

# D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 7. apríl 2016 í máli nr. E-125/2015:

**VR og**

**Jón Hermann Karlsson**

*(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)*

**gegn**

**Atvinnuleysistryggingasjóði,**

**Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstaklinga,**

**Vinumálastofnun og**

**íslenska ríkinu**

*(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hrl.)*

## I

Mál þetta, sem var dómtekið 10. mars sl., er höfðað af VR, Kringlunni 7 í Reykjavík, og Jóni H. Karlssyni, Marteinslaug 8 í Reykjavík, gegn Atvinnuleysistryggingarsjóði, Kringlunni 1 í Reykjavík, með stefnu sem birt var 9. janúar 2015, gegn Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstaklinga með stefnu sem birt var 9. janúar 2015, gegn Vinnumálastofnun, Kringlunni 1 í Reykjavík, með stefnu sem birt var 12. janúar 2015 og gegn íslenska ríkinu, Arnarhváli í Reykjavík, með stefnu sem birt var 12. janúar 2015.

Stefnandi VR gerir eftirfarandi kröfur:

Aðallega að viðurkennt verði að gagnvart þeim félagsmönnum VR, sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, hinn 31. desember 2014, hafi stefndu frá 1. janúar 2015 verið óheimilt að skerða þann rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta sem var virkur 31. desember 2014 með því að stytta bóatímabil um sex mánuði, samkvæmt 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, sem breyttu 29. gr. laga nr. 54/2006 þannig að í stað orðanna „samfellt í þrjú ár“ í 1. mgr. 29. gr. laganna kemur: samfellt í 30 mánuði.

Með þeim „sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006“ er annars vegar átt við þá sem voru atvinnuleitendur og þegar skráðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins og höfðu fengið greiddar atvinnuleysisbætur fyrir 1. janúar 2015. Hins vegar er átt við þá atvinnuleitendur sem skrá sig án atvinnu og sækja um atvinnuleysisbætur 1. janúar 2015 eða síðar, og halda áfram að nýta fyrra tímabil skv. 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum.

Til vara krefst stefnandi VR þess að viðurkennt verði að þrátt fyrir þær breytingar sem 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, gerðu á 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, hafi stefndu Atvinnuleysistryggingasjóði, Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstaklinga og Vinnumálastofnun frá 1. janúar 2015 verið óheimilt að skerða rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta sem var virkur 31. desember 2014 með því að stytta bótatímabil um sex mánuði, úr þremur árum í 30 mánuði, hjá þeim félagsmönnum VR sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 hinn 31. desember 2014.

Til þrautavara er þess krafist af hálfu stefnanda VR að viðurkennt verði að sú breyting á 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, sem gerð var með 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, þar sem réttur til greiðslu atvinnuleysisbóta skv. 29. gr. laganna sem var virkur 31. desember 2014 var skertur frá og með 1. janúar 2015 með því að stytta bótatímabil um sex mánuði, úr þremur árum í 30 mánuði, hafi verið ólögmat gagnvart þeim félagsmönnum VR sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, hinn 31. desember 2014.

Í öllum tilvikum gerir stefnandi VR kröfu um greiðslu málskostnaðar úr hendi stefndu sameiginlega.

Stefnandi Jón H. Karlsson gerir eftirfarandi dómkröfur:

Aðallega að viðurkennt verði að þrátt fyrir breytingar sem ákvæði 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, gerðu á 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, og tóku gildi 1. janúar 2015, skuli stefnandi eiga rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, sem var virkur 31. desember 2014, í samtals þrjú ár en ekki í 30 mánuði, að öðrum skilyrðum laganna uppfylltum.

Til vara að viðurkennt verði að stefndu hafi frá 1. janúar 2015 verið óheimilt að skerða rétt stefnanda til greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, sem var virkur 31. desember 2014, með því að stytta bótatímabil úr þremur árum í 30 mánuði samkvæmt 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, sem breyttu 29. gr. laga nr. 54/2006 þannig að í stað orðanna „samfellt í þrjú ár“ í 1. mgr. 29. gr. laganna kemur: samfellt í 30 mánuði.

Til þrautavara krefst stefnandi þess að breytingin sem ákvæði 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, gerðu á 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, og tók gildi 1. janúar 2015, og fól í sér skerðingu á rétti stefnanda til greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, sem var virkur 31. desember 2014, með því að stytta bótatímabil úr þremur árum í 30 mánuði, hafi verið ólöglegt gagnvart honum.

Í öllum tilvikum gerir stefnandi Jón kröfu um greiðslu málskostnaðar úr hendi stefndu sameiginlega.

Stefndu krefjast sýknu af öllum kröfum stefnenda og að stefnendum verði gert að greiða þeim málskostnað samkvæmt mati dómsins.

Stefndu kröfðust þess í öndverðu að málinu yrði vísað frá dómi. Þeirri kröfu var hafnað með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júlí 2015.

## II

Í lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar er í 29. gr. kveðið á um lengd þess tímabils sem atvinnuleysisbætur er greiddar. Upphaflega var þar mælt fyrir um að sá sem teldist tryggður samkvæmt lögnum gæti átt rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta samfelld í þrjú ár frá þeim degi er Vinnumálastofnun tæki við umsókn hans um atvinnuleysisbætur nema annað leiddi af lögnum. Með 14. gr. laga nr. 125/2014 um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, sem tók gildi 1. janúar 2015, var þetta tímabil stýtt í 30 mánuði. Í e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014 segir að þær breytingar sem kveðið er á um í 14. til 16. gr. laganna eigi við um atvinnuleitendur sem eru þegar skráðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins og hafa fengið atvinnuleysisbætur fyrir 1. janúar 2015, atvinnuleitendur sem skrá sig án atvinnu og sækja um atvinnuleysisbætur 1. janúar 2015 eða síðar, hvort sem það er í fyrsta skipti eða viðkomandi heldur áfram að nýta fyrra tímabil samkvæmt 29. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, sem og þá atvinnuleitendur sem hafa áður verið skráðir án atvinnu en hefja nýtt tímabil innan atvinnuleysistryggingakerfisins samkvæmt 30. eða 31. gr. sömu laga 1. janúar 2015 eða síðar.

Frumvarp það sem varð að lögum nr. 125/2014 var lagt fram á Alþingi 9. september 2014 og var samþykkt á Alþingi 16. desember sama ár. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að tillagan sem varð að 14. gr. laganna sé lögð fram í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar um lækkingu útgjalda og aðhald í ríkisfjármálum. Þar segir einnig að áætlað sé að þessi breyting leiði til þess að útgjöld vegna greiðslu atvinnuleysisbóta lækki um 1.130 milljónir króna á árinu 2015 þegar tekið sé mið af spá Vinnumálastofnunar frá því í maí 2014 um þróun

skráðs atvinnuleysis á árinu 2015. Jafnframt er þess getið í athugasemdunum að með breytingunni sé jafnframt verið að færa íslenska atvinnuleysistryggingakerfið nær því sem þekkist á öðrum Norðurlöndum að því er varðar lengd þess tímabils sem heimilt sé að greiða atvinnuleysisbætur.

Í stefnu greinir svo frá að breytingin sem fólst í 14. gr. laga nr. 125/2014 varði fjölda félagsmanna stefnanda VR, en 983 félagsmenn stefnanda hafi verið á atvinnuleysisráði í árslok 2014. Þar er því haldið fram að breytingin varði þá alla. Af þessum félagsmönnum í VR hafi 81 félagsmaður misst rétt til atvinnuleysisbóta strax við lagabreytinguna 1. janúar 2015. Þá segir í stefnu að um 60 félagsmenn muni til viðbótar missa réttinn á fyrstu þremur mánuðum ársins 2015.

Í stefnu kemur einnig fram að stefnandi Jón hafi nýtt tæpa 32 mánuði af bótaréttinum sínu miðað við áramót 2014 og 2015. Hann hafi því misst rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta strax við lagabreytinguna og missi alls rúma fjóra mánuði af rétti sínum við breytinguna.

Fram kemur í greinargerð stefndu að velferðarráðuneytið, Vinnumálastofnun, Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands hafi gert með sér samkomulag 10. febrúar 2012 um þriggja ára tilraunaverkefni til að efla vinnumiðlun og stuðla að virkari vinnumarkaðsaðgerðum. Til að annast framkvæmd verkefnisins hafi Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins stofnað sameiginlega félagið Starf – vinnumiðlun og ráðgjöf ehf. (STARF). Þá er þar nefnt að stefndi Vinnumálastofnun hafi gert þjónustusamning við STARF í júní 2012. Á grundvelli þess samnings fari STARF með yfirumsjón með þjónustu og ráðgjöf um vinnumiðlun og vinnumarkaðsaðgerðir til félagsmanna tiltekinna stéttarfélaga, þ. á m. VR á höfuðborgarsvæðinu og á Egilsstöðum.

Í lýsingu frá STARFI sem lögð hefur verið fyrir dóminn kemur fram að 6. október 2014 hafi verkefni hafist sem hafi fengið heitið „Til starfa á ný“. Hafi það falið í sér að tilkynna atvinnuleitendum sem höfðu nýtt 26 mánuði af bótarétti sínum um fyrirhugaða styttingu bótaréttar og bjóða þeim „viðeigandi úrræði“. Hafi áætlun fyrir hvern atvinnuleitanda legið fyrir 17. október 2014. Í kjölfarið hafi atvinnuráðgjafar á vegum STARFS haft samband símleiðis, með sms-skilaboðum eða netpósti við þá sem féllu undir framangreinda afmörkun á þessum tíma og þeim boðið viðtal eða tiltekin úrræði. Þá kemur þar fram að 19. desember 2014 hafi tölvuskeyti verið sent á alla sem voru skráðir atvinnuleitendur hjá STARFI og þeim tilkynnt um styttingu bótaréttar í rafrænu fréttarbréfi.

Samkvæmt upplýsingum frá STARFI mun stefndi Jón hafa sótt um atvinnuleysisbætur 16. október 2014. Hann hafi því ekki verið í þeim hópi sem upphaflega hafi fallið undir átakið „Til starfa á ný“. Þar sem hann hafi ekki verið kominn inn í gagnagrunn STARFS eða verið með samþykktu umsókn um

atvinnuleysisbætur hafi ekki verið unnin áætlun fyrir hann fyrir 17. október 2014. Í gögnum málsins kemur fram að umsókn stefnda Jóns hafi verið samþykkt 4. nóvember 2014 af stefnda Vinnumálastofnun. Þá bera gögnin með sér að hann hafi átt viðtal við atvinnuráðgjafa hjá STARFI 17. desember 2014. Í stefnu er því haldið fram að stefndi Jón hafi ekki fengið vitneskju um skerðingu bótaréttarins fyrir en í fréttum nokkrum dögum áður en löggin tóku gildi.

### III

#### *1. Málsástæður og lagarök stefnenda*

Stefnendur telja að 14. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, hafi verið í andstöðu við stjórnarskrá og þar með að vettugi virðandi. Stefnendur telja að lagabreytingin hafi ekki verið í samræmi við meginreglur stjórnskipunar um réttaröryggi og fyrirsjáanleika. Með lagabreytingunni hafi eignarréttur þeirra sem þegar fái greiðslur atvinnuleysisbóta verið skertur með afturvirkum og ólögumætum hætti. Lagasetningin hafi gengið gegn réttaröryggi þeirra, hún hafi verið byggð á ómálefnalegum forsendum og ekki hafi verið gætt meðalhófs. Með dómsmálinu sé ætlunin að koma í veg fyrir að breytingarnar gildi um stefnanda Jón og stóran hóp félagsmanna stefnanda VR.

Stefnendur vísa til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt sinn til þess að bera ágreiningsefnið undir dómstóla á þann hátt sem gert sé. Hafi stefnendur og félagsmenn VR lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um gildi umræddrar lagabreytingar. Benda stefnendur á að atvinnuleysisbætur séu hugsaðar sem tímabundin aðstoð við atvinnumissi og því séu þær framfærslutekjur þeirra sem séu atvinnulausir. Skerðing á þeim hafi ljóslega veruleg áhrif á þá einstaklinga sem fái greiðslurnar og fjölskyldur þeirra.

Um aðild vísa stefnendur til 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Dómkröfurnar eigi rætur að rekja til sama atviks og aðstöðu, þ.e. þeirra breytinga sem 14. gr. laga nr. 125/2014 gerði á 29. gr. laga nr. 54/2006. Þá sækir stefnandi VR mál þetta samkvæmt 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 auk almennra reglna um umboð hagsmunasamtaka til að sækja mál fyrir hönd félagsmanna sinna, eins og nánar er rökstutt í stefnu. Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júlí 2015 var m.a. fallist á að skilyrði 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 væri fullnægt í málinu.

Í stefnu er jafnframt útskýrt hvers vegna stefndu sé stefnt í málinu. Þar kemur fram að íslenska ríkinu sé stefnt þar sem það hafi sett löggin sem málið fjalli um. Atvinnuleysisbætur séu greiddar úr Atvinnuleysistryggingasjóði og Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstaklinga samkvæmt 5. og 7. gr. laga nr. 54/2006. Vinnumálastofnun sjái þó um framkvæmdina fyrir sjóðina á grundvelli

þjónustusamninga við þá, sbr. 5. til 8. gr. laganna. Nauðsynlegt sé að dómur bindi alla stefndu. Um aðild til varnar vísa stefndur til 18. gr. laga nr. 91/1991, en verði talið að sú grein eigi ekki við sé til vara byggt á 19. gr. sömu laga.

Stefndur byggja í fyrsta lagi málshöfðunina á því að 76. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin. Samkvæmt ákvæðinu skuli með lögum tryggja öllum sem þess þurfa rétt til aðstoðar meðal annars vegna atvinnuleysis. Lagabreytingin sem málið fjalli um kippi stoðum undan þeirri aðstoð fyrir fjölda fólks.

Stefndur telja að það sé liður í 76. gr. stjórnarskrárinnar að aðstoðin sé ekki háð geðþóttamati löggjafans hverju sinni. Tryggi ákvæðið þannig að þegnarnir njóti og muni njóta ákveðinna réttinda, sem séu óháð duttlungum og pólitískum áherslum líðandi stundar. Stefndi hafi þannig ekki frjálst mat um það hvernig og hversu mikil aðstoð skuli veitt vegna atvinnuleysis. Stefnda sé óheimilt að ákveða, beint eða óbeint, að réttinum til atvinnuleysisbóta sé breytt á ósanngjarnan, íþyngjandi og afturvirknan hátt. Með því að stytta tímabilið verulega og afnema það í mörgum tilvikum gangi lagasetningin gegn framangreindu stjórnarskrárákvæði.

Stefndur vísa til þess að ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar beri að skýra til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, t.d. Félagsmálasáttmála Evrópu, einkum 12. og 13. gr., samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, einkum 9. og 11. gr., og skuldbindingar vegna aðildar Íslands að Alþjóðavinnuáttmálum.

Stefndur byggja jafnframt á því að umrædd lagabreyting skerði eignarréttindi félagsmanna stefnanda VR og stefnanda Jóns. Vísa stefndur til þess að áunnin réttindi til greiðslna teljist eign sem njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar í 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. sanningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu.

Stefndur vísa til þess að löggjafinn geti veitt borgara, eða ákvarðað honum nánar, réttindi sem teljist til eignarréttinda. Um leið og það gerist byrji slík réttindi að njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Eftir að slík réttindi hafi stofnast sé þeim sem veitti réttindin í upphafi, eða ákvarðaði þau nánar, ekki frjálst að ráðstafa þeim að vild. Þannig megi segja að þegar einstaklingar hafi byrjað að nýta sér rétt til atvinnuleysisbóta, sem miðist við allt að þriggja ára bótatímabil, hafi sá réttur öðlast sjálfstætt líf. Rétturinn verði virkur og eftir það hafi löggjafinn ekki fullt forræði á því hvernig réttindunum sé hagað til framtíðar. Þannig verði rétturinn ekki skertur einfaldlega með því að stefndi telji rétt að spara fjármuni á kostnað þeirra sem njóti réttindanna.

Meginregla 72. gr. stjórnarskrárinnar sé að eignarréttur verði ekki skertur. Þó séu gerðar undantekningar frá reglunni en þær beri að skýra þröngt að mati

stefnenda. Allan vafa um það hvort mannréttindi hafi verið skert með réttum hætti telja stefnefndur að eigi að túlka borgurum í vil.

Stefnefndur vísa til þess að með skýrum lagafyrirmælum og gegn greiðslu fullra bóta megi skylda borgara til að láta af hendi eign ef almenningsþörf krefjist þess. Auk þess sé viðurkennt að í sumum tilvikum geti almenn takmörkun eignarréttar, sem byggir á málefnalegum sjónarmiðum, verið lögmæt og án bótaréttar fyrir þá sem verði fyrir réttindaskerðingunni. Slík skerðing verði í þeim tilvikum að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, einhverjum almannahagsmunum. Þá verði nauðsyn lagasetningarinnar að hafa verið vegin og metin á móti íþyngjandi áhrifum skerðingarinnar.

Stefnendur byggja á því að réttindi þeirra einstaklinga sem hafi notið greiðslna atvinnuleysisbóta við gildistöku laganna 1. janúar 2015 hafi verið skert með óstjórnskipulegum hætti enda hafi skilyrðum fyrir skerðingunni ekki verið fullnægt. Rétt sé að geta þess að í mörgum tilvikum sé ekki aðeins um skerðingu að ræða heldur hafi breytingin leitt til þess að réttur sumra einstaklinga hafi alveg fallið niður.

Stefnendur vísa til þess að þær ástæður sem stefndi hafi gefið fyrir lagabreytingunni hafi verið þær að lækka eigi útgjöld vegna atvinnuleysisbóta um 1.130 milljónir króna á árinu 2015. Slíkar ástæður séu einar og sér ekki málefnalegar til að réttlæta íþyngjandi og afturvirkar skerðingar. Til að réttlæta svo skyndilega og harkalega skerðingu réttinda hafi almannahagsmunir þurft að krefjast slíks. Stefnendur telja að stefndi beri sönnunarbyrðina fyrir því að slíkir hagsmunir hafi verið til staðar og að forsendur og áhrif laganna hafi verið könnuð áður en löggin hafi verið sett.

Stefnendur taka fram að samkvæmt 5. gr. laga um atvinnuleysistryggingar sé Atvinnuleysistryggingasjóður fjármagnaður með atvinnutryggingagjaldi. Ekkert liggir fyrir um að tryggingagjald hafi skyndilega hætt að duga fyrir rekstri sjóðsins. Raunar bendi allt til hins gagnstæða. Stefndu hafi þannig ekki sýnt fram á nein tengsl milli skerðingarinnar og málefnalegra ástæðna þannig að réttlæta megi skerðingu þeirra hagsmuna sem sjóðnum sé ætlað að tryggja.

Stefnendur vísa einnig til þess að ástæður réttindaskerðingarinnar séu ekki jákvæðar breytingar á aðstæðum eða tekjum þeirra sem njóti atvinnuleysisbóta í dag. Einungis sé um að ræða þá ósk stefnda að spara peninga á kostnað þess hóps. Með því að spara rúman milljarð króna í kostnað við framfærslu þeirra sem njóti atvinnuleysisbóta stuðli stefndi viljandi að því að fjöldi fólks, atvinnulausir og fjölskyldur þeirra, þurfi með litlum eða engum fyrirvara að þola mikla skerðingu framfærslutekna. Þeir einstaklingar sem verði fyrir skerðingunni geti ekki brugðist við henni enda séu allar aðrar aðstæður þeirra óbreyttar. Þessir einstaklingar hafi

ekki séð fyrir að greiðslur til þeirra myndu skerðast með svo skömmum fyrirvara.

Stefnendur telja að stefndu hafi ekki gert neinar ráðstafanir til þess að koma til móts við mismunandi þarfir og aðstæður þeirra sem hafi þurft að þola skerðinguna. Þá hafi stefndi ekki sett nein ákvæði í lögina sem tryggja aðlögun eða önnur úrræði fyrir þá sem missi réttindi sín strax eða fljótlega. Lögina séu þannig allt of fortakslaus.

Stefnendur vísa til þess að í lögskýringargögnum komi fram að atvinnuleysi hafi minnkað hratt og stefni hraðbyri í að verða svipað og það hafi verið um áramótin 2004/2005. Þá hafi einnig komið fram að þeim hafi farið fækkandi sem glími við langtímaatvinnuleysi. Af þessu verði ekki annað ráðið en það sé í andstöðu við forsendur laganna að setja reglu um styttingu bótatímabils enda ljóst að engin þörf sé á slíku. Á sama tíma sé sjóðurinn að fullu fjármagnaður með tryggingagjaldi miðað við óbreytt ástand og þurfi því engar breytingar til. Atvinnuleysi fari minnkandi og þar með kostnaður stefnda vegna þess. Engin knýjandi þörf hafi verið fyrir það að stytta tímabilið. Þvert á móti megi ætla að þeir sem séu langtímaatvinnulausir þrátt fyrir batnandi árferði þurfi sérstaklega á aðstoð að halda.

Þá telja stefnendur að lagabreytingin sé í andstöðu við þá stefnumörkun núverandi ríkisstjórnar að taka skuli heildstætt á opinberum útgjöldum óháð því hvort þau falli til hjá ríki eða sveitarfélögum. Ljóst sé að sparnaður samfélagsins sé enginn. Stefndu komi ekki til móts við eða eyði vandamálum atvinnulausra. Vandamál þeirra einstaklinga sem missi rétt til atvinnuleysistrygginga hverfi ekki með breytingunni heldur færast annað, m.a. til sveitarfélaga. Vísa stefnendur til þess að stefndi hafi ekkert samráð haft við sveitarfélög, aðila vinnumarkaðarins eða aðra við undirbúning lagasetningarinnar. Þá hafi þingleg meðferð frumvarpsins ekki verið í samræmi við þau sjónarmið sem liggja að baki 44. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnendur byggja á því að breytingin hafi haft afturvirk áhrif. Hafi þeir einstaklingar sem höfðu hafið töku atvinnuleysisbóta haft réttmætar væntingar til þess að lengd tímabilsins yrði ekki breytt eftir það. Hafi þeir mátt gera ráð fyrir því að geta átt rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta samfellt í þrjú ár frá þeim degi er stefndi Vinnumálastofnun hafi tekið við umsókn hans um atvinnuleysisbætur, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þeir einstaklingar hafi í góðri trú hagað lífi sínu og högum til samræmis við þær réttmætu væntingar. Því sé um afturvirka lagasetningu að ræða af hálfu stefnda sem brjóti gegn 27. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Breytingin sé auk þess afturvirk skerðing á eignarréttindum, eins og áður hafi verið fjallað um.

Í þessu sambandi benda stefnendur á að atvinnuleysistryggingar séu, eins og nafnið beri með sér, trygging. Borgarar vinni sér inn réttindi til þeirra með störfum

á innlendum vinnumarkaði eins og nánar sé fjallað um í lögum um atvinnuleysistryggingar, einkum III. og IV. kafla. Atvinnuleysisbætur séu greiddar úr atvinnuleysistryggingasjóði sem fjármagnaður sé með atvinnutryggingagjaldi, sbr. 5. gr. laganna. Samkvæmt 1. gr. 113/1990, um tryggingagjald, sé gjaldið innt af hendi af greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa. Þannig sé að sínu leyti um að ræða tryggingu sem launþegar greiði í raun fyrir með störfum sínum. Ríkið geti ekki einhliða breytt þeirri tryggingu hjá þeim hópi sem hafi unnið sér inn og virkjað réttindi samkvæmt henni.

Af hálfu stefnenda er jafnframt vísað til þess að almennar reglur stjórnskipunar- og stjórn-sýsluréttar geri ráð fyrir því að í lagasetningu sé gætt að réttaröryggi, fyrirsjáanleika og stöðugleika. Framangreind sjónarmið eigi sérstaklega við ef hin breytta framkvæmd leiði til þess að breytt sé verulega og með íþyngjandi hætti skilyrðum fyrir því að njóta tiltekinnar fyrirgreiðslu eða réttinda samkvæmt þeim reglum sem gilt hafi fram að því. Borgararnir hafi réttmætar væntingar um að njóta fyrirgreiðslu og réttinda í samræmi við þekktar og gildandi lagareglur og stjórn-sýsluframkvæmd hverju sinni.

Þegar ákveðið hafi verið að breyta réttindum fjölda fólks telja stefnendur að stefnda hafi borið að gæta að hagsmunum þeirra sem breytingin bitnaði á. Breytingarnar hafi verið verulega íþyngjandi gagnvart fjölda borgara. Því hafi stefnda borið að haga gildistöku laganna þannig að þeir einstaklingar sem málið snerti hefðu raunhæft tækifæri til þess að gera viðeigandi ráðstafanir, bregðast við breyttum reglum og gæta hagsmuna sinna. Stefndi verði að gæta að réttaröryggi borgaranna þannig að þeir geti treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós og að tekið sé tillit til réttmætra væntinga þeirra. Breyting stefnda á tímabili bótagreiðslna sé augljóslega til þess fallin að hafa úrslitaáhrif á það hvort einstaklingar og fjölskyldur þeirra geti lifað sínu lífi miðað við þær áætlanir sem þeir hafi mátt gera í góðri trú.

Stefnendur vísa til þess að breytingar sem feli í sér íþyngjandi, afturvirka reglu, með litlum sem engum fyrirvara fyrir einstaklinga, verði að grundvallast á málefnalegum ástæðum. Grundvöllur lagabreytinganna hafi verið langt frá því að uppfylla framangreind lágmarksskilyrði.

Af hálfu stefnenda er vísað til þess að gæta verði meðalhófs þegar réttindi séu skert. Í meðalhófsreglunni felist að ekki megi ganga lengra í umfangi skerðingar en nauðsynlegt sé til þess að ná því markmiði sem stefnt sé að. Þannig verði að líta til umfangs skerðingarinnar fyrir þann sem verði fyrir henni og meta hvort það sé í eðlilegu samhengi við markmiðið. Af þessu leiði einnig að veigameiri réttlætningu þurfi eftir því sem skerðingin er meiri. Ekki standist að skerða réttindi óhóflega og

sérstaklega ekki þegar skerðing bitni verulega þungt á tilteknum einstaklingum umfram aðra.

Stefnendur byggja á því að stefndi hafi ekki gert neinar ráðstafanir til þess að koma til móts við þá sem misstu réttindi sín samkvæmt breytingunum. Þó sé ljóst að stefndi virðist ætla öðrum að taka að sér greiðslur til atvinnulausra, t.d. sveitarfélögum. Réttindi hjá sveitarfélögum séu aftur á móti misjöfn, feli í sér lægri greiðslur og séu háð ýmiss konar skilyrðum. Þrátt fyrir að umrædd stytting bótatímabilsins sé almenn bitni hún þannig sérstaklega harkalega á tilteknum hópi í þjóðfélaginu. Þessum hópi sé þannig mismunað í andstöðu við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnendur taka fram að stefndi, íslenska ríkið, hafi ákveðið að skerða réttindi fjölda fólks með þeim hætti sem gerð hafi verið grein fyrir. Hafi stefndi vitað af því að breytingarnar myndu leiða til íþyngjandi skerðinga á réttindum sem varði framfærslu þeirra og fjölskyldna þeirra. Beri stefndu að sýna fram á að skerðing á réttindum þessa fólks hafi verið nauðsynleg og réttlæt看leg með hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum og hagsmunamati. Stefndu verði þannig að sýna fram á að þeir hafi lagt mat á það hvort jafnvægi hafi verið á milli almannahagsmunanna sem stefndu hafi verið að gæta að og þeirra skerðinga sem gerðar hafi verið á grundvallarréttindum einstaklinga.

Stefndu beri jafnframt sönnunarbyrðina fyrir því að aðgerðirnar hafi stuðlað að lögmætum markmiðum. Þá beri stefndu sönnunarbyrðina fyrir því að markmiðum hafi verið náð og að ekki hafi mátt ná þeim með öðrum og vægari hætti, t.d. með því að draga úr öðrum útgjöldum eða að stuðla að frekari tekjuöflun. Stefndu beri þannig sönnunarbyrðina fyrir því að skilyrði stjórnskipulegrar meðalhófsreglu séu til staðar þannig að ekki hafi mátt ná markmiðunum með öðrum og minna íþyngjandi hætti fyrir þá sem fá atvinnuleysisbætur. Stefndu verði að sýna fram á að forgangs röðun í ríkisfjármálum hafi verið málefnaleg, að aðrir kostir hafi ekki verið tiltækir og að við ákvörðunina hafi verið tekið tillit til þeirra áhrifa sem breytingin myndi hafa fyrir þá sem hún bitnaði á.

Auk framangreindra lagareglna byggja stefnendur á 4. og 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991 um fyrirvar. Um varnarþing vísa stefnendur til 3. og 4. mgr. 33. gr. sömu laga. Þá eigi málskostnaðarkrafa stefnenda sér stoð í 1. mgr. 129. gr. og 1. og 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

## *2. Málsástæður og lagarök stefndu*

Stefndu hafna því að sú breyting sem gerð hafi verið á 29. gr. laga nr. 54/2006 með lögum nr. 125/2014 hafi leitt til þess að stjórnarskrárvarin réttindi stefnenda hafi verið brotin með afturvirkum og ólögmætum hætti.

Stefndu mótmæla því að stytting hámarkstímabils til greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 gangi gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skuli öllum sem þess þurfi tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar eða sambærilegra atvika. Stefndu byggja á því að það sé hlutverk löggjafans að ákveða hvernig þeirri aðstoð skuli háttað. Með lögum hafi verið komið á fót heildstæðu velferðarkerfi hér á landi í þeim tilgangi að tryggja þeim sem á þurfi að halda þessa aðstoð. Atvinnuleitendum sé tryggð greiðsla atvinnuleysisbóta samkvæmt lögum nr. 54/2006 að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og í ákveðinn tíma. Að þeim tíma liðnum standi viðkomandi einstaklingum önnur bótaúrræði til boða. Geti þeir meðal annars átt rétt á bótum frá sveitarfélögum í samræmi við lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Atvinnuleysistryggingakerfið samkvæmt lögum nr. 54/2006 sé því hluti þessa heildstæða velferðarkerfis.

Stefndu leggja áherslu á að Alþingi fari með stjórnunarvald yfir fjármunum ríkisins, sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar. Það sé því verkefni löggjafans að ákveða hve miklu fé skuli varið til opinberrar þjónustu og velferðarkerfisins hverju sinni, meðal annars í tengslum við aðstoð sem atvinnuleitendum er veitt innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Stefndu líta svo á að löggjafanum sé ætlað ákveðið svigrúm við mat á því hvenær aðstæður einstaklinga séu með þeim hætti að þeir þurfi aðstoðar við. Honum sé enn fremur ætlað svigrúm til að breyta reglum sem lúti að aðstoðinni, meðal annars vegna aðstæðna í ríkisfjármálum. Stefndu telja að löggjafanum hafi verið heimilt að breyta lögum nr. 54/2006 enda þótt breytingin leiði til styttingar á hámarkslengd bótatímabilsins. Atvinnuleitendum sé eftir sem áður tryggð greiðsla atvinnuleysisbóta meðan þeir eru í atvinnuleit fullnægi þeir skilyrðum laganna. Þetta skipulag telja stefndu að hafi verið ákveðið á málefnalegan hátt. Stefndu leggja áherslu á að hámarkstímabil greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 sé ennþá ríflegt eða 30 mánuðir. Er á því byggt að þessi breyting geti hvorki talist veruleg né ósanngjörn. Þótt tímabilið sé stytt úr 36 mánuðum í 30 mánuði sé réttur til greiðslu atvinnuleysisbóta enn til staðar og hámarkstímabil þeirra greiðslna langt. Að mati stefndu séu skilyrði 76. gr. stjórnarskrárinnar því uppfyllt.

Stefndu vísa til þess að greiðslur samkvæmt lögum nr. 54/2006 séu í eðli sínu tímabundnar og háðar skilyrðum. Stefndu byggja á því að atvinnuleysistryggingakerfið sé þannig upp byggt að ætlast sé til þess að þeir sem þar falli undir séu í virkri atvinnuleit og vinni að því að koma sér út úr kerfinu og aftur út á vinnumarkaðinn. Fjölmörgum ákvæðum laganna sé ætlað að stuðla að þátttöku atvinnuleitenda á vinnumarkaði að nýju, meðal annars með því að efla færni hlutaðeigandi og gera hann betur í stakk búinn til að taka starfi er bjóðist

síðar. Því sé ljóst að stefnendur geti ekki haft réttmætar væntingar til þess að atvinnuleysistryggingakerfið, þar með talið hámarkstímabil til greiðslu atvinnuleysisbóta, haldist óbreytt um ókomin ár.

Stefndu leggja áherslu á að breytingin á lögum nr. 54/2006, sem gerð var með lögum nr. 125/2014, hafi ekki verið afturvirk. Bótatímabilið hafi ekki verið stytzt aftur í tímann heldur hafi breytingin tekið gildi frá og með 1. janúar 2015. Liggi fyrir að atvinnuleitendum hafi verið kynnt breytingin strax á haustmánuðum er frumvarp til laga nr. 125/2014 hafi verið lagt fram. Sú kynning hafi farið fram bæði hjá stefndu Vinnumálastofnun og STARFI eins og rakið hafi verið.

Stefndu benda á að stefnandanum VR hafi verið fullkunnugt um fyrirhugaða lagabreytingu strax á haustmánuðum 2014. Formaður stefnanda eigi sæti í stjórn stefnda Atvinnuleysistryggingasjóðs og hafi setið fundi stjórnar 14. október 2014 og 11. nóvember sama ár. Meðal þess sem hafi verið á dagskrá þessara funda hafi verið umræða um fyrirhugaða breytingu á lögum nr. 54/2006 um styttingu tímabils til greiðslu atvinnuleysisbóta, sbr. 29. gr. laganna. Stefndu telja málatilbúnað stefnanda um að félagsmenn í stefnanda VR, þar með talinn stefnandi Jón Hermann, hafi ekki haft tækifæri til að bregðast við fyrirhugaðri lagabreytingu, ekki eiga við rök að styðjast.

Stefndu mótmæla einnig fullyrðingum í stefnu um að þinglegri meðferð frumvarps til laga nr. 125/2014 hafi verið ábótavant, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkar fullyrðingar séu órökstuddar og með öllu ósannaðar.

Stefndu byggja á því að rétturinn til atvinnuleysisbóta samkvæmt lögum nr. 54/2006 falli utan gildissviðs 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og teljist því ekki eignarréttindi í skilningi ákvæðanna. Ákvörðun um slíkar bótagreiðslur verði til að mynda breytt án þess að bótaþegar öðlist fjárkröfu á hendur stefnda íslenska ríkinu. Stefndu mótmæla fullyrðingum stefnanda um að þegar einstaklingar byrji að nýta sér rétt til atvinnuleysisbóta öðlist sá réttur sjálfstætt líf.

Stefndu byggja á því að réttur atvinnuleitenda til greiðslu samkvæmt lögum nr. 54/2006 sé ólíkur öðrum réttindum sem kunnir að vera vernduð af 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. ýmis áunnin lífeyrisréttindi. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 54/2006 skulu atvinnuleysisbætur greiddar úr Atvinnuleysistryggingasjóði sem fjármagnaður sé með atvinnutryggingagjaldi, sbr. lög nr. 113/1990 um tryggingagjald, auk vaxta af innstæðufé sjóðsins. Gjaldskyldir aðilar samkvæmt lögum nr. 113/1990 teljast þeir sem inna af hendi eða reikna greiðslur sem teljast laun. Tilkall einstaklinga til greiðslu atvinnuleysisbóta stofnast þar af leiðandi ekki að hluta vegna eigin framlags heldur vegna framlags launagreiðenda. Þá sé þessi réttur bæði tímabundinn og háður skilyrðum. Lögjafinn geti eftir sem áður hlutast

til um fyrirkomulag atvinnuleysistryggingakerfisins. Breytir sú staðreynd að launamaður teljist tryggður í samræmi við 15. gr. laga nr. 54/2006 engu í því sambandi. Mótmæla stefndu því að löggjafinn geti ekki einhliða breytt fyrirkomulagi atvinnuleysistryggingakerfisins, enda verði ávallt að taka mið af stöðu í ríkisfjármálum svo unnt sé að reka slíkt kerfi með góðu móti.

Verði á hinn bóginn talið að réttur til greiðslu atvinnuleysisbóta innan atvinnuleysistryggingakerfis teljist til eignarréttinda byggja stefndu á því að tilvist slíkra eignarréttinda sé háð því að viðkomandi einstaklingur uppfylli þau skilyrði sem lög setji fyrir greiðslu bóta. Hafa verði í huga að greiðsla samkvæmt lögum nr. 54/2006 sé háð ýmsum skilyrðum og geti einstaklingar glatað rétti sínum séu skilyrðin ekki uppfyllt. Stefndu telja ljóst að uppfylli einstaklingur ekki skilyrði laga nr. 54/2006 til þess að njóta greiðslna samkvæmt lögnum hafi hann ekki yfir að ráða eignarréttindum í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar eða 1. gr. 1. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu.

Stefndu telja að stefnendur hafi ekki getað haft réttmætar væntingar til þess að lengd hámarksbótatímabilsins innan atvinnuleysistryggingakerfisins yrði ekki breytt þeim í óhag eftir að þeir þáðu fyrst greiðslu úr kerfinu. Telja stefndu ljóst að löggjafanum sé heimilt að ákveða skipan atvinnuleysistryggingakerfisins með málefnalegum hætti. Samrýmist sú skipan 76. gr. stjórnarskrárinnar svo framarlega sem virkt atvinnuleysistryggingakerfi sé til staðar.

Stefndu byggja á því að réttur til þess að njóta atvinnuleysisbóta í 36 mánuði, sbr. áðurgildandi 29. gr. laga nr. 54/2006, geti ekki talist til eignarréttinda í skilningi stjórnarskrárinnar. Það sé markmið laga nr. 54/2006 að veita tímabundna aðstoð meðan einstaklingar leiti sér að nýju starfi eftir að hafa misst fyrra starf, sbr. 2. gr. laganna. Ætlunin sé því að tryggja stöðu og öryggi einstaklinga í atvinnuleysi þar til þeir finni nýtt starf. Skilyrði bóta sé að þeir séu í virkri atvinnuleit, sbr. t.d. 14. gr. laganna. Sé atvinnuleysistryggingakerfið byggt upp með þeim hætti að einstaklingar hafi hvata til þess að koma sér sem fyrst aftur út á vinnumarkaðinn.

Stefndu byggja á því að ekki sé um að ræða óskilyrtan rétt til að njóta bóta í ákveðinn tíma samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, heldur sé ætlunin að setja þak á þann tíma sem einstaklingur geti átt bótarétt. Með hliðsjón af þessu sé ljóst að einstaklingar, sem þiggi bætur samkvæmt lögnum, geti ekki haft réttmætar væntingar til þess að fá greiðslur í þann hámarkstíma sem löggin tilgreina. Þvert á móti beri þeim lögum samkvæmt að vera í virkri atvinnuleit og leita leiða til að þurfa ekki lengur á greiðslu á grundvelli laganna að halda. Atvinnuleysistryggingakerfið sé þannig byggt upp á annan hátt en kerfi til greiðslu annarra félagslegra bóta, svo sem örorku og ellilífeyris. Innan þeirra kerfa sé gert ráð fyrir því að einstaklingar séu í stöðu sem ekki verði breytt. Greiðslur á

grundvelli atvinnuleysistryggingakerfisins séu hins vegar háðar ýmsum óvissuþáttum og geti tekið breytingum. Þá sé ekki unnt að ráðstafa réttindum til greiðslu atvinnuleysisbóta fram í tímann. Stefnu telja að réttur sem háður sé slíkri óvissu geti ekki talist eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og þar með geti hann ekki verið varinn af stjórnarskrá.

Að mati stefndu geti einstaklingar ekki gert ráð fyrir óbreyttu lagaumhverfi og að hámarkstímabil bóta haldist óbreytt. Þetta eigi sérstaklega við á sviði félagslegra bóta þar sem breytingar séu tíðar og taka verði mið af efnahagslegri stöðu og stefnumótun. Ljóst sé að tilgangur breytingarinnar, sem gerð hafi verið á 29. gr. laga nr. 54/2006 með lögum nr. 125/2014, hafi verið að lækka útgjöld og aðhald í ríkisfjármálum. Tilgangurinn hefði ekki náðst með öðrum hætti en að stytta tímabil atvinnuleysistryggingabóta. Stefnu benda auk þess á að hámarkstímalengd þess tímabils sem greiða megi atvinnuleysisbætur hafi áður verið breytt og dragi það enn frekar úr réttmæti væntinga atvinnuleitenda að þessu leyti.

Verði talið að réttur einstaklinga til að þiggja greiðslur á grundvelli laga nr. 54/2006 í 36 mánuði hafi verið verndaður sem eignarréttindi telja stefndu ljóst að stytting á því tímabili teljist til skerðingar á eignarréttindum. Stefnu byggja hins vegar á því að skerðingin eigi sér stoð í lögum, stefni að lögmætu markmiði í almannapágu auk þess sem meðalhófsreglan hafi verið virt. Að mati stefndu hafi náðst sanngjarnt jafnvægi á milli þeirra almannahagsmuna sem stefnt hafi verið að og hagsmuna atvinnuleitenda. Þá sé skerðingin almenn og gangi jafnt yfir alla. Hún sé þess eðlis að menn verði að sæta slíkri skerðingu bótalaust.

Þessu til nánari stuðnings vísa stefndu til þess að stytting bótatímabilsins úr 36 mánuðum í 30 mánuði eigi rætur að rekja til 14. gr. laga nr. 125/2014 og því eigi skerðingin sér stoð í lögum. Markmið ríkisstjórnarinnar um að lækka útgjöld og gæta aðhalds í ríkisfjármálum hafi legið til grundvallar lagabreytingunni. Auk þess hafi verið stefnt að því að færa atvinnuleysistryggingakerfið nær því sem þekkist á öðrum Norðurlöndum að því er varði lengd þess tímabils sem heimilt sé að greiða atvinnuleysisbætur. Stefnu telja því að markmið um að stuðla að efnahagslegri velferð þjóðarinnar búi að baki breytingunni auk þess sem aðlaga átti íslenska atvinnuleysistryggingakerfið að sambærilegum kerfum á öðrum Norðurlöndum.

Stefndu byggja á því að löggjafinn hafi ríkt svigrúm til breytinga á félagslegri löggjöf, þar á meðal til skerðingar eða niðurfellingar bóta, enda taki slíkar reglur eðli málsins samkvæmt mið af efnahag þjóðarinnar og stefnumótun í þeim efnunum. Það falli enn fremur í hlut löggjafans að meta hvort slíkar breytingar þjóni almannahagsmunum. Efnahagsleg staða þjóðarinnar hljóti að teljast til almannahagsmuna. Ljóst sé að umrædd breyting á 29. gr. laga nr. 54/2006 hafi þjónað almannahagsmunum enda í þágu efnahagslegrar velferðar þjóðarinnar og

hafi verið hluti af stefnumörkun á sviði félagslegrar löggjafar.

Stefndu vísa til þess að breytingin, sem 14. gr. laga nr. 54/2006 hafi haft í för með sér á 29. gr. laga nr. 54/2006, hafi verið sett fram með þeim hætti að hún hafi tekið jafnt til allra, það er til þeirra sem nutu atvinnuleysisbóta, höfðu áður notið atvinnuleysisbóta eða voru nýskráðir í atvinnuleysistryggingakerfið eftir gildistöku breytingarinnar. Einstaklingum hafi því ekki verið mismunað heldur hafi verið um almenna breytingu að ræða og þar af leiðandi ekki brot á jafnræðisreglu. Þá hafi lagabreytingin ekki haft í för með sér afnám atvinnuleysisbóta sem slíkra heldur hafi þær verið skertar með því að stytta bótatímabilið. Þessi skerðing hafi því verið í samræmi við meðalhóf. Stefndu benda einnig á að einstaklingar, sem glati rétti til atvinnuleysisbóta vegna lagabreytingarinnar, geti átt rétt á bótum frá sveitarfélögum í samræmi við lög nr. 40/1991. Þannig standi viðkomandi einstaklingum önnur bótaúrræði til boða, enda sé atvinnuleysistryggingakerfið samkvæmt lögum nr. 54/2006 aðeins hluti af heildstæðu velferðarkerfi hér á landi.

Stefndu mótmæla fullyrðingum í stefnu um að ekki hafi verið gripið til neinna ráðstafana til að koma til móts við þarfir og aðstæður þeirra sem hafi þurft að þola skerðinguna. Slíkar staðhæfingar eigi ekki við rök að styðjast. Frumvarp það sem hafi orðið að lögum nr. 125/2014 hafi verið lagt fram á Alþingi 9. september 2014 og verið samþykkt 16. desember sama ár. Stytting á tímabili atvinnuleysisbóta samkvæmt 14. gr. laganna hafi tekið gildi 1. janúar 2015. Þá liggja fyrir að af hálfu STARFS hafi þegar í stað verið brugðist við tillögu um styttingu á bótatíma atvinnuleysistrygginga í því skyni að auðvelda bótaþegum breytinguna. Þar megi nefna að öllum atvinnuleitendum, sem höfðu nýtt 26 mánuði eða meira af bótarétti sínum, hafi verið tilkynnt um fyrirhugaða styttingu á hámarkstímabili greiðslu atvinnuleysisbóta innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Hafi áætlun fyrir hvern atvinnuleitanda legið fyrir 17. október 2014. Atvinnuleitendur hafi því verið upplýstir um fyrirhugaða breytingu auk þess sem gripið hafi verið til ákveðinna úrræða til að auðvelda aðlögun þeirra. Þá hafi stefndi Vinnumálastofnun einnig brugðist við og kallað alla atvinnuleitendur í viðtal, sem hafi fengið þjónustu hjá stofnuninni og tilheyrt þeim hópi sem myndi hugsanlega hafa fullnýtt rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins 1. janúar 2015, strax í september 2014, þegar ljóst þótti að bótatímabilið yrði hugsanlega stytt um sex mánuði. Öllum atvinnuleitendum hafi enn fremur verið tilkynnt um fyrirhugaða breytingu í tölvukerfi stofnunarinnar í desember 2014. Með vísan til þessa byggja stefndu á því að gripið hafi verið til aðgerða og að reynt hafi verið að mæta þörfum þess hóps sem fyrst kæmi til með að missa greiðslur samkvæmt atvinnuleysistryggingakerfinu. Þá hafi stefnandanum VR verið fullkunnugt um fyrirhugaða breytingu líkt og rakið hafi verið og hafi því verið í lófa lagið að

upplýsa félagsmenn sína um breytinguna.

Með vísan til framangreinds krefjast stefndu sýknu af kröfum stefnenda í málinu. Er í stuttu máli á því byggt að breytingin sem gerð hafi verið á 29. gr. laga nr. 54/2006 með lögum nr. 125/2014 hafi verið fyllilega lögmæt, enda hafi ekki verið um brot á stjórnarskrárvörðum réttindum stefnenda að ræða. Þá hafi lögunum ekki verið breytt afturvirk og verði að telja að breytingin hafi verið framkvæmd í samræmi við reglur um meðalhóf og jafnræði. Til stuðnings kröfum stefndu um málskostnað vísa þeir til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

#### IV

Ágreiningur aðila lýtur að stjórnskipulegu gildi lagabreytingar sem gerð var með 14. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, gagnvart þeim félagsmönnum stefnanda VR er áttu virkan rétt til atvinnuleysisbóta er lögin tóku gildi. Eins og rakið hefur verið leiddi lagabreytingin til þess að tímabilið, sem atvinnuleysisbætur voru greiddar, var stytta um sex mánuði, úr 36 mánuðum í 30 mánuði. Lögin voru samþykkt á Alþingi 22. desember 2014 og birt í Stjórnartíðindum 30. desember 2014. Samkvæmt e-lið 30. gr. laganna öðlaðist 14. gr. laganna gildi og kom til framkvæmda 1. janúar 2015. Af sama ákvæði leiddi að stytting bóatímabilsins náði meðal annars til þeirra sem áttu virkan rétt til atvinnuleysisbóta þegar hún tók gildi, þ.e. þeirra sem voru skráðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins og höfðu fengið atvinnuleysisbætur fyrir 1. janúar 2015, sem og atvinnuleitenda sem skráðu sig án atvinnu og sóttu um atvinnuleysisbætur eftir þann tíma en héldu áfram að nýta fyrri tímabil samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar.

Enginn ágreiningur er um að við gildistöku laganna hafi 81 félagsmaður í VR misst rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta sem þeir hefðu ella notið í mislangan tíma eftir 1. janúar 2015 ef lögunum hefði ekki verið breytt. Meðal þeirra er stefnandi Jón. Á sama tíma voru 983 félagsmenn VR á atvinnuleysissskrá. Hluti þeirra missti rétt til atvinnuleysisbóta á fyrstu mánuðum ársins 2015 þar sem 30 mánaða hámarkstímabili greiðslna var þá náð. Einhver hluti hefur þó án efa fundið sér starf að nýju áður en því hámarki var náð. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda þeirra.

Í 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 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. Hefur ákvæðið verið túlkað á þá leið að íslenska ríkinu sé skylt að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhvern lágmarksframfærslu eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 19. desember 2000 í málinu nr. 125/2000. Af 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um að Alþingi og forseti

Íslands fari saman með löggjafarvaldið, sem og almennu fjárstjórnarvaldi Alþingis, sbr. 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar, leiðir aftur á móti að játa verður löggjafanum töluvert svigrúm til að ákveða hvernig skuli háttáð þeirri aðstoð sem tryggja skal í lögum, að því tilskildu að gætt sé að grundvallarréttindum borgarans samkvæmt stjórnarskrá, þ. á m. jafnræðis samkvæmt 65. gr. hennar, og að stjórnarskrárvarin réttindi séu ekki skert með afturvirkum hætti.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar er markmið laganna að tryggja launamönnum eða sjálfstætt starfandi einstaklingum tímabundna fjárhagsaðstoð meðan þeir eru að leita sér að nýju starfi eftir að hafa misst fyrra starf sitt. Þessi fjárhagsaðstoð er fjármögnuð með atvinnuþryggingagjaldi samkvæmt lögum um tryggingagjald, auk vaxta af innstæðufé Atvinnuleysistryggingasjóðs og Tryggingasjóðs sjálfstætt starfandi einstaklinga, sbr. 6. og 7. gr. laganna. Í lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald er fjallað um greiðslu samnefnds gjalds. Þar er skylda lögð á launagreiðendur að inna af hendi tryggingagjald sem er tiltekinn hundradshluti af öllum greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eins og nánar er fjallað um í þeim lögum. Atvinnuþryggingagjald er tiltekið hlutfall af tryggingagjaldi og rennur í Atvinnuleysistryggingasjóð og Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga. Gjaldldagi tryggingagjaldsins er fyrsta hvers mánaðar.

Fjárhagsaðstoð til þeirra sem misst hafa starfið sitt er í formi tryggingargreiðslna sem viðkomandi á rétt á uppfylli hann skilyrði laga nr. 54/2006. Þannig er í 13. gr. laganna talað um að launamaður sem uppfylli tilgreind skilyrði teljist tryggður samkvæmt lögum nema að annað leiði af einstökum ákvæðum þeirra. Sama gildir um sjálfstætt starfandi einstaklinga, sbr. 18. gr. laganna. Þau skilyrði sem hinn tryggði verður að uppfylla eru hlutlæg og lúta meðal annars að því að hann hafi verið launamaður á innlendum vinnumarkaði eða sjálfstætt starfandi einstaklingur á ávinnslutímabili og sé í virkri atvinnuleit. Varðandi launamenn er ekki gerð krafa um að atvinnuþryggingagjald sé í skilum þegar launamaður missir starf sitt. Starfið þarf þó að vera þess eðlis að greitt sé tryggingagjald vegna þess samkvæmt lögum um tryggingagjald, sbr. a-lið 3. gr. laganna. Aftur á móti gildir sú regla um sjálfstætt starfandi einstaklinga að við stöðvun rekstrar verða þeir að hafa staðið skil á greiðslu tryggingagjalds og staðgreiðsluskatts af reiknuðu endurgjaldi samkvæmt ákvörðun skattyfirvalda, nema að Vinnumálastofnun veiti sérstaka undanþágu frá því skilyrði, enda séu gjöldin greidd aftur í tímann, sbr. h-lið 1. mgr. og 2. mgr. 18. gr. laganna.

Samkvæmt framansögðu ávinnur launamaður og sjálfstætt starfandi einstaklingur sér tryggingaréttindi með vinnu sinni. Fela þau í sér að ef hann missir starf sitt nýtur hann fjárgreiðslna í tiltekinn tíma úr sameiginlegum sjóði, sem

fjármagnaður hefur verið með greiðslum er taka mið af greiddum launum eða reiknuðu endurgjaldi, enda fullnægi hann öðrum hlutlægum skilyrðum laga nr. 54/2006. Þessi starfstengdu tryggingaréttindi eru reist á allsherjarréttarlegum grunni hér á landi með lagasetningu. Það er því hlutverk löggjafans að setja almenna reglu um lengd þess tíma sem viðkomandi getur notið þessara fjárgreiðslna. Með því að ákveða að þessi tími skuli vera 30 mánuðir í stað 36 mánaða verður ekki talið að gengið hafi verið gegn almennum rétti einstaklinga til lágmarksframfærslu á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er eignarrétturinn friðhelgur. Má engan skylda til þess að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Vernd ákvæðisins tekur ekki einungis til áþreifanlegra eigna á borð við fasteignir og lausafé, heldur nær hún t.d. einnig til kröfuréttinda af ýmsum toga.

Eins og rakið hefur verið er réttur launamanna og sjálfstætt starfandi einstaklinga til atvinnuleysisbóta reistur á áunnum, starfstengdum tryggingaréttindum er byggjast á hlutlægum skilyrðum í löggjöf. Þegar launamaður verður atvinnulaus og umrædd skilyrði eru fyrir hendi öðlast hann kröfu um greiðslu atvinnuleysisbóta sem hann hefur áunnið sér meðan hann var við störf. Breytir engu í því sambandi þó að atvinnurekandinn fjármagni þann sjóð sem greitt er úr. Sá sem verður atvinnulaus verður að byggja framfærslu sína á þessum greiðslum meðan þeirra nýtur við finni hann ekki annað starf. Á hann almennt að geta reitt sig á að njóta þeirra í samræmi við þær reglur sem um þær gilda þegar réttindi hans urðu virk. Hann öðlast með öðrum orðum réttmætar væntingar um að geta notið þessara greiðslna út bótatímabilið falli réttur til þeirra ekki niður fyrir þann tíma af öðrum ástæðum í samræmi við ákvæði laganna.

Ákvæði 14. gr. laga nr. 125/2014 voru að formi til framvirk. Samkvæmt orðum sínum hrófluðu þau ekki við rétti þeirra sem nutu atvinnuleysisbóta fram að gildistöku laganna, heldur einungis eftir það. Hvað sem því líður skertu þau með íþyngjandi hætti réttindi þeirra sem fram að því áttu virkan rétt til atvinnuleysisbóta í allt að 36 mánuði. Eins og fram hefur komið leiddi skerðingin til þess að allur bótaréttur féll niður hjá 81 félagsmanni VR sem að óbreyttum lögum hefðu átt að njóta fjárgreiðslna í lengri tíma, auk þess sem stytting bótatímabilsins bitnaði á fleiri atvinnulausum félagsmönnum VR næstu mánuði þar á eftir. Í þessum skilningi voru löggin afturvirk með óbeinum hætti. Að teknu tilliti til eðlis þeirra réttinda sem hér um ræðir og réttmætra væntinga þeirra sem áttu virkan rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta þegar löggin tóku gildi varð slík skerðing að helgast af ríkri nauðsyn og málefnalegum forsendum.

Samkvæmt lögskýringargögnum miðaði 14. gr. laga nr. 125/2014 að því að lækka útgjöld vegna greiðslu atvinnuleysisbóta um rúman milljarð króna á árinu 2015. Ekkert er þar vikið að því að tekjur Atvinnuleysistryggingasjóðs eða Tryggingasjóðs sjálfstætt starfandi einstaklinga stæði ekki undir útgjöldum. Undir rekstri málsins hefur stefndi heldur ekki lagt fram gögn eða fært viðhlítandi rök fyrir því að nauðsynlegt hafi verið að lækka útgjöld sjóðanna af þeim sökum. Skerðing á réttindum þeirra sem nutu greiðslna úr sjóðunum virðist því hafa helgast af því einu að bæta afkomu ríkissjóðs í heild í ríkisreikningi auk þess sem vísað var til þess að breytingin væri í samræmi við reglur á öðrum Norðurlöndum. Þessar ástæður réttlæta ekki afturvirka skerðingu á stjórnarskrárvörðum kröfuréttindum stefnanda Jóns og annarra félagsmanna stefnanda VR um greiðslu atvinnuleysisbóta. Því ber að virða að vettugi fyrirmæli laga nr. 125/2014 sem skertu umrædd réttindi með því að stytta bóatímabilið um sex mánuði. Breytir engu í því sambandi þó að gripið hafi verið til þeirra aðgerða sem stefndu vísa til á vettvangi STARFS áður en löggin voru samþykkt, en engin gögn hafa verið lögð fram um árangur þeirra aðgerða.

Stefnandi VR krefst aðallega viðurkenningar á því að stefndu hafi frá 1. janúar 2015 verið óheimilt að skerða rétt félagsmanna VR, sem áttu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 31. desember 2014, með því að stytta bóatímabil um sex mánuði samkvæmt 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014. Vara- og þrautavarakröfur stefnanda VR fela í sér mismunandi útfærslur á sömu kröfu. Með vísan til þess sem rakið hefur verið verður fallist á aðalkröfu stefnanda VR eins og í dómsorði greinir, en ekkert er komið fram um að horfa beri með ólíkum hætti á réttarstöðu þeirra tveggja hópa sem í dómkröfum stefnanda VR eru taldir eiga virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006.

Stefnandi, Jón H. Karlsson, krefst þess aðallega að viðurkennt verði að þrátt fyrir breytingar sem 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, gerðu á 29. gr. laga nr. 54/2006, er tók gildi 1. janúar 2015, skuli hann eiga rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 „í samtals þrjú ár en ekki í 30 mánuði, að öðrum skilyrðum laganna uppfylltum“. Samkvæmt d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 verður krafa um viðurkenningu á tilvist eða efni réttinda stefnanda að vera afgerandi um það hvernig þeim réttindum eigi að vera háttað. Aðalkrafa stefnanda Jóns fullnægir ekki þessu skilyrði, enda er þar krafist viðurkenningar á réttindum sem eru háð því að öðrum skilyrðum laganna hafi verið fullnægt. Því ber að vísa þessari kröfu frá dómi.

Varakrafa stefnanda Jóns er efnislega hliðstæð aðalkröfu stefnanda VR um að viðurkennt verði að óheimilt hafi verið að skerða rétt hans, sem er félagsmaður í stefnanda VR, til greiðslu atvinnuleysisbóta með því að stytta bóatímabilið um sex

mánuði samkvæmt lögum nr. 125/2014. Í því ljósi ber að fallast á kröfur beggja stefnanda á þann hátt sem í dómsorði greinir.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnda, íslenska ríkinu, sem skerti umrædd réttindi, gert að greiða stefnendum málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 700.000 krónur fyrir hvern stefnanda.

Ásmundur Helgason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **D Ó M S O R Ð:**

Aðalkröfu stefnanda, Jóns H. Karlssonar, er vísað frá dómi.

Viðurkennt er að gagnvart stefnanda, Jóni H. Karlssyni, og öðrum félagsmönnum stefnanda VR, sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum, hinn 31. desember 2014, hafi stefndu frá 1. janúar 2015 verið óheimilt að skerða þann rétt til greiðslu atvinnuleysisbóta sem var virkur 31. desember 2014 með því að stytta bótatímabil um sex mánuði, samkvæmt 14. gr., sbr. e-lið 30. gr. laga nr. 125/2014, um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015, sem breyttu 29. gr. laga nr. 54/2006 þannig að í stað orðanna „samfellt í þrjú ár“ í 1. mgr. 29. gr. laganna kom: samfellt í 30 mánuði. Með þeim sem höfðu virkan rétt til atvinnuleysisbóta samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 er annars vegar átt við þá sem voru atvinnuleitendur og þegar skráðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins og höfðu fengið greiddar atvinnuleysisbætur fyrir 1. janúar 2015. Hins vegar er átt við þá atvinnuleitendur sem skrá sig án atvinnu og sækja um atvinnuleysisbætur 1. janúar 2015 eða síðar og halda áfram að nýta fyrra tímabil samkvæmt 29. gr. laga nr. 54/2006 með síðari breytingum.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði hvorum stefnanda 700.000 krónur í málskostnað.

Ásmundur Helgason (sign.)