

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 21. desember 2015 í máli nr. E-4192/2012:

Dagrún Jónsdóttir

(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu og

Tryggingastofnun ríkisins

(Einar K. Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta var höfðað 26. nóvember 2012 og dómtekið 3. desember 2015.

Stefnandi er Dagrún Jónsdóttir, Oddsparti, Hellu en stefndu eru íslenska ríkið og Tryggingastofnun ríkisins.

Stefnandi gerir þær dómkröfur *aðallega* að stefndu greiði stefnanda sameiginlega 2.135.080 krónur, með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 6. janúar 2013 til greiðsludags.

Stefnandi krefst þess *til vara* í fyrsta lagi að viðurkennt verði að bætur almannatrygginga sem stefnandi fékk greiddar á tímabilinu 1. janúar 2012 til 1. nóvember 2012 hafi ekki fullnægt þeim rétti sem stefnandi á til aðstoðar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi krefst þess í öðru lagi að viðurkennt verði að stefndu hafi frá 30. maí 2007 verið óheimilt að ákvarða bætur stefnanda samkvæmt lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, án þess að fara eftir 69. gr. laganna sem kveður á um að við ákvörðun bóta skuli taka mið af launaþróun, þó þannig að bætur hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Stefnandi krefst þess í þriðja lagi að viðurkennt verði að réttur stefnanda til bóta almannatrygginga skuli hækka árlega miðað við launaþróun, þó þannig að bætur hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu, sameiginlega.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að henni verði gert að greiða stefndu málskostnað. Til vara krefjast stefndu að fjárfrafa stefnanda verði lækkuð og málskostnaður felldur niður.

Kröfu stefndu um frávísun málsins var hafnað með úrskurði dómsins þann 25. október 2013. Með úrskurðinum var kröfugerð stefnanda skýrð á þann veg sem nánar verður gerð grein fyrir í niðurstöðukafla. Dómkrafa stefnanda hér að ofan tekur þannig mið af því.

I.

Málavextir

Stefnandi varð fyrir slysi á árinu 1993 og var örorka hennar metin af Tryggingastofnun ríkisins til hæsta örorkustigs, eða 75%, frá 1. júní 2000 og var endurmetin reglulega eftir það. Í síðasta örorkumati stefnanda kemur fram að læknisfræðileg skilyrði hæsta örorkustigs séu uppfyllt en gildistími örorkumatsins sé frá 1. júní 2011 til 31. maí 2016 en þá fari endurmat fram.

Stefnandi hefur þegið greiðslur á grundvelli laga nr. 100/2007 um almannatryggingar og reglugerða sem settar eru með stoð í lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Samkvæmt gögnum Tryggingastofnunar ríkisins námu mánaðarlegar brúttógreiðslur til stefnanda að jafnaði 202.956 krónum fyrir árið 2012. Nánar tiltekið er um að ræða örorkulífeyri samkvæmt 18. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, aldurstengda örorkuuppbót samkvæmt 21. gr. laganna og tekjutryggingu samkvæmt 22. gr. laganna. Þá fékk stefnandi heimilisuppbót samkvæmt 8. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og sérstaka uppbót til framfærslu samkvæmt 2. mgr. 9. gr. þeirra laga.

Persónulegar aðstæður stefnanda, sem er fædd árið 1970, eru þær að hún er einstæð og barnlaus. Fram kemur í stefnu að greiðslur frá stefnda Tryggingastofnun ríkisins séu einu tekjur hennar. Þá sé ekki fyrir séð að staða hennar muni breytast til framtíðar. Skattframtöl stefnanda fyrir árin 2010-2012 eru á meðal gagna málsins. Samkvæmt skattframtali ársins 2012 verður ráðið að hún býr á eigin jörð á Hellu og á þrjú bifhjól og tvær bifreiðar. Virðist hluti þeirra eigna þó hafa verið afskrifaður. Hún greiðir af íbúðalánasjóðsláni og gerði bílasamning vegna fjármögnunar á bifreið. Af gögnum verður ekki annað ráðið en að stefnandi hafi verið í skilum með afborganir á lánnum og greiðslu trygginga á þessum árum.

II.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi reisir málatilbúnað sinn í meginatriðum á því að greiðslur til hennar frá Tryggingastofnun ríkisins nægi henni ekki til framfærslu. Sé henni ókleift að lifa mannsæmandi lífi eins og hún eigi rétt til.

Stefnandi byggir kröfur sínar á því að dómstólar séu bærir til að endurskoða ákvarðanir um rétt til aðstoðar frá ríkinu en sá réttur njóti verndar 76. gr. stjórnarskrárinnar. Feli ákvæðið í sér lágmarksréttindi fyrir einstaklinga og um leið lágmarkskröfur til lagasetningar. Lágmarksréttindin sem felist í ákvæðinu miðist við einstaklinga með þeim hætti að hver og einn fái þá aðstoð sem fullnægir hans þörfum. Verði skipulag framfærslu að fullnægja lágmarksréttindum þeim sem felist í 76. gr. stjórnarskrárinnar svo og skilyrðum 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi bendir á að ríkið hafi sjálft skilgreint þann mánaðarlega kostnað sem einstaklingar og fjölskyldur þurfi að greiða til að lifa eðlilegu lífi. Liggi þær upplýsingar fyrir í skýrslu sérfræðingahóps um neysluviðmið fyrir heimili á Íslandi, sem velferðarráðuneytið hafi gefið út, en engar aðrar upplýsingar eða viðmið um lágmarksframfærslu liggi fyrir. Þá telur stefnandi það einnig brjóta gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að henni sé gert að lifa á tekjum sem séu langt undir þeim tekjum sem stefndi hafi sjálfur metið nauðsynlegar fyrir alla aðra í sambærilegri stöðu. Stefnandi telur að framangreind sjónarmið fái einnig stoð í þjóðrættarlegum skuldbindingum sem hafi áhrif á túlkun 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og er það rakið frekar í stefnu.

Stefnandi byggir á því að hún eigi rétt á því að bætur hennar hækki í samræmi við launapróun eða a.m.k. verðlag. Í 69. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, sé kveðið á um að bætur almannatrygginga, greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr. laganna skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Í ákvæðinu segi að við þá ákvörðun skuli taka mið af launapróun, þó þannig að hækkunin sé aldrei minni en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Samhljóðandi regla hafði verið í 65. gr. eldri útgáfu laga um almannatryggingar nr. 117/1993, allt frá 1. janúar 1998. Eftir gildistöku reglunnar hafa verið sett ákvæði til bráðabirgða í lög um almannatryggingar, sem hafa afnumið tímabundið reglu 69. gr. um hækkunir bóta. Með því að hækka bætur ekki í samræmi við þróun verðlags hafi bætur til öryrkja þannig verið skertar að raunvirði.

Með gildistöku 65. gr. eldri laga um almannatryggingar sem síðan varð 69. gr. laga nr. 100/2007 hafi stefnandi öðlast réttmætar væntingar til þess að bætur myndu fylgja launapróun eða a.m.k. vísitölu neysluverðs. Réttur stefnanda til hækkunar bóta eftir launapróun eða a.m.k. verðlagi hafi þannig verið orðinn til en síðan skertur afturvirkur með bráðabirgðaákvæðum. Með því að afnema rétt til hækkunar bóta hafi eignarréttur stefnanda verið skertur og brjóti afnámið þar með í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. 1. sammingsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Auk alls framangreinds telur stefnandi að ekki hafi verið gætt jafnræðis við tekjuskerðingu enda hafi raunhækkun orðið á tekjum annarra hópa sem hafi þurft að sæta tekjuskerðingu.

Þá byggir stefnandi á því að réttindi samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar beri að ákveða með lögum hverju sinni. Síðustu tvö ár hafi ákvörðunarvald um réttindin verið framselt til stjórnvalda með ólögumætum hætti. Nákvæma tilgreiningu bóta fyrir árin 2011 og 2012 sé ekki að finna í lögum um almannatryggingar. Fjárhæðirnar hafa verið ákvarðaðar með reglugerðum nr. 565/2011, um fjárhæðir bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar fyrir árið 2011, og nr. 1233/2011, um fjárhæðir bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar fyrir árið 2012. Í reglugerðunum sé vísað til 69. gr. laga um almannatryggingar og 70. gr. sömu laga.

Í 69. gr. sé ekki heimild til valdframsals en í 70. gr. sé ráðherra heimilað með reglugerð að kveða á um nánari framkvæmd laganna. Slík einföld lagaheimild sé langt frá því að vera fullnægjandi sem framsal valds til að ákvarða rétt samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá hafi ákvæðin í 15. og 17. tl. til bráðabirgða í lögum um almannatryggingar, sem tímabundið hafi verið ætlað að afnema 69. gr. laga um almannatryggingar, ekki verið sett með stjórnskipulega réttum hætti. Afleiðingin sé sú að ákvæði 69. gr. laga um almannatryggingar er í gildi í dag og hefur verið allt frá 1. janúar 2011. Er túlkun á ofangreindum ákvæðum að finna í stefnu og þar ítarlega rakin. Í stefnu er auk þess kafli um kröfugerð máls þessa þar sem frekari rökstuðning er að finna.

III.

Málsástæður og lagarök stefndu

Stefndu byggja sýknukröfu sína á því að kröfur stefnanda um greiðslu fjár og viðurkenningu á tilkalli bóta séu umfram það sem lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um. Að mati stefndu séu ekki skilyrði fyrir því að taka til greina kröfur stefnanda á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar. Frumskilyrði ákvæðisins sé þörf fyrir aðstoð og sé slík aðstoð ekki bundin við peningagreiðslur. Ákvæðið mæli fyrir um rétt til aðstoðar en almannatryggingakerfi ríkisins sé einn þáttur þess ásamt öðrum úrræðum, svo sem sjúkratryggingakerfi, aðstoð sveitarfélaga eftir lögum 40/1991 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga o.fl. Það sé hlutverk löggjafans og á valdi hans að mæla fyrir um þessa aðstoð sem og réttindi til lífeyris og greiðslna til öryrkja.

Í greinargerð er að finna ítarlega umfjöllun um íslenska velferðarkerfið og á það bent að almannatryggingakerfið sé aðeins hluti af því kerfi. Þá er hlutverk og tilgangur laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð skýrt frekar. Á það er bent að almannatryggingakerfinu sé fyrst og fremst ætlað að bæta við þær tekjur sem viðkomandi hafi sér til framfærslu og varna fátækt. Fjárhagsaðstoð sveitafélaga og almannatryggingakerfið myndi helsta kerfi fjárhagslegrar aðstoðar fyrir þá sem á þurfi að halda. Komi það í hlut sveitafélaga að meta þörf fyrir frekari aðstoð. Mánaðarleg lífeyrisgreiðsla almannatrygginga geti því verið mismunandi eftir einstaklingsbundnum aðstæðum. Kröfur stefnanda sem aðeins byggi á greiðslum frá stefnda Tryggingastofnun ríkisins séu ekki raunhæfar gagnvart 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefndu mótmæla því að neysluviðmið samkvæmt framlagðri skýrslu sérfræðingahóps um neysluviðmið fyrir heimili á Íslandi frá 2011, sem stefnandi styðji fjárkröfu sína við, geti haft þýðingu í þessu sambandi. Viðmið þessi feli að mati stefndu ekki í sér skuldbindingu af hálfu ríkisins enda taki þau ekki mið af þörf heldur sýni raunverulega neyslu einstaklings og fjölskyldna þar sem helmingur heimilanna sé með lægri útgjöld og helmingur með hærri útgjöld. Telja stefndu því ljóst að neysluviðmiðin séu ekki grunnframfærsluviðmið. Stefndu hafna því að íslenska ríkið hafi með ofangreindri skýrslu sjálft skilgreint mánaðarlegan kostnað sem einstaklingar og fjölskyldur þurfi að greiða til að lifa eðlilegu lífi. Frá því að

skýrslan var gefin út hafi viðmiðin breyst eins og fram komi í útgáfu fyrir árið 2012.

Stefndu byggja á að greiðslur til stefnanda séu í námunda við heildarlaun verkafólks og raunar hærri en eftir mörgum töxtum kjarasamninga á þeim árum sem til skoðunar séu. Engin rök séu færð fyrir þeirri fullyrðingu stefnanda að hún sem öryrki greiði töluvert meira í heilbrigðisþjónustu en „dæmigerður einstaklingur“. Jafnframt benda stefndu á að stefnandi byggji á að hún hafi ekki nægar tekjur til að geta lifað dæmigerðu, eðlilegu lífi eins og aðrir í sambærilegri stöðu. Enga skilgreinda viðmiðun sé að finna í þessu sambandi. Mótmæla stefndu því að þau gögn sem stefnandi byggji á sanni að hún geti ekki staðið undir útgjöldum til framfærslu eða að hún geti ekki lifað mannsæmandi lífi þegar horft sé til eðlis 76. gr. stjórnarskrárinnar um rétt til aðstoðar.

Stefndu telja það á valdi löggjafans að ákveða hve miklu af fjármunum ríkisins sé varið til velferðarmála og bóta almannatrygginga og verði í því sambandi að horfa til ákvæða laga og fjárlaga, sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá rekja stefndu það í greinargerð að þeir telji kröfur stefnanda ekki eiga stoð í ákvæðum alþjóðasamninga þó íslenska ríkið hafi fullnægt ákvæðum þeirra. Samningarnir hafi mismunandi stöðu eins og nánar er rakið í greinargerð.

Stefndu hafna viðurkenningarkröfum stefnanda um bætur miðað við launaþróun og verðlag og telja þær hvorki nægilega afmarkaðar né settar fram miðað við tiltekinn tíma. Telja stefndu tilkall til verðlagshækkana ekki verndað af 72. gr. eða 76. gr. stjórnarskrárinnar. Réttur til bóta sé háður fyrirmælum laga, bráðabirgðaákvæða og reglugerða á hverjum tíma en allt frá setningu laga nr. 100/2007 hafi verið gerðar breytingar á 69. gr. laganna. Vísa stefndu í greinargerð sinni til bráðabirgðaákvæða laganna, einkum 15. og 17. töluliðar, ákvæða laga nr. 120/2009, nr. 164/2010, nr. 51/2011 og nr. 178/2011, öll um breytingar á lögum nr. 100/2007. Stefnandi og aðrir í sambærilegri stöðu sæti breytingum á rétti til bóta og nánara tilkalli til þeirra. Að mati stefndu sé hvergi brotið gegn jafnræðisreglum. Telja stefndu að ljóst sé að viðbrögð löggjafans hafi verið málefnaleg og í fullu samræmi við stjórnlög og innan marka 76. gr. stjórnarskrár.

Stefndu vísa jafnframt til þeirra hækkana sem hafi komið til samkvæmt fjárlögum 2011, um 8,1% frá 1. júní, verðbætur samkvæmt fjárlögum 2012 um 3,5% og hækkun bóta almannatrygginga um 3,9% eftir fjárlögum 2013. Um sé að ræða meiri hækkunir umfram launaþróun og verðbólguþá Hagstofu.

Stefndu mótmæla því að lagasetningarvald hafi verið framselt enda komi bætur fram í lögum og séu ákveðnar þar, svo og í fjárlögum hvers árs. Sé um að ræða greiðslur eftir 18., 21. og 22. gr. laga nr. 100/2007 og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Greinin vísi sérstaklega til fjárlaga þar sem fjárhæðir bóta sæti hækkunum. Þá vísa stefndu til 15. og 17. töluliðar ákvæðis til bráðabirgða, sbr. áðurnefnd lög um breytingar á lögum nr. 100/2007. Reglugerðir séu settar með stoð í 69. gr. og 70. gr. laganna, sbr. ákvæði fjárlaga sem ákvæði 69. gr. vísi til. Telja stefndu ljóst að ákvörðun bóta hverju sinni samræmist í öllu tilliti meðalhófsreglu.

Stefndu hafna því að unnt sé að taka kröfur stefnanda til greina eftir reglum skaðabótaréttar og telja að skilyrði fébótareglna séu ekki fyrir hendi. Þá er dráttarvaxtakröfum mótmælt.

IV.

Niðurstaða

Með úrskurði dómsins frá 25. október 2013 var kröfugerð stefnanda skýrð á þann veg að aðalkrafan, sem upphaflega var samsett af fjórum liðum, væri nú einungis einn liður, þ.e. krafa stefnanda um greiðslu 2.135.080 króna, sem er mismunur þeirrar fjárhæðar sem stefnandi fékk greitt í bætur frá stefnda Tryggingastofnun ríkisins fyrstu 11 mánuði ársins 2012 og þeirrar fjárhæðar sem stefnandi telur að henni hafi borið að fá. Annar liður aðalkröfu hefði í raun verið forsenda fyrir fjárkröfunni enda krafist viðurkenningar á því að mánaðargreiðslur bóta úr almannatryggingum næmu tiltekinni fjárhæð. Þriðji og fjórði liður fólu í sér viðurkenningakröfur, hinar sömu og er að finna í varakröfu. Taldi dómurinn það því skýrari framsetningu dómkrafa að samsama þær undir varakröfunni. Var við svo búið hafnað kröfu stefndu um frávísun málsins.

Eins og fram kemur í fyrrgreindum úrskurði telst fjárkrafa stefnanda og þær málsástæður sem hún byggir á í tengslum við hana nægilega skýrar. Ljóst er á hvaða grunni hún er reist og hvernig hin umkrafða fjárhæð er fundin. Stefnandi telur að greiddar bætur frá stefnda Tryggingastofnun ríkisins vegna sjúkleika og örorku hennar nægi henni ekki til að standa undir eðlilegum útgjöldum. Reisir hún kröfu sína á því að hún eigi stjórnarskrárvarinn rétt á lágmarksframfærslu sem dugi henni til mannsæmandi lífs.

Af stefnu málsins verður ráðið að fjárkrafa stefnanda sé byggð á 76. gr. stjórnarskrárinnar sem og á 11. og 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem fullgiltur var af Íslands hálfu 22. ágúst 1979, sbr. auglýsingu nr. 10/1979 sem birt er í C-deild Stjórnartíðinda 28. ágúst 1979, sem og 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976, og birtur með auglýsingu nr. 3/1976 í C-deild Stjórnartíðinda.

Um forsendur fjárkröfu sinnar vísar stefnandi til upplýsinga úr skýrslu sérfræðingahóps um neysluviðmið fyrir heimili á Íslandi frá 2011 sem unnin var af stýrihópi sem félags- og tryggingaráðuneytið setti á fót í júní 2010. Í inngangi skýrslunnar kemur fram að um hafi verið að ræða rannsóknarverkefni með það að markmiði að þróa neysluviðmið fyrir helstu gerðir heimila á Íslandi. Neysluviðmiðin séu þrens konar og sundurliðuð á 15 útgjaldaflokkum. Í fyrsta lagi sé um að ræða dæmigert viðmið sem lýsi hóflegri neyslu og er þá ekki lagt mat á hvort neyslan sé nauðsynleg. Í öðru lagi skammtíamaviðmið sem sé byggt á sömu forsendum en þar sé gert ráð fyrir að fólk geti dregið úr neyslu og frestað útgjaldaliðum tímabundið. Og að lokum grunnviðmið sem gefa eigi vísbendingar

um hvað fólk þurfi að lágmarki til að framfleyta sér og er þá lagt mat á hvort að neyslan sé nauðsynleg. Öll viðmiðin eru aðgengileg á vefreiknivél á vef velferðarráðuneytisins þar sem hver og einn einstaklingur getur kallað fram viðmið að teknu tilliti til stærðar fjölskyldu og heimilisaðstæðna. Fram kemur í skýrslunni að hin dæmigerðu viðmið eigi að gefa sem heilstæðasta mynd af dæmigerðum útgjöldum íslenskra heimila og sé enginn útgjaldaflokkur undanskilinn. Sé hvorki um lágmarks- né lúxusviðmið að ræða. Í inngangi skýrslunnar er lögð á það áhersla að neysluviðmiðin séu hvorki endanlegur mælikvarði á hvað teljist nægileg neysla einstakra heimila né dómur um hvað einstakar fjölskyldur þurfi sér til framfæris. Tilgangurinn sé að veita heimilunum í landinu aðgang að viðmiðunum til hliðsjónar við áætlun eigin útgjalda. Auk þess geti slík viðmið komið að notum við fjárhagsráðgjöf fyrir einstaklinga og verið til hliðsjónar þegar teknar eru ákvarðanir um fjárhæðir sem tengjast framfærslu.

Stefnandi byggir fjárkröfu sína á upplýsingum úr skýrslunni um að dæmigert viðmið fyrir mánaðarleg útgjöld barnslauss einstaklings sem búi í eigin húsnæði á höfuðborgarsvæðinu séu 291.932 krónur nettó. Til þess að hafa slíkt fé til ráðstöfunar mánaðarlega þyrftu bótagreiðslur til stefnanda að nema 399.482 krónum brúttó. Reiknast stefnanda því til að henni hafi borið að fá samtals 4.394.302 krónur í bótagreiðslur frá stefnda Tryggingastofnun ríkisins fyrstu ellefu mánuði ársins 2012 en hún hafi aðeins fengið 2.259.222 krónur. Beri stefndu því að greiða stefnanda mismuninn sem nemi stefnufjárhæðinni eins og áður greinir.

Í 76. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar eða sambærilegra tilvika. Með dómi Hæstaréttar nr. 125/2000 var ákvæðið túlkað svo að íslenska ríkinu væri skylt að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu 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.

Með nefndum dómi Hæstaréttar svo og dómum réttarins nr. 549/2002 og nr. 61/2013 er fjallað um 76. gr. stjórnarskrárinnar m.a. út frá valdmörkum dómsvaldsins. Í dómunum kemur skýrt fram að Alþingi fari með fjárstjórnarvaldið samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar sem mæli fyrir um það að ekkert gjald megi inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Þannig sé það verkefni löggjafans að ákveða hvernig háttáð skuli þeirri opinberu aðstoð sem öryrkjum er látin í té. Svigrúmi löggjafans í þessu efni sé sett þau takmörk að dómstólar séu bærir til að meta hvort lagasetning um þau málefni samrýmist grundvallareglum stjórnarskrárinnar.

Eins og ítarlega er rakið í ofangreindum dómum hefur löggjafinn samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar komið á fót velferðarkerfi í því skyni að uppfylla skyldur sínar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar og þeim þjóðréttarsamningum sem Ísland er aðili að. Ljóst er að löggjafinn hefur í III. kafla laga nr. 100/2007 tekið afstöðu til þess hvaða hvaða greiðslur komi til úr ríkissjóði vegna örorku. Þar er þörf einstaklinga fyrir aðstoð metin og er löggjafanum heimilt að skerða hana svo lengi sem slík skerðing samrýmist 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Það leiðir af þeirri grundvallarreglu um að stjórnarsýslan sé lögbundin, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, að ákvarðanir stjórnvalda eða hópa sem starfa á þeirra vegum víkja ekki til hliðar ákvörðunum löggjafans um rétt manna til bóta úr ríkissjóði. Af þeim sökum er ljóst að íslenska ríkið, við ákvörðun um fjárhagslega aðstoð á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar, er engan veginn bundið við þau viðmið sem sett eru fram af hálfu sérfræði- og stýrihóps ráðherra og stefnandi hefur vísað til í málatilbúnaði sínum.

Stefnandi telur að framfærsla sú er íslenska ríkið tryggi henni verði að samræmast þeim viðmiðum sem stýrihópur og sérfræðihópur ráðherra hafa sett fram, og stefnandi hefur haldið fram að samsvari kr. 399.482 í mánaðarlegar tekjur í hennar tilviki. Dómurinn telur að hafa verði í huga að þau viðmið sem stefnandi vísar til fjalla efni sínu samkvæmt ekki um hvaða fjárhæðir einstaklingum eru nauðsynlegar til lágmarksframfærslu heldur er þeim einungis ætlað að endurspegla dæmigerð útgjöld íslenskra heimila. Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, eins og það hefur verið skýrt í dómum Hæstaréttar, með hliðsjón af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist, fjallar hins vegar aðeins um lágmarksframfærslu. Af þessu og 41. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að það er að meginstefnu í verkahring Alþingis að taka afstöðu til þess hvað sé hæfileg fjárhagsleg aðstoð til einstaklinga vegna örorku umfram lágmarksframfærslu. Í því sambandi verður að hafa í huga að ákvörðun af þessu tagi lýtur í meginatriðum að sjónarmiðum um forgangsörðun við úthlutun þeirra takmörkuðu gæða sem fjármunir hins opinbera eru. Telja verður að í lýðræðislegu þjóðfélagi sé löggjafinn almennt betur umkominn til þess að taka slíkar ákvarðanir í skjóli lýðræðislegs umboðs síns, heldur en dómstólar.

Að mati dómsins hefur stefnandi ekki sýnt fram á að þau viðmið um neyslu sem hann hefur vísað til séu nauðsynleg til lágmarksframfærslu samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, enda þessum viðmiðum ekki ætlað að endurspegla slíkar þarfir. Með vísan til þess og þess svigrúms sem játa verður löggjafanum til mats á því hvað sé hæfileg fjárhæð þegar lágmarksframfærslu einstaklinga sleppir verður að sýkna stefndu af aðalkröfu stefnanda.

Samkvæmt fyrsta lið varakröfu krefst stefnandi að viðurkennt verði að þær bætur sem hún fékk greiddar frá stefnda Tryggingastofnun á tímabilinu 1. janúar 2012 til 1. nóvember 2012 hafi ekki fullnægt þeim rétti sem hún eigi til aðstoðar samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi hefur einkum haldið því fram í tengslum við þennan lið að sú fjárhagsaðstoð sem hún fái nægi henni ekki til framfærslu, þ.e. til að standa undir „eðlilegum útgjöldum“ hennar og vísað í því sambandi til þeirra neysluviðmiða sem byggt hefur verið á til stuðnings aðalkröfu. Í ljósi þess að ekki verður leyst úr þessari kröfu án þess að taka afstöðu til þess hvort neysluviðmið sérfræði- og stýrihópa ráðherra endurspeglar lágmarksframfærslu sem allir eigi rétt til samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verður ekki séð að stefnandi hafi hagsmuni að lögum af því að fá sérstaklega leyst úr viðurkenningarkröfu sem að þessu lýtur, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Verður þessum hluta kröfugerðarinnar því vísað sjálfkrafa frá héraðsdómi.

Samkvæmt öðrum lið varakröfu krefst stefnandi þess að viðurkennt verði að stefndu hafi frá 30. maí 2007 verið óheimilt að ákvarða bætur til hennar með þeim hætti sem gert var enda hafi það verið í andstöðu við 69. gr. nr. 100/2007.

Í 69. gr. laga nr. 100/2007 segir að bætur almannatrygginga, svo og greiðslur samkvæmt 63. gr. og fjárhæðir samkvæmt 22. gr., skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skuli taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Samkvæmt þessu er bætur almannatrygginga tengdar við fjárlög og framlög til málaflokksins á hendi fjárstjórnarvaldsins, sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar. Forsendur fjárlagafrumvarpsins ráða því bótum almannatrygginga hvert fjárlagaár.

Löggjafinn hefur vikið ofangreindu ákvæði 69. gr. laga nr. 100/2007 til hliðar tímabundið með setningu ákvæða til bráðabirgða í lögum þar sem kveðið er á um að bætur almannatrygginga hækki ekki til samræmis við launaþróun eða vísitölu neysluverðs eða kveði á um minni hækkanir.

Stefnandi telur að löggjafanum hafi verið óheimilt að hækka ekki bætur í samræmi við þróun verðlags en með því hafi bætur hennar verið skertar að raunvirði. Byggir hún í fyrsta lagi á því að hún hafi allt frá setningu lagaákvæðisins haft réttmætar væntingar til þess að bætur myndu fylgja launaþróun eða a.m.k. vísitölu neysluverðs. Í öðru lagi byggir hún á því að eignarréttur hennar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar hafi í reynd verið skertur sem jafnframt brjóti í bága við 76. gr. stjórnarskrárinnar. Í þriðja lagi hafi ekki verið gætt jafnræðis við tekjuskerðinguna í samræmi við 65. gr. stjórnarskrárinnar en aðrir hópar samfélagsins hafi fengið raunhækkun á tekjum sínum.

Þessum málsástæðum hafnar dómurinn. Ákvæði til bráðabirgða eru ákvæði í settum lögum sem ætlaður er ákveðinn gildistími. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir þjuggu að baki málefnaleg sjónarmið en í lögskýringargögnum er skírskotað til þeirrar nauðsynjar að ná árangri í ríkisfjármálum með margþættum aðgerðum til lækkunar á útgjöldum ríkisins. Komu þær aðgerðir með einhverjum hætti niður á öllum þjóðfélagshópum og var gætt jafnræðis innan þeirra hópa sem eins var ástatt um. Stefnandi gat ekki haft væntingar um að 69. gr. laga nr. 100/2007 kæmi til með að standa óbreytt án tillits til efnahagslegra aðstæðna. Með ákvæðinu stofnaðist því ekki eignarréttur hennar sem verndaður er af 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda er þar kveðið á um rétt til greiðslna úr ríkissjóði sem stofnað hefur verið til með einhliða ákvörðun löggjafans en ekki sérgreindra framlaga þeirra sem njóta slíks réttar. Þá tryggir 76. gr. stjórnarskrárinnar stefnanda ekki hækkun bóta í samræmi við launaþróun eða verðlag, heldur er það hlutverk löggjafans að taka ákvörðun fjárhæð bóta eins og áður segir.

Stefnandi byggir á því að ákvörðunarvald um fjárhæð bóta hafi verið framselt með ólögmatum hætti vegna árána 2011 og 2012 þegar bætur hafi verið ákvarðaðar með reglugerðum um fjárhæðir bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, annars vegar nr. 565/2011 og hins vegar nr. 1233/2011. Hafi annars vegar með lögum nr. 120/2009 verið bætt við 15. tl. í ákvæði til bráðabirgða, sem kvað á um að þrátt fyrir ákvæði 69. gr. skuli bætur almannatrygginga ekki hækka til samræmis við launaþróun eða vísitölu neysluverðs á árinu 2010, og hins vegar með

lögum nr. 164/2010 sem bætti við 17. tl. í ákvæði til bráðabirgða, með sömu breytingu fyrir árið 2011. Vísa fyrrgreindar reglugerðir til þessara ákvæða til bráðabirgða svo og til 69. og 70. gr. laga nr. 100/2007.

Þá hafi með lögum nr. 51/2011 verið gerðar breytingar þar sem að við ofangreindan 15. tl. bættist heimild ráðherra að hækka fjárhæðir, að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar, ef verulegar breytingar yrðu á launaþróun og þjóðhagsforsendum frá afgreiðslu fjárlaga. Skyldi ráðherra breyta þeim með reglugerð og var slík breyting gerð til hækkunar árið 2012 með reglugerð nr. 1233/2011.

Eins og áður segir kemur það í hlut löggjafans að ákveða fjárhæð bóta. Bætur stefnanda breytast ár hvert í samræmi við fjárlög. Forsendur og fjárhæðir bóta sem stefnandi þiggur eiga stoð í lögum nr. 100/2007 og 99/2007 en ekki tilvitnuðum reglugerðum sjálfum þó þar sé að finna frekari útfærslu á fyrirkomulagi er ákveðið hafði verið af löggjafanum.

Með vísan til ofangreinds er það niðurstaða dómsins að heimilt hafi verið að ákveða bætur stefnanda með þeim hætti sem gert var enda hafi það verið gert með stjórnskipulegum hætti. Verða stefndu því sýknaðir af þessum lið varakröfu stefnanda.

Samkvæmt þriðja lið varakröfu krefst stefnandi þess að viðurkennt verði að réttur hennar til bóta almannatrygginga skuli hækka árlega miðað við launaþróun, þó þannig að bætur hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs, eins og kveðið er á um í ofangreindu ákvæði. Krafa stefnanda lýtur þannig að því að viðurkennt verði að bætur til hennar beri að ákveða í samræmi við 69. gr. til framtíðar litið en dómsorð sem skírskotar til atvika sem síðar koma fram er í andstöðu við 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991.

Krafa stefnanda verður ekki skilin á annan veg en svo að hún leiti eftir því að dómurinn kveði á um réttindi henni til handa sem ekki er á valdi dómstóla að ákveða heldur löggjafans eins og kveðið er á um í 41. gr. stjórnarskrárinnar. Ljóst er að það er hlutverk löggjafans að meta hvort forsendur séu til að breyta lagaákvæðum eða eftir atvikum fella þau úr gildi. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 ber því að vísa þessum kröfulið sjálfkrafa frá dómi.

Niðurstaða dómsins er því sú að stefndu eru sýknaðir af aðalkröfu stefnanda. Þá er fyrsta lið varakröfu stefnanda vísað sjálfkrafa frá dómi, stefnu eru sýknaðir af öðrum lið varakröfu og þriðja lið varakröfu er vísað sjálfkrafa frá dómi.

Rétt þykir að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu. Stefnandi nýtur gjafsóknar samkvæmt gjafsóknarleyfi innanríkisráðuneytisins frá 19. febrúar 2013 og er hún takmörkuð við rekstur málsins fyrir héraðsdómi. Greiðist gjafsóknarkostnaður stefnanda úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hennar, Daníels Isebarn Ágústssonar sem þykir hæfilega ákveðin 700.000 krónur.

D Ó M S O R Ð:

Stefndu, íslenska ríkið og Tryggingastofnun ríkisins, eru sýknaðir af aðalkröfu stefnanda, Dagrúnar Jónsdóttur.

Fyrsta lið varakröfu er vísað sjálfkrafa frá dómi.

Stefndu eru sýknaðir af öðrum lið varakröfu.

Þriðja lið varakröfu er vísað sjálfkrafa frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.

Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin máflutningsþóknun lögmanns hennar, Daníels Isebarn Ágústssonar hrl. 700.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Sigríður Hjaltested

Hólmfríður Grímsdóttir

Kjartan Bjarni Björgvinsson