

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 12. apríl 2022

Mál nr. E-5333/2019:

**A og Öryrkjabandalag Íslands**

(Flóki Ásgeirsson lögmaður)

**gegn**

**Tryggingastofnun ríkisins**

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

## Dómur

- 1 Mál þetta, sem tekið var til dóms 15. mars 2022, höfðuðu A, [...], og Öryrkjabandalag Íslands, [...], á hendur Tryggingastofnun ríkisins, [...], til greiðslu vangreiddra bóta, viðurkenningar á skaðabótaskyldu eða til viðurkenningar á því að stefnda hafi verið óheimilt að skerða greiðslur bóta umfram ákveðin mörk.
- 2 Stefnandi A hefur gert þær dómkröfur í máli þessu, *aðallega*, að stefndi verði dæmdur til að greiða henni 402.462 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 4. október 2019 til greiðsludags. *Til vara* að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda gagnvart henni vegna skerðingar stefnda á greiðslu sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 til hennar, á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018, vegna tekna stefnanda umfram 45% af tekjum stefnanda samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 sem voru umfram 25.000 krónur á mánuði. *Til þrautavara* að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi verið óheimilt á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018 að skerða greiðslur sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 til stefnanda vegna tekna hennar samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 umfram 45% af þeim tekjum sem voru umfram 25.000 krónur á mánuði. Loks hefur stefnandi gert kröfu um málskostnað.
- 3 Endanlegar dómkröfur stefnanda Öryrkjabandalags Íslands eru þær, *aðallega*, (a) að stefnda sé skylt að greiða örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum sem uppfylltu skilyrði til greiðslu sérstakrar uppbótar á lífeyri samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2017 vangreiddar bætur fyrir það tímabil, sem nemi mismun greiðslna sérstakrar uppbótar til hlutaðeigandi örorku-

og endurhæfingarlífeyrisþega annars vegar og hins vegar fjárhæðar samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 1052/2009 eins og henni var breytt með reglugerð nr. 1252/2016, að frádregnum 45% tekna hlutaðeigandi lífeyrisþega samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 umfram 25.000 krónur á mánuði, (b) að stefnda sé skylt að greiða örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum sem uppfylltu skilyrði til greiðslu sérstakrar uppbótar á lífeyri samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 á tímabilinu 1. janúar 2018 til 31. desember 2018 vangreiddar bætur fyrir það tímabil, sem nemi mismun greiðslna sérstakrar uppbótar til hlutaðeigandi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega annars vegar og hins vegar fjárhæðar samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 1052/2009 eins og henni var breytt með reglugerð nr. 1191/2017, að frádregnum 45% tekna hlutaðeigandi lífeyrisþega samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 umfram 25.000 krónur á mánuði, og (c) að stefnda sé skylt að greiða vangreiddar bætur samkvæmt a- og b-lið aðalkröfu stefnanda með 5,5% ársvöxtum frá þeim degi sem skilyrði til bótanna voru uppfyllt til 4. október 2019 en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. *Til vara* krefst stefnandi Öryrkjabandalag Íslands þess að viðurkennt verði með dómi að stefnda hafi verið óheimilt á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018 að skerða greiðslur sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega vegna tekna þeirra samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 umfram 45% af þeim tekjum sem voru umfram 25.000 krónur á mánuði. Loks krefst stefnandi málskostnaðar.

- 4 Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda, auk málskostnaðar úr hendi stefnanda, en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.
- 5 Stefndi Öryrkjabandalag Íslands féll frá varakröfu sinni samkvæmt stefnu undir rekstri málsins, en endanleg varakrafa stefnanda var þrautavarakrafa hans samkvæmt stefnu.
- 6 Með dómi dómsins, sem upp var kveðinn 24. júní 2021, var aðalkröfum beggja stefnanda, þrautavarakröfu A og varakröfu Öryrkjabandalags Íslands vísað frá dómi, sbr. 5. mgr. 112. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Efnislegur dómur var hins vegar lagður á varakröfu A og stefndi sýknaður af henni.
- 7 Með úrskurði Landsréttar frá 9. nóvember 2021, í máli nr. 450/2021, var ákvæði í dómi héraðsdóms frá 24. júní 2021 um frávísun á aðalkröfum stefnanda, varakröfu Öryrkjabandalags Íslands og þrautavarakröfu A fellt úr gildi og lagt fyrir héraðsdóm

að taka þær kröfur til löglegrar meðferðar. Var málið í kjölfar þess tekið upp að nýju og flutt á ný 15. mars 2022 um ofangreindar kröfur stefnenda og að því búnu tekið til dóms á nýjan leik, hvað þessar tilteknu kröfur varðar.

- 8 Ákvæði héraðsdóms samkvæmt dómi dómsins frá 24. júní 2021 varðandi varakröfu A hefur verið áfrýjað til Landsréttar og sætir þar efnislegri endurskoðun.
- 9 Samkvæmt framansögðu er í þessum þætti málsins lagður efnisdómur á aðalkröfur beggja stefnenda, varakröfu Öryrkjabandalags Íslands og þrautavarakröfu A, en ekki á varakröfu A þar sem ákvæði héraðsdóms um þá kröfu, samkvæmt dómi dómsins frá 24. júní 2021, stendur enn, þótt það sæti áfrýjun til Landsréttar.

### **Málavextir**

- 10 Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð, með síðari breytingum, er Tryggingastofnun ríkisins heimilt að greiða örorkulífeyrisþega sem fær greitt samkvæmt 18. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar og endurhæfingarlífeyrisþega sem fær greitt samkvæmt 7. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð sérstaka uppbót á lífeyri vegna framfærslu, ef sýnt þykir að hann geti ekki framfleytt sér án þess. Umrædd uppbót var fyrst tekin upp með reglugerð árið 2008, sbr. reglugerð nr. 878/2008, með síðari breytingum, en síðar lögfest árið 2009, með 12. gr. laga nr. 120/2009, sem breytti áður nefndri 9. gr. laga nr. 99/2007.
- 11 Við mat á því hvort lífeyrisþegi geti framfleytt sér án uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, skal miða við að heildartekjur viðkomandi séu undir ákveðnum fjárhæðarmörkum, sem ákveðin eru í lögum á hverjum tíma. Til tekna samkvæmt ákvæðinu teljast allar skattskyldar tekjur, þar á meðal bætur almannatrygginga og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, sbr. 3. mgr. 9. gr. sömu laga.
- 12 Samkvæmt 5. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 er ráðherra heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd ákvæðisins, m.a. um tekju- og eignamörk. Þá heimild nýtti ráðherra sér með setningu reglugerðar nr. 1052/2009, með síðari breytingum, sem í gildi var á þeim tíma er mál þetta varðar, en var síðar felld úr gildi með reglugerð nr. 1200/2018.
- 13 Með lögum nr. 116/2016, sem tóku gildi hinn 1. janúar 2017, voru gerðar breytingar á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar, lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og lögum nr. 125/1999 um aldraða, í hverju tilviki með síðari breytingum. Lagabreytingin fól meðal annars í sér að skilið var á milli annars vegar örorkulífeyrisþega sem fengu greitt samkvæmt 18. gr. laga um almannatryggingar og

endurhæfingarlífeyrisþega sem fengu greitt samkvæmt 7. gr. laga um félagslega aðstoð og hins vegar ellilífeyrisþega sem fengu greitt samkvæmt 17. gr. laga um almannatryggingar. Eftir lagabreytinguna átti 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 því aðeins við um þá lífeyrisþega sem sérstaklega voru tilgreindir í lögnum, þ.e. örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, en ekki um ellilífeyrisþega, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016.

- 14 Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 116/2016, sem byggðist á tillögum nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga frá árinu 2016, sagði meðal annars: *Gagnrýnt hefur verið að margir lífeyrisþegar sjái ekki ávinning af því að hafa greitt í lífeyrissjóð af tekjum sínum því samanlagður lífeyrir þeirra frá almannatryggingum og frá lífeyrissjóði geti alls numið sömu fjárhæð og þeir sem aldrei hafi greitt í lífeyrissjóð fá frá almannatryggingum.*
- 15 Jafnframt sagði í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 116/2016: *Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar að sérstök uppbót til framfærslu samkvæmt lögum um félagslega aðstoð verði sameinuð ellilífeyri og tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar í einn bótaflokk almannatrygginga, ellilífeyri. Enn fremur er lagt til að 45% af öðrum tekjum ellilífeyrisþegans hafi áhrif á fjárhæð ellilífeyrisins til lækkunar án frítekjumarka. Með því móti er komið í veg fyrir að ellilífeyrisþegar missi uppbótina eða að hún lækki „krónu á móti krónu“ sem talið er að muni bæta hag þess hóps og um leið vera til þess fallið að lífeyristryggingakerfi almannatrygginga verði einfaldara og gegnsærra.*
- 16 Framangreint frumvarp til laga nr. 116/2016 tók breytingum við meðferð þess á Alþingi, meðal annars á þann veg að lagt var til að innleitt yrði 25.000 króna frítekjumark við útreikning ellilífeyris miðað við hvern mánuð, í stað þess að miða við 45% skerðingu á öðrum tekjum til lækkunar ellilífeyris án frítekjumarks, eins og áður hafði verið lagt til. Skyldi frítekjumarkið gilda um allar tekjur viðkomandi, sbr. 16. gr. laga nr. 100/2007.
- 17 Í samræmi við framangreint nam fullur ellilífeyrir 2.553.312 krónum á ári, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga um almannatryggingar, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016. Ellilífeyri skyldi hins vegar lækka um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr. laga um almannatryggingar, uns lífeyririnn félli niður. Ellilífeyrisþegi skyldi þó hafa 25.000 króna almennt frítekjumark fyrir hvern mánuð við útreikning ellilífeyris.

- 18 Í nefndaráliti meirihluta velferðarnefndar Alþingis sagði meðal annars um framangreint frumvarp: *Kerfisbreyting sú sem frumvarpið gerir ráð fyrir tekur ekki til almannatryggingakerfis vegna örorku. Í frumvarpinu er því ekki kveðið á um breytingar á ákvæðum laganna um örorku og bætur vegna örorku. Þrátt fyrir það telur meiri hlutinn að sanngirnissjónarmið standi til þess að láta öryrkja einnig njóta bótahækkana og að þeir þurfi ekki að bíða þess að frumvarp um breytingar á almannatryggingakerfinu, hvað varðar bætur vegna örorku, líti dagsins ljós til að fá þá hækkun.*
- 19 Áfram sagði í nefndaráliti meirihluta velferðarnefndar: *Vegna sameiningar bótaflokka í einn bótaflokk, nýjan ellilífeyri, greiðist sérstök uppbót til framfærslu eingöngu til örorkulífeyrisþega eftir gildistöku laganna. Leggur meiri hlutinn því til að markmiðinu hvað varðar örorkulífeyri verði náð með því að hækka það viðmið sem greiðsla sérstakrar uppbótar til framfærslu skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð miðast við. Þannig hækki allar bætur um 7,1% í samræmi við 69. gr. frá 2017 en að framfærsluviðmið þeirra sem halda heimili einir verði hækkað umfram það og verði 280.000 kr. á mánuði. Enn fremur hækki bætur í samræmi við 69. gr. almannatryggingalaga 1. janúar 2018 en þá verði einnig tryggt að framfærsluviðmið þeirra sem halda einir heimili verði 300.000 kr. á mánuði.*
- 20 Til samræmis við framangreint voru framfærsluviðmið 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 hækkuð úr 184.140 krónum í 280.000 krónur í tilviki lífeyrisþega sem fékk greidda heimilisuppbót og úr 157.030 krónum í 227.883 krónur í tilviki lífeyrisþega sem ekki fékk greidda heimilisuppbót, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016. Með 1. gr. laga nr. 97/2019 voru umrædd framfærsluviðmið hækkuð í 310.800 krónur á mánuði annars vegar og 247.183 krónur á mánuði hins vegar. Með 1. gr. laga nr. 127/2020 voru mörkin hækkuð enn frekar, í annars vegar 333.258 krónur á mánuði og hins vegar í 265.044 krónur á mánuði.
- 21 Með 1. gr. laga nr. 97/2019 voru jafnframt gerðar þær breytingar á 9. gr. laga nr. 99/2007 að inn kom ný málsgrein, 4. mgr., sem hljóðaði svo: *Við útreikning sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu skv. 2. mgr. skal telja til tekna 65% af tekjum lífeyrisþega. Bætur samkvæmt lögum þessum og lögum um almannatryggingar skulu þó teljast að fullu til tekna við útreikning uppbótarinnar, að því undanskildu að ekki skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldurstengdar örorkuuppbótar skv. 21. gr. laga um almannatryggingar.*

- 22 Ákvæði 4. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 1. gr. laga nr. 97/2019, var breytt með 1. gr. laga nr. 127/2020, þannig að í stað orðanna *ekki skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldurstengdrar örorkuuppbótar skv. 21. gr. laga um almannatryggingar* kom *einungis skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldurstengdrar örorkuuppbótar skv. 21. gr. laga um almannatryggingar og 95% af fjárhæð tekjutryggingar skv. 22. gr. sömu laga*.
- 23 Frekari breytingar voru sömuleiðis gerðar á 1. mgr. 23. gr. laga um almannatryggingar með 2. gr. laga nr. 75/2020 og skal fullur ellilífeyrir nú vera 3.081.468 krónur á ári. Ellilífeyri skal hins vegar lækka um 45% af tekjum ellilífeyrisþegans, sbr. 16. gr. laganna, uns lífeyririnn fellur niður. Ellilífeyrisþegi skal þó hafa 300.000 króna almennt frítekjumark miðað við útreikning ellilífeyris, sem jafngildir 25.000 krónum á mánuði. Þá skal ellilífeyrisþegi hafa 1.200.000 króna frítekjumark vegna atvinnutekna, sem jafngildir 100.000 krónum á mánuði.
- 24 Eins og áður segir varða dómkröfur stefnanda árin 2017 og 2018, en ekki síðara tímabil, þótt rétt þyki samhengisins vegna að rekja þróun þeirra ákvæða sem á reynir í málinu eftir það tímamark, sbr. það sem rakið var hér að framan.
- 25 Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, eins og henni var breytt með 9. gr. reglugerðar nr. 1252/2016, sem tók gildi 1. janúar 2017, skyldi miða við að heildartekjur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fengi greidda heimilisuppbót væru undir 280.000 krónum á mánuði við mat á því hvort hann gæti framfleytt sér án sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007. Miða skyldi við að heildartekjur lífeyrisþega sem ekki fengi greidda heimilisuppbót væru undir 227.883 krónum.
- 26 Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, eins og henni var breytt með 3. gr. reglugerðar nr. 1191/2017, sem tók gildi 1. janúar 2018, skyldi miða við að heildartekjur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fengi greidda heimilisuppbót væru undir 300.000 krónum á mánuði við mat á því hvort hann gæti framfleytt sér án sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007. Miða skyldi við að heildartekjur lífeyrisþega sem ekki fengi greidda heimilisuppbót væru undir 238.594 krónum.
- 27 Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1052/2009 skyldi sérstök uppbót á lífeyri nema mismun fjárhæða samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar annars vegar og heildartekna örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar, eins og þær voru

skilgreindar í 5. gr. reglugerðarinnar. Heildartekjur voru samkvæmt því allar skattskyldar tekjur viðkomandi, þ.á m. bætur almannatrygginga og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, sbr. þó 2. mgr. greinarinnar sem ekki á við hér. Reyndust heildartekjur jafnháar eða hærri en fjárhæðir samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar, með síðari breytingum, skyldi ekki greidd sérstök uppbót til framfærslu.

- 28 Tilvitnuð ákvæði laga nr. 99/2007 og reglugerðar nr. 1052/2009, með áorðnum breytingum, leiddu til þess samkvæmt málalíbúnaði stefnenda að sérstök uppbót sem örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar fengu greidda samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, með síðari breytingum, var skert að fullu á árunum 2017 og 2018, þ.e. krónu fyrir krónu, vegna annarra tekna viðkomandi.
- 29 Stefnandi A var örorkulífeyrisþegi á árunum 2017 og 2018 og þáði greiðslur frá stefnda samhliða greiðslu úr lífeyrissjóði. Á árinu 2017 fékk stefnandi greiddar 2.689.265 krónur frá stefnda og 1.248.113 krónur frá lífeyrissjóði. Á árinu 2018 fékk stefnandi greiddar 2.836.727 krónur frá stefnda og 1.274.302 krónur frá lífeyrissjóði. Að auki fékk stefnandi greiddar samtals 111.411 krónur í fjármagnstekjur á þessu tímabili.
- 30 Í ljósi framangreinds og þeirra tekna sem stefnandi hafði á árunum 2017 og 2018 átti hún ekki rétt á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 12. gr. laga nr. 120/2009 og 14. gr. laga nr. 116/2016, þessi tvö ár, þar sem útreikningur uppbótarinnar miðaðist við heildartekjur hennar, en ekki lægra hlutfall tekna, t.d. 45% af tekjum. Hefði þessi uppbót hins vegar vegar tekið mið af skerðingarreglu 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016, varðandi skerðingu ellilífeyris, hefði stefnandi, að eigin sögn, fengið greiddar samtals 402.462 krónur í sérstaka uppbót þessi tvö ár, þ.e. 217.067 krónur á árinu 2017 og 185.498 krónur árið 2018.
- 31 Um mitt ár 2019 varð stefnandi A 67 ára og öðlaðist þá rétt til ellilífeyris samkvæmt 17. og 23. gr. laga nr. 100/2007, með síðari breytingum.

### **Helstu málsástæður stefnenda**

- 32 Stefnendur byggja mál sitt, í fyrsta lagi, á því að réttur ellilífeyrisþega og örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega til greiðslna samkvæmt ákvæðum laga nr. 99/2007 og 100/2007, þ.m.t. til sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. fyrrnefndu laganna, sé réttur til aðstoðar í skilningi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Það

- leiði af ákvæðum 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafanum sé skylt að tryggja öllum sem falli undir 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar jafnan rétt til aðstoðar.
- 33 Í framangreindu felist, meðal annars, að allur greinarmunur er gerður sé í lögum á rétti til aðstoðar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þurfi að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum, sem séu þess eðlis að þær réttlæti slíkan greinarmun, og að ekki sé gengið lengra í því að gera slíkan greinarmun en nauðsynlegt sé með vísan til þessara ástæðna.
- 34 Stefnendur benda á að í ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sé ekki gerður greinarmunur á réttindum þeirra sem hafi þörf fyrir aðstoð í skilningi ákvæðisins vegna elli annars vegar og örorku hins vegar. Stefnendur vísa einnig til þess að greiðslur samkvæmt 17. og 18. gr. laga um almannatryggingar og 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð séu ætlaðar til framfærslu lífeyrisþega. Þörf lífeyrisþega fyrir slíkar greiðslur sé eðli máls samkvæmt óháð því hvort hún eigi rætur að rekja til elli eða örorku.
- 35 Stefnendur vísa til þess að sú ástæða sem hafi legið til grundvallar ákvörðun löggjafans um að gera greinarmun á aðstoð til ellilífeyrisþega annars vegar og örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar hafi ekki byggst á hlutlægu og málefnalegu mati löggjafans þess efnis að munur væri á þörf þessara tveggja hópa fyrir aðstoð af þessu tagi, eða að aðstæður þessara tveggja hópa væru ósambærilegar að einhverju leyti í þessu tilliti, heldur á áformum löggjafans um breytingar á ákvæðum laga um almannatryggingar um mat á örorku.
- 36 Stefnendur byggja á því að þótt áform séu uppi um að gera breytingar á reglum um örorkumat þá uppfylli það ekki áskilnað 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar um réttlætanlegar ástæður, svo að unnt sé að gera greinarmun á réttarstöðu einstaklinga með tilliti til þeirra réttinda sem þeim ber að tryggja í lögum samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.
- 37 Þar sem mismunandi reglur samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð, að því er varðar skerðingu greiðslna til ellilífeyrisþega annars vegar og örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar vegna tekna, séu ekki reistar á hlutlægri og málefnalegri ástæðu, sem uppfylli kröfur jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sé sú mismunun sem af þeim leiði andstæð stjórnarskrá.



- 38 Skerðing greiðslna samkvæmt 14. og 15. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, umfram þá skerðingu sem ellilífeyrisþegar í sambærilegri stöðu sæti á grundvelli laga nr. 100/2007, sé því ólögmat.
- 39 Þá byggja stefnendur mál sitt, í öðru lagi, á því að réttur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega til greiðslna samkvæmt ákvæðum laga nr. 100/2007 og laga nr. 99/2007, þ.m.t. til sérstakrar uppþótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. síðarnefndu laganna, sé eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiði að útfærsla þessara réttinda af hálfu löggjafans þurfi að uppfylla þær kröfur sem leiði af 14. gr. sáttmálans, sbr. 1. gr. 1. viðauka hans.
- 40 Stefnendur byggja mál sitt á því að sá greinarmunur sem gerður sé í lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð á skerðingu greiðslna til lífeyrisþega vegna tekna tengist stöðu einstaklinga sem ellilífeyrisþega annars vegar og örorku- eða endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar. Því sé um að ræða stöðu í skilningi 14. gr. sáttmálans.
- 41 Stefnendur vísa til þess að í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 116/2016 hafi engin tilraun verið gerð til að rökstyðja nauðsyn þess að skerða bætur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega vegna tekna meira en bætur ellilífeyrisþega í sambærilegri stöðu.
- 42 Þar sem mismunandi reglur samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð, að því er varðar skerðingu greiðslna til ellilífeyrisþega annars vegar og örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar vegna tekna, feli í sér að gerður sé greinarmunur á réttarstöðu einstaklinga í sambærilegri stöðu, með tilliti til réttinda sem njóta verndar sáttmálans á grundvelli stöðu þeirra, án þess að það helgist af lögmætu markmiði og að eðlilegt samband sé milli þess og þeirrar ráðstöfunar, sé sú mismunun sem af þeim leiði andstæð 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. 1. viðauka hans, sbr. lög nr. 62/1994.
- 43 Skerðing greiðslna til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega samkvæmt 14. og 15. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, umfram þá skerðingu sem ellilífeyrisþegar í sambærilegri stöðu sæti á grundvelli laga um almannatryggingar, sé því ólögmat.
- 44 Stefnendur byggja mál sitt, í þriðja lagi, á því, án tillits til framangreinds brots gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. 1. viðauka sáttmálans, að fyrirkomulag skerðingar bótagreiðslna samkvæmt lögum um

- almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð feli í sér sjálfstætt brot gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka sáttmálans af þeirri ástæðu að með þessu fyrirkomulagi séu lagðar óhóflegar byrðar á tiltekinn hóp bótaþega, þ.e. örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, og hagsmunir þeirra skertir umfram það sem nauðsynlegt sé til að ná þeim markmiðum sem að kunnir að vera stefnt.
- 45 *Í fyrsta lagi* uppfylli skerðingin ekki það grunnskilyrði meðalhófs sem leiði af 1. gr. 1. viðauka sáttmálans, að úrræði sé markhæft, þ.e. til þess fallið að ná lögmætu markmiði. *Í öðru lagi* gangi skerðingin lengra en nauðsynlegt sé á þann hátt að hún feli í sér að óhóflega íþyngjandi byrði sé lögð á afmarkaðan hóp einstaklinga, þ.e. örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, í stað þess að henni sé dreift á stærri hóp og hún þannig gerð léttbærari fyrir hvern þeirra einstaklinga sem hún sé lögð á.
- 46 Skerðing greiðslna til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega samkvæmt 14. og 15. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, umfram þá skerðingu sem ellilífeyrisþegar í sambærilegri stöðu sæti á grundvelli laga um almannatryggingar, sé því einnig ólögmæt af þessum ástæðum.
- 47 Stefnendur kveða aðalkröfur sínar lúta að endurgreiðslu og viðurkenningu endurgreiðsluskyldu vangreiddra bóta. Aðalkrafa stefnanda A nemi þeirri fjárhæð sem bætur til hennar hafi verið skertar um á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018, þ.e. umfram það sem þær hefðu verið skertar ef stefnandi hefði verið ellilífeyrisþegi á því tímabili.
- 48 Stefnandi Öryrkjabandalag Íslands kveður aðalkröfu sína lúta að viðurkenningu greiðsluskyldu samsvarandi fjárhæðar og stefnandi A krefst greiðslu á í málinu gagnvart öðrum örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum, þ.e. þeirrar fjárhæðar sem bætur til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, sem uppfylltu á þessu tímabili skilyrði til bóta, voru skertar um á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018 umfram það sem þær hefðu verið skertar ef hlutaðeigandi félagsmaður hefði verið ellilífeyrisþegi.
- 49 Stefnendur kveða aðalkröfur sínar reistar á þeim reglum sem giltu um greiðslu vangreiddra bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Skylda til að greiða vangreiddar bætur miðist við það tímamark þegar lífeyrisþegi uppfyllir skilyrði til þeirra, sbr. 4. mgr. 55. gr. laganna. Kröfur stefnanda séu miðaðar við þetta tímamark og taki því til allra bóta sem stefndi hafi vangreitt eftir 1. janúar 2017. Stefnda sé skylt að greiða stefnanda A og félagsmönnum stefnanda hinar vangreiddu bætur með

- 5,5% vöxtum, frá því að skilyrði til bótagreiðslanna voru uppfyllt, sbr. 4. mgr. 55. gr. laga um almannatryggingar og 14. gr. laga um félagslega aðstoð, og með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi sem dómsmál þetta var höfðað, sbr. 4. mgr. 5. gr. sömu laga.
- 50 Stefnendur byggja sömuleiðis á því að þau réttindi sem krafist sé viðurkenningar á með aðalkröfu stefnanda Öryrkjabandalags Íslands séu kröfuréttindi og að höfðun málsins rjúfi fyrningu þessara réttinda samkvæmt 15. gr. laga nr. 150/2007.
- 51 Stefnendur kveða þrautavarakröfu stefnanda A og varakröfu stefnanda Öryrkjabandalags Íslands (þrautavarakröfu samkvæmt stefnu) lúta að viðurkenningu þess að stefnda hafi verið óheimilt að skerða bætur A og félagsmanna Öryrkjabandalags Íslands með þeim hætti sem gert hafi verið á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018. Kröfurnar gangi skemmra en bæði aðalkröfur stefnanda og varakrafa A.
- 52 Stefnendur reisa heimild sína til að sækja mál þetta í félagi á ákvæðum 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Þær kröfur sem stefnendur hafi uppi í málinu eigi rætur að rekja til sömu atvika og aðstöðu í skilningi þessa ákvæðis, þ.e. til þeirrar ólögsmætu skerðingar á greiðslum til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem leiða megi af lögum nr. 100/2007 og lögum nr. 99/2007 frá og með 1. janúar 2017.
- 53 Stefnandi Öryrkjabandalag Íslands reisir heimild sína til að leita viðurkenningar á réttindum félagsmanna sinna í eigin nafni á 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Viðurkenningarkrafa stefnanda lúti að tilteknum réttindum félagsmanna stefnanda. Þessi hagsmunagæsla samrýmist ótvírætt þeim tilgangi stefnanda að gæta hagsmuna félagsmanna sinna varðandi réttindi þeirra í almannatryggingarkerfinu.

### **Helstu málsástæður stefnda**

- 54 Stefndi byggir mál sitt á því að kröfur stefnanda séu ekki dómtækar, þar sem þær feli í sér beiðni um að dómstólar lýsi afstöðu sinni til þess hvort örorkulífeyrisþegar hafi á árunum 2017 og 2018 átt rétt á að fá sérstaka uppbót vegna framfærslu greidda með tilteknu lækkunarhlutfalli og frítekjumörkum, sem giltu um greiðslu ellilífeyris til aldraðra, sem sé annar hópur lífeyrisþega. Í málatilbúnaði stefnanda felist einnig beiðni um álit dómstóla á því hvort málefnalegt hafi verið af hálfu stjórnvalda að leggja til við löggjafann að bótakerfi aldraðra væri endurskoðað með þeim hætti sem gert var með lögum nr. 116/2016. Kröfugerð stefnanda sé samkvæmt þessu miðuð

við réttindi, sem engin stoð sé fyrir í settum lögum. Að mati stefnda feli kröfugerð stefnenda því ekki aðeins í sér beiðni um lögfræðilega álitugerð heldur einnig um stefnumótun og lagasmíð.

- 55 Stefndi áréttar að dómstólar hafi talið það vera hlutverk löggjafans á grundvelli almennra valdheimilda sinna, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, og fjárstjórnarvalds, sbr. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar, að setja reglur um það hvernig skipulagi bótagreiðslna almannatryggingakerfisins sé háttað, að gættu ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. m.a. Hæstaréttardóma í málum nr. 223/2016, 549/2003 og 125/2000. Þó dómstólar hafi vald til að meta hvort lagasetning um skipulag bótagreiðslna almannatrygginga samrýmist stjórnarskrá hafi Hæstiréttur talið að löggjafinn sé þess betur umkominn að ákveða hvernig því skipulagi skuli háttað.
- 56 Stefndi telur að kröfugerð stefnenda í heild sinni sé vanreifuð þar sem hún markist af því að ætlaðar vangreiðslur stefnda og ætlað tjón stefnenda leiði af því að stefnendur hafi ekki fengið sérstaka uppbót vegna framfærslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 91/1991, reiknaða út með sama lækkunarhlutfalli og frítekjumarki og gildi um greiðslu sameinaðs ellilífeyris, sbr. 23. gr. laga nr. 100/2007, eftir breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 116/2016.
- 57 Stefndi fellst ekki á að þau ákvæði stjórnarskrár sem stefnendur vísi til hafi staðið til þess að á umræddu tímabili hafi við útreikning sérstakrar uppbótar átt að beita lækkunarhlutfalli og frítekjumörkum annars bótaflokks (ellilífeyris), sem byggðust á öðrum forsendum. Telji stefnendur að tilhögun á útreikningi uppbótarinnar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð hafi ekki verið í samræmi við stjórnarskrá, sbr. einkum 76. gr. um rétt til lágmarksframfærslu, fái stefndi ekki séð hvernig kröfugerð í stefnu þjóni markmiðum slíkrar málssóknar.
- 58 Stefndi telur einnig að með kröfugerðinni sé falast eftir ákvörðun dómstóla um málefni sem heyri undir almenna löggjafann að taka afstöðu til, þ.e. að ákveða að hvaða marki draga eigi úr áhrifum viðmiðunartekna við útreikning sérstakrar uppbótar, eða m.ö.o. hver eigi að vera fjárhæð þeirrar aðstoðar sem stefnendur gera tilkall til vegna örorku. Stefndi bendir á í þessu samhengi að með lögum nr. 97/2019 hafi verið gerðar breytingar á útreikningi sérstakrar uppbótar frá 1. janúar 2019, með það að markmiði að draga úr áhrifum tekna, sem fólu m.a. í sér að í stað þess að miða við 100% af viðmiðunartekjum var miðað við 65%.

- 59 Stefndi áréttar að stefnendur hafi, eins og að framan greinir, ekki fært nein haldbær rök fyrir því að örorkulífeyrisþegar hafi í kjölfar laga nr. 116/2016 öðlast tilkall til þess að fá uppbótina reiknaða út með sama lækkunarhlutfalli og frítekjumarki og þar var ákveðið að gildi um ellilífeyri. Varakrafa stefnanda A sé því miðuð við hugsanlegt tjón, á tilbúnum forsendum. Með hliðsjón af því að réttindakerfi aldraðra sé byggt upp með öðrum hætti en örorkukerfið sé sömuleiðis óljóst í hverju ætlað tjón stefnenda felist og hver tengsl þess séu við ætlað skaðaverk.
- 60 Stefndi bendir loks á, í tilefni af varakröfu stefnanda Öryrkjabandalags Íslands (þrautavarakröfu samkvæmt stefnu) og þrautavarakröfu stefnanda A, að umrætt lækkunarhlutfall og frítekjumark í tilviki ellilífeyris sé ekki tæk viðmiðun við útreikning sérstakrar uppbótar til öryrkja á umræddu tímabili, enda eigi hún við í öðru samhengi. Stefnendur hafi þar af leiðandi ekki afmarkað nægjanlega hvaða réttinda þeir telji sig njóta á grundvelli 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem þeir hafi ekki sýnt fram á að slík viðmiðun hafi verið nauðsynleg til lágmarksframfærslu samkvæmt ákvæðinu.
- 61 Með vísan til þessa og með hliðsjón af svigrúmi löggjafans til að ákvarða skipulag bótagreiðslna almannatryggingakerfisins verði ekki séð að stefnendur hafi hagsmuni að lögum af því að fá sérstaklega leyst úr þrautavarakröfum sínum og beri að vísa þeim frá dómi án kröfu, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála. Þá feli kröfugerðin í reynd í sér að dómstólum sé ætlað að taka ákvörðun um málefni sem heyrir undir handhafa löggjafarvaldsins, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar í málum nr. 223/2016 og nr. 595/2015.
- 62 Að því leyti sem ekki verði fallist á að framangreind sjónarmið leiði til frávísunar byggir stefndi einnig á þeim til stuðnings sýknukröfu sinni og áréttar að málatilbúnaður stefnenda lúti að viðurkenningu á réttindum sem ekki sé stoð fyrir í settum lögum.
- 63 Stefndi vísar til þess að bótaréttindi almannatrygginga fyrir aldraða og öryrkja hafi ekki með öllu verið hin sömu fyrir þá breytingu sem gerð var á réttindakerfi aldraðra með lögum nr. 116/2016.
- 64 Stefndi hafnar því einnig að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 116/2016 hafi haft í för með sér skerðingu á rétti stefnanda A og annarra félaga í stefnanda Öryrkjabandalagi Íslands, sem féllu undir ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 um greiðslu sérstakrar uppbótar. Lagabreytingin hafi lotið að réttindakerfi aldraðra og

ekki lækkað greiðslur sem öryrkjar nutu samkvæmt lögum um almannatryggingar eða samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.

- 65 Stefndi áréttar að sérstök uppbót vegna framfærslu sé hugsuð sem viðbót, sem nemi mismun heildartekna og greindra framfærsluviðmiða. Uppbótin bætist ofan á samanlagða fjárhæð þeirra bótagreiðslna sem viðkomandi hafi og annarra skattskyldra tekna. Ef þær tekjur viðkomandi eru samanlagt undir viðmiðunum sé heimilt að greiða uppbótina til viðbótar, í því skyni að viðkomandi hafi í heild a.m.k. tiltekna lágmarksfjárhæð sér til framfærslu. Uppbótin sé því ekki fyrirfram ákveðin eða áunnin fjárhæð, sem skerðist vegna annarra tekna, heldur uppbót ef heildartekjur eru undir viðmiðunum. Því sé um að ræða félagslegan viðbótarstuðning, sem sé að fullu fjármagnaður úr ríkissjóði.

### **Niðurstaða**

- 66 Dómkröfur stefnenda varða allar greiðslu sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð, með síðari breytingum. Á það jafnt við um þær dómkröfur sem sæta efnislegri skoðun í þessum þætti málsins, sem og varakröfu A, sem dæmd var að efni til með dómi dómsins frá 24. júní 2021. Ákvæðinu er samkvæmt orðanna hljóðan ætlað að tryggja örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum sérstaka uppbót á lífeyri ef sýnt þykir að þeir geti ekki framfleytt sér án hennar.
- 67 Við mat á því hvort örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegi er talinn geta framfleytt sér án uppbótar samkvæmt áður nefndri 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 ber að miða við að heildartekjur lífeyrisþegans séu undir tilteknum framfærsluviðmiðum, sem ákveðin eru með lögum og reglugerðum á hverjum tíma, sbr. 2. mgr., sbr. 3. mgr., 9. gr. laga nr. 99/2007, með síðari breytingum, sbr. og reglugerð nr. 1052/2009, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 1252/2016 vegna ársins 2017 og með reglugerð nr. 1191/2017 vegna ársins 2018.
- 68 Fram til loka árs 2016 áttu sömu reglur við um örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega annars vegar og um ellilífeyrisþega hins vegar, að því er varðar þau atriði sem rakin eru hér að framan. Báðir þessir hópar gátu við tilteknar aðstæður átt rétt á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sem reiknuð var með sama hætti í tilviki beggja. Í nefndum lögum var sömuleiðis notað hugtakið lífeyrisþegar, án aðgreiningar á lífeyrisþegum eftir því hvort þeir tilheyrðu hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega eða hópi ellilífeyrisþega.

- 69 Eftir þá lagabreytingu sem gerð var með lögum nr. 116/2016, sem tóku gildi 1. janúar 2017, áttu ellilífeyrisþegar ekki lengur rétt á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, eins og áður hafði verið, heldur áttu þeir aðeins rétt á ellilífeyri samkvæmt 17. og 23. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, með síðari breytingum. Sá réttur er skertur um 0,45 krónur vegna hversrar krónu sem ellilífeyrisþegar hafa í tekjur, sbr. 16. gr. sömu laga, þ.e. umfram tiltekin frítekjumörk sem lýst er í lögnum, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016, uns ellilífeyrir fellur niður. Staða örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega breyttist hins vegar ekki að þessu leyti við gildistöku laga nr. 116/2016.
- 70 Dómkröfur stefnenda byggjast á þeirri forsendu að ellilífeyrisþegar, sem áður nutu sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, hafi eftir þá kerfisbreytingu sem gerð var með lögum nr. 116/2016 notið betri réttinda en örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar í sömu stöðu, þar sem reglur um skerðingu lífeyris vegna tekna hlutaðeigandi lífeyrisþega hafi komið mismunandi niður á lífeyrisþegum eftir því hvort þeir tilheyrðu hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega eða ellilífeyrisþega. Örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar hafi að sama skapi misst af möguleikum til að njóta bættra kjara, sem ellilífeyrisþegar hafi notið eftir gildistöku nefndra laga.
- 71 Vísa stefnendur sérstaklega til þess að ellilífeyrir umfram ákveðin frítekjumörk lækki um 45% af tekjum ellilífeyrisþega, sbr. 16. gr. laga um almannatryggingar, uns lífeyririnn falli niður, sbr. 1. mgr. 23. gr. sömu laga, eins og þeirri grein var breytt með 6. gr. laga nr. 116/2016. Réttur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega til sérstakrar uppbótar vegna framfærslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, hafi hins vegar áfram verið skertur um krónu á móti krónu á árunum 2017 og 2018 vegna tekna lífeyrisþegans.
- 72 Í málinu er með öðrum orðum ekki byggt á því að réttindi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega til sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 hafi versnað við gildistöku laga nr. 116/2016 þann 1. janúar 2017, frá því sem verið hafði fram til þess tíma, heldur því að þau hafi ekki batnað til samræmis við breytt kjör ellilífeyrisþega frá og með 1. janúar 2017.
- 73 Telja stefnendur að í þessu felist ólögmat mismunun af hálfu löggjafans, sem brjóti í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem þau réttindi sem kveðið sé á um í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 feli í sér rétt til aðstoðar í skilningi

1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og teljist að auki eign þeirra sem réttinn eiga, í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu.

1

- 74 Kröfur stefnenda, jafnt þær sem dæmdar eru í þessu máli sem og varakrafa A, sem dæmd var að efni til með dómi dómsins frá 24. júní 2021, byggjast allar á þeirri forsendu að örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar hafi átt rétt á því að njóta sama skerðingarhlutfalls og ellilífeyrisþegar njóta við skerðingu ellilífeyris vegna tekna, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016, þegar sérstök uppbót vegna framfærslu vegna árunna 2017 og 2018 var reiknuð út, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016.
- 75 Þannig beri að líta fram hjá orðum síðastnefndrar greinar um að miða hafi átt við heildartekjur lífeyrisþega við útreikning hinnar sérstöku uppbótar á umræddu tímabili, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sem felur að mati stefnenda í sér krónu fyrir krónu skerðingu, en beita í þess stað sömu skerðingarreglu og beitt er um ellilífeyrisþega við útreikning ellilífeyris, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar. Samkvæmt því skuli einungis 45% tekna örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega koma til frádráttar við útreikning sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð, en ekki allar tekjur viðkomandi eins og var á árunum 2017 og 2018 og umrætt lagaákvæði mælti fyrir um.
- 76 Með aðalkröfu sinni krefst stefnandi A þess að stefndi verði dæmdur til að greiða henni þá fjárhæð sem hún telur að hún hefði fengið greidda, í formi sérstakrar uppbótar vegna framfærslu á árunum 2017 og 2018, ef sömu skerðingarreglur hefðu átt við um útreikning sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 og áttu við um ellilífeyrisþega við skerðingu ellilífeyris, sbr. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016. Þetta hefði m.ö.o. þau áhrif fyrir A að hún fengi greidda sérstaka uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 vegna árunna 2017 og 2018, sem hún átti ekki rétt á að fá og fékk ekki greidda samkvæmt þeim reglum sem þá voru í gildi.
- 77 Aðalkrafa Öryrkjabandalags Íslands lýtur að viðurkenningu greiðsluskyldu samsvarandi fjárhæðar og meðstefnandi A krefst greiðslu á í málinu gagnvart öðrum örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum, sem voru í áþekkri stöðu og A á tímabilinu 2017–2018. Nánar tiltekið er krafist viðurkenningar á greiðsluskyldu mismunar þess



sem hlutaðeigandi örorku- eða endurhæfingarlífeyrisþega var raunverulega greitt og þess sem greitt hefði verið samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, ef sömu skerðingarreglum hefði verið beitt við útreikning sérstakrar uppbótar og beitt var við skerðingu ellilífeyris á sama tíma samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016.

- 78 Ef fallist yrði á ofangreindar dómkröfur stefnenda ættu A og þeir félagsmenn Öryrkjabandalags Íslands sem krafa bandalagsins tekur til betri rétt til lífeyris en leiða má af þeim lögum sem í gildi voru á þeim tíma sem um ræðir, þ.e. á árunum 2017 og 2018, sbr. það sem að framan segir. Lægra skerðingarhlutfall vegna tekna við útreikning sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 en lög gerðu ráð fyrir á þeim tíma myndi með öðrum orðum leiða til hækkunar á sérstakri uppbót samkvæmt nefndu lagaákvæði, eða til þess að einhverjir ættu rétt á sérstakri uppbót samkvæmt ákvæðinu sem ekki ættu annars rétt á henni, eins og A.
- 79 Þannig leitast stefnendur í reynd við að fá ákvörðun dómstóla um fjárhæð aðstoðar vegna árána 2017 og 2018, sem stefnendur telja að þeir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar sem mál þetta varðar eigi rétt á úr hendi stefnda vegna örorku sinnar. Sú fjárhæð yrði að sama skapi hærri en þágildandi lög gerðu ráð fyrir, þar sem aðeins væri miðað við 45% af heildartekjum viðkomandi við útreikning sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, í stað heildartekna (100%) eins og þágildandi lög gerðu ráð fyrir.
- 80 Með þrautavarakröfu stefnanda A og varakröfu stefnanda Öryrkjabandalags Íslands (þrautavarakröfu samkvæmt stefnu) leitast stefnendur við að fá dóm um að stefnda hafi verið óheimilt, á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2018, að skerða greiðslur sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, vegna tekna þeirra samkvæmt 16. gr. laga nr. 100/2007 umfram 45% af þeim tekjum sem voru umfram 25.000 krónur á mánuði, þ.e. umfram frítekjumörk samkvæmt 1. mgr. 23. gr. sömu laga, sbr. 6. gr. laga nr. 116/2016.
- 81 Byggjast kröfurnar á því að löggjafinn hafi, með ákvörðun sinni um að beita öðrum reglum um örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega en um ellilífeyrisþega, annars vegar við útreikning sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 og hins vegar við skerðingu ellilífeyris vegna tekna, sbr. 1. mgr. 23. gr., sbr. 16. gr., laga nr. 100/2007, farið á svig við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar og skert

stjórnarskrárvarin réttindi A og þeirra félagsmanna Öryrkjabandalags Íslands sem málið varðar.

- 82 Telja stefnendur að óháð ákvæðum laga nr. 116/2016 sé eftir sem áður um sambærilega hópa að ræða, sem verið hafi í nákvæmlega sömu stöðu fyrir þá lagabreytingu. Réttindi annars hópsins, ellilífeyrisþega, hafi verið bætt með lögum nr. 116/2016, sem geri meðal annars ráð fyrir skerðingu bóta um sem nemur 45% af tekjum viðkomandi sem eru umfram tiltekin frítekjumörk. Réttindi hins hópsins, örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, hafi hins vegar að mestu haldist óbreytt eftir gildistöku laganna, þ.m.t. hvað varðar vægi tekna við skerðingu lífeyris og bótagreiðslna.

2

- 83 Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum sem þess þurfa tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Samkvæmt dómaframkvæmd Hæstaréttar verður þetta ákvæði stjórnarskrárinnar skýrt með þeim hætti að skylt sé að lögum að tryggja rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu, eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið er á málefnalegan hátt og að gættu jafnræði, svo sem einnig verður leitt af 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig því skipulagi er háttað en það verður eigi að síður að fullnægja þeim lágmarksréttindum sem í 1. mgr. 76. gr. felast, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000, 16. október 2003 í máli nr. 549/2002, 15. nóvember 2018 í máli nr. 795/2017, 8. október 2020 í máli nr. 13/2020 og 6. apríl 2022 í máli nr. 52/2021.
- 84 Til samræmis við áskilnað 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar hefur með almennum lögum verið komið á fót velferðarkerfi sem ætlað er að styðja við þá sem standa höllum fæti fjárhagslega og félagslega. Í því sambandi er meðal annars, í fyrsta lagi, að geta laga nr. 100/2007 sem kveða meðal annars á um rétt öryrkja og ellilífeyrisþega til bótagreiðslna. Í öðru lagi má nefna lög nr. 99/2007 sem stefna einnig að því markmiði sem fram kemur í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar. Í þriðja lagi má nefna lög nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar og lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Jafnframt þessu gegna sveitarfélög og lífeyrissjóðir veigamiklu hlutverki í velferðarkerfinu,

sbr. annars vegar lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og hins vegar lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

- 85 Með því lögbundna fyrirkomulagi um velferðarkerfið, sem komið hefur verið á og hér var lýst, hefur almenni löggjafinn fullnægt þeirri skyldu sinni samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja öllum þeim sem þess þurfa að lögum rétt til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Svo sem skipulagi þessu er háttáð hvílir á ríkisvaldinu frumskyldan til að veita þeim einstaklingum stuðning er þess þurfa, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar 8. október 2020 í máli nr. 13/2020.
- 86 Þótt velferðarkerfinu í heild sé ætlað að ná til þeirra sem stuðning þurfa er sá munur á löggjöf sem fjallar um fjárgreiðslur þeim til handa að hluti löggjafarinnar mælir fyrir um skýlausan rétt manna til ótímabundinna greiðslna fullnægi þeir ákveðnum skilyrðum, eins og meðal annars á við um lög nr. 100/2007. Í öðrum lögum er á hinn bóginn um heimildarákvæði að ræða, eins og á við um lög nr. 99/2007. Má í þessu samhengi vitna til áður nefndra dóma Hæstaréttar 8. október 2020 í máli nr. 13/2020 og 6. apríl 2022 í máli nr. 52/2021.
- 87 Í 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um fjárstjórnarvald löggjafans. Samkvæmt 41. gr. má ekkert gjald greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Samkvæmt 41. gr. skal leggja fram frumvarp til fjárlaga fyrir hvert reglulegt Alþingi, er taki til þess fjárhagsárs sem í hönd fer. Skal frumvarpið innihalda greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.
- 88 Þótt dómstólar hafi ekki talið sér fært að taka ákvörðun um málefni, sem heyrir undir handhafa löggjafarvaldsins samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar, þá hafa þeir eigi að síður talið sér fært að meta hvort ákvarðanir löggjafans í þeim efnum samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 og 9. febrúar 2017 í máli nr. 223/2016.

3

- 89 Eins og áður segir ákvað löggjafinn, með lögum nr. 116/2016, sem tóku gildi hinn 1. janúar 2017, að ólíkar reglur skyldu gilda um örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega annars vegar og ellilífeyrisþega hins vegar, þ. á m. varðandi meðhöndlun tekna lífeyrisþega við ákvörðun um lífeyrisgreiðslur þeim til handa. Þessir aðilar höfðu fram að því verið í sömu stöðu varðandi rétt þeirra til sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007.

- 90 Hendur almenna löggjafans til breytinga á lögum verða ekki bundnar við það eitt að löggjafinn hafi áður ákveðið að sömu reglur skuli gilda um tiltekna aðila. Á hinn bóginn verða mismunandi skilyrði fyrir réttindum eða skyldum að byggjast á málefnalegum forsendum þegar um sambærileg tilvik er að ræða. Ef ekki er um sambærileg tilvik að ræða er aftur á móti alla jafna ekki þörf fyrir frekari rannsókn á því hvort málefnaleg rök séu fyrir mismunun.
- 91 Almennt séð er ekki, að mati dómsins, hægt að fullyrða að staða örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sé í öllu tilliti hin sama eða sambærileg stöðu ellilífeyrisþega, hvorki fyrir né eftir gildistöku laga nr. 116/2016, t.d. hvað lífeyrisréttindi varðar, sbr. til að mynda eftirfarandi ummæli í dómi Hæstaréttar í máli nr. 125/2000, sem telja verður að eigi enn við: *Staða öryrkja getur þó verið að því leyti ólík stöðu ellilífeyrisþega að margir þeirra greiða ekki í sama mæli í lífeyrissjóð og geta því ekki öðlast sams konar réttindi úr lífeyrissjóðum.*
- 92 Í almennum athugasemdum í frumvarpi til laga, sem síðar varð að lögum nr. 116/2016, sagði meðal annars: *Efni frumvarpsins er í samræmi við þá stefnu stjórnvalda að styðja aldraða til sjálfsbjargar og hvetja til atvinnuþátttöku, einfalda almannatryggingakerfið og bæta samspil þess við lífeyrissjóðakerfið ásamt því að auka stuðning við þann hóp aldraða sem hefur mjög lágar eða engar tekjur sér til framfærslu aðrar en bætur almannatrygginga. Þannig verði bótaflokkar sameinaðir og þeim þar með fækkað, svokölluð frítekjumörk verði afnumin og útreikningar einfaldaðir. Með því verða kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lögbundna atvinnutengda lífeyrissjóðakerfinu vegna lítillar atvinnuþátttöku á vinnualdri og þurfa því í ríkum mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið til framfærslu á efri árum bætt verulega. Felur frumvarpið þannig í sér breyttan stuðning við aldraða með áherslu á meiri sveigjanleika og einfaldara regluverk á sviði almannatrygginga.*
- 93 Samkvæmt frumvarpinu hafði verið gagnrýnt að lífeyristryggingakerfi almannatrygginga væri of flókið og að erfitt væri fyrir hinn almenna borgara að átta sig á réttindum sínum. Lífeyrisgreiðslur almannatrygginga byggðust á mörgum bótaflokkum sem um giltu mismunandi skilyrði og reiknireglur. Tilgangur frumvarpsins væri meðal annars að einfalda ellilífeyriskerfi almannatrygginga. Lagt var til að bótaflokkarnir grunnlífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót til framfærslu, sem kveðið væri á um í lögum um félagslega aðstoð, yrðu sameinaðir í einn

bótaflokk, ellilífeyri. Jafnframt skyldi litið heildstætt á allar tekjur ellilífeyrisþega, burtséð frá því um hvers konar tekjur væri að ræða, með örfáum ívilnandi undantekningum. Þá var lagt til að allar tekjur ellilífeyrisþegans hefðu sama vægi við útreikning ellilífeyris og að skerðingarhlutfall vegna tekna yrði 45%. Við meðferð málsins á Alþingi kom síðar fram tillaga, sem var samþykkt, um að tekið yrði upp almennt frítekjumark við útreikning ellilífeyris, sem nam 25.000 krónum fyrir hvern mánuð.

- 94 Af framangreindu og því sem rakið er hér að framan í málsatvikahluta dómsins má ráða, að þær breytingar sem gerðar voru á réttindum ellilífeyrisþega með lögum nr. 116/2016 fólu í sér kerfisbreytingu, þ.e. nýja nálgun og að mörgu leyti uppstokkun á þeim reglum sem áður giltu um réttindi ellilífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalöggjöfinni. Breytingarnar voru samkvæmt því ekki aðeins bundnar við rétt ellilífeyrisþega til sérstakrar uppbótar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, eða skerðingarhlutfall vegna tekna, þ.e. að skerðingarhlutfallið væri fært úr 100% af tekjum (krónu fyrir krónu) í 45% af tekjum, heldur var um að ræða víðtækari og umfangsmeiri breytingar en svo.
- 95 Samhliða framangreindum kerfisbreytingum varðandi réttindi ellilífeyrisþega samkvæmt almannatryggingakerfinu þá var einnig, að minnsta kosti að einhverju leyti, komið til móts við örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og tillit tekið til þeirra sjónarmiða með breytingum á framfærsluviðmiðunum samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, eins og nánar er rakið er í málavaxtahluta dómsins.
- 96 Gerir þetta að mati dómsins allan samanburð mun erfiðari en ella myndi vera, enda uppbygging og þróun velferðarkerfisins allt önnur eftir gildistöku laga nr. 116/2016, heldur en verið hafði fram til 1. janúar 2017, að því er varðar þá tilteknu hópa lífeyrisþega sem hér um ræðir, þ.e. annars vegar örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og hins vegar ellilífeyrisþega. Hélt sú þróun áfram árið 2018, 2019 og 2020, eins og rakið er í málavaxtakafli dómsins.

4

- 97 A var sem fyrr segir örorkulífeyrisþegi á árunum 2017 og 2018. Fékk hún sem slík greiddan grunnlífeyri, tekjutryggingu, heimilisuppbót, aldurstengda örorkuuppbót, uppbót vegna reksturs bifreiðar og orlofs- og desemberuppbót samkvæmt lögum nr. 100/2007 og 99/2007. Óumdeilt er einnig að staða stefnanda á umræddu tímabili var ekki þess eðlis að skilyrði nefndrar 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 14. gr. laga

- nr. 116/2016, til að fá greidda sérstaka uppbót vegna framfærslu teldust uppfyllt í tilviki stefnanda, eins og þeim skilyrðum var lýst í lögum og reglugerð á þeim tíma.
- 98 Ástæða þess að A uppfyllti ekki skilyrði áðurnefndrar greinar til að fá greidda sérstaka uppbót vegna framfærslu var sú að heildartekjur hennar á árunum 2017 og 2018 voru yfir þeim viðmiðunarmörkum sem lýst var í 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð og áðurnefndri reglugerð nr. 1052/2009, með síðari breytingum. Stefnandi átti þar af leiðandi ekki rétt á sérstakri uppbót vegna framfærslu þar sem hún uppfyllti ekki skilyrði lagaákvæðisins. Hún tilheyrði því ekki þeim afmarkaða hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem ákvæðið tók til. Hún hefði hins vegar, að eigin sögn, gert það ef tekjur hennar hefðu aðeins verið skertar um 45% við útreikning sérstakrar uppbótar, en ekki krónu fyrir krónu (100%).
- 99 Frá og með gildistöku laga nr. 116/2016 þann 1. janúar 2017 féllu ellilífeyrisþegar sem fyrr segir utan þess hóps sem gat átt rétt á sérstakri uppbót vegna framfærslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016. Ellilífeyrisþegar áttu þar af leiðandi ekki rétt á sérstakri uppbót á lífeyri samkvæmt umræddri lagagrein. Átti það við um alla ellilífeyrisþega óháð tekjum hvers og eins. Um þá giltu aðrar reglur samkvæmt því sem rakið er hér að framan.
- 100 Með dómi sínum, sem kveðinn var upp 24. júní 2021, komst dómurinn að þeirri niðurstöðu, að A hefði verið í nákvæmlega sömu stöðu og ellilífeyrisþegar eftir gildistöku laga nr. 116/2016, að því er varðaði rétt hennar til sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu, þar sem hvorugur þessara aðila uppfyllti skilyrði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016, til að fá slíka uppbót greidda, þótt af ólíkum ástæðum væri og þótt aðstæður þessara aðila væru ósambærilegar að öðru leyti. Þar sem hvorki A né ellilífeyrisþegar uppfylltu skilyrði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 til að njóta sérstakrar uppbótar vegna framfærslu eftir gildistöku laga nr. 116/2016, þótt af ólíkum ástæðum væri, þá væri þegar af þeirri ástæðu ljóst að ekki hefði verið um mismunun að ræða hvað varðaði rétt stefnanda til sérstakrar uppbótar samkvæmt nefndri lagagrein, ellilífeyrisþegum til hagsbóta en stefnanda til tjóns.
- 101 Þótt framangreind rök kunni eftir atvikum enn að eiga við um A, og þá einnig um aðalkröfu hennar og þrautavarakröfu, þá er ljóst að þau geta ekki átt við um aðra félagsmenn Öryrkjabandalags Íslands, sem rétt áttu á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 og fengu hana að einhverju leyti greidda, sbr. aðal- og varakröfu bandalagsins hér fyrir dómi. Þarf þar af leiðandi að taka afstöðu til þess,

eins og raunar var gert í dóminum 24. júní 2021, hvort mismunandi reglur og greinarmunur varðandi skerðingarhlutfall tekna á árunum 2017 og 2018, annars vegar örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega við ákvörðun um það hvort þeir ættu rétt á sérstakri uppbót samkvæmt nefndu lagaákvæði og hins vegar ellilífeyrisþega varðandi rétt þeirra til ellilífeyris, teljist brot á þeim lagaákvæðum sem stefnendur vísa til máli sínu til stuðnings.

5

- 102 Eins og áður segir mælir hluti velferðarlöggjafarinnar fyrir um skýlausan rétt manna til ótímabundinna greiðslna fullnægi þeir ákveðnum skilyrðum, en í öðrum lögum er hins vegar að finna heimildarákvæði. Dæmi um hið fyrrnefnda eru lög nr. 100/2007 um almannatryggingar. Dæmi um hið síðarnefnda eru lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð.
- 103 Aðeins sumir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar eiga samkvæmt framansögðu rétt á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, en ekki allir. Ákvæðið felur nánar tiltekið í sér útlistun á skilyrðum þess að viðkomandi geti notið þess bóталиðar sem ákvæðið mælir fyrir um, ef svo má að orði komast, en ekki skerðingu bóta. Rétturinn til að geta notið hinnar sérstöku uppbótar, sem ákvæðið mælir fyrir um, er með öðrum orðum háður þeirri grunnforsendu, því skilyrði, að heildartekjur viðkomandi lífeyrisþega hafi verið undir tilteknum viðmiðunarmörkum, sem ákveðin voru með reglugerð fyrir árin 2017 og 2018. Tilgangur ákvæðisins er í reynd að hækka grunnframfærslu viðkomandi lífeyrisþega, þannig að hún nái þeim viðmiðunarmörkum sem löggjafinn hefur ákveðið að séu nauðsynleg, í samræmi við skyldu sína samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Er uppbótinni ætlað að tryggja að viðkomandi geti lifað mannsæmandi lífi af framfærslutekjum sínum.
- 104 Í 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar er á hinn bóginn mælt fyrir um að ellilífeyrir skuli nema tiltekinni fjárhæð, sem ákveðin er með lögum. Sú fjárhæð skal hins vegar lækka um 45% af tekjum hlutaðeigandi ellilífeyrisþega, sbr. 16. gr. sömu laga, uns ellilífeyririnn fellur niður, að teknu tilliti til ákveðins frítekjumarks sem kveðið er á um í ákvæðinu. Ákvæðið er ekki háð neinni forsendu annarri en þeirri að viðkomandi eigi rétt á ellilífeyri, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Það er með öðrum orðum ekki forsenda eða skilyrði samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007 að heildartekjur viðkomandi lífeyrisþega séu undir tilteknum

viðmiðunarmörkum, eins og á við um sérstaka uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, til þess að réttur til ellilífeyris geti stofnast. Hann stofnast án tillits til tekna viðkomandi og allir sem náð hafa tilteknum aldri eiga rétt á ellilífeyri, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 100/2007. Þannig eiga allir ellilífeyrisþegar í grunninn rétt á því að fá þá fjárhæð sem greind er í 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007 óháð því hverjar tekjur þeirra eru. Hinn lögákveðni ellilífeyrir lækkar hins vegar, eða skerðist, um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr. laganna, umfram tiltekið frítekjumark, uns hann fellur niður.

105 Munur þessara ákvæða felst samkvæmt framansögðu í því að sumir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar eiga rétt á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, en ekki allir, og aðeins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Uppfylli örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegi hins vegar skilyrði greinarinnar á hann rétt á sérstakri uppbót samkvæmt ákvæðinu og þá henni allri, uns umræddum viðmiðunartekjum er náð. Allir ellilífeyrisþegar eiga hins vegar rétt á ellilífeyri samkvæmt 1. mgr. 17. gr. og 1. mgr. 23. gr., óháð tekjum, en ellilífeyrir þeirra lækkar um sem nemur 45% af tekjum þeirra, sem eru umfram ákveðin frítekjumörk, uns hann fellur niður. Í síðara tilvikinu er því um raunverulega skerðingu lífeyris að ræða, en í fyrra tilvikinu skilgreiningu á því hvort skilyrði hafi skapast til að hlutaðeigandi eigi rétt á greiðslu úr tilteknum bótaflokki. Dómurinn getur því ekki fallist á það með stefnendum málsins, að ákvæði 2. mgr., sbr. 3. mgr., 9. gr. laga nr. 99/2007, feli í eðli sínu í sér fyrirmæli um skerðingu bóta.

106 Að öllu framangreindu virtu er það mat dómsins, að ekki sé hægt að leggja ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007 varðandi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, að jöfnu við ákvæði 1. mgr. 23. gr. laga nr. 100/2007 varðandi ellilífeyrisþega. Efni þessara ákvæða er frábrugðið, tilgangur þeirra er ólíkur og þau taka til mismunandi hópa lífeyrisþega, sem ekki eru að öllu leyti í sömu stöðu. Skilyrði til þess að greiðsluskylda og/eða réttur til lífeyris eða aðstoðar stofnast eru sömuleiðis allt önnur. Uppbygging og efni ákvæðanna er samkvæmt framansögðu gjörólíkt. Í því ljósi er alls ekki sé um sambærileg tilvik að ræða.

107 Með vísan til framangreinds er því ekki hægt að fallast á með stefnendum að einungis skuli reikna með 45% af tekjum örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega við útreikning sérstakrar uppbótar vegna framfærslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 14. gr. laga nr. 114/2016. Slík skýring á sér hvorki stoð í ákvæðinu sjálfu né heldur í öðrum



lögum, heldur er hún þvert á móti í andstöðu við orðalag ákvæðisins og vilja löggjafans. Þá verður hún heldur ekki leidd af þeirri staðreynd að ólíkar reglur gildi annars vegar um ellilífeyrisþega og hins vegar um örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega eftir 1. janúar 2017.

108 Almenni löggjafinn virðist auk þess samkvæmt framansögðu hafa gripið til ákveðinna mótvægisáðgerða þegar frá árinu 2017, til að bæta örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum upp þann mun sem var á stöðu þeirra og ellilífeyrisþega eftir þær kerfisbreytingar sem lög nr. 116/2016 fólu í sér, en það gerir samanburð á aðstæðum þessara hópa enn flóknari en ella. Má í því samhengi vitna til þess sem rakið var hér að framan, í málsatvikahluta dómsins, varðandi nefndarálit og breytingartillögur meirihluta velferðarnefndar við meðferð málsins á Alþingi, svo og eftirfarandi hækkun á framfærsluviðmiðunum samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, með síðari breytingum, sem hugsuð var til að koma til móts við örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega í tengslum við gildistöku laga nr. 116/2016.

109 Að öllu framangreindu virtu er ekki unnt að fallast á þá málsástæðu stefnenda að fyrirkomulag ákvörðunar um sérstaka uppbót á lífeyri vegna framfærslu, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, sbr. 14. gr. laga nr. 116/2016, hafi falið í sér ólögmeta mismunun gagnvart A eða öðrum félagsmönnum Öryrkjabandalags Íslands og þar með brot gegn 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þarf því þegar af þeirri ástæðu ekki að taka afstöðu til þess hvort sá mismunur hafi átt sér hlutlægar, málefnalegar og hófsamar forsendur.

110 Ekki er heldur hægt að fallast á það með stefnendum að eignarréttindi A og annarra félagsmanna Öryrkjabandalags Íslands, sem rétt áttu á sérstakri uppbót samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 99/2007, með síðari breytingum, hafi verið skert, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttinda-sáttmála Evrópu, enda er ekki fallist á að þessir aðilar hafi átt rétt á sérstakri uppbót vegna framfærslu á árunum 2017 og 2018 umfram það sem leiddi af lögum á þeim tíma, að virtum gögnum málsins og því sem rakið hefur verið hér að framan. Þar af leiðandi var hvorki um að ræða eign í skilningi nefndra lagaákvæða né skerðingu eignar. Þarf því þegar af þeirri ástæðu ekki að taka afstöðu til þess hvort meint skerðing eignarréttinda stefnanda hafi gengið lengra en nauðsyn krefji, sbr. nefnd lagaákvæði.

111 Að öllu framangreindu virtu ber að sýkna stefnda af aðalkröfum beggja stefndu. Þá ber jafnframt með sömu rökum að sýkna stefnda af varakröfu Öryrkjabandalags Íslands, svo og af þrautavarakröfu A.

6

112 Með hliðsjón af atvikum öllum og 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að hvor aðili um sig beri sinn kostnað vegna málsins.

113 Af hálfu stefnenda flutti málið Flóki Ásgeirsson lögmaður.

114 Af hálfu stefnda flutti málið Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður.

115 Jóhannes Rúnar Jóhannsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Dómarinn tók við málinu þann 14. janúar 2021 en hafði ekki haft afskipti af því fyrir þann tíma.

### **Dómsorð:**

Stefndi, Tryggingastofnun ríkisins, er sýkn af aðalkröfum stefnenda, A og Öryrkjabandalags Íslands, varakröfu Öryrkjabandalags Íslands (þrautavarakröfu samkvæmt stefnu) og þrautavarakröfu A.

Málskostnaður fellur niður.

Jóhannes Rúnar Jóhannsson