



HÉRAÐSDÓMUR
REYKJAVÍKUR

D Ó M U R

14. febrúar 2022

Mál nr. E-3542/2021:

Stefnandi: A

(Áslaug Benediktsdóttir lögmaður)

Stefndi: Tryggingastofnun ríkisins

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

Dómari: Sigríður Rut Júlíusdóttir héraðsdómari

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 14. febrúar 2022 í máli nr. E-3542/2021:

A

(Áslaug Benediktsdóttir lögmaður)

gegn

Tryggingastofnun ríkisins

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

1. Mál þetta, sem dómtekið var 2. febrúar sl. var höfðað þann 25. júní 2021. Stefnandi er A, [..., ...] en stefndi er Tryggingastofnun ríkisins, Hlíðasmára 11, Kópavogi.
2. Dómkröfur stefnanda eru að ógilt verði sú ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins frá [...] 2020 að synja stefnanda um heimilisuppbót. Þá krefst stefnandi þess einnig að ógiltur verði úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála frá [...] um að staðfesta framangreinda ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins. Auk þess krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda að teknu tilliti til virðisaukaskatts eins og mál þetta væri eigi gjafsóknarmál.
3. Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda auk málskostnaðar en til vara að hann verði látinn niður falla.

Yfirlit málavaxta og ágreiningsefna

4. Stefnandi og barnsfaðir hennar, B voru skráð í óvígða sambúð í Þjóðskrá frá [...] 2000. Saman eiga þau [...] börn, fædd árin [..., ..., ...], héldu sameiginlegt heimili uns sambandi þeirra lauk og töldu saman fram til skatts á árunum 2001 til 2014. Á sambúðartímanum sinni stefnandi heimilisstörfum en barnsfaðir hennar vann utan heimilis, [...]. Stefnandi átti eignir í upphafi sambúðar, fékk umtalsverðar fjárhæðir í [...] og hafði fjármagnstekjur af eignarhlutum í fyrirtækjum [...].
5. Stefnandi og barnsfaðir hennar slitu samvistum árið 2015 [...] Vottorð um sáttameðferð var gefið út af Sýslumanninum [...] þann [...] þar sem staðfest var að sættir hefðu ekki tekist með þeim. Vörðuðu deilur þeirra forsjá barna og fjárskipti á búinu, en árið [...] úrskurðaði Héraðsdómur um opinber skipti til fjárslita milli þeirra vegna slita á óvígðri sambúð og skipaði skiptastjóra. Vegna ágreinings aðila tókst ekki að skrá þau úr sambúð fyrr en [...] 2020, sbr. endurrit úr sífjamálabók Sýslumannsins [...], en þá var gefin út staðfesting á samkomulagi um forsjá, lögheimili og meðlag vegna sambúðarslita og aðilar skráðir úr sambúð í Þjóðskrá. Voru stefnandi og fyrrum sambylismaður hennar því skráð í sambúð og með lögheimili á sama stað allt til þess tíma, þrátt fyrir að hafa ekki búið saman frá árinu 2015. [...] 2019 sendi stefnandi Þjóðskrá tilkynningu um flutning lögheimilis síns og

barnanna [...] en þar sem ekki var á þeim tíma búið að ganga frá sambúðarslitum og ágreiningi um forsjá barnanna hjá sýslumanni hafnaði Þjóðskrá þeirri skráningu.

6. Þann [...] 2020 sótti stefnandi um heimilisuppbót hjá stefnda, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007, og var skv. umsókn hennar sótt um heimilisuppbótina afturvirkkt frá [...] 2018. Með umsókn stefnanda ritaði lögmaður hennar bréf til stefnda þar sem rakin voru atvik og aðstæður stefnanda vegna framangreindra samvistarslita. Þann [...] 2020 synjaði stefndi umsókn hennar um heimilisuppbót með vísan til þess að hún væri samkvæmt upplýsingum úr Þjóðskrá í skráðri sambúð og uppfyllti því ekki það lagaskilyrði heimilisuppbótar að vera einhleyp. Stefnandi óskaði eftir rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun stefnda og lá rökstuðningurinn fyrir þann [...] 2020. Þar kemur fram að afgreiðsla umsóknar stefnanda hafi miðast við fyrirbyggjandi gögn auk upplýsinga frá Þjóðskrá Íslands. Segir þar að Tryggingastofnun fari eftir lögheimilis- og hjúskaparskráningu hjá Þjóðskrá, sbr. lög nr. 80/2018 um lögheimili og hjúskaparstöðu, við mat á umsóknum um heimilisuppbót skv. 8. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Samkvæmt upplýsingum úr Þjóðskrá séu stefnandi og barnsfaðir hennar í skráðri sambúð, deili sama lögheimili og hafi gert það á umræddu tímabili og það séu forsendur synjunar umsóknarinnar. Þá segir í rökstuðningi stefnda að innsend gögn frá lögfræðingi stefnanda breyti ekki skráningu stefnanda í Þjóðskrá sem Tryggingastofnun sé skylt að miða við.
7. Þann [...] 2020 kærði stefnandi ákvörðun Tryggingastofnunar um að synja henni um heimilisuppbót til úrskurðarnefndar velferðarmála. Úrskurðarnefndin staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar með úrskurði dags. [...] 2020 í máli nr. [...] Forsendur niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar voru að til þess að eiga rétt á heimilisuppbót þyrftu öll skilyrði 8. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð að vera uppfyllt en stefnandi uppfyllti ekki öll skilyrðin því hún teldist ekki vera einhleyp. Skilgreining á orðinu einhleypur væri að vera hvorki í sambúð né í hjónabandi. Óvígð sambúð væri skilgreind í lögum um almannatryggingar sem sambúð tveggja einstaklinga sem skráð væri í Þjóðskrá, enda ættu þeir barn saman, von á barni saman, eða hefðu verið í sambúð samfleytt lengur en eitt ár. Stefnandi teldist hafa verið skráð í óvígða sambúð í Þjóðskrá frá [...] 2000 og hún hefði því að mati úrskurðarnefndarinnar ekki verið einhleyp í skilningi 8. gr. laga um félagslega aðstoð þegar hin kærða ákvörðun var tekin og hefði því ekki uppfyllt skilyrði fyrir greiðslu heimilisuppbótar samkvæmt ákvæðinu. Úrskurðarnefndin taldi enga heimild vera fyrir því að víkja frá skilyrði nefndrar 8. gr. um að lífeyrisþegi væri einhleypur þrátt fyrir að stefnandi héldi því fram að ástæða viðvarandi skráningar sambúðar í Þjóðskrá væri áralangur ágreiningur um sambúðarslit. Þá benti úrskurðarnefndin á að í ljósi framlagðrar staðfestingar frá Sýslumanninum [...] um forsjá, lögheimili og meðlag gæti stefnandi sótt um heimilisuppbót að nýju hjá stefnda á nýjum forsendum.
8. Það gerði stefnandi með nýrri umsókn um heimilisuppbót þann [...] ágúst 2021. Þann [...] október 2021 tilkynnti stefndi stefnanda að væru heimilismenn á aldrinum 18–25 ára og í fullu námi teldist umsækjandi um heimilisuppbót ekki hafa fjárhagslegt hagræði af sambýli eða samlögum við þá. Þá sagði í bréfi stefnda að ákvæðinu, þ.e. 8. gr. laga um félagslega aðstoð, hefði verið breytt í júní 2021 en fyrir þann tíma hefðu aldursmörkin verið 18–20

ára og gildi það ákvæði fram að 1. júlí 2021. Greiðslur heimilisuppbótar hefðu þannig verið ákveðnar frá [...] 2020 til [...] 2021. Ekki væri réttur til greiðslu heimilisuppbótar frá [...] 2021 til [...] 2021 því þá hefði elsta dóttir stefnanda verið [...]. Réttur til heimilisuppbótar hefði myndast aftur frá [...] 2021 til [...] 2022. Var stefnanda bent á að ef óskað væri eftir áframhaldandi greiðslum við lok þess tímabils þyrfti að skila inn nýrri umsókn um heimilisuppbót ásamt skólavottorðum barna.

Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

9. Stefnandi byggir á því að synjun stefnda á heimilisuppbót brjóti gegn ákvæði 8. gr. laga um félagslega aðstoð, lögmatísreglu og málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar, meginreglunni um skyldubundið mat stjórnvalda og um leið sé brotið gegn mannréttindum stefnanda skv. 65. og 76. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi hafi getað sýnt fram á að hún væri í reynd einhleyp í skilningi 8. gr. laga um félagslega aðstoð, og hafi því átt rétt á að fá greidda heimilisuppbót og beri því að fella ákvörðun stefnda og úrskurð úrskurðarnefndar velferðarmála úr gildi.
10. Hinar umdeildu stjórnvaldsákvörðanir hafi ekki byggst á réttum málsatvikum heldur skráningu sem hafi ekki endurspeglad raunveruleikann. Málsmeðferð og ákvörðun stefnda hafi brotið gegn fjölda efnis- og formreglna stjórnarsýsluréttar og gegn lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar, lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og reglugerð nr. 1200/2018 um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri, gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, meginreglu stjórnarsýsluréttar um skyldubundið mat, auk meðalhófsreglu, andmælarétti og leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu, sbr. ákvæði stjórnarsýslulaga. Þá hafi stefndi einnig brotið gegn sérreglum 37. og 38. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, sbr. 14. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Stjórnvaldsákvörðun stefnda sé þannig haldin verulegum annmarka.
11. Vegna deilna við fyrrverandi sambýlismann um forsjá, lögheimili og umgengni barna hafi stefnanda ekki verið kleift að breyta lögheimilisskráningu þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir. Hún hafi samt sannarlega verið einhleyp og uppfyllt öll efnisskilyrði 8. gr. laga um félagslega aðstoð. Stefndi hafi svipt hana stjórnarskrárvörðum rétti sínum á grundvelli rangrar skráningar hjá Þjóðskrá sem ógerlegt hafi reynst að breyta.
12. Stefnandi byggir á því að 76. gr. stjórnarskrárinnar tryggi henni rétt til a.m.k. einhverrar lágmarksframfærslu eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt og tryggi þau lágmarksréttindi sem felist í 76. gr. og uppfylli skilyrði 65. gr. stjórnarskrár. Með vísan til 1. mgr. 1. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð, sé markmið laganna að tryggja þeim sem löggin taka til og þess þurfa bætur og aðrar greiðslur vegna elli, örorku og framfærslu barna. 8. gr. laga um félagslega aðstoð heimili greiðslu heimilisuppbótar til einhleyps lífeyrisþega, sem búi einn og sé einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað. Allar undantekningar frá þessari reglu verði

að skýra þröngt og hafi stefnda því borið að líta til raunverulegra aðstæðna stefnanda en ekki skráningar hjá Þjóðskrá.

13. Ákvörðun stefnda hafi brotið gegn 8. gr. laga um félagslega aðstoð og þar með gegn lögætisreglu stjórnsluréttar. Skilyrði fyrir heimilisuppbót komi skýrlega fram í lagaákvæðinu og stefnandi uppfylli þau öll, enda ekkert tilgreint í ákvæðinu um skráningu í þjóðskrá eða önnur formsatriði. Hafi stefndi þannig bætt við skilyrði eða túlkað ákvæðið með allt of þrengjandi hætti með því að líta einungis á formlega skráningu sambúðar. Slík túlkun sé í andstöðu við meginreglur stjórnsluréttar, tilgang og markmið ákvæðisins og mannréttindi enda hafi stefnandi sannanlega verið einhleyp í skilningi laga og samkvæmt almenri málvenju orðsins, sbr. framlögð gögn.
14. Ekki hafi farið fram raunverulegt mat á því hvort stefnandi væri einhleyp í skilningi 8. gr. laga um félagslega aðstoð og það sé brot á meginreglu stjórnsluréttar um skyldubundið mat og 37. gr. laga um almannatryggingar, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð sem kveður á um skyldu stefnda til að skoða stöðu og réttindi stefnanda heildstætt. Sú nálgun að hafa eingöngu tekið mið af skráðri hjúskaparstöðu hjá Þjóðskrá fái ekki staðist því skráningin hafi ekki gefið rétta mynd af sambúðarstöðu hennar á umræddum tíma og gögn málsins sýni fram á það. Þannig hafi stefndi heldur ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnslulaga. Tilgangur ákvæðis um heimilisuppbót náist vart ef ekki er horft til raunverulegra aðstæðna umsækjanda heldur einungis forms og skráningar, sem stefnandi hafði þó ítrekað reynt að breyta.
15. Í 8. gr. laga nr. 99/2007 og II. kafla reglugerðar nr. 1200/2018 sé ekkert sem gefi til kynna að rannsókn og mat á því hvort lífeyrisþegi sé einhleypur í skilningi ákvæðisins skuli einskorðast við skráningu viðkomandi hjá Þjóðskrá. Það eitt að ákvæði 14. gr. laga nr. 99/2007 vísi til þess að ákvæði laga um almannatryggingar skuli gilda eftir því sem við á geti ekki leitt til þeirrar þröngu túlkunar 8. gr. sem beitt hafi verið. Raunar megi leiða af 8. gr. reglugerðar nr. 1200/2018 um heimilisuppbót og uppbót á lífeyri að líta beri til þess hvort umsækjendur búi í raun einir en í ákvæðinu er kveðið á um rétt elli- og örorkulífeyrisþega sem eiga maka sem búa til frambúðar á dvalar- eða hjúkrunarheimili til heimilisuppbótar, sbr. einnig skyldu stefnda til að meta aðstæður heildstætt, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð og 37. gr. laga um almannatryggingar. Stefnda hafi því borið skylda til að rannsaka og taka mið af því hvort skráning í þjóðskrá endurspegladi raunveruleikann. Þannig hafi stefnda borið að taka til raunverulegrar athugunar þau gögn sem stefnandi lagði fram með umsókn sinni. Að auki hefði úrskurðarnefnd velferðarmála átt að taka mið af samkomulagi aðila um forsjá barna þeirra sem aflað var undir rekstri málsins og fallast þannig á greiðslu heimilisuppbótar, a.m.k. til framtíðar, en það hafi heldur ekki verið gert.
16. Stefndi hafi ekki fylgt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga en umrædd synjun sé íþyngjandi ákvörðun og það beri að gæta meðalhófs við meðferð slíkra mála. Þess í stað hafi stefndi beitt þrengri túlkun á 8. gr. laga um félagslega aðstoð en leiða megi af orðalagi ákvæðisins, stefnanda í óhag. Grípa hefði mátt til mildari aðgerða en synjunar við meðferð

málsins, t.d. að afla eða veita stefnanda færi á að afla frekari gagna til stuðnings máli sínu. Sú skylda hvíli jafnframt á stefnda skv. leiðbeiningarreglu 37. og 38. gr. laga um almannatryggingar, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð þar sem kveðið sé á um skyldu stefnda til að kynna sér aðstæður umsækjenda og greiðsluþega og gera þeim grein fyrir rétti þeirra samkvæmt lögum og öðrum lögum sem stofnunin starfi eftir, reglugerðum settum á grundvelli laganna og starfsreglum stofnunarinnar. Leiðbeina skuli umsækjanda um réttarstöðu hans, gögn sem þurfi að fylgja umsókn og um framhald málsins. Einnig sé kveðið á um sérstaka rannsóknarskyldu í 38. gr. laganna og skuli mál vera nægjanlega upplýst áður en ákvörðun um bótarétt er tekin. Stefndi hefði gætt meðalhófs, rannsóknarskyldna, leiðbeiningarskyldu og andmælaréttar stefnanda skv. lögum um almannatryggingar og stjórnarsýslulögum með því að óska eftir frekari gögnum áður en ákvörðun var tekin.

17. Stefndi byggir á því að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga um að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála og að sambærileg mál skuli fá sambærilega meðferð nema annað megi réttlæta út frá málefnalegum sjónarmiðum. Stefndi hafi ekki fengið sambærilega meðferð og aðrir einhleypir umsækjendur og aðstöðumunurinn verði ekki réttlættur á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Stefndi hafi verið mismunandi þar sem hún hafi verið í deilu við fyrrverandi sambýlismann sinn um fjárslit og forsjá og þ.a.l. ekki getað breytt lögheimilisskráningu sinni hjá Þjóðskrá.

Helstu málsástæður og lagarök stefnda

18. Stefndi byggir málatilbúnað sinn á því að við ákvörðun um það hvort stefndi uppfyllti skilyrði 8. gr. laga nr. 99/2007 um að teljast einhleyp, þá hafi stefnda borið að líta til skráningar sambúðarstöðu í Þjóðskrá, en þar hafi stefndi verið skráð í sambúð yfir tímabil umsóknar hennar. Því hafi stefnda borið að synja henni um greiðslu heimilisuppbótar.
19. Stefndi vefengi ekki frásögn stefnanda um samvistarslit við fyrrum sambýlismann í apríl 2015. Staðfesting sýslumanns á samkomulagi þeirra um forsjá, lögheimili og meðlag hafi hins vegar ekki verið gefin út fyrr en [...] 2020 og fram að því virðist sýslumaður ekki hafa haft lagalegar forsendur til að tilkynna slit skráðrar sambúðar til Þjóðskrár. Þá fyrst hafi sambúðinni verið slitið með lögformlegum hætti, sbr. 5. mgr. 32. gr. barnalaga nr. 76/2003.
20. Skv. 31. gr. barnalaga nr. 76/2003 sé sameiginleg forsjá meginregla, m.a. við slit skráðrar sambúðar. Í lögskýringargögnum með breytingalögum nr. 69/2006, sem breyttu þeirri lagagrein, komi fram að við slit skráðrar sambúðar skuli foreldrar ákveða hjá hvoru þeirra barn hafi lögheimili og sýslumaður skuli síðan tilkynna lögheimili barns til Þjóðskrár. Án samkomulags foreldra um lögheimili barns sé sýslumanni óheimilt að tilkynna slit skráðrar sambúðar til Þjóðskrár. Þá komi fram að skráning sambúðar byggist á því ófrávíkjanlega skilyrði að viðkomandi einstaklingar eigi saman lögheimili og geti ekki skráð lögheimili hvor á sínum stað án þess að sambúðinni verði slitið og foreldrum sé óheimilt að slíta sambúð nema að gengið hafi verið frá forsjá, umgengni og lögheimili barns hjá sýslumanni.

Þjóðskrá skuli skrá lögheimili barna í samræmi við staðfesta samninga foreldra um forsjá og lögheimili í kjölfar sambúðarslita sem og aðra samninga foreldra sem hafi öðlast staðfestingu sýslumanns. Þjóðskrá Íslands sé skráningaraðili en ekki með ákvörðunarvald varðandi lögheimilisskráningu barna en stefndi byggir á því að stefnandi hafi ekki leitast við að hnekkja ætlaðri synjun Þjóðskrár á leiðréttingu á skráningu sambúðarstöðu á því tímabili sem umsóknin taki til. Það sé síðan ekki á forræði stefnda Tryggingastofnunar ríkisins að svara fyrir Þjóðskrá Íslands hvað umrædda skráningu varði.

21. 1. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð kveði á um heimild til greiðslu heimilisuppbótar til einhleyps lífeyrisþega, sem búi einn og sé einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambylí eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu og fæðiskostnað. Stefnandi hafi ekki uppfyllt það skilyrði 1. mgr. 8. gr. laganna að vera einhleyp en skilgreining á orðinu einhleypur skv. Íslenskri nútímamálsorðabók sé að einstaklingur sé einhleypur sem sé hvorki í sambúð né hjónabandi. Skylt sé stefnda að horfa til skráningar í þjóðskrá en hugtakið „óvígð sambúð“ er skilgreint í 7. tl. 2. gr. laga um almannatryggingar, sbr. tilvísun til þeirra laga í 14. gr. laga um félagslega aðstoð, sem sambúð tveggja einstaklinga, sem sé skráð í þjóðskrá, enda eigi þeir barn saman, eigi von á barni saman eða hafi verið í sambúð samfleytt lengur en eitt ár. Þjóðskrá hafi skráð stefnanda í óvígða sambúð frá [...] 2000 til [...] 2020 og því uppfylli stefnandi ekki það skilyrði að vera einhleyp í skilningi 8. gr. laga um félagslega aðstoð á því tímabili. Til samanburðar bendi stefndi á 100. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl. nr. 20/1991, sbr. til hliðsjónar breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 65/2010, þar sem hafi verið tekið fram að með óvígðri sambúð skv. þeim lögum væri átt við sambúð tveggja einstaklinga, sem skráð sé í þjóðskrá eða sem ráða megi af öðrum ótvíræðum gögnum, enda eigi sambúðarfólk barn saman eða von á barni saman eða hafi búið saman samfleytt í a.m.k. tvö ár. Fyrirvara um að hægt sé að styðjast við önnur ótvíræð gögn sé ekki að finna í skilgreiningu á óvígðri sambúð í lögum um almannatryggingar enda þótt henni hafi einnig verið breytt með sömu lögum nr. 65/2010.
22. Stefndi áréttar að meginregla um skyldubundið mat stjórnvalda leiði til þess að þar sem löggjafinn hafi eftirlátið stjórnvöldum mat til að geta tekið ákvörðun sé þeim óheimilt að afnema matið með því að setja verklagsreglur sem taki til allra mála. Skilyrði 8. gr. laga um félagslega aðstoð um að aðeins einhleypir eigi rétt á heimilisuppbót sé hins vegar ekki matskennt heldur fastmótað og bjóði ekki upp á mat á aðstæðum. Stefnandi uppfylli ekki skilyrði 8. gr. um að teljast vera einhleyp og komi þá önnur skilyrði ákvæðisins heldur ekki til skoðunar.
23. Stefndi bendir á að skv. 1. ml. 1. mgr. 49. gr. laga um almannatryggingar, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð, njóti einstaklingar sem séu í óvígðri sambúð, sbr. 7. tl. 2. gr., sömu réttinda og beri sömu skyldur og hjón skv. lögnum. Ákveðin formskilyrði gildi um það hvort einstaklingar teljist vera í hjúskap eða ekki og þurfi að taka tiltekin skref til að þeir teljist ekki vera í hjúskap skv. hjúskaparlögum. Einstaklingar í hjónabandi sem slitid hafi samvistum, og líti mögulega á sig sem einhleypa í raun, verði það ekki að lögum fyrr en að formskilyrðum hjúskaparlaga um skilnað uppfylltum. Sömu sjónarmið gildi um þá sem eru

í óvígðri sambúð því löggjafinn hafi ákveðið að réttarstaða þeirra skv. lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð sé sú sama.

24. Stefndi bendir á að í frumvarpi til laga nr. 65/2006, sem vörðuðu réttarstöðu samkynhneigðra og höfðu að markmiði að jafna stöðu einstaklinga í óvígðri sambúð, hafi verið leitast við að samræma skilgreiningu á óvígðri sambúð. Meginskilyrði hennar skyldi vera að hún væri skráð í þjóðskrá. Með samræmingu orðalags í ákvæðum er lutu að óvígðri sambúð hafi í vaxandi mæli verið vísað til þess að sambúð þyrfti að vera skráð í þjóðskrá til að henni fylgdu réttaráhrif. Slíkt eyddi einnig óvissu um það hvenær slík sambúð væri fyrir hendi.
25. Með lögum nr. 88/2015 hafi verið gerðar breytingar á 49. gr. laga um almannatryggingar þar sem kveðið hafi verið skýrt á um að einstaklingar í óvígðri sambúð nytu ekki einungis sömu réttinda og hjón heldur bæru þeir einnig sömu skyldur, og nýrri málsgrein hafi verið bætt við lagagreinina sem kvað á um „að sameiginlegt lögheimili eða sambúð eftir öðrum ótvíræðum gögnum lengur en eitt ár [skyldi] lagt að jöfnu við skráningu sambúðar í þjóðskrá“. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps til þessara laga hafi komið fram að hin nýja málsgrein væri tilkomin vegna þess að með lögum nr. 65/2010 hefði slíkt ákvæði verið fellt brott fyrir mistök. Stefndi byggir á því að 2. mgr. 49. gr. laga um almannatryggingar í núverandi mynd veiti stefnda Tryggingastofnun svigrúm til að meta hvort einstaklingar sem skráðir séu einhleypir í þjóðskrá séu í sambúð í raun þar sem stofnuninni beri að leggja mat á önnur ótvíræð gögn en skráningu á sambúðarstöðu í þjóðskrá. Samkvæmt orðalagi sínu gildi ákvæðið hins vegar ekki um þá sem eru í skráðri sambúð en einhleypir í raun og því vandséð að unnt sé að beita því með rýmkaði skýringu eða á annan hátt um slíka aðila, ekki síst þegar haft sé í huga hversu skýr og afdráttarlaus skilgreiningin á óvígðri sambúð er í 7. tl. 2. gr. almannatryggingalaga. Ekki sé því heimild til að horfa fram hjá sambúðarskráningu í þjóðskrá.
26. Það skilyrði heimilisuppbótar að vera einhleypur brjótí ekki gegn 76. gr. stjórnarskrár enda sé fyrirkomulagið lögbundið og styðjist við málefnaleg rök auk þess sem lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007 hafi að geyma heimildarákvæði sem stefni að því markmiði sem fram komi í stjórnarskrárákvæðinu. Synjun stefnda á greiðslu heimilisuppbótar hafi ekki vegið að lágmarksréttindum umrædds stjórnarskrárákvæðis í ljósi gagna málsins, allra atvika og aðstæðna stefnanda á því tímabili sem umsókn hennar tók til. Synjunin um greiðslu heimilisuppbótar á þeim grundvelli sem gert var hafi heldur ekki brotið gegn 65. gr. stjórnarskrár. Sambærileg ákvörðun yrði tekin ef skráning á sambúðarstöðu aðila væri með sambærilegum hætti í þjóðskrá.
27. Þá hafi synjunin heldur ekki brotið gegn meðalhófi, andmælareglu eða leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu stefnda, sbr. m.a. dóm Landsréttar 20. desember 2019 í máli nr. 187/2019, um að rannsókn stjórnvalds á því hvort lögbundin skilyrði séu uppfyllt geti ekki beinst að öðrum atriðum en þeim sem eru fallin til að varpa ljósi á hvort svo sé. Þannig hafi borið að líta til skráningar á sambúðarstöðu stefnanda í þjóðskrá.

28. Það sé meginregla laga um almannatryggingar nr. 100/2007 að bætur og greiðslur skv. lögnum séu ekki greiddar sjálfkrafa heldur þurfi að sækja um þær og veita nánar tilgreindar upplýsingar. Í athugasemdum við breytingu á 52. gr. laganna með 3. gr. laga nr. 8/2014 var áréttað að aðeins væri hægt að afgreiða umsóknir ef öll nauðsynleg gögn lægju fyrir. Beinn aðgangur stefnda hjá öðrum stofnunum og stjórnvöldum að upplýsingum um búsetutíma, tekjur, hjúskaparstöðu og heimilisaðstæður sé forsenda þess að stofnunin geti framfylgt lögnum og þar með sinnt lögbundnu hlutverki sínu. 3. mgr. 52. gr. laga um almannatryggingar heimili stefnda að afla upplýsinga við meðferð máls frá þeim aðilum sem tilgreindir séu í 43. gr. laganna og skv. 4. mgr. 45. gr. sem nauðsynlegar séu til að unnt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og annarra greiðslna skv. lögnum. Í 43. gr. laganna sé gert ráð fyrir að m.a. Þjóðskrá Íslands beri að upplýsa stefnda um atriði sem áhrif geti haft á rétt til greiðslna.
29. Í lögskýringargögnum með frumvarpi að lögum nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur komi m.a. fram að hjá Þjóðskrá Íslands sé fyrir hendi sérþekking og þar fari fram skráning og leiðrétting á upplýsingum um lögheimili sem önnur stjórnvöld þurfi á að halda vegna lögbundinnar starfsemi sinnar. Margar opinberar stofnanir grundvalli ákvarðanir sínar að mestu á skráningu einstaklinga í þjóðskrá og því sé nauðsynlegt að hún sé rétt. Röng skráning geti haft í för með sér rangan ávinning réttinda eða að þau falli niður. Ábyrgð á skráningu sé fyrst og fremst hjá einstaklingunum sjálfum enda byggist ýmis réttindi einstaklinga og skyldur einmitt á skráningu lögheimilis í þjóðskrá, svo sem réttur til greiðslna úr almannatryggingakerfinu o.fl. Í skráningu lögheimilis í tilgreinda íbúð felist upplýsingar um það hverjir haldi saman heimili sem séu til hægðarauka, t.d. fyrir stofnanir eins og Tryggingastofnun ríkisins, vegna ákveðinna greiðsluflokka, eins og t.d. heimilisuppbótar o.fl. Almanskraáning hafi að markmiði að endurspegla raunverulega og rétta stöðu einstaklinga, hvort sem um sé að ræða búsetu, hjúskap eða annað sem varðað geti réttarstöðu einstaklings. Vegna hinna ýmsu réttaráhrifa sem bundin séu við skráningu í þjóðskrá sé hins vegar nauðsynlegt að setja tímaskorður við afturvirkni lögheimilisskráninga, m.a. í ljósi þeirra áhrifa sem slíkt geti haft á greiðslur úr almannatryggingakerfinu auk þess sem afturvirk skráning geti leitt til réttaróvissu varðandi aðrar skráningar sem byggist á lögheimili, s.s. sambúðarskráningu, feðrun barna og mat á forsjárgögnum og stefnubirtingar.
30. Stefndi byggir á því að við synjunina um heimilisuppbót þann [...] 2020 hafi stefnandi verið skráð í óvígða sambúð hjá Þjóðskrá sem einnig hafi áður synjað stefnanda um breytingu á lögheimilisskráningu í þjóðskrá á þeim grundvelli að ganga þyrfti frá sambúðarslitum og forsjá barnanna hjá sýslumanni. Frekari rannsóknar hafi því ekki verið þörf fyrir synjunina. Þar sem ákvörðun um það hvort stefnandi uppfyllti skilyrði 8. gr. laga um félagslega aðstoð um að vera einhleyp hafi í eðli sínu ekki verið matskennd og þar sem athugun stefnda hafi skv. 7.tl. 2. gr. laga um almannatryggingar, sbr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð, átt að beinast að því að athuga skráða sambúðarstöðu í þjóðskrá hafi andmæli stefnanda við fyrirhugaðri ákvörðun enga þýðingu haft. Þá liggi fyrir að stefnandi kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem hún hafi átt þess kost að koma að frekari sjónarmiðum og gögnum.

Niðurstaða

31. Í máli þessu er deilt um gildi ákvörðunar Tryggingastofnunar ríkisins frá [...] 2020, sem og gildi úrskurðar úrskurðarnefndar velferðarmála frá [...] 2020, um að synja stefnanda um greiðslu heimilisuppbótar. Grundvöllur synjunarinnar var sá að stefnandi teldist ekki vera einhleyp í skilningi 8. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007, sem er eitt skilyrði þess að umsækjandi hljóti heimilisuppbót, þar sem hún hafi verið skráð í sambúð skv. þjóðskrá á þeim tíma sem umsókn hennar tók til. Stefndi vefengir þó ekki að sambúð stefnanda og fyrrum sambýlismanns hennar var lokið í raun á þeim tíma sem um ræðir, en sambúð þeirra var enn skráð í þjóðskrá allt til [...] 2020.
32. Í málinu vegast á tvö andstæð sjónarmið. Annars vegar er það markmið laganna um félagslega aðstoð að heimilt sé að greiða heimilisuppbót til þeirra sem séu einhleypir og búi einir. Hins vegar hvort réttaróvissa skapast ef einu stjórnvaldi væri í tilteknu tilviki heimilt að ákveða hjúskaparstöðu umsækjanda um heimilisuppbót, þvert á skráða hjúskaparstöðu í þjóðskrá, og leggja þannig til grundvallar að viðkomandi umsækjandi væri einhleypur í raun þrátt fyrir að vera skráður í sambúð í þjóðskrá.
33. Fallist er á að stefnandi eigi lögvarða hagsmuni af niðurstöðu í ágreiningi hennar við stefnda á þann veg sem hún hefur kosið að leggja málið fyrir dóminn.
34. Skilyrði þess að hljóta heimilisuppbót skv. 1. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007 eru þau að teljast vera einhleypur, búa einn og vera einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað. Við ákvörðun þess hvort stefnandi uppfylli þessi skilyrði ákvæðisins ber að túlka og skýra ákvæðið í því skyni að ákvarða þýðingu orðsins „einhleypur“ í ákvæðinu. Við þá ákvarðandi skýringu lagaákvæðisins lítur dómurinn til eftirfarandi atriða: Það er mat dómsins að 13. og 14. gr. laga um félagslega aðstoð eigi við, en þar er kveðið á um að ákvæði laga um almannatryggingar nr. 100/2007 gildi um framkvæmd laganna og um þær bætur félagslegrar aðstoðar sem hér um ræðir. Því skal litið til 49. gr. laga um almannatryggingar, um réttarstöðu sambýlisfólks, þar sem skýrt er kveðið á um að einstaklingar í óvígðri sambúð, sbr. 7. tl. 2. gr. laganna, njóti sömu réttinda og beri sömu skyldur og hjón skv. lögnum. Í nefndum 7. tl. 2. gr. er síðan lagt til grundvallar að óvígð sambúð tveggja einstaklinga teljist vera sambúð sem skráð sé í þjóðskrá. Til viðbótar því koma síðan skilyrðin um að einstaklingarnir eigi barn saman, von á barni saman eða hafi verið í sambúð samfleytt lengur en eitt ár. Við túlkun á 1. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð er þannig litið til 49. gr., sbr. 7. tl. 2. gr., laga um almannatryggingar og merking orðsins einhleypur í ákvæðinu tekur að mati dómsins mið af því að þar sem sambúð í skilningi laganna ákvarðist af skráningu í þjóðskrá þá gildi hið sama um það hver teljist vera einhleypur í skilningi laganna, þ.e. að einhleypur sé sá einstaklingur í skilningi laganna sem ekki sé skráður í sambúð eða hjúskap skv. þjóðskrá. Er þá enda litið til þess að það að vera einhleypur sé ekki skráð sérstaklega í þjóðskrá. Litið er svo á að sé einstaklingur ekki með skráða hjúskaparstöðu, í hjónabandi eða óvígðri sambúð, þá sé sá hinn sami eðli málsins samkvæmt einhleypur. Stefnandi uppfylli þar með ekki skilyrði 1.

málsmeðferðin, stjórnvaldsákvörðunin eða úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár eða 11. gr. stjórnsýslulaga.

37. Ekki er fallist á að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með afgreiðslu sinni. Rannsókn stefnda laut að því að ganga úr skugga um hvernig skráningu hjúskaparstöðu stefnanda í þjóðskrá væri háttað, með vísan til 13. og 14. gr. laga um félagslega aðstoð, 49. gr. og þar með 7. tl. 2. gr. laga um almannatryggingar, eins og áður er rakið. Þar sem dómurinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að stefndi eigi ekki frjálst mat á því hvort raunveruleg hjúskaparstaða stefnanda sé með öðrum hætti en fram komi í skráðri hjúskaparstöðu hennar í þjóðskrá verður ekki talið að stefndi hafi brotið gegn rannsóknarskyldu sinni.
38. Ekki er á það fallist að stjórnvaldsákvörðun stefnda eða úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála brjóti gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga enda ekki unnt að ná markmiðum laga um félagslega aðstoð, sbr. einnig lög um almannatryggingar, með öðru og vægara móti þegar um er að ræða fastmótað lagaskilyrði sem stefnandi annaðhvort uppfyllir eða, eins og hér um ræðir, uppfyllir ekki.
39. Stefndi telst ekki hafa brotið gegn leiðbeiningarskyldu laga, þ.m.t. 7. gr. stjórnsýslulaga og 37. og 38. gr. laga um almannatryggingar. Gögn málsins bera með sér að stefnanda var leiðbeint af stjórnvaldinu, m.a. um beiðni um rökstuðning og kæruehimildir, og þá var henni sérstaklega leiðbeint um þörf á endurnýjun grundvallar umsóknar í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar velferðarmála nr. [...]. Þá bera gögn málsins með sér að stefnandi naut aðstoðar lögmanns á stjórnsýslustigi.
40. Stefndi telst heldur ekki hafa brotið gegn andmælarétti 13. gr. stjórnsýslulaga enda gat stefnandi, sem eins og áður segir naut lögmannsaðstoðar á stjórnsýslustigi, komið að andmælum sínum og gerði það með erindi lögmanns síns við meðferð málsins hjá stefnda og að auki í síðasta lagi við meðferð úrskurðarnefndar velferðarmála.
41. Með vísan til alls þess er að framan greinir er það niðurstaða dómsins að sýkna beri stefnda af kröfum stefnanda í málinu. Að virtum atvikum málsins þykir rétt að málskostnaður falli niður. Stefnanda var veitt gjafsókn með bréfi dómsmálaráðuneytisins dags[...] og er gjafsóknin takmörkuð við réttargjöld og lögmannspóknun við rekstur málsins fyrir héraðsdómi, sbr. þó 5. mgr. 127. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hennar, Áslaugar Benediktsdóttur, sem þykir með hliðsjón af umfangi málsins og tímaskýrslu lögmannsins hæfilega ákveðin svo sem nánar greinir í dómsorði, en við þá fjárhæð bætist virðisaukaskattur.
42. Af hálfu stefnanda flutti málið Áslaug Benediktsdóttir lögmaður. Af hálfu stefnda flutti málið Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður. Dóm þennan kveður upp Sigríður Rut Júlíusdóttir héraðsdómari.

DÓMSORÐ

Stefndi er sýkn af kröfum stefnanda.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, A, þar með talin þóknun lögmanns hennar, Áslaugar Benediktsdóttur, 1.600.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Sigríður Rut Júlíusdóttir