þeirra er hún beindist að, nema verulegir almannahagsmunir krefjist. Sú efnislega breyting að skerða framlag ríkisins um því sem næst þriðjung hafi verið óheimil og í andstöðu við meginreglu um vernd réttmætra væntinga. Þá hafi breytingin gengið í berhöggi við meginregluna um réttarvissu.

Í stefnu er bent á að fjöldamörg fordæmi í a.m.k. fimmtíu ár séu fyrir því að ráðherra gefi yfirlýsingar um ráðstafanir til að leysa vinnudeilur. Sé litið svo á að slíkar yfirlýsingar séu bindandi. Af þingræðisreglunni sé síðan ljóst að ganga megi út frá því að slíkar yfirlýsingar hafi stuðning meirihluta á Alþingi. Hafi aðilar litið á slíkar yfirlýsingar sem jafngildi skuldbindandi loforðs. Hafi þannig myndast réttarvenja, eða stjórnskipunarvenja, um að slíkar yfirlýsingar æðstu handhafa framkvæmdavaldsins séu skuldbindandi og skapi þeim sem yfirlýsingum er beint að réttmætar væntingar til þess að þær verði efndar. Þá er á því byggt að enginn munur sé á loforðum sem ríkisstjórn gefi samtökum atvinnurekenda og verkalýðsfélögum annars vegar um ráðstafanir í kjaramálum og loforðum stefnda um ráðstafanir í kjaramálum öryrkja hins vegar. Í því tilfalli sem hér er ræðir sé jafnvel gengið lengra en tíðast við lausnir kjaradeilna, með því að ekki sé um að ræða einhliða yfirlýsingu heldur samkomulag.

Stefnandi telur að krafa sín á hendur stefnda sé eign, þ.e. að hann eigi kröfu um að loforðið, eða samningur aðila, verði réttilega efnt og að þessi krafa sé vernduð af eignarréttarákvæðinu í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hinar réttmætu væntingar stefnanda um að samningurinn verði efndur réttilega og sú krafa sem stefnandi eigi á hendur stefnda um fullar efndir samningsins er þannig eign þess hóps sem uppfyllir skilyrði þess að fá viðbótarörorkulífeyri samkvæmt samkomulaginu sem hann verður ekki sviptur án fullra bóta.

Stefnandi segi að fjölmiðlar hafi lýst ítarlega efnisatriðum samkomulags aðila, m.a. með tölulegum útreikningum og útskýringum. Ekki hafi verið gerðar athugasemdir við þessar skýringar. Styrki þetta enn frekar þær réttmætu væntingar sem öryrkjar gerðu sér um að við samkomulagið yrði staðið.

Kröfu sína skýrir stefnandi svo að krafist sé viðurkenningar á skyldu stefnda til að greiða sérhverjum þeim sem samkomulagið tók til skaðabætur sem jafngildi þeirri fjárhæð sem greidd hefði verið ef samkomulagið hefði verið efnt að fullu. Samkvæmt almennum reglum um skaðabætur innan samninga skuli öryrkjar gerðir eins settir og ef samningurinn hefði verið réttilega efndur. Þá krefst hann dráttarvaxta frá gjalddaga hvernar greiðslu, en samkomulagið hafi átt að taka gildi 1. janúar 2004. Vísar hann hér til 5. laga nr. 38/2001.

Um lagarök vísar stefnandi nánar til meginreglna samninga- og kröfuréttar um skuldbindingagildi samninga og meginreglunnar um vernd réttmætra væntinga.

Hann vísar til 72. og 76. gr. stjórnarskrár og laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Um aðild er vísað til 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi vísar til almennra reglna kröfu- og samningaréttarins um skaðabætur innan samninga. Um kröfugerð vísar hann til 2. mgr. 25. gr. eml.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Stefndi telur að hvorki í stjórnarskrá, sbr. 41. gr., né í lögum sé heimild til að taka kröfur stefnanda til greina. Krafist sé viðurkenningar um tilvist samkomulags um atriði sem verði ráðið til lykta með lögum.

Stefndi telur að ekki hafi komist á skuldbindandi samningur sem gat haft réttaráhrif, einungis sé um að ræða viljayfirlýsingu um að beita sér fyrir laga breytingu. Stefnanda hafi verið ljóst að lagabreyting þyrfti að koma til. Yfirlýsing ráðherra hafi verið háð ýmsum fyrirvörum. Þá standi lög um almannatryggingar og fjárlög því í vegi að slíkt bindandi samkomulag sé gert. Um aldurstengdar örorku bætur gildi nú lög nr. 130/2003.

Þá byggir stefndi á því að enginn samningur hafi verið gerður þess efnis sem stefnandi haldi fram. Ósannað sé að komist hafi á samningur þess efnis sem krafist sé viðurkenningar á. Dómkröfur séu ekki í samræmi við efni yfirlýsingarinnar. Samkvæmt henni hafi átt að bæta hag ungra öryrkja sérstaklega, gert hafi verið ráð fyrir allt að tvöföldun grunnlífeyris þeirra. Þá hafi átt að skipa sérstakan starfshóp til að gera tillögur að breytingum á ákvæðum laga um almannatryggingar í þá veru. Hafi verið gert ráð fyrir að kostnaður við þá hækkun lífeyris og kerfisbreytingar þar að lútandi yrði rúmur einn milljarður króna á ársgrundvelli. Þær fyrirætlanir hafi verið efndar.

Stefndi segir að aðeins hafi verið ráðgert að hækka grunnlífeyri með allt að tvöföldun og ekki hafi verið samið um það hvernig lækkun eftir aldri yrði útfærð. Ekkert fortakslaust samkomulag hafi verið um að hækkunin skyldi fela í sér tvöföldun. Ekkert samkomulag hafi orðið um línulega lækkun miðað við 2,04% fyrir hvert aldursár eins og stefnandi hafi haldið fram. Þá hafi verið staðið við þá megin forsendu ríkisstjórnar að kostnaðurinn við breytinguna mætti nema einum milljarði króna. Raunútgjöld vegna breytingarinnar hafi hins vegar reynst nokkuð meiri. Fyrir hafi legið útreikningur stefnanda frá 6. febrúar 2003 um þreföldun grunnlífeyris öryrkja og jafnri lækkun á 5 ára aldursbili sem kosta hafi átt 1.504 milljónir á ári. Samkvæmt því hefði mátt ætla að tvöföldun grunnlífeyris kostaði einungis 1.000 milljónir á ári.

Í greinargerð stefnda er lögð áhersla á að í fréttatilkynningu ráðherra þann 25 mars hafi verið talað um að hækkun til þeirra sem væru eldri er þeir yrðu öryrkjar yrði með hliðsjón af aldri. Orðalagið í réttu hlutfalli hafi komið til síðar í öðrum bréfum og hafi ekki verið viðurkenning á að markmiðið væri að lífeyrir yrði tvöfaldaður til hinna yngstu og hækkaði í sama hlutfalli til annarra.

Stefndi mótmælir því að vinna starfshópsins hafi miðað að því að bæta úr fjárskorti til að efna samkomulagið. Ekki sé unnt að skýra það stefnda í óhag að ráðherra hafi unnið að því að koma til móts við sjónarmið og kröfur stefnanda,

óháð efni yfirlýsingarinnar. Þá mótmælir stefndi fullyrðingum um að ráðherra hafi ekki verið í góðri trú um kostnað af samkomulaginu.

Stefndi mótmælir því að ákvæði laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra og það hlutverk samtaka þeirra, að hafa áhrif á stefnumörkun, styðji á einhvern hátt kröfur stefnanda.

Stefndi mótmælir því að 76. gr. stjórnarskrárinnar leggi þá skyldu á ríkisvaldið að setja í lög þau efnisatriði sem krafist er viðurkenningar á af hálfu stefnanda.

Stefndi mótmælir málsástæðum stefnanda um að samkomulagið hafi óhjákvæmilega átt að kosta einn og hálfan milljarð. Hugmyndir stefnanda um þá tölu byggji á einum af mörgum útreikningum sem unnið hafi verið með og var ekki sá útreikningur sem einn var talinn efnidir á samkomulagi. Ríkisstjórn hafi aðeins samþykkt að veita einn milljarð á ári til þeirra áforma sem vilji stóð til.

Stefndi mótmælir því að aðstöðumunur aðila skipti hér máli. Forsvarsmönnum stefnanda hafi verið ljóst að ráðherra var bundinn af vilja Alþingis sem og fjárveitingum þess, fyrir utan þá mörgu fyrirvara og óvissuþætti sem átt hafi eftir að vinna úr. Enginn einkaréttarlegur samningur hafi stofnast. Þá skipti ekki máli hvernig einstakir fjölmiðlar hafi sagt frá fundinum í Þjóðmenningarhúsinu.

Stefndi mótmælir því að tekin hafi verið stjórnsýsluákvörðun.

Þá bendir stefndi á að allar ráðstafanir sem boðaðar séu í tengslum við kjara samninga séu með þeim fyrirvara að löggjafarvaldið fallist á þær. Engin réttarvenja geti knúið ráðherra eða þingmenn, hvað þá Alþingi, til að framfylgja slíkum áformu. Það gengi þvert gegn ákvæðum stjórnarskrár.

Stefndi mótmælir því að ákvæði 72. gr. stjórnarskrár geti stutt kröfur stefnanda.

Þá segir stefndi að öryrkjar hafi ekki orðið fyrir neinu tjóni. Engri saknæmri eða ólögmati háttsemi stefnda sé til að dreifa, hvað þá vanefndum, sem gæti stofnað til bótaskyldu gagnvart örorkulífeyrisþegum. Séu því engin skilyrði skaðabóta innan samninga.

Loks mótmælir stefndi kröfu um dráttarvexti þar sem engar beinar fjárkröfur séu gerðar.

Forsendur og niðurstaða.

Eins og áður segir var leyst úr frávísunarkröfu stefnda með úrskurði 10. maí sl. Þar var talið að stefnandi hefði aðild að þessu máli samkvæmt samkvæmt 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 og að heimilt væri að krefjast viðurkenningar greiðsluskyldu eins og hann gerir samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laganna.

Stefnandi vissi að þær breytingar sem samkomulag aðila fjallaði um kölluðu á lagabreytingu. Jafnframt vissi hann að ráðherra hefði ekki að lögum vald til að ákveða hækkun bóta eða til að stofna nýjan bótaflokk til greiðslu úr ríkissjóði. Því getur stefnandi ekki byggt á því að ríkissjóður sé skuldbundinn til að greiða bætur í samræmi við kröfugerð hans í samræmi við almennar reglur um skuldbindingargildi loforða. Þarf þá ekki að fjalla um það hvort ljóst sé af fréttatilkynningunni eða öðrum gögnum hvað aðilar hafi orðið ásáttir um. Stefnanda mátti samkvæmt þessu vera ljóst að yfirlýsingar ráðherra, hvort sem í þeim felst loforð, fyrirheit eða annað, getur ekki skuldbundið ríkissjóð nema um sé að ræða ráðstöfun sem ráðherrann hefur vald til að framkvæma.

Af sömu ástæðu geta yfirlýsingar ráðherra eða fréttir af þeim ekki orðið grundvöllur réttmætra væntinga þannig að þær hafi réttaráhrif. Þau dómafordæmi sem stefnandi vísaði til í málflutningi sínum varða öll þá aðstöðu að lögum er breytt eftir að aðili stofnar til fjárskuldbindinga, þannig að forsendur fyrir þeim bresta.

Ráðherrar og ríkisstjórn hafa oft gefið fyrirheit um tilteknar lagabreytingar, oftast til að stuðla að gerð kjarasamninga. Iðulega hafa frumvörp til laga verið samþykkt á Alþingi fljótlega eftir að slík fyrirheit eru gefin. Aldrei hefur reynt á það fyrir dómi fyrr að slík fyrirheit séu skuldbindandi. Er ósannað að réttarvenja í þá veru, sem væri í verulegri andstöðu við grundvallarreglur stjórnskipunarinnar, hafi myndast.

Útgáfa fréttatilkynningarinnar og gerð samkomulagsins við stefnanda var ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnáslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Stefnandi byggir ennfremur á því að með samkomulaginu hefði verið efnd skylda ríkisins samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar. Telur hann að þar til samkomulagið sé að fullu komið til framkvæmda sé brotið gegn þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Málið er hins vegar ekki reifað nægilega um þetta atriði til að unnt sé að telja þessa fullyrðingu stefnanda sannaða.

Réttur hefur ekki stofnast til lífeyrisgreiðslna umfram það sem í lögum segir. Þegar af þeirri ástæðu getur ekki reynt hér á 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt framansögðu verður stefndi sýknaður af kröfu stefnanda.

Rétt er að málskostnaður falli niður.

Jón Finnbjörnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfum stefnanda, Öryrkjabandalags Íslands.

Málskostnaður fellur niður.