



**Valdsvið dómstóla og löggjafarvalds í ljósi öryrkjadómanna
Gekk Hæstiréttur inn á verksvið Alþingis?**

Eygló Alexandra Sævarsdóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Félagsvísindasvið

Júní 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Valdsvið dómstóla og löggjafarvalds í ljósi öryrkjadómanna
Gekk Hæstiréttur inn á verksvið Alþingis?

Eygló Alexandra Sævarsdóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Svanur Kristjánsson

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Eygló Alexandra Sævarsdóttir 2014
310790-2229

Reykjavík, Ísland 2014

Útdráttur

Tilgangur þessarar ritsmíðar er að greina þær deilur sem mynduðust um valdsvið dómsvalds og löggjafarvalds á Íslandi í kjölfar öryrkjadómanna svokölluðu árin 2000 og 2003. Í þeim deilum toguðust á sjónarmið tveggja meginkenninga um stjórnskipun; annars vegar Westminster módelið svokallaða, sem gerir ráð fyrir þingræði og ráðandi stöðu löggjafarvaldsins, og hins vegar Madisonian módelið, sem gerir ráð fyrir dreifingu valds milli ólíkra þátta ríkisvaldsins. Í dómi Hæstaréttar frá 19. desember 2000 („fyrrri öryrkjadóminum“) reyndi í fyrsta sinn á inntak 76. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, sem kveður á um réttindi einstaklinga til aðstoðar vegna ýmissa örðugleika. Niðurstaða dómsins var í megindráttum sú að þau réttindi örorkulífeyrisþega sem fælust í almannatryggingalögum væru það takmörkuð að þau samrýmdust ekki 76. gr. stjórnarskrárinnar. Dómarar voru hinsvegar ekki samróma um niðurstöðuna. Helst var deilt um hvort dómsvaldið hefði tekið sér vald löggjafans með því að ákvarða hvað teldust vera lágmarksréttindi einstaklinga. Í *seinni öryrkjadóminum* fór einstaklingur í mál vegna fyrningar á tekjutryggingu sem hann taldi sig eiga rétt á frá árunum 1994 til 1996. Jafnframt krafðist hann fullrar tekjutryggingar, sem hafði verið skert af honum frá árunum 1999 til 2001 vegna laga nr. 3/2001. Var það mat Hæstaréttar að kröfuréttindi viðkomandi ættu sér stoð í eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og þ.a.l. væri ekki hægt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega með íþyngjandi og afturvirkri löggjöf. Í þessari ritgerð verður leitast við að svara því hvort dómsvaldið hafi gengið inn á verksvið löggjafans með þessum tveimur dómum. Niðurstaðan er sú að í umræddum dómum hafi verið horfið frá hugmyndum þjóðþingræðis yfir í margræði, vegna þeirra evrópsku áhrifa sem orðið höfðu á íslensku valdakerfi síðastliðna tvo áratugi.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 eininga (ECTS) lokaverkefni mitt til BA gráðu af 180 eininga námi við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin var unnin undir leiðsögn Svans Kristjánssonar og vil ég þakka honum fyrir sérlega góða leiðsögn og áhugasemi um viðfangsefni mitt, jafnframt fyrir að vera ávallt tilbúinn til þess að veita mér aðstoð þegar á þjátaði.

Brynja Halldórsdóttir á ómældar þakkir skilið fyrir að veita mér góðar ábendingar og útskýringar við að greina og útskýra þá dóma sem viðkomu þessari ritgerð. Einnig vil ég þakka fjölskyldu, vinum og samnemendum fyrir allan þann stuðning sem þau veittu mér við skrifin. Síðast en ekki síst á Sigríður Ragnarsdóttir bestu þakkir skilið fyrir að vera viðstödd í annarri heimsálfu, því með samveru hennar hefði ritgerðin vart orðið að veruleika.

Efnisyfirlit

INNGANGUR	4
1 LÝÐRÆÐISKENNINGAR UM RÍKISVALD	7
2 STJÓRNKERFI LÝÐRÆÐISRÍKJA	11
2.1 WESTMINSTER MÓDELID	11
2.1.1 <i>Umboðskeðjan</i>	13
2.2 MADISONIAN MÓDELID	14
2.3 STAÐA DÓMSTÓLA INNAN WESTMINSTER OG MADISONIAN MÓDELANNA	17
3 ÖRYRKJADÓMUR I	20
3.1 HÉRAÐSDÓMUR	21
3.2 DÓMUR HÆSTARÉTTAR	24
3.3 BRÉFASKIPTI FORSETA ALÞINGIS OG FORSETA HÆSTARÉTTAR	28
3.3.1 <i>Eftirmálar bréfaskiptanna</i>	31
4 ÖRYRKJADÓMUR II	35
4.1 HÉRAÐSDÓMUR	36
4.2 DÓMUR HÆSTARÉTTAR	43
5 NIÐURSTÖÐUR OG UMRÆÐUR	45
HEIMILDASKRÁ	48

Inngangur

Frá örófi alda hafa ólíkar kenningar tekist á um lýðræðislegt stjórnarfar og hvernig því beri að haga. Lýðræðissinnar eru flestir sammála um að borgarar hvers ríkis séu mikilvægasti hlekkurinn í hinu lýðræðislega ferli, þar sem rödd þeirra sé jafn rétt há og þeirra sem fara með valdið hverju sinni.¹ Hlutverk ríkisvaldsins og fyrirkomulag þess hefur hins vegar skipt lýðræðissinum í tvær fylkingar. Sumir leggja áherslu á sjálfstæði, verkaskiptingu og aðgreiningu þriggja þátta ríkisvaldsins; löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds, svokallað Madisonian-módel. Aðrir aðhyllast hins vegar minni aðgreiningu þeirra með sterku löggjafarvaldi, svokallað Westminster módel eða þingræðiskerfi.² Hið fyrrnefnda á rætur sínar að rekja til Bandaríkjanna, þar sem höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar töldu að sjálfstæði þriggja þátta ríkisvaldsins kæmi í veg fyrir ofríki meirihluta borgaranna. Þingsstjórnarkerfi Westminster módelisins var hins vegar komið á fót í Bretlandi með afnámi á einveldi konungs þar í landi.³

Í byrjun tíunda áratugar 20. aldarinnar urðu umskipti á íslenska valdakerfinu; stjórnkerfið þróaðist úr forsetaþingræði, þar sem þing og forseti fara saman með æðsta vald ríkisins, yfir í þjóðþingræði, þar sem þingið og þjóðin fara saman með það vald. Það á meðal annars rætur að rækja til þess að árið 1993 samþykkti Vigdís Finnbogadóttir að undirrita umdeild lög um aðild Íslands að Evrópska efnahagsvæðinu. Hægt er að líta svo á að með undirritun laganna hafi hún veitt Alþingi og ríkisstjórn Íslands fullt umboð til þess að stjórna landinu. Markverð umskipti urðu hins vegar á íslenska valdakerfinu þegar evrópskir straumar byrjuðu að flæða inn í landið í kjölfarið.⁴ Aðild Íslands að Evrópska efnahagsvæðinu árið 1994 er talin vera ein mesta breyting á íslensku

¹ Gerry Stoker, *Why Politics Matters*, (England: Palgrave Macmillan, 2006), 19.

² Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?“ í *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*, ritstj. Torbjörn Bergman og Kaare Strøm (University of Michigan Press, 2011), 10.

³ Svanur Kristjánsson, „Konunglega lýðveldið: Sveinn Björnsson ríkisstjóri Íslands 1941-1944,“ *Ritið* 3(2010): 190-191.

⁴ Svanur Kristjánsson, „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldalok,“ í *Lindæla*, ritstj. Garðar Gíslason, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Kvaran, Páll Hreinsson, Skúli Magnússon og Sverrir Kristjánsson. (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001), 575-576, 585.

lagaumhverfi síðan Jónsbók var lögleidd á Íslandi á 13. öld.⁵ Sú breyting er af mörgum talin marka fall þjóðþingræðis í landinu. Eftir að EES-samningurinn var samþykktur var Ísland skuldbundið til þess að framfylgja lögum og reglum sem leiddu af honum en fyrir þann tíma voru ákvarðanir þingsins og ríkisstjórnar réttþærri. Íslenska þjóðríkið hafði því afsalað sér stórum hluta fullveldisins til alþjóðlegra stofnana.⁶

Árið 1995 var nýr mannréttindakaflinn innleiddur í stjórnarskrá Íslands með breyttum mannréttindaákvæðum. Mannréttindasáttmáli Evrópu var meðal annars hafður til fyrirmyndar við breytingarnar, ásamt öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum.⁷ Megináhersla var lögð á félagsleg, efnahagsleg og menningarleg réttindi einstaklinga í nýja mannréttindakaflanum. Ný ákvæði litu dagsins ljós, þar á meðal almenn jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar, en hún var talin vera ein merkasta breytingin á stjórnarskránni á þeim tíma.

Í öryrkjadómunum svokölluðu mynduðust harðar deilur varðandi valdsvið dómsvaldsins og löggjafarvaldsins. Dómarnir höfðu í för með sér vaxandi aðgreiningu dómstóla frá löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu. Í dómi Hæstaréttar nr. 125/2000 frá 19. desember 2000, sem er betur þekktur sem *fyrri öryrkjadómurinn*, reyndi í fyrsta sinn á inntak 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um réttindi einstaklinga til aðstoðar vegna ýmissa örðugleika. Niðurstaða dómsins var í meginráttum sú að þau réttindi örorkulífeyrisþega sem fælust í almannatryggingalögum væru það takmörkuð að þau samrýmdust ekki 76. gr. stjórnarskrárinnar. Dómurinn var hins vegar klofinn, þar sem tveir af fimm dómurum skiluðu sératkvæði. Helst var deilt um það hvort dómsvaldið hefði tekið sér vald löggjafans með því að ákvarða hvað teldust vera lágmarksréttindi einstaklinga. Var dómsvaldið að taka pólitíska ákvörðun með því að veita 76. gr. nýtt inntak? Hlutverk löggjafans er að setja lög og hafði hann því vissulega fulla heimild til þess að ákvarða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega. Dómstólar geta hins

⁵ Sigurður Línadal, „Innreið nútímans í íslenska lagagerð,“ *Íslenska söguþingjóð. Ráðstefnurit II*. Ritstj. Guðmundur J. Guðmundsson, Einar K. Björnsson (Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands, Sagnfræðingafélag Íslands, 1997), 343.

⁶ Svanur Kristjánsson, *Lindæla*, 581-582.

⁷ Gunnar Helgi Kristinsson, *Skýrsla um ágríp af þróun stjórnarskrárinnar* (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2005), 76.

vegar virkað sem hemill á löggjafann með því að túlka lögin á þann hátt að þau stangist á við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar og hafnað að beita þeim af þeim sökum.⁸

Tilgangurinn með ritsmíð þessari er að greina valdmörk dómstóla og löggjafarvalds á Íslandi í ljósi öryrkjadómanna tveggja, út frá sjónarhóli tveggja ólíkra kenninga um stjórnkerfi; annars vegar Westminster módelinu og hinsvegar Madisonian módelinu. Í fyrsta kafla verður gerð grein fyrir kenningaramma ritgerðarinnar, þar sem kenningar um ríkisvald verða teknar til umfjöllunar, ásamt því að greina þessi tvö módel. Þau verða jafnframt borin saman til þess að öðlast nánari skilning á því hvaða breytingar áttu sér stað í íslensku stjórnkerfi með öryrkjadómunum.

Í þriðja kafla verður ítarlega farið yfir fyrri öryrkjadóminn, þar sem dómur Héraðsdóms Reykjavíkur og Hæstaréttar Íslands í ágreiningi um réttindi örorkulífeyrisþega verða teknir til umfjöllunar og niðurstöður þeirra reifaðar. Í framhaldi verða rakin fræg bréfaskipti sem urðu á milli forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar í kjölfar fyrri öryrkjadómsins, en umfangsmikill ágreiningur varð um lögmati viðkomandi bréfaskipta. Árið 2003 höfðaði einstaklingur síðan mál með tilstyrk Öryrkjabandalag Íslands sem var rekið bæði í héraði og fyrir Hæstarétti, en þeir hafa gjarnan verið nefndir seinni öryrkjadómurinn. Rætt verður um dóma Héraðsdóms Reykjavíkur og Hæstaréttar Íslands í málinu í fjórða kafla og gerð grein fyrir niðurstöðu dómsins.

Að lokum verður niðurstaða ritgerðarinnar kynnt, þar sem leitast verður við að svara því hvort dómsvaldið hafi gengið inn á verksvið löggjafans í öryrkjadómunum. Er það niðurstaða mín að í umræddum dómum hafi verið horfið frá hugmyndum þjóðþingræðis yfir í hugmyndir um margræði, vegna þeirra alþjóðlegu áhrifa sem orðið höfðu á íslensku lagaumhverfi síðastliðna tvo áratugi.

⁸ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, 2.útg. (Úlfjótur, Tímarit laganema, 2006), 31-32.

1 Lýðræðiskenningar um ríkisvald

Ein mikilvægasta þróunin sem hefur átt sér stað á tuttugustu öldinni er af mörgum talin vera þróun í átt að lýðræði. Lýðræðislegt stjórnarfar hefur m.a. verið skilgreind sem svo að þeir sem stjórna séu valdir af þegnum hvers ríkis í gegnum frjálsar, almennar kosningar. Jafnframt hafi almenningur ýmis pólitísk réttindi á borð við málfrelsi og almennan kosningarétt. Í lýðræðislegu stjórnarfar eru ákvarðanir teknar í gegnum ferli stofnana sem varða samfélagið í heild.⁹

Lýðræði á hins vegar rætur sínar að rekja langt aftur í tímann eða til Aþenu hinnar fornu fyrir u.þ.b. 2000 árum.¹⁰ Merking orðsins þýðir í sinni beinustu mynd *stjórnað af fólkinu*, þar sem „demos“ á grísku merkir fólkið sjálft en orðið „kratos“ þýðir *stjórnað af*. Í Aþenu safnaðist gríðarlegur fjöldi fólks saman á torgi þar sem pólitískar ákvarðanir voru teknar í sameiningu. Karlar voru þar ráðandi, þar sem konur og þrælar voru útskúfaðir frá þeim réttindum og töldust ekki vera fullgildir borgarar. Hins vegar lagðist slíkt lýðræði af í nokkrar aldir og við tók einveldi konunga sem var ráðandi stjórnarfar í heiminum allt þangað til frjálslynd öfl risu upp gegn slíku fyrirkomulagi á 19. öld.¹¹

Fylgjendur lýðræðis geta flestir verið sammála um að allir eigi að vera jafnir gagnvart lögum og að vilji fólksins eigi að gilda í sameiginlegum málum. Með afnámi einveldis konungs voru skiptar skoðanir um hvernig fyrirkomulagi lýðræðislegs stjórnarfars skyldi vera háttað. Skiptar skoðanir voru t.d. meðal lýðræðissinna um hvernig skilgreina ætti frelsi. Sumir skilgreindu frelsi sem frelsi einstaklings til þess að ráða sér sjálfur og fara sínar eigin leiðir án þess að skerða frelsi annarra. Hlutverk ríkisvaldsins væri því eingöngu að vernda borgarana gegn utanaðkomandi ógn og viðhalda friði með það að markmiði að hlúa að frelsi borgaranna. Til þess að koma í veg fyrir ofríki meirihlutans yrði ríkisvaldinu að vera settar skorður. Mikilvægt væri að halda ríkisvaldinu sjálfstæðu og lagt var til að því yrði skipt upp í í löggjafarvald,

⁹ Gerry Stoker, *Why Politics Matters*, 19-21.

¹⁰ Sama heimild, 20.

¹¹ Haynes o.fl., *The World Politics*, 421-422.

framkvæmdarvald og dómsvald í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samþjöppun valdsins.¹²

Aðrir lýðræðissinnar hafa þó gagnrýnt þessa nálgun með því að benda á að fámennur hópur sem færi með ríkisvaldið hefði aðeins það markmið að halda stöðu sinni óbreyttri. Lýðræði snerist samkvæmt þeim um virðingu fyrir fullveldisrétti fólksins, þar sem almannaviljinn ætti að vera virtur. Frelsi var fyrir þeim jafnframt frelsi til einhvers, t.d. til þátttöku í sameiginlegum ákvörðunum um hvernig hægt væri að bæta lífsskilyrði borgaranna. Vegna mismunandi skilgreininga á frelsi og lýðræði byggja ólík ríki á mismunandi hugmyndum um lýðræði. Sum lýðræðisríki hafa t.d. skýra aðgreiningu á þáttum ríkisvaldsins á meðan önnur ríki viðhalda stjórnskipun þar sem sú skipting er ekki eins skýr.¹³

Lýðræðishugmyndir voru afar vinsælar á Vesturlöndum eftir að einveldi konungs var afnumið af lýðræðissinum á 19. öld en það má m.a. rekja til kenninga John Locke. Eitt merkasta rit hans, *Ritgerð um ríkisvald*, felur í sér hugmyndina um svokallaðan samfélagssáttmála sem gerður er á milli ríkisvaldsins og fullvalda einstaklinga. *Ritgerð um ríkisvald* var fyrst og fremst uppreisn gegn hugmyndinni um einveldi konungs sem var ríkjandi á þeim tíma. John Locke taldi að valdið ætti að vera í höndum þeirra valdhafa sem höfðu fengið umboð sitt frá frjálsum, fullvalda einstaklingum til þess að stjórna á hverjum tíma.¹⁴

Í *Ritgerð um ríkisvald* fjallar John Locke um náttúruleg réttindi einstaklings, þ.e.a.s. að menn fæðist frjálsir, þar sem þeir ráði sér sjálfir án þess að þurfa að ráðfæra sig um athæfi sitt við aðra. Jafnframt séu allir menn jafnir með sömu réttindi og sjálfstæðir gagnvart öðrum. Hins vegar séu takmarkanir á frelsi einstaklinga. Samkvæmt Locke mega þeir ekki skaða sjálfa sig eða aðra með því að skerða frelsi annarra, þar sem fjöldinn tilheyri guði og beri að þjóna honum. Náttúruleg rétturinn sé því skynsemin ein, sem segir okkur að mönnum beri að varðveita sitt eigið líf og reyna eftir fremsta megni að varðveita líf annarra ef þess gefst kostur.¹⁵

¹² Svanur Kristjánsson, „Konunglega lýðveldið: Sveinn Björnsson ríkisstjóri Íslands 1941-1944,“ 190-191.

¹³ Sama heimild.

¹⁴ Svanur Kristjánsson, „Brothætt lýðræði: Valdsmenn í sókn,“ *Skírnir* 186(2012): 303.

¹⁵ John Locke, *Ritgerð um ríkisvald*, þýðandi Atli Harðarson. (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 1986), 46-56.

Til þess að koma í veg fyrir að brotið sé á þessum náttúrurétti taldi Locke að það yrði að vera til staðar heimild til refsingar, til þess að hlífa hinum saklausu. Þannig fær sérhver einstaklingur vald yfir öðrum, til þess að refsa þeim sem hafa gerst sekir um brot, þegar þeir fara eftir öðru en skynsemi. Locke leit hins vegar svo á að ef allir hefðu heimild til þess að refsa fyrir glæp gætu þeir dæmt í sínu eigin máli eða hjá einhverjum nákomnum. Stjórnvöld væru lausnin á þessum vanda, þar sem valdið ætti ekki að vera á eins manns hendi. Einstaklingar geri því bindandi samning hver við annan um að ganga í samfélag með sameiginlegu stjórnaritari, þar sem þeir lifa í samlífi við hvern annan af fúsum og frjálsum vilja.¹⁶ John Locke benti á að ef ríkisvaldið ætti að vera réttmætt þyrfti siðferðisleg réttlætning á því að vera til staðar, einkum fyrir mannréttindum. Helsta niðurstaða hans er sú að enginn hafi slíkt vald til að skaða réttindi fólks og því sé mikilvægt að ríkisvaldinu séu sett valdmörk.¹⁷ Hugmyndir John Locke voru því ekki aðeins uppreisn gegn einveldi konungs, heldur gætti áhrifa hans einnig við gerð stjórnarskráa Bandaríkjanna og Frakklands.

Charles-Louis de Montesquieu var einn meginhugsuðanna við skipulagningu ríkisvaldsins í Bandaríkjunum á sínum tíma. Í riti Montesquieu, *Andi laganna* (e. Spirit of the Laws), sem kom út árið 1748, fjallar hann m.a. um þrískiptingu ríkisvaldsins, með ensku stjórnarskrána sem fyrirmynd. Sjálfur var Montesquieu lögfræðingur og leit svo á að aðgreina þyrfti dómsvaldið frá löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu; ekki væri hægt að tala um frelsi heldur harðstjórn ef allt valdið væri á einni hendi. Sem dæmi nefndi Montesquieu að ef einstaklingur væri bæði dómari og færi með framkvæmdarvaldið í senn gæti hann misbeitt valdi sínu, sem hefði í kjölfarið alvarlegar afleiðingar fyrir borgarana.¹⁸ Samkvæmt honum áttu greinar ríkisvaldsins að hafa aðhald hver með annarri, sem myndi leiða til sjálfstæðis þeirra til þess að fara með afmörkuð verkefni.

Saman runnu hugmyndir John Locke og Montesquieu saman í stjórnarskrárkenninguna svokölluðu (e. constitutionalism) sem varð grundvöllur

¹⁶ Sama heimild.

¹⁷ Svanur Kristjánsson, „Brothætt lýðræði: Valdsmenn í sókn,“ *Skirnir*, 303.

¹⁸ Malcolm P. Sharp., „The Classical American Doctrine of „the separations of powers“,“ *The university of Chicago Law Review* 1, (1935): 385-390.

Madisonian-móðelsins. Það byggir á því að samfélagssáttmálinn sem borgarar ríkis hafa samþykkt sé bundinn í stjórnarskrá, sem að auki feli í sér þrískiptingu ríkisvaldsins og réttindi borgaranna.¹⁹

Lýðræðislegar stjórnarskrár byggjast að forminu til á því að halda dómsvaldinu sjálfstæðu gagnvart löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu. Markmiðið með því er fyrst og fremst að virða réttindi borgaranna og vernda þá gegn spillingu. Hins vegar eru skiptari skoðanir um aðgreiningu milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og er þingstjórnakenningin önnur hugmynd um hvernig hægt er að háttu lýðræðislegu ríkisvaldi en hún var m.a. ráðandi á Vesturlöndum í byrjun 20. aldar.²⁰ Hér að neðan verður gerð grein fyrir kenningunni um þingstjórn, ásamt því að bera hana saman við Madisonian móðelið.

¹⁹ Svanur Kristjánsson, „Brothætt lýðræði: Valdsmenn í sókn,“ *Skirnir*, 304.

²⁰ Svanur Kristjánsson, „Ísland á leið til lýðræðis: Er Júdas jafningi Jesú? Hugmyndir þriggja fræðimanna um þjóðræði og valddreifingu gegn þingstjórn,“ *Saga* 45(2007): 93-94.

2 Stjórnkerfi Lýðræðisríkja

Eitt algengasta stjórnarfyrirkomulag sem notast er við í lýðræðisríkjum Vesturlanda á okkar tímum er þingstjórnakerfi. Kenningin um þingstjórn var tilraun til þess að velta úr sessi einveldi konungs og koma á stjórnskipun þar sem stjórnvöld fengju umboð frá fólkinu til þess að stjórna. Slíkt fyrirkomulag átti að vera eins konar málamiðlun til þess að koma í veg fyrir einveldisstjórn. Í því samhengi væri fulltrúalýðræði eina raunhæfa lausnin, þar sem beint lýðræði væri of flókið í framkvæmd.²¹ Slík tegund af lýðræði lýsir sér þannig að almenningur kys sér með reglulegu millibili fulltrúa til að fara með ríkisvaldið fyrir þeirra hönd. Kenningin um þingstjórn byggir á því að meirihluti þingsins veiti ríkisstjórn umboð til þess að fara með framkvæmdarvaldið. Madisonian módelið gengur hins vegar eins og áður segir út á þrískiptingu valdsins og þar með sjálfstæði framkvæmdarvaldsins frá löggjafarvaldinu.²² Þessar tvær tegundir stjórnskipunar eru gjörólíkar útfærslur á fullveldi fólksins en nánar verður vikið að einkennum þeirra og fyrirkomulagi hér að neðan.

2.1 Westminster módelið

Hið svokallaða Westminster módel fékk fyrst á sig mynd í Bretlandi snemma á 20. öld en hugtakið mótaðist af reynslu þeirra á stjórnámálum. Lýðræði kom til að vera í Bretlandi eftir að einveldi konungs var afnumið og einkenndist stjórnarfar Bretlands af samloðun stjórnámálflokka, þar sem ríkisstjórn sá um framkvæmd stefnumótunarferlisins. Stjórnámálflokkar gegna því lykilhlutverki í Westminster módelinu, þar sem ábyrgð og pólitískt umboð er nánast alfarið í þeirra höndum. Lýðræði getur hugsanlega þrífist án stjórnámálflokka en þeir eru þó engu að síður mikilvægir í þingstjórnakerfum nútímans. Helsti munurinn á stjórnámálflokkum í Westminster módelinu og Madisonian módelinu er sá að þeir gegna mikilvægara hlutverki í hinu fyrrnefnda. Hlutverk þeirra er m.a. að bjóða fram stefnumál sem auðveldar val kjósenda á flokki í kosningum.

²¹ Svanur Kristjánsson, „Ísland á leið til lýðræðis: Er Júdas jafningi Jesú? Hugmyndir þriggja fræðimanna um þjóðræði og valddreifingu gegn þingstjórn,“ *Saga*, 94-95.

²² Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, „Parliamentary Democracies under Siege?“ 4-5.

Stjórnmalaflokkar sýna jafnframt aðhald með stefnumótunarframkvæmd í hinu lýðræðislega ferli og gegna þ.a.l. mikilvægu eftirlitshlutverki.²³

Westminster módelinu hefur verið lýst sem ferli þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar mynda meirihluta eftir kosningar og útkoman verður yfirleitt einhvers konar samsteypustjórn, þ.e.a.s. samstarf tveggja eða fleiri flokka.²⁴ Megineinkenni móðelsins er fyrst og fremst þingræðislegt stjórnarfar með rótgrónu miðstjórnarvaldi stjórnmalaflokka. Þeir fá síðan umboð frá kjósendum til að mynda heildstæða stjórnarstefnu sem þeir reyna svo að fylgja eftir. Breytingar á myndun ríkisstjórna eru tíðar en við það myndast hörð samkeppni milli stjórnmalaflokka um hver fær umboðið til þess að stjórna. Westminster módelið má því lýsa sem harðri valdabaráttu milli stjórnmalaflokka um atkvæði kjósenda. Kjósendur kjósa þann stjórnmalaflokk sem uppfyllir að mestu kröfur þeirra um sterka leiðtogaforystu með ákjósanlegustu stefnuna innan borðs.²⁵

Meginskýringin fyrir vægi stjórnmalaflokka innan Westminster móðelsins er sú að ef þeir ná meirihluta í kosningum er þeim umbunað fyrir það með stjórnarsetu hverju sinni. Segja má að þeir fari með eins konar einokunarvald innan þingsins, þar sem þeir fara að mestu leyti með löggjöfina en stjórnarandstaðan hefur þar mun minni áhrif. Aðrir ávinningar sem stjórnmalaflokkar hafa í för með sér er m.a. auðveldara aðgengi fyrir einstaklinga til að bjóða sig fram í kosningum, möguleikar lýðræðislega kjörinna fulltrúa á að komast í ráðherraembætti og sá fjárhagslegi stuðningur sem stjórnmalaflokkar njóta frá fyrirtækjum og einstaklingum. Kjósendur hafa tækifæri til þess að draga stjórnmalaflokka til ábyrgðar í kosningum og reiða þeir sig því á stuðning þeirra. Af þessum ástæðum eru þeir mikilvægt tæki í þingstjórnarríkjum og því sterkari og meira áberandi sem þeir eru, því meira samræmast þeir stjórnskipun Westminster móðelsins.²⁶ Skilgreiningin á hlutverki flokka er því gildakenning, þ.e.a.s. sem segir til um hvert hlutverk þeirra eigi að vera en ekki hvernig þeir eru í raun.²⁷ Því er ekki hægt að

²³ Sama heimild, 10-11.

²⁴ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 2. útg. (Reykjavík: Háskóli Íslands, 2007), 185.

²⁵ Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*, 10-11.

²⁶ Sama heimild, 12-13.

²⁷ Svanur Kristjánsson, „Varð þjóðþingið að þjófþingi? Lýðræðið og kvótakerfið 1983,“ *Skírnir* 185(2011): 264.

vita fyrirfram hvort þeir muni í raun og veru sinna þessu hlutverki og fara með umboð fólksins eftir kosningar eða hvort sérhagsmunir þeirra muni ráða för.

2.1.1 Umboðskeðjan

Til þess að lýsa því ferli sem á sér stað í þingstjórnarríkjum með fulltrúalýðræði er mikilvægt að gera grein fyrir þeirri pólitísku umboðskeðju sem það felur í sér. Markmiðið með henni er fyrst og fremst að dreifa ákvarðanavaldinu svo að enginn einn aðili geti tekið allar þær ákvarðanir sem varða samfélagið í heild. Því er talið mikilvægt að hafa verkaskiptingu til þess bæði að spara tíma og stuðla að skynsamlegri ákvarðanatöku.²⁸ Umboðskeðja Westminster módelisins er óbein, þ.e.a.s. fulltrúar á þinginu eru þeir einu sem fá beint umboð frá kjósendum en flestallir aðrir fá umboð sitt óbeint.²⁹ Til dæmis er forsætisráðherra ekki kosinn í beinni þjóðaratkvæðagreiðslu heldur af þingmönnum og ráðherrum, þ.a.l. er hann með óbeint umboð.

Í fyrsta hlekk umboðskeðjunnar velja kjósendur sér fulltrúa til þess að fara með löggjafarvaldið í gegnum frjálsar og almennar kosningar. Forsætisráðherra og öðrum ráðherrum er síðan veitt umboð frá þinginu til þess að stjórna því ráðuneyti sem þeir fá í sínar hendur. Ráðherrar veita svo starfsfólki ráðuneyta umboð til þess hafa yfirsjón með opinberum starfsmönnum innan opinberu stjórnarsýslunnar. Það sem er einkennandi innan þessarar umboðskeðju er að hlekkirnir tengjast allir sín á milli. Forsætisráðherra er til að mynda bæði fulltrúi gagnvart þinginu og á sama tíma er hann yfirmaður síns ráðuneytis. Lýsa má umboðskeðjunni sem línulegu stigveldi, þ.e.a.s. hver fulltrúi fær umboð til þess að starfa frá yfirmanni sínum innan umboðskeðjunnar og er hann jafnframt á ábyrgð þeirra við pólitíska ákvarðanatöku.³⁰

Fólkið sjálft er kjarninn í umboðskeðjunni, þar sem það veitir þeim fulltrúum sem eru lýðræðislega kosnir aðhald. Helsti kostur umboðskeðjunnar er að ábyrgðin verður

²⁸ Kaare Strøm, „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“ (Grein kynnt á ráðstefnu um „Re-Thinking Democracy in the New Millennium,“ í háskólanum í Houston 16.-19. febrúar 2000.

²⁹ Kaare Strøm, „Parliamentary Democracy and Delegation,“ í *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ritstj. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (Oxford: Oxford University Press, 2003), 66.

³⁰ Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*, 6.

sýnilegri en ella. Fulltrúar sýna ábyrgð í verki þegar þeir vinna eftir markmiðum sem þeim eru sett af þeim umboðsaðilum sem eru ofar en þeir í keðjunni. Auk þess verður auðveldara að refsa þeim og umbuna fyrir gjörðir þeirra innan síns verksviðs vegna þessa gagnsæis á ábyrgð. Umboðsaðilarnir eru því ábyrgir gagnvart borgurum ríkisins á beinan eða óbeinan hátt.³¹ Því má segja að keðjan virki í báðar áttir, þar sem ábyrgðin nær allt frá embættismönnum og niður til kjósenda.³²

Umboðskeðjan í þingstjórnarríkjum er ekki að öllu leyti gallalaus, þar sem flókið getur verið að fylgja henni fullkomlega eftir. Helst má nefna það vandamál sem getur komið upp þegar umboðsaðilum er veitt ábyrgð en fara ekki eftir þeim kröfum og markmiðum sem þeim eru sett fyrir. Fulltrúar hafa þá farið eftir annarri forgangsröðun og unnið verk sitt ólíkt því sem umbjóðandi þeirra hefði ætlað, t.d. vegna óskýrra upplýsinga á milli þeirra. Ekki þarf að hafa eins miklar áhyggjur ef báðir aðilar eru vel upplýstir sín á milli og með sömu forgangsröðun.

Umboðsvandi getur sprottið upp vegna mismunandi vilja (e. preference) milli umboðsaðila og umbjóðenda þeirra, sem getur birst í þeirri mynd að einhverjir munu skila af sér vinnu sem þeim var ekki ætlast af. Tvær ástæður koma þar til greina. Í fyrsta lagi getur komið upp vandamál sem nefnist hrakval (e. adverse selection) en það er þegar umboðsaðili hefur ekki kynnt sér nægar upplýsingar um hæfni og getu umbjóðenda. Það getur haft það í för með sér að vanhæfur einstaklingur er ráðinn til starfa. Freistnivandi (e. moral hazard) er svo annað vandamál sem getur stafað af eftirlitsleysi á framkvæmdum umboðsaðila. Það getur komið upp þegar umboðsaðili gerir annað í verkum sínum en honum var ætlað að gera.³³ Bæði þessi vandamál lýsa þeim umboðsvanda sem getur komið fram í umboðskeðjunni.

2.2 Madisonian módelið

Einn fremsti hönnuður bandarísku stjórnarskrárinnar er af mörgum talinn vera James Madison, en hann var vel þekktur hugsuður og stjórnmálamaður. Hans helsta framlag

³¹ Kaare Strøm, „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“ (Grein kynnt á ráðstefnu um „Re-Thinking Democracy in the New Millennium,“ í háskólanum í Houston 16.-19. febrúar 2000.

³² Kaare Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 64-65.

³³ Sama heimild, 61-62.

var m.a. að móta hugmyndafræði lýðveldissinna (e. federalists) í Bandaríkjunum. Jafnframt starfaði hann sem ráðgjafi George Washington forseta og voru hugmyndir hans um fyrirkomulag fulltrúalýðræðis vel þekktar.³⁴ Hugmyndir hans um stjórnarskrá Bandaríkjanna voru fyrst og fremst byggðar á kenningunni um þrískiptingu valdsins í dómsvald, löggjafarvald og framkvæmdavald, þar sem forsetinn er yfirmaður framkvæmdavaldsins og óháður löggjafarvaldinu (forsetaræði). Þessar hugmyndir sótti hann til Montesquieu en Madisonian módelinu er lýst nánar með hugmyndum Madison sem ritaðar eru í Sambandsskjölunum (e. The Federalist papers) fyrir u.þ.b. 200 árum síðan. Kjarni skrifa hans liggur í hugmyndinni um eftirlit og jafnvægi milli greinanna þriggja (e. checks and balances), margþættri umboðskeðju og takmörkun opinberra stofnana á miðstýrða ríkisvaldið.³⁵

Samkvæmt Madison var markmiðið með þrískiptingu valdsins að koma í veg fyrir ofríki meirihlutans. Hann var sammála forverum sínum, Aristóteles og John Locke, um að ef löggjafarvaldið og dómsvaldið væri á sömu hendi myndu lög hafa litla sem enga merkingu. Dómarar gætu ógilt lög eftir geðþótta ef þeir hefðu á sama tíma heimild til að setja lög. Öryggi og vernd borgaranna yrði jafnframt í hættu ef löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið yrði sameinað. Af þeim ástæðum væri brýnt að aðskilja valdið, til þess að koma í veg fyrir spillingu og geðþótta manna.³⁶

Þeir sem komu að uppbyggingu bandarísku stjórnarskrárinnar, þar á meðal James Madison, sáu fyrir sér stjórnskipun þar sem flokkakerfi væri víkjandi. James Madison færði ágætis rök gegn flokkakerfi í ritgerð sinni nr. 10 í Sambandsskjölunum³⁷ en þar greindi hann frá því að ef einn flokkur færi með nánast öll völd á þingi myndi það leiða til ójafnréttis, óstöðugleika og sundurlyndis. Þá myndi ráðandi hópur vinna að því að berjast fyrir sínum eigin hagsmunum frekar en fyrir hagsmunum heildarinnar; með öðrum orðum yrði minnihlutahópum ekki hlíft fyrir ráðandi hagsmunum stjórnvalda.

³⁴ Adrienne Koch, *Power, Morals, and the Founding Fathers: Essays in the Interpretation of the American Enlightenment* (Great Seal Books, 1961), 104.

³⁵ Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*, 13.

³⁶ George W. Carey, „Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics,“ *The American Political Science Review* 72, (1978):151-154.

³⁷ James Madison, „The federalist no. 10,“ *The federalist papers*, http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html (sótt 14. mars 2014).

Þessi hugsjón var því áberandi við gerð bandarísku stjórnarskrárinnar. Hugmyndin á bak við valið á forseta er byggð á því að hvorki þingið né þjóðin skuli kjósa hann beinni kosningu. Lausnin væri sú að skipa kjörmenn (e. electoral college) í hverju ríki til þess að velja forsetaframbjóðanda. Þeir myndu vera óflokksbundnir og þar að auki ekki þekkjast innbyrðis. Með því átti að fyrirbyggja spillingu og klíkuskap við val á forsetaframbjóðanda.³⁸

Lýðræðishugmyndir Andrew Jackson, sjöunda forseta Bandaríkjanna, voru af öðrum toga en hugmyndir Madison. Jackson og fylgismenn lýðræðishugmynda hans litu svo á að ríkisvaldinu í Bandaríkjunum væri stjórnað af peningaöflum fámenns hóps um miðbik 19. aldar. Samkvæmt Jackson átti fullveldið að vera í höndum fólksins en ekki eingöngu hjá hástéttinni, þar sem taka þyrfti tillit til ólíkra hagsmuna. Jackson taldi að til þess að stuðla að traustu lýðræði ætti forseti Bandaríkjanna að vera kosinn í beinni kosningu en með því væri hlúð að vilja borgarana. Ólíkt Madison, sem hafði áhyggjur af ofríki meirihlutans, taldi Jackson að koma ætti í veg fyrir að fámennur hópur færi með allt vald, þar sem almannaviljinn yrði virtur að vettugi.³⁹

Umboðskeðja í Madison módelinu er mun margþættari en í þingsstjórnarríkjum en hún líkist eins konar neti milli fulltrúa og umbjóðenda þeirra. Fulltrúi heyrir ekki undir einn umbjóðanda heldur getur hann tengst mörgum umbjóðendum á sama tíma. Í Bandaríkjunum starfa ríkisstarfsmenn t.d. bæði fyrir öldungadeildina, fulltrúaþingið og forsetann á sama tíma.⁴⁰ Umboðskeðjur þingsstjórnarríkja og lýðræðisríkja með Madisonian fyrirmynd eiga það hins vegar sammerkt að þeim má lýsa með líkingu við lóðrétt tímaglas. Fremsti hlekkurinn á báðum umboðskeðjunum byrjar á þegnunum sem veita umboð sitt til lýðræðiskjörinna fulltrúa og þær enda jafnframt á starfsmönnum opinberu stjórnsýslunnar. Umboðskeðja þingsstjórnarríkja verður þó mun þrengri eftir því sem líður á keðjuna, þar sem hún byggir á línulegu stigveldi. Ráðherrar og ríkisstjórn

³⁸ James L. Sundquist, „Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States,“ *Political Science Quarterly* 103, nr.4(1988): 614-615.

³⁹ Marvin Meyers, „The Jacksonian Persuasion,“ *American Quarterly* 5, nr.6(1953): 6-8.

⁴⁰ Kaare Strøm og Torbjörn Bergman, *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*, 6-7.

fá beint umboð frá þinginu en í ríkjum með Madisonian stjórnskipun er tengingin ekki eins bein.⁴¹

Þegar þessi tvö stjórnkerfi eru borin saman, Madisonian og Westminster módelið, má sjá að helsti munurinn liggur í aðgreiningu á þremur þáttum ríkisvaldsins. Madisonian módelið leggur meiri áherslu á aðgreiningu ríkisvaldsins á meðan það er mun samloðnara í Westminster módelinu. Ábyrgðin er jafnframt sýnilegri í umboðskeðju þingsstjórnarríkja, þar sem hún liggur í einföldu línulegu stigveldi á meðan umboðskeðja ríkja með forsetaræði er flóknari og margþættari og ábyrgðin þar því mun óskýrari.

2.3 Staða dómstóla innan Westminster og Madisonian módelanna

Sjálfstæði dómstóla í Madisonian módelinu er frábrugðið því fyrirkomulagi sem tíðkast í þingsstjórnakerfi Westminster módelins. Eins og komið hefur fram er þrískipting ríkisvaldsins í Madisonian módelinu mun aðgreindari en í þingsstjórnarríkjum. Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar töldu að til staðar þyrfti að vera málamiðlun og ríkjandi sátt á milli greinanna þriggja til þess að takmörkun á valdsviði þeirra myndi ganga upp.

Í ritgerð Sambandsskjalanna nr. 78 (e. Federalist no. 78) eftir Alexander Hamilton, sem kom út árið 1788, er rakin uppbygging dómvaldsins í bandarísku stjórnarskránni. Í skjalinu er m.a. gerð grein fyrir valdsviði dómstóla, ásamt því að fjalla um skipan dómara til Hæstaréttar Bandaríkjanna en andstæðingar Sambandsskjalanna höfðu áhyggjur af æviráðningu dómara. Hamilton færir þar rök fyrir æviráðningu dómara; til þess að uppfylla slíka ráðningu þyrftu dómara að sýna fram á góða hegðun til þess að stuðla að góðu stjórnarferli og að slíkt myndi tryggja bæði stöðugleika og trausta stjórnarsýslu.⁴²

Hamilton gerir grein fyrir hlutverki ríkisvaldsins í þessari ritgerð sinni um valdsvið dómvaldsins. Greinar ríkisvaldsins hafa skv. honum ólíkum hlutverkum að gegna, þar sem framkvæmdarvaldinu beri að standa vörð um samfélagið á meðan löggjafarvaldið

⁴¹ Kaare Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 65.

⁴² Alexander Hamilton, „Federalist no. 78,“ *The Federalist Papers*, <http://www.constitution.org/fed/federa78.htm> (sótt 14. mars 2014).

ákveði réttindi og lög borgaranna, ásamt því að fara með fjárlagavald. Hlutverk dómsvaldsins sé hinsvegar annars eðlis, þar sem því beri hvorki að beita valdi né vilja af neinu tagi. Hamilton vildi meina að dómsvaldið væri af þeim sökum veikasta grein ríkisvaldsins, þar sem það hefði hvorki fjárveitingarvald né vald til þess að beita vilja sínum. Hlutverk þess væri eingöngu að dæma út frá þeim lögum og réttindum sem löggjafarvaldið ákvarðaði og gæta þess að þau samrýmdust grunnildum stjórnarskrárinnar. Dómsvaldið á þannig að virka sem vernd gegn ofríki löggjafarvaldsins þegar það metur hvort lög séu samrýmanleg stjórnarskrá. Mikilvægt er að stuðla að sjálfstæði þess frá hinum greinum ríkisvaldsins, þar sem dómsvaldið virkar sem eins konar borgaravirki til þess að vernda réttindi og öryggi borgaranna.⁴³

Grunnkjarninn er sá að dómstólar með stjórnskipun Madisonian móðelsins hafa töluvert sjálfstæði og geta þeir túlkað lög á margvíslegan hátt, sérstaklega þau lög sem varða borgara ríkisins og ríkið sjálft. Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar reyndu þannig að tryggja dómsvaldinu sjálfstæði og sveigjanleika við að túlka lög.

Í þingsstjórnarríkjum geta mörkin milli viðfangsefna dómstóla, löggjafans og framkvæmdarvaldsins hins vegar oft á tíðum verið óljós. Helsti munurinn á hlutverki löggjafans og dómstóla er sá að hið fyrrnefnda býr til réttarreglur á meðan hið síðarnefnda beitir þeim réttarreglum sem löggjafinn setur í dómsmálum. Löggjafinn setur jafnframt reglur um réttindi og skyldur sem ná jafnt yfir alla. Ólíkt dómstólum úrskurðar löggjafinn ekki um ágreining milli einstaklinga heldur býr hann til reglur sem dómstólar beita við úrlausn ágreiningsmála. Dómstólar geta því ekki búið til nýjar réttarreglur, þar sem það er í höndum löggjafans.⁴⁴

Þó eru til staðar frávík frá mörkum milli verksviða þessara tveggja handhafa ríkisvaldsins í þingsstjórnarkerfum. Dómstólar hafa til dæmis heimild til þess að afmarka efni réttarreglu um atriði sem sett lög taka ekki til. Þeir ganga beinlínis inn á verksvið löggjafans þegar þeir beita viðurkenndri heimild sinni til þess að hliðra settum lögum á þeim grundvelli að þau séu andstæð stjórnarskránni. Aftur á móti getur löggjafinn sömuleiðis gengið inn á verksvið dómstóla. Til dæmis hefur hann heimild, samkvæmt 45. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, til þess að úrskurða um hvort alþingismaður hafi hlotið

⁴³ Sama heimild.

⁴⁴ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, 2.útg. (Úlfjótur, Tímarit Iaganema, 2006), 31-32.

réttmæta kosningu eða hafi misst kjörgengi.⁴⁵ Að svo sögðu er greinilegt að valdmörk milli þessara tveggja greina ríkisvaldsins eru ekki alltaf skýr í þingstjórnarkerfum.

Á Íslandi hefur það viðhorf verið ríkjandi að dómstólar eigi að beita valdi sínu sem stjórnarskráin gefur heimild fyrir af varfærni og með virðingu fyrir ákvörðunum löggjafarvaldsins. Hlutverk löggjafarvaldsins er að setja lög og kveða á um réttindi borgaranna, sem verða að hafa stoð í stjórnarskrá. Í gegnum tíðina hefur Hæstiréttur sýnt tregðu við að víkja frá löggjöf sem hann telur ekki samrýmast grunngildum stjórnarskrárinnar. Undanfarna tvo áratugi hafa dómstólar héraðs sætt mikilli gagnrýnni fyrir það að draga taum ríkisvaldsins á kostnað réttinda borgaranna samkvæmt stjórnarskrá. Margir líta svo á að dómara eigi að sýna þessa tregðu við að túlka lög í ósamræmi við stjórnarskrá, þar sem þeir séu ekki lýðræðislega kjörnir og eigi ekki að túlka lög út frá pólitísku sjónarhorni.⁴⁶

Síðastliðinn áratug hefur dæmum fjölgað á Íslandi þar sem dómstólar meta lög ósamrýmanleg stjórnarskránni. Ekki er vitað hver ástæðan er fyrir þessari þróun en útskýringin gæti legið í því að borgararnir séu mun meðvitaðari um réttindi sín en áður. Í samanburði við hin Norðurlöndin er mat á stjórnskipulegu gildi laga mun tíðara hér á landi en þar. Ýmsar ástæður geta legið þar að baki, m.a. sú staðreynd að Ísland sækir fyrirmynd sína við mat á lögum ekki bara til Norðurlandanna heldur hafa dómstólar héraðs leitað í auknum mæli til Evrópu dómstólsins og Mannréttindadómstóls Evrópu. Jafnframt getur skýringin verið sú að verklag löggjafarvaldsins á Íslandi sé ekki eins vandað og í öðrum löndum.⁴⁷

Eins og hér hefur komið fram er það hlutverk löggjafans að setja lög en dómstólar geta hins vegar virkað sem hemill á hann, m.a. með því að túlka lög þannig að þau samrýmist ekki grunngildum stjórnarskrárinnar og sniðganga þau við dóma sína á þeim forsendum. Í næstu köflum verður fjallað um *Öryrkjamálið* svokallaða, þar sem ágreiningur skapaðist um það hvort Hæstiréttur hefði gengið inn á verksvið Alþingis. Fyrst verður gerð grein fyrir *fyrri Öryrkjadóminum* og afleiðingum hans, sem féll bæði í Héraði og Hæstarétti árið 2000, og síðan verður reifaður *seinni Öryrkjadómurinn*, sem var tekinn fyrir í bæði héraði og Hæstarétti árið 2003.

⁴⁵ Sama heimild, 31-32.

⁴⁶ Davíð Þór Björgvinsson, „Hæstiréttur og öryrkjamálið,“ *Morgunblaðið*, 27. janúar 2001.

⁴⁷ Sama heimild

3 Öryrkjadómur I

Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000), oftast nefndur *Öryrkjadómurinn fyrri*, er með umdeildari dómum sem fallið hafa í héraði og Hæstarétti á Íslandi. Með dómi Hæstaréttar reyndi í fyrsta sinn á efnislegt inntak 76. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Viðurkennt var með dómi Hæstaréttar að óheimilt hefði verið frá 1. janúar 1994 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna hjúskaparstöðu þeirra. Að mati meirihluta dómsins myndi slík skerðing leiða til afar bágborinnar fjárhagsstöðu einstaklings en slíkt væri á skjön við þau réttindi sem kveðið væri á um í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var talið að 76. gr. stjórnarskrárinnar yrði að túlka til samræmis við jafnræðisregluna í 65. grein stjórnarskrárinnar.

Minnihluti dómsins var hins vegar ósammála meirihlutanum, þar sem hann taldi að það væri hlutverk löggjafans en ekki dómstóla að ákvarða hversu hár lágmarksgrunnlífeyrir öryrkja skyldi vera. Álit meirihluta Hæstaréttar var samhljóða sérákvæði Auðar Þorbergsdóttur héraðsdómara frá dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, en hún taldi að öryrkjar ættu stjórnarskrárvarinn rétt á tekjutryggingu óháð tekjum maka.

Aðdraganda málsins má rekja til þess að árið 1999 tók gildi reglugerð nr. 485/1998 sem kvað á um skerðingu bóta örorkulífeyrisþega vegna sambúðar og hjúskapar við maka sem ekki var lífeyrisþegi. Reglugerðin þótti ekki sækja nægilega stoð í lög nr. 117/1993 um almannatryggingar. Tryggingastofnun ríkisins hafði frá 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 skert tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka. Leiddi það til þess að Öryrkjabandalag Íslands höfðaði mál til viðurkenningar á því að viðkomandi skerðing hefði verið óheimil, ásamt því að lögfesta í reglugerð skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega, sbr. lög nr. 149/1998. Málið var dómtekið í Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli nr. E-228/1999, þann 29. desember 1999. Í kjölfar niðurstöðu dómsins áfrýjaði íslenska ríkið málinu til Hæstaréttar þann 19. mars árið 2000 en Öryrkjabandalagið gagnáfrýjaði.

Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir fyrri öryrkjadóminum. Fyrst verður greint frá helstu málavöxtum. Einnig verður farið yfir málsástæður og lagarök stefnanda, Öryrkjabandalags Íslands, og stefnda, Tryggingastofnunar ríkisins. Auk þess verður gerð

grein fyrir niðurstöðu meirihluta dómsins ásamt sérákvæði Auðar Þorbergsdóttur héraðsdómara. Í framhaldi af því verður greint frá dómi Hæstaréttar, þar sem helstu málavextir verða teknir fyrir ásamt því að gera grein fyrir málsástæðum og lagarökum stefnanda og stefnda. Niðurstöður dómsins verða kynntar sem og sérákvæði Garðars Gíslasonar og Péturs Kr. Hafstein hæstaréttardómara.

3.1 Héraðsdómur

Dómur Héraðsdóms í fyrri Öryrkjamálinu, í máli nr. E-228/1999, féll miðvikudaginn 29. desember 1999. Málið dæmdu Auður Þorbergsdóttir, Hjörtur O. Aðalsteinsson og Eggert Óskarsson, héraðsdómarar.

Stefnandi málsins var Öryrkjabandalag Íslands, sem stefndi Tryggingastofnun ríkisins fyrir að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap skv. 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993. Sú skerðing var reiknuð með því að leggja saman tekjur hjóna og telja helming þeirra tekna til tekna lífeyrisþegans ef maki örorkulífeyrisþegans var ekki bótaþegi skv. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995, sbr. lög nr. 117/1993 um almannatryggingar. Samanlagðar tekjur þurftu hins vegar að ná yfir ákvæðna upphæð til þess að tekjutryggingin yrði skert. Helst greindi aðila á um hvort reglugerðarákvæðið um þá skerðingu sem tók gildi 1. janúar 1999 samrýmdist 65. og 73. greinum stjórnarskrárinnar og hvort hún hefði sótt nægilega stoð í önnur lög.

Fyrri dómkrafa stefnanda fólst í því að viðurkennt yrði með dómi að óheimilt hefði verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í sambúð eða hjúskap með maka, sem ekki væri bótaþegi, með því að leggja saman tekjur þeirra og telja helming þeirra tekna til tekna lífeyrisþegans. Í seinni dómkröfu stefnanda var þess krafist að viðurkennt yrði með dómi að stefnda hefði verið óheimilt að beita 1 gr. laga nr. 149/1998, sem kvað á um skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega sem var í hjúskap með maka með atvinnutekjur. Stefndi, Tryggingastofnun ríkisins, krafðist sýknu af öllum kröfum stefnanda.

Stefnandi kom fram með ýmis lagarök og málsástæður fyrir máli sínu. Stefnandi taldi m.a. að óheimilt hefði verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega frá tímabilinu 1. janúar 1994 til 31. desember 1998. Sú reglugerð sem var lögfest og tók

gildi 1. janúar 1994 hefði ekki átt sér nægilega stoð í almannatryggingalögum nr. 117/1993. Stefnandi vísaði einnig til þess að ekki væri krafist neinna upplýsinga um maka í 18. gr. laganna, sem kveður á um að bótaþegi þurfi að framvísa upplýsingum um fjárhag sinn, m.a. með skattframtölum. Jafnframt taldi stefnandi að skerðingarákvæðið í lögum nr. 149/1998 samrýmdist ekki jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar.

Ein málsástæða stefnanda laut að fjölskyldutekjum, sem myndu minnka verulega við skerðingu tekjutryggingar. Slíkt myndi leiða til þess að maki örorkulífeyrisþega þyrfti að vinna meira en ella til þess að standa straum af framfærslu heimilisins. Slíkt bryti í bága við 10. gr. alþjóðasamnings um félagsleg, efnahagsleg og menningarleg réttindi og 16. gr. félagssáttmála Evrópu, sem kveða á um vernd fjölskyldunnar, en Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að fylgja þessum samningum.

Stefnandi vísaði auk þess í 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem kveðið er á um rétt einstaklings til þess að njóta aðstoðar ríkisins vegna félagslegra aðstæðna, m.a. vegna örorku, ásamt því að vísa til 65. gr. hennar um jafnrétti. Stefnandi taldi að skerðing bóta örorkulífeyrisþega vegna hjúskaparstöðu gengi gegn þessum tveimur ákvæðum stjórnarskrárinnar. Stefnandi taldi að réttur örorkulífeyrisþega til örorkubóta ætti ekki að vera úthlutað í samræmi við matskennd sjónarmið heldur væri slíkur réttur jafnréttihár og stjórnómálag og borgaraleg réttindi manna. Að lokum benti stefnandi á að þeir sem leituðu réttar síns til umboðsmanns Alþingis hefðu fengið þau svör að lagaheimild hefði verið til staðar fyrir því að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap. Stefnandi leit hins vegar svo á að túlkun umboðsmanns Alþingis samrýmdist ekki grunnildum stjórnarskrárinnar er varða mannréttindi.

Málsástæður stefnda lutu m.a. að 65. og 76. greinum stjórnarskrárinnar. Í umfjöllun um 65. grein hennar taldi stefndi að ekki væri hægt að útiloka ákveðin skilyrði sem næðu yfir ákvæði greinarinnar, varðandi réttindi og skyldur einstaklinga, ef málefnalegar forsendur fyrir því væru til staðar. Í ljósi þess hafi ríkið haft heimild til þess að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega. Hvað varðar 76. gr. stjórnarskrárinnar taldi stefndi að ráðherra hefði haft heimild til þess að setja reglur um gagnkvæma framfærsluskyldu maka, sbr. 19 gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og 47. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993. Venja væri fyrir þeirri framkvæmd að taka mið af stöðu og hag einstaklinga m.t.t. fjölskyldu og hjúskapar, t.d. í sambandi við reglur um

líftryggingar. Stefndi vísaði einnig til þess að þeir sem ekki væru í hjúskap hafi einir átt rétt á heimilisuppbót og sérstakri heimilisuppbót en ekki þeir sem væru í sambúð, skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 118/1993 og 4-7. gr. reglugerðar um heimilisuppbót, sérstaka heimilisuppbót og frekari uppbætur nr. 595/1997.

Stefndi benti einnig á að ekki væri gerður greinarmunur á ellilífeyrisþega eða örorkulífeyrisþega við mat á tekjutryggingu hjóna, sbr. 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993 og 15. gr. laga nr. 148/1994. Til þess að eiga rétt á tekjutryggingu þyrfti viðkomandi einstaklingur að sýna fram á að hann þyrfti á henni að halda með rökstuddri umsókn. Almannatryggingalög byggðu þ.a.l. á því jafnréttissjónarmiði að mismuna ekki einstaklingum sem eru í hjúskap, hvort sem þeir eru ellilífeyrisþegar eða örorkulífeyrisþegar. Stefndi vísaði einnig til 17. og 18. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993, sem kveða á um reglugerðarheimild ráðherra.

Niðurstaða meirihluta dómsins, Hjartar O. Aðalsteinssonar og Eggerts Óskarssonar, um fyrri dómkröfu stefnanda var sú að stefnda hefði verið óheimilt frá 1. janúar 1994 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka, sem ekki var bótaþegi, í samræmi við 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993, þar sem helmingur samanlagðra tekna hjóna og sambúðarfólks var talinn samsvara tekjum örorkulífeyrisþegans. Hins vegar taldi dómurinn að stefnda hefði verið heimilt að skerða tekjutryggingu öryrkja í hjúskap, með vísan til þeirrar reglugerðar sem tók gildi 1. janúar 1999 og var sett með stoð í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998. Ráðherra hefði því verið innan valdmarka sinna þegar hann setti reglugerð um rétt örorkulífeyrisþega í hjúskap eða sambúð til tekjutryggingar. Meirihluti héraðsdóms taldi, með vísan til gagnkvæmrar framfærsluskyldu hjóna og rúmrar heimildar löggjafans til lagasetningar á umræddu sviði, að ekki yrði talið að framangreindur háttur á ákvörðun bóta til handa öryrkjum bryti gegn 65. eða 76. gr. stjórnarskrárinnar eða þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Íslendingar hefðu gengist undir. Stefndi var því sýknaður af meirihluta dómsins af seinni dómkröfu stefnanda.

Í sérákvæði Auðar Þorbergsdóttur héraðsdómara kemur fram að hún hafi verið sammála meirihluta dómsins um fyrri kröfu stefnanda en við niðurstöðu hans um seinni kröfuna setti hún fyrirvara. Auður taldi að árleg fjárhæð og tekjutrygging örorkulífeyris væri ekki nægileg til þess að öryrkjar nytu sömu mannréttinda og aðrir, líkt og 65. grein

stjórnarskrárinnar kveður á um. Auk þess vísaði hún til 76. greinar stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra mannréttindasamninga sem Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að fylgja og kveða á um að allir eigi rétt á aðstoð sem glíma við margvísleg vandamál vegna örorku, atvinnuleysis, sjúkleika og sambærilegra atvika. Með því að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap taldi Auður að viðkomandi yrði fjárhagslega háður maka sínum og að það bitnaði ekki síst á makanum sjálfum, þar sem erfiðara myndi reynast að standa straum af framfærslu heimilisins. Með því taldi Auður að verið væri að brjóta gegn ákvæðum 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar. Auður var því sammála seinni dómkröfu Öryrkjabandalags Íslands um að Tryggingastofnun ríkisins hefði verið óheimilt að beita 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. lög nr. 149/1998, sem fól í sér skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap eða sambúð þar sem maki er ekki bótaþegi.

3.2 Dómur Hæstaréttar

Þann 23. mars árið 2000 skaut Tryggingastofnun ríkisins niðurstöðu Héraðsdóms til Hæstaréttar og gagnáfrýjaði Öryrkjabandalag Íslands niðurstöðunni þann 29. maí sama ár. Hæstaréttardómarar þeir sem dæmdu í málinu voru Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Dómkröfur aðaláfrýjanda (Tryggingastofnun ríkisins) voru þær að hann yrði sýknaður af öllum dómkröfum gagnáfrýjanda (Öryrkjabandalag Íslands). Varakrafa aðaláfrýjanda var sú að tildæmd dómkrafa gagnáfrýjanda, þess efnis að aðaláfrýjanda hefði verið óheimilt að skerða tekjutryggingu í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi, yrði stórkostlega lækkuð.

Dómkröfur gagnáfrýjanda (Öryrkjabandalag ríkisins) voru helst þær að Hæstiréttur viðurkenndi að Tryggingastofnun ríkisins hefði verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka, sem ekki var bótaþegi, skv. 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993.

Í byrjun dómsins var rakin þróun almannatryggingalaga, allt frá lögum nr. 24/1936 um alþýðutryggingar til almannatryggingalaga nr. 149/1998. Með lögum nr. 24/1936 var fyrst kveðið á um framkvæmd elli- og örorkutryggingar sem var komið á í

þeim tilgangi að létta undir fjárhagslegum byrðum alþýðunnar. Með almannatryggingalögum nr. 50/1946 var ætlast til þess að lífeyrir yrði greiddur án tillits til tekna. Sett var bráðabirgðaákvæði sem mælti fyrir um að ef aðrar tekjur færu yfir ákveðið mark yrði lífeyrinn skertur. Árið 1956 urðu til ný almannatryggingalög nr. 24/1956 en með þeim var sett nýtt tryggingakerfi sem fól í sér tvö meginsjónarmið; annars vegar kerfi sem byggðist á tryggingasjónarmiði og hins vegar kerfi byggt á framfærslusjónarmiði. Almannatryggingalögunum var breytt til bráðabirgða árið 1960, sbr. lög nr. 86/1960 þar sem örorku- og ellilífeyrisgreiðslur voru hækkaðar í þeim tilgangi að jafna stöðu einstaklinga, einnig þeirra sem voru í hjúskap.

Frá því að almannatryggingalög voru fyrst sett hafði ávallt verið tekið tillit til eigna og tekna, bæði hjá umsækjenda og maka, við umsókn á örorkulífeyrisbótum. Með almannatryggingalögum nr. 67/1971 var komið á núverandi mynd tekjutryggingar. Þar var kveðið á um að ef ellilífeyrisþegi gæti ekki séð fyrir sér væri heimilt að greiða uppbót á lífeyri, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna. Hæstiréttur taldi sýnt fram á að tekjutrygging hefði ávallt sætt skerðingu hjá örorkulífeyrisþega í hjúskap þar sem maki er ekki bótaþegi. Með lögum nr. 96/1971 fékk ráðherra heimild til að setja reglugerð um hækkun á lífeyri. Reglugerð var sett í kjölfarið sem kvað á um hækkun tryggingabóta og lágmarkslífeyri, skv. reglugerð nr. 32/1972. Seinna voru aðrar reglugerðir settar um skerðingu tekjutryggingar, sbr. reglugerð nr. 171/1974, sem voru í gildi allt til ársins 1995, þegar reglugerð nr. 485/1995 var sett.

Árið 1993 voru sett ný heildræn almannatryggingalög nr. 117/1993, sem tóku gildi 1. janúar 1994. Auk þess tóku gildi ný lög um félagslega aðstoð, sbr. lög nr. 118/1993. Nauðsynlegt þótti að gera greinarmun á þessum tveimur lögum til þess að taka mið af reglum Evrópusambandsins um almannatryggingar. Í lögum nr. 117/1993 var að finna heimild fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til þess að setja reglugerð um breytingar á fjárhæðum lífeyristekna, sbr. 18. gr. laga nr. 117/1993. Þann 5. september 1995 var sett ný reglugerð um tekjutryggingu, lög nr. 485/1995, samkvæmt heimild í almannatryggingalögum nr. 117/1993 þar sem samsvarandi ákvæði var að finna.

Árið 1999 voru sömu reglugerðarákvæði lögfest sem breytingar á almannatryggingalögum nr. 149/1998. Breytingar voru gerðar á 17. gr. laganna, sem

kvað á um skerðingu á elli- og örorkulífeyrisbótum sem reiknuð væri út frá sameiginlegum tekjum maka og örorkulífeyrisþega. Vísað var m.a. til þróunar almannatryggingalaga frá upphafi í greinargerð með frumvarpi til laganna. Í greinargerðinni kom auk þess fram gagnkvæm framfærsluskylda hjóna. Ef báðir aðilar í hjúskap væru hins vegar lífeyrisþegar skyldi lífeyrisþegi með tekjur njóta frítekjumarks maka. Maki lífeyrisþega sem væri á vinnumarkaði og ekki bótaþegi, nyti ákveðins skattafrádráttar sem reiknaður væri út frá skerðingu bóta hjá lífeyrisþeganum. Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis áleit að fjölskyldutekjur í heild skertust mun minna en ætla mætti við skerðingu á bótum lífeyrisþegans. Nefndin áleit að með setningu laga nr. 149/1998 væri engin efnisleg breyting gerð á 17. gr. almannatryggingalaga.

Aðaláfrýjandi leit svo á að hann hefði haft fulla lagaheimild til þess að skerða tekjutryggingu lífeyrisþega vegna tekna maka hans sem ekki væri bótaþegi og að sú heimild hefði samrýmst bæði ákvæðum stjórnarskrárinnar og þeim alþjóðasamningum um mannréttindi sem Ísland er skuldbundið til að fylgja. Gagnáfrýjandi taldi hins vegar að löggin sem tóku gildi 1. janúar 1999 hefðu gengið gegn grunngildum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar ásamt almannatryggingalögum, sbr 17. gr. laga nr. 117/1993. Að svo sögðu féllst Hæstiréttur á þá málsástæðu gagnáfrýjanda að ekki hafi verið heimild í lögum nr. 117/1993 til að skerða tekjutryggingu lífeyrisþega í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi.

Þegar stjórnarskráin er skoðuð kemur í ljós að rétturinn til þess að njóta aðstoðar frá ríkinu til þess að framfleyta sér hefur verið stjórnarskrárvarinn síðan árið 1874. Árið 1995 voru gerðar breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar þar sem 1. mgr. 76. gr. var m.a. tekin upp í kaflann. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að allir eigi rétt á aðstoð sem þurfa hana vegna sjúkleika, örorku, atvinnuleysis, elli eða annarra sambærilegra atvika. Inntak ákvæðisins yrði svo að skýra nánar með almennum lögum. Vísað var m.a. til 12. og 13. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu sem tók gildi á Íslandi árið 1976⁴⁸ og 11. og 12. gr. alþjóðasamnings sem tók gildi hérlandis árið 1979⁴⁹ en þær kveða á um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi einstaklinga. Almennt hefur

⁴⁸ Stjórnartíðindi C nr.3/1976

⁴⁹ Stjórnartíðindi C nr.10/1979

verið viðurkennt að taka skuli mið af alþjóðasamningum þegar lög eru skýrð og í ljósi 76. greinarinnar ber því að tryggja rétt einstaklinga til fjárhagslegrar aðstoðar til að standa straum af lágmarks framfærslukostnaði. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur löggjafinn fulla heimild til þess að ákvarða slíkt fyrirkomulag en hann verður þó að taka tillit til inntaks 76. greinarinnar um lágmarksréttindi einstaklinga. Auk þess þarf að líta til jafnréttissjónarmiða 65. gr. stjórnarskrárinnar, um að hver einstaklingur eigi jafnmikinn rétt og aðrir.

Samkvæmt meirihluta dómaranna, þeim Guðrúnu Erlendsdóttur, Haraldi Henryssyni og Hrafni Bragasyni, yrði sú skerðing sem hlytist af tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap eða sambúð, þar sem maki er ekki bótaþegi, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, svo þungbær að framfærsla fjölskyldu yrði afar bágborin. Hæstiréttur taldi að ekki væri hægt að komast hjá því að taka afstöðu til mats löggjafans á lágmarksréttindum þrátt fyrir rúmt svigrúm hans til að ákvarða slík réttindi. Niðurstaða dómsins var sú að aðaláfrýjanda, Tryggingastofnun ríkisins, hefði verið óheimilt frá 1. janúar 1994 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap eða sambúð, með því að leggja saman tekjur beggja hjóna og telja helming þeirra tekna til tekna lífeyrisþegans, í tilvikum þar sem maki er ekki bótaþegi, skv 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995. Auk þess taldi dómurinn að aðaláfrýjanda hefði verið óheimilt frá 1. janúar 1999 að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap eða sambúð, þar sem maki væri ekki bótaþegi, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993.

Sérákvæði skiluðu Garðar Gíslason og Pétur Kr. Hafstein hæstaréttardómarar. Þeir voru báðir sammála um að öryrkjar eigi rétt á aðstoð samkvæmt stjórnarskrá ef þeir geta ekki séð fyrir sér fjárhagslega vegna líkamlegra erfiðleika. Hins vegar töldu þeir að það væri hlutverk löggjafans að ákveða hversu mikla aðstoð þeir hljóta en ekki dómstóla, þar sem dómstólar geti einungis metið hvort lög samrýmist grunngildum stjórnarskrárinnar. Að þeirra mati hafi löggjafinn ekki brotið gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar með því að leggja pólitískt mat til grundvallar við ákvörðun tekjutryggingar öryrkja. Hann hafi því haft fulla heimild til þess að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega frá 1. janúar 1999.

3.3 Bréfaskipti forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar

Þann 23. janúar 2001, rúmlega mánuði eftir að dómur í *Öryrkjamálinu* svokallaða féll í Hæstarétti, sendi forseti Alþingis, Halldór Blöndal, forseta Hæstaréttar, Garðari Gíslasyni, bréf með fyrirspurn varðandi dóm Hæstaréttar þann 19. desember árið 2000.⁵⁰ Forseti Alþingis hafði borið bréfið fyrir forsætisnefnd Alþingis áður en það var sent. Tilurð bréfsins má rekja til hins svonefnda *Öryrkjafrumvarps*, sem innihélt breytingar á almannatryggingalögum nr. 117/1993 með síðari breytingum.⁵¹ Í frumvarpinu var mælt fyrir um enn frekari skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, við þau skilyrði þar sem maki er ekki bótaþegi.⁵² Ríkisstjórnin hafði skipað sérstakan starfshóp nokkrum dögum áður, sem átti að komast að niðurstöðu um það hvernig bregðast ætti við dómi Hæstaréttar 19. desember árið 2000 í máli nr. 125/2000. Nefndin túlkaði dóminn á þann hátt að heimilt væri með lögum að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka og væri slík skerðing ekki bönnuð.⁵³

Samkvæmt forseta Alþingis var bréfið sent í þeim tilgangi að fá svar frá Hæstarétti með álitum á því hvort slík skerðing væri stjórnarskrárbrot. Svar Garðars Gíslasonar, forseta Hæstaréttar, var á þá leið að Hæstiréttur hefði í máli nr. 125/2000 einungis tekið afstöðu til þess að viðkomandi skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka hans, hefði verið andstæð ákvæðum 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar hafi því ekki verið slegið föstu með dóminum að slík skerðing væri yfirhöfuð ólögumæt. Fyrirspurninni var því svarað neitandi.⁵⁴

Bréfaskiptin milli forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar er af mörgum talin vera óvenjuleg en í kjölfarið mynduðust harðar deilur milli stjórnarflokkanna og

⁵⁰ *Morgunblaðið*, „Bréfaskipti forseta Alþingis og Hæstaréttar,“ 24. janúar 2001.

⁵¹ Halldór Blöndal, „Bréfaskipti forsætisnefndar og forseta Hæstaréttar,“ *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23203049.sgml> (sótt 18. mars 2014).

⁵² Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117 20. desember 1993, með síðari breytingum. Þskj. 624, 379. mál, 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/s/0624.html> (sótt 14. mars 2014).

⁵³ *Morgunblaðið*, „Skýrsla starfshóps um hvernig bregðast beri við dómi Hæstaréttar 19. desember 2000 í málinu nr. 125/2000,“ 11. janúar 2001.

⁵⁴ *Morgunblaðið*, „Bréfaskipti forseta Alþingis og Hæstaréttar,“ 23. janúar 2001.

stjórnarandstöðunnar við þriðju umræðu um frumvarpið, sama kvöld og bréfið var tilkynnt. Stjórnarandstaðan taldi að bréfaskiptin hefðu enga merkingu og að afstaða þeirra hefði ekki breyst um að frumvarpið væri stjórnarskrárbrot.⁵⁵ Steingrímur J. Sigfússon, þingmaður Vinstrihreyfingarinnar- Græns framboðs, steig upp í pontu eftir að Halldór Blöndal hafði lokið máli sínu þar sem hann ræddi um bréfaskiptin. Hann taldi að þau breyttu engu varðandi afstöðu flokksins til frumvarpsins og að þau sýndu einungis fram á taugaveiklun stjórnarflokkana í málinu. Bréfaskiptin væru söguleg í ljósi þess að aldrei áður hefði það gerst að forseti Hæstaréttar túlkaði dóm í bréfaskiptum milli forseta Hæstaréttar og forseta Alþingis.⁵⁶ Því næst steig í pontu þingmaður Sjálfstæðisflokksins, Kristján Pálsson, sem var þeirrar skoðunar að ekkert í bréfinu gæfi til kynna að frumvarpið myndi brjóta gegn stjórnarskránni ef það yrði samþykkt. Hann taldi að ekkert benti til þess að um stjórnarskrár- eða mannréttindabrot væri að ræða í frumvarpinu, eins og stjórnarandstæðingar vildu meina.⁵⁷ Í andsvari Steingríms J. Sigfússonar við ummælum Kristjáns Pálssonar ítrekaði hann skoðun sína á því að frumvarpið væri stjórnarskrárbrot, m.a. þar sem það framlengdi heimild til skerðingar á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, í þeim tilvikum þar sem maki er ekki bótaþegi, ásamt því að afturvirkja íþyngjandi lögákvæði.⁵⁸

Aðrir stjórnarandstæðingar tóku í sama streng, þar á meðal Ásta R. Jóhannesdóttir og Össur Skarphéðinsson, þingmenn Samfylkingarinnar. Í ræðu Ástu R. Jóhannesdóttur benti hún á að Hæstiréttur hefði verið sammála að Tryggingastofnun ríkisins hefði verið óheimilt að skerða tekjutryggingu öryrkja frá 1994 til 1998. Af þeirri ástæðu taldi hún að endurgreiða ætti öryrkjum þá upphæð sem það varð af á viðkomandi tímabili.⁵⁹

⁵⁵ *Morgunblaðið*, „Stjórnarandstæðingar gagnrýna svar forseta Hæstaréttar,“ 23. janúar 2001.

⁵⁶ Steingrímur J. Sigfússon. Almannatryggingar, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23205603.sgml> (sótt 14. mars 2014).

⁵⁷ Kristján Pálsson. Almannatryggingar, 3. Umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23211807.sgml> (sótt 14. mars 2014).

⁵⁸ Steingrímur J. Sigfússon. Almannatryggingar, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23212007.sgml> (sótt 14. mars 2014).

⁵⁹ Ásta R. Jóhannesdóttir, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23212758.sgml> (sótt 14. mars 2014).

Í ræðu Össurar Skarphéðinssonar dró hann þá ályktun að forseti Hæstaréttar hefði ekki haft samráð við aðra í Hæstarétti við skrif bréfsins, en hann var meðal þeirra sem skilaði sérákvæði í dóminum og þ.a.l. ósammála niðurstöðu dómsins. Bréfið væri þýðingarlaust þar sem það væri hlutverk löggjafans en ekki dómsvaldsins að ljúka við frumvarpið.⁶⁰ Í andsvari Davíðs Oddsonar við ræðu Össurar talaði hann um að ekki væri óvenjulegt að fá álit forseta Hæstaréttar, í umboði Hæstaréttar, á ýmsum álitamálum. Tók hann þar fram að hann hefði ekki minnstu hugmynd um hvort forseti Hæstaréttar hefði haft samráð við aðra dómara í Hæstarétti við skrif bréfsins. Bréfið væri aðeins svar Hæstaréttar við fyrirspurn forsætisnefndar Alþingis. Davíð fullyrti í andsvari sínu að megininntak bréfsins væri það að forseti Hæstaréttar liti ekki á skerðingu á tekjutryggingu öryrkja í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi, sem stjórnarskrárbrot. Því væri sú skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega sem mælt var fyrir um í frumvarpinu samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrárinnar.⁶¹

Frumvarpið var samþykkt með meirihluta atkvæða; 32 þingmenn greiddu atkvæði með því en 23 á móti og voru átta fjarverandi í lokaatkvæðagreiðslunni. Mikil óánægja myndaðist meðal þeirra öryrkja sem sátu á þingpöllum og létu þeir heyra í sér með baulum. Eftir að frumvarpið hafði verið samþykkt ræddu þingmenn um niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar, þar sem stjórnarandstaðan lýsti yfir óánægju sinni með samþykki frumvarpsins og óvenjuleg bréfaskipti milli forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Vísað var til þess að með bréfi forseta Hæstaréttar hefði réttaröryggi borgaranna verið ógnað, þar sem innihald frumvarpsins væri hreint stjórnarskrárbrot.⁶² Garðar Sverrisson, formaður Öryrkjabandalagsins, lýsti deginum sem einum svartasta degi í sögu lýðveldisins. Einn þingmannanna líkti Öryrkjafrumvarpinu við „heita kartöflu“ sem biði staðfestingar hjá forsetanum, þar sem ákvörðun um staðfestingu þess væri lítið eftirsóknarverð í jafn heitu málefni og þessu.⁶³

⁶⁰ Össur Skarphéðinsson, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistiðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23215150.sgml> (sótt 14. mars 2014).

⁶¹ Davíð Oddson, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistiðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23220415.sgml> (sótt 14. mars 2014).

⁶² *Morgunblaðið*, „Stjórnarandstaðingar gagnrýna svar forseta Hæstaréttar,“ 23. janúar 2001

⁶³ *DV*, „Heit kartöflu í fang forsetans,“ 24. Janúar 2001.

3.3.1 Eftirmálar bréfaskiptanna

Miklar umræður hófust um bréfaskiptin sem áttu sér stað milli forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar eftir að frumvarpið var samþykkt. Ragnar Aðalsteinsson, lögmaður Öryrkjabandalags Íslands, fjallaði m.a. um bréfaskiptin í viðtali við DV daginn eftir. Þar sagði hann að forseti Hæstaréttar Íslands hefði sýnt af sér vanhæfni við að svara bréfinu. Í viðtalinu tilgreindi hann m.a. að ekki hefði verið upplýst hvort forseti Hæstaréttar hefði átt samráð við hina dómara í Hæstarétti við að semja svar við fyrirspurn forsætisnefndar Alþingis. Ef svo hefði verið væru þeir auk þess vanhæfir. Ragnar fór ekki leynt með þá skoðun sína að Garðar Gíslason, forseti Hæstaréttar, hefði einn staðið að svarbréfinu án samráðs við hina dómara. Jafnframt túlkaði hann svarbréfið á þann veg að samkvæmt forseta Hæstaréttar væri ekki bannað að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrispega, þrátt fyrir að úrskurður dómsins í öryrkjamálinu hefði talið slíka skerðingu vera stjórnarskrárbrot. Svarbréfið væri því andstætt dóminum að hans áliti. Jón Steinar Gunnlaugsson fjallaði auk þess um bréfaskiptin, en hann taldi ekkert varhugavert við það að forseti Alþingis leitaði til Hæstaréttar um útskýringar á dómi hans, þrátt fyrir að slíkt væri sjaldgæft. Garðar Gíslason hefði svarað bréfinu sem fulltrúi Hæstaréttar og að ekki hefði skipt sköpum þótt hann hafi verið í minnihluta við niðurstöðu dómsins. Samkvæmt Jóni Steinari var eðlilegt að Alþingi leitaði álits Hæstaréttar, þar sem niðurstaða dómsins hefði af mörgum verið talin vera óskýr.⁶⁴

Seinna kom í ljós að fjórir af þeim níu dómurum sem skipaðir voru í Hæstarétti höfðu ekki veitt Garðari Gíslasyni umboð til þess að svara bréfi forseta Alþingis, en þeir mótmæltu allir bréfaskiptunum á fundi Hæstaréttar sama dag og bréfið var sent. Umræddir hæstaréttardómarar höfðu allir dæmt í öryrkjamálinu, en þau voru Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein. Hins vegar höfðu fjórir hæstaréttardómarar samþykkt fyrirspurn Garðars Gíslasonar um að svara bréfinu. Þeir voru Árni Kolbeinsson, Gunnlaugur Claessen, Markús Sigurbjörnsson og Viðar Már Matthíasson. Ragnar Aðalsteinsson taldi að bréfaskiptin hefðu því ekki verið skoðun Hæstaréttar í heild heldur aðeins þessara fimm hæstaréttardómara sem skipaðir voru í Hæstarétti. Össur Skarphéðinsson leit á málið sem hið alvarlegasta, þar sem dómur Hæstaréttar í fyrra Öryrkjamálinu hefði verið klofinn í tvær fylkingar. Þeir

⁶⁴ DV, „Forseti Hæstaréttar Íslands er orðinn vanhæfur,“ 24. Janúar 2001.

hæstaréttardómarar sem höfðu samþykkt bréfaskipti forseta Hæstaréttar við forseta Alþingis væru í kjölfarið vanhæfir til þess að dæma framvegis í málum Öryrkjabandalags Íslands, þar með talinn Garðar Gíslason.⁶⁵

Þann 8. febrúar 2001, nokkrum dögum eftir að frumvarpið um almannatryggingar varð að lögum, fjallaði Guðmundur Árni Stefánsson einnig um bréfaskiptin á Alþingi en á þeim tíma gegndi Guðmundur embætti 1. varaforseta þingsins. Í ræðu sinni benti hann á að aðeins þrjú af fimm nefndarmönnum forsætisnefndar hefðu verið viðstaddir þegar umrætt bréf var sent til forseta Hæstaréttar. Sjálfur var hann frá störfum þingsins þegar bréfaskiptin fóru fram og fékk því ekki að segja sína afstöðu í málinu. Tilefni ræðunnar á Alþingi var að skýra þingheimi frá því að bréfaskiptin sem fram fóru hefðu verið röng, þar sem aðgreiningu á þrískiptingu valdsins bæri að virða. Hlutverk greinanna þriggja væri að hafa eftirlit hvert með öðru en ekki stíga inn á valdsvið hvers annars. Ósk forseta Alþingis um svar frá forseta Hæstaréttar varðandi dóm sem hafði fallið í Hæstarétti væri því í andstöðu við hugmyndina um þrískiptingu valdsins. Einnig gagnrýndi hann harðlega að yfirstjórn þingsins hefði blandað sér í jafn umdeilt pólitískt mál, þar sem vinnubrögð þess ættu að litast af gagnsæi, jafnræði og sanngirni.⁶⁶

Rúmlega tveimur mánuðum eftir að bréfasendingarnar fóru fram lýsti Halldór Blöndal því í viðtali við Morgunblaðið að vegna óskýrleika dómsins hefði ekki verið hægt að halda virðingu Alþingis og Hæstaréttar nema með því að fá útskýringu á niðurstöðu dómara sem dæmdu í málinu. Halldór tilgreindi í viðtalinu að hann myndi senda slíkt bréf aftur ef svipað tilvik myndi koma upp en hefði þó ekki trú á því að Hæstiréttur myndi kveða aftur upp svo ójósan dóm.⁶⁷

Út frá fyrri öryrkjadómnum sköpuðust deilur um að þörf hefði verið á fleiri dómurum í dómi Hæstaréttar. Þann 27. apríl sama ár var haldinn fundur á vegum Lögfræðingafélags Íslands. Hrafn Bragason, fyrrum hæstaréttardómari, hélt þar erindi þar sem hann fjallaði um þörfina á því að endurskoða reglur Hæstaréttar varðandi fjölda hæstaréttardómara við meðferð mála. Frá árinu 1994 til 2001 höfðu níu dómarar skipað

⁶⁵ *Dagur*, „Málið verra en ég vonaðist til,“ 26. janúar 2001.

⁶⁶ Guðmundur Árni Stefánsson, „Athugasemdir um störf þingsins,“ *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/126/02/r08103343.sgml> (sótt 18. mars 2014).

⁶⁷ Björn Ingi Hrafnsson, „Öryrkjamálið mesti hvellurinn hingað til,“ *Morgunblaðið*, 10. mars 2001.

Hæstarétt. Í hverju máli ákvarðaði forseti Hæstaréttar hversu margir hæstaréttardómarar dæmdu einstök mál en yfirleitt væru þeir þrír til fimm. Í umdeildum og erfiðum málum væri algengt að þeir væru sjö en þar má t.d. nefna Vatnseyrardóminn frá árinu 1994. Venjan er að þrír dómarar séu skipaðir í hverju máli sem tekið er fyrir í Hæstarétti en þegar mál hafa fordæmisgildi er algengt að dómarar séu fimm. Hrafn taldi að mögulegt væri að fjölga dómurum úr níu í ellefu ef þörf væri á því að láta fleiri dæma í meðferð mála í Hæstarétti. Hann tók hins vegar fram að slíkt úrræði væri ekki raunhæft þar sem tekist hefði hingað til að dæma þann málafjölda sem þyrfti í réttinum. Í erindinu minntist Hrafn á fyrri öryrkjadóminn og taldi að þörf hefði verið á 7 manna dómi við meðferð málsins, en 5 hæstaréttardómarar höfðu dæmt í viðkomandi máli. Ástæðan væri einkum sú að ekki væri nægur fjöldi hæstaréttardómara fyrir hendi til þess að dæma í málinu, þar sem 4 af 9 dómurum réttarins voru álitnir af ýmsum ástæðum vanhæfir til þess að taka að sér málið á þeim tíma. Þeir voru Árni Kolbeinsson, Markús Sigurbjörnsson, Gunnlaugur Claessen og Hjörtur Torfason.⁶⁸

Árið 2004 birti Ragnar Aðalsteinsson grein í Morgunblaðinu þar sem hann gerði vernd Hæstaréttar á stjórnarskránni að umtalsefni. Í greininni fjallar hann um þær breytingar sem orðið hefði á íslensku lagaumhverfi, meðal vegna skuldbindinga Íslands við alþjóðlega samninga. Árið 1995 fór m.a. fram endurskoðun á stjórnarskránni þar sem nýr mannréttindakafli var samþykktur. Auk þess skuldbatt Ísland sig við EES (Evrópska efnahagssvæðið) samninginn, þar sem fallist var á að hluti af innlendu löggjafarvaldi yrði falið stofnunum Evrópusambandsins. Frumvörp Alþingis verða að samrýmast EES-samningnum, þar sem ríkið gæti þurft að greiða þeim aðilum sem njóta tjóns af vanrækslu við samrýmingu landsréttar við viðkomandi samning. Dómstólar hafa þ.a.l. gætt þess að lög sem löggjafinn setur samrýmist alþjóðlegum skuldbindingum. Varðandi stjórnskipun landsins lagði Ragnar áherslu á að dómsvaldið ætti hvorki að fara eftir fyrirmælum löggjafans og framkvæmdarvaldsins né að falla undir þau. Hlutverk dómstóla væri ekki að blanda sér í pólitísk álitamál. Jafnframt ættu þeir ekki að hafa nokkurt íhlutunarvald í deilumálum. Því bæri heldur ekki að svara fyrirspurnum frá

⁶⁸ *Morgunblaðið*, „Ástæða til að endurskoða lög um Hæstarétt,“ 27. apríl 2001.

stjórnvöldum, almenningi eða Alþingi; sbr. bréfaskipti forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar.⁶⁹

Ragnar taldi að stjórnarskráin væri í grunninn byggð á því að meirihlutinn á Alþingi gæti ekki traðkað á mannréttindum borgaranna og bæri dómsvaldinu að tryggja að réttur þeirra væri stjórnarskrárvarinn. Þar sem stjórnskipunarreglur væru rétthærri en almenn lög, væru Alþingi settar takmarkanir við samþykkt frumvarpa. Í samanburði við aðra evrópska dómstóla hefur Hæstiréttur Íslands oftast staðið frammi fyrir því að lýsa landslög ósamrýmanleg stjórnarskrá og/eða alþjóðlegum skuldbindingum. Hæstiréttur Danmerkur og Hæstiréttur Svíþjóðar hafa verið tregir við að lýsa yfir ósamræmi laga og stjórnarskrá. Ragnar gagnrýndi hugmyndir ýmissa ráðamanna um að dómstólar hérlendis hafi gengið inn á pólitískan farveg í álitamálum sem hafa komið upp. Frekar ætti að einblína á lögfræðileg rök í niðurstöðu dómsins heldur en að veikja stöðu og sjálfstæði dómstólsins. Hins vegar taldi hann að Hæstiréttur hefði gengið inn á pólitískar deilur á vettvangi Alþingis með túlkun sinni á fyrri Öryrkjadóminum, þar sem Ragnar vísar í bréfaskipti forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Það að forseti Hæstaréttar hefði svarað Alþingi fyrir hönd alls réttarins, með samþykki aðeins fjögurra annarra hæstaréttardómara, hefði ekki verið réttmæt aðgerð til þess að reyna að sannfæra Alþingi um að samþykkja lög. Forseti Hæstaréttar, Garðar Gíslason, sat ekki í dómnum í seinna öryrkjamálinu í kjölfarið. Þegar öllu væri á botninn hvolfst taldi Ragnar að traust almennings til dómstóla hérlendis hefði aukist með öryrkjadómnum, þar sem markmið þeirra var að verja stjórnarskrána.⁷⁰

⁶⁹ Ragnar Aðalsteinsson, „Stjórnarskráin í gæslu Hæstaréttar,“ *Morgunblaðið*, 8. febrúar 2004.

⁷⁰ Sama heimild.

4 Öryrkjadómur II

Hrd. nr. 549/2002, jafnframt nefndur *öryrkjadómurinn síðari*, var fluttur fyrir Hæstarétti fimmtudaginn 16. október 2003, þar sem Tryggingastofnun ríkisins hafði áfrýjað dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-12851/2002. Kona sem var öryrki hafði farið í mál við Tryggingastofnun ríkisins á þeim forsendum að tekjutrygging á örorkulífeyri hennar á tímabilinu 1994 til 1996 hefði ekki átt að fyrnast. Jafnframt taldi hún að ekki væri hægt að beita lögum afturvirkkt og með íþyngjandi hætti þannig að skert væri sú tekjutrygging sem hún taldi sig eiga rétt á frá árunum 1999 til 2000. Skerðingin var réttlæt með lögum nr. 3/2001 um breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum. krafðist hún fullra bóta vegna vangoldins lífeyris vegna árána 1994 til 1996 og vegna þess lífeyris sem var skertur frá 1999.

Hvað fyrra tímabilið varðaði taldi Héraðsdómur Reykjavíkur að ekki væri um skaðabótakröfu að ræða heldur einungis kröfu um lífeyri. Fyrningin væri þ.a.l. réttmæt, þar sem greiðslur á lífeyri fyrndust á fjórum árum skv. þágildandi fyrningarlögum. Hvað tímabilið frá 1999 til 2000 varðaði vísaði dómurinn til niðurstöðu Hæstaréttar í fyrra öryrkjadóminum, en að mati Héraðsdóms þótti orðalag í dómi Hæstaréttar í fyrra málinu óskýrt varðandi það hvort sú skerðing sem varð á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega hafi verið með öllu óheimil. Stefnandi ætti því ekki rétt á leiðréttingu á tekjutryggingu á umræddu tímabili.

Niðurstaða Hæstaréttar í seinni öryrkjadóminum var í meginráttum sú að greiðslur á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega frá árunum 1994 til 1996 væru fyrndar og því væri ekki hægt að verða við þeirri kröfu. Hæstiréttur var því sammála niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur um þá dómkröfu. Hins vegar féllst Hæstiréttur á dómkröfu stefnanda um rétt til fullrar tekjutryggingar frá árunum 1999 til 2000, þar sem ekki mætti beita afturvirkri og íþyngjandi löggjöf vegna skerðingu eignarréttar, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Hér að neðan verður nánar farið yfir seinni öryrkjadóminn, þar sem Héraðsdómur Reykjavíkur verður fyrst tekinn til umfjöllunar. Greint verður frá helstu málsatvikum ásamt því að renna yfir málsástæður og lagarök stefnanda og stefnda. Niðurstöður dómsins verða að lokum kynntar. Í framhaldi verður ljósi varpað á dóm Hæstaréttar, þar sem farið verður yfir helstu málsástæður, lagarök stefnanda og

stefnda. Í lokin verður dregin saman niðurstaða dómsins en hann var að þessu sinni samhljóma.

4.1 Héraðsdómur

Seinna öryrkjamálið, mál nr. E-12851/2002, var tekið fyrir í Héraðsdómi Reykjavíkur 2. október 2002. Stefnandi var Ingibjörg Gunnarsdóttir og stefndi var Tryggingastofnun ríkisins. Málið dæmdi Sigurður Tómas Magnússon, héraðsdómari.

Dómkröfur stefnanda voru fyrst og fremst þær að stefndi myndi greiða henni vangoldinn lífeyri auk dráttarvaxta frá tímabilinu 1994 til 2000. Auk þess krafðist stefnandi að málskostnaður yrði greiddur af stefnda. Dómkröfur stefnda voru aðallega þær að hann yrði sýknaður af öllum dómkröfum. Helstu ágreiningsefni og málsatvik voru þau að stefnandi taldi sig ekki hafa notið tekjutryggingar sem hún hafi átt rétt á frá 1. janúar 1994 til 31. desember 2000, með vísun í 3. gr. reglugerðar nr. 351/1977, 4 gr. reglugerðar nr. 485/1995 og laga nr. 149/1998. Framangreind lög og greinar reglugerða kváðu á um skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka.

Í byrjun dómsins var rakin niðurstaða dóms Hæstaréttar frá 19. desember 2000, ásamt því sem fjallað var um minnisblað vinnuhóps sem skipaður var af Alþingi í kjölfarið. Í minnisblaði vinnuhópsins kom fram að dómur Hæstaréttar hefði verið óskýr í ljósi þess að um viðurkenningardóm væri að ræða en ekki efnisdóm um tilgreinda fjárkröfu. Í framhaldi af því skipaði forsætisráðherra starfshóp 22. desember 2000 vegna umrædds minnisblaðs en hlutverk starfshópsins var fyrst og fremst að túlka dóm Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 og undirbúa væntanlegt frumvarp um breytingar á almannatryggingalögum í kjölfar dómsins. Starfshópurinn samanstóð af tveimur hæstaréttarlögmönnum og þremur embættismönnum.

Þann 27. desember 2000 skrifaði lögmaður Öryrkjabandalagsins, Ragnar Aðalsteinsson, bréf til tryggingaráðs þar sem hann krafðist þess að öryrkjar myndu fá greiddar þær bætur sem þeir misstu á tímabilinu 1994 til 2000 í ljósi niðurstöðu dóms Hæstaréttar. Innheimta á bótum til öryrkja skyldi byrja á fyrsta virka degi frá 1. janúar 2001, annars mætti búast við innheimtukröfu frá lögmönnum einstakra öryrkja. Tryggingastofnun ríkisins svaraði viðkomandi bréfi þannig að ekki væri hægt að verða

við þeirri kröfu. Ástæðan væri sú að enn væri ókláruð vinna við að skoða ýmis úrlausnarefni varðandi úrskurð dómsins.

Meginniðurstaða framangreinds starfshóps Alþingis var sú að ekki væri hægt að skilja niðurstöðu dóms Hæstaréttar á þá leið að óheimilt væri að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi, sbr. 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga. Skoða þyrfti forsendur dómsins nánar til að þess að meta hvort slík skerðing væri óheimil. Í ljósi 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar taldi starfshópurinn að 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, uppfyllti ekki þær kröfur sem efnislegt inntak hennar fæli í sér. Starfshópurinn taldi einnig að þeir örorkulífeyrisþegar sem viðurkenningardómurinn næði til ættu rétt á leiðréttingu greiðslna aftur í tímann, sbr. 48. gr. almannatryggingalaga.

Eins og komið hefur fram var lagt fram frumvarp á Alþingi um breytingar á almannatryggingalögum í janúar 2001, sem tók gildi 1. febrúar sama ár. Frumvarpið var samið með hliðsjón af niðurstöðu starfshópsins og voru helstu tillögur þær að 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga yrði breytt á þá vegu að ef 2/3 samanlagðra tekna hjóna væru undir 300 þúsund krónum á ári, þar sem annað hjóna nyti örorkulífeyris, skyldi ekki greiða lægri tekjutryggingu en sem dygði til að ná viðkomandi upphæð. Áður var málsgreinin orðuð á þá leið að ef samanlagðar tekjur maka næðu yfir 1.086.048 krónur á ári mætti skerða tekjutryggingu um sem næmi 45% þeirra tekna sem færu yfir þá upphæð. Ef upphæðin væri hins vegar undir viðkomandi upphæð bæri Tryggingastofnun ríkisins að greiða uppbót á lífeyri, alls 356.965 kr. á ári hverju.

Varðandi fyrningu á greiðslum til örorkulífeyrisþega sem urðu fyrir skerðingu á örorkulífeyri var kveðið á um það í fyrsta bráðabirgðaákvæði frumvarpsins að ekki væri hægt að greiða tekjutryggingu nema fjögur ár aftur í tímann. Hina almennu fyrningarreglu var að finna í 2. tl. 3. gr. þágildandi fyrningarlaga nr. 14/1905. Samkvæmt 6. gr. laganna yrði fyrning rofin ef skuldunautur viðurkenndi skuld sína við kröfueiganda og eins þegar við málssókn kröfueiganda gegn skuldunaut, sbr. 11. gr. þágildandi fyrningalaga. Starfshópurinn taldi að setja ætti lög um fyrningu þeirrar tekjutryggingar sem deilt var um í dómi Hæstaréttar nr. 125/2000.

Þann 26. janúar 2001 sendi Ragnar Aðalsteinsson, lögmaður Öryrkjabandalags Íslands, Tryggingastofnun ríkisins bréf þar sem hann taldi breytingar á

almannatryggingalögum vera á skjön við niðurstöðu Hæstaréttar, með vísan til fyrirhugaðra greiðslna í frumvarpi til nýrra almannatryggingalaga. Í svari stefnda til lögmanns stefnanda 29. janúar 2001 kom fram að ekki væri hægt að verða við þeirri kröfu þar sem ekki lægi fyrir hvort Öryrkjabandalag Íslands gæti talað máli allra þeirra öryrkja sem málið varðaði. Hins vegar lýsti stefndi því í svarbréfinu að hver einstaklingur ætti rétt á að höfða mál vegna breytinga á almannatryggingalögum nr. 117/1993 og nýfallins dóms Hæstaréttar í máli nr. 125/2000.

Stefndi féllst á að greiða stefnanda, Ingibjörgu Gunnarsdóttur, lífeyri sem hún fékk ekki greiddan til fulls frá tímabilinu 1997 til 1998 og skerta tekjutryggingu frá 1999 til 2000. Hins vegar féllst stefndi ekki á að greiða henni vangoldinn lífeyri frá árunum 1994 til 1996, vegna fyrningar.

Varðandi tímabilið frá 1994 til 1996 taldi stefnandi að hann hefði átt rétt á þeim vangoldna lífeyri á umræddu tímabili og þ.a.l. leit hann á kröfu sína sem ófyrnda. Stefnandi byggði þau rök helst á því að hann hefði átt rétt á viðkomandi lífeyri þar sem slík krafa væri lögvernduð, auk þess sem slík krafa ætti stoð í almannatryggingalögum. Lagaheimild verði auk þess að vera skýr til þess að leyfilegt sé að skerða réttindi til vangoldins lífeyris. Einnig var vísað til 10. gr. þágildandi fyrningarlaga nr. 14/1905, sem kvað á um að fyrningartími sé að minnsta kosti 10 ár sé um réttindabrot að ræða.

Einnig var vísað til leiðbeiningaskyldu stjórnvalda en í þessu tilviki taldi stefnandi að Tryggingastofnun ríkisins hefði borið að leiðbeina öryrkjum og upplýsa þá um rétt sinn til tekjutryggingar. Jafnframt hefði stefndi átt að upplýsa öryrkja um að hver og einn gæti borið mál sitt undir umboðsmann Alþingis eða úrskurðaraðila á sviði almannatrygginga. Stefnandi hefði einnig átt að upplýsa stefnanda um að hann myndi bera fyrir sig fjögurra ára fyrningartíma gagnvart þeim sem höfðu ekki dómsmál. Þar fyrir utan taldi stefnandi að stefndi hefði átt að upplýsa sig um að stefndi myndi líta svo á að viðurkenningarmál ryfi ekki fyrningu. Varakrafa stefnanda byggðist á því að fyrningarkrafa stefnda hefði verið rofin hinn 20. janúar 1999 þegar Öryrkjabandalag Íslands höfðaði viðurkenningarmál um réttindi öryrkja.

Í ljósi sanngirnis- og réttlætissjónarmiða taldi stefnandi að öryrkjar hefðu verið undirokaðir af stjórnvöldum með árlegri skerðingu tekjutryggingar þeirra án lagastoðar. Stjórnvöld hefðu notfært sér aðstöðu sína til þess að spara sér það ríkisé sem þau hefðu

annars þurft að láta af hendi ef þau hefðu ekki skert með ólögmetum hætti tekjutryggingu örorkulífeyrisþega.

Stefnandi vísaði í málsástæðum sínum til tímabilsins 1999 til 2000, þar sem hann taldi að með fyrri öryrkjadóminum hefði verið viðurkennt að sú skerðing sem varð á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka hafi verið ólögmet. Því bæri stefnda að greiða stefnanda þann vangoldna lífeyri sem stefnandi missti á umræddu tímabili. Einnig var vísað til sératkvæðis í dómi Hæstaréttar þar sem stefnandi taldi, með vísan til orðalags í sératkvæðinu, að meirihluti Hæstiréttar hefði dæmt að hann gæti ákvarðað lágmark tekjutryggingar í ljósi sérákvæðisins. Taldi stefnandi að sá starfshópur sem skipaður var af forsætisráðherra hefði byggt afstöðu sína á sjónarmiði minnihluta Hæstaréttar og að starfshópurinn hefði þannið gengið að því sem vísu að löggjafinn gæti gengið inn á verksvið dómstólsins með því að ákvarða skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, sem dómur Hæstaréttar var búinn að úrskurða ólögmeta.

Varðandi þau bréfaskipti sem fóru fram milli forseta Hæstaréttar og forseta Alþingis 23. janúar 2001 taldi stefnandi að slík bréfaskipti gætu ekki haft nein áhrif þar sem Hæstiréttur hefði ekki valdheimild til þess að gefa álit á þeirri fyrirspurn sem Alþingi sendi frá sér. Jafnframt var vísað til þess að bréfið hefði ekki verið rætt á fundi Hæstaréttar með aðkomu meirihluta dómenda.

Með frumvarpinu um breytingar á almannatryggingalögum sem samþykkt var árið 2001 taldi stefnandi að Alþingi hefði sett afturvirk lög um lágmarkstekjutryggingu öryrkja í hjúskap, þrátt fyrir að dómur Hæstaréttar þann 19. desember 2000 hefði talið slíkt ólögmett. Hlutverk Alþingis væri m.a. að virða stjórnarskrárvarin réttindi og hlutverk dómstóla væri að sjá til þess að Alþingi setti ekki lög sem stönguðust á við stjórnarskrána. Breytingar á almannatryggingalögum nr. 3/2001 hefðu því verið ólögmetar, með vísan til niðurstöðu Hæstaréttar. Til þess að slík lög væru lögmæt hefði þurft að breyta orðalagi ákvæða 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi vísaði jafnframt til þess að stefnandi hefði orðið fyrir kynbundinni mismunun vegna orðalags í almannatryggingalögum, sbr. skerðingarákvæði 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga fyrir og eftir að lög nr. 3/2001 voru samþykkt. Stefnandi taldi að viðkomandi lög leiddu til þess að skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í

hjúskap myndi aðallega bitna á konum, þar sem 98% kvenna ættu rétt á viðbótargreiðslum. Slíkt ákvæði fæli í sér óbeina mismunun og væri brot á 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnandi vísaði einnig til þess að hann ætti rétt á lágmarksörorkulífeyri, með vísan til eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt væri upphæð örorkulífeyris að viðbættri tekjutryggingu of lág, sem var á þeim tíma 50.990 kr. miðað við verðlag í byrjun árs 2001, sbr. 11. gr. alþjóðasamnings um félagsleg, menningarleg og efnahagsleg réttindi sem og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Málsástæður stefnda voru þær að stefnandi hefði fengið greidda þá tekjutryggingu sem hafði verið skert eftir að ný lög nr. 3/2001 um breytingar á almannatryggingalögum voru sett. Stefndi túlkaði dóm Hæstaréttar frá 19. desember 2001 þannig að sú skerðing sem varð á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi, hafi ekki verið bönnuð. Ákvæði laga nr. 3/2001 um breytingar á almannatryggingalögum hafi því verið lögmæt. Auk þess taldi stefndi að löggjafinn hefði haft heimild til þess að ákvarða lágmarksfjárhæð tekjutryggingar.

Stefndi vísaði einnig til þess að skerðingarákvæði 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga fæli ekki í sér kynbundna mismunun með neinum hætti. Löggjafinn hefði heimild til þess að meta hvort makatekjur skiptu máli varðandi greiðslur á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega, sbr. ákvæði 17. gr. almannatryggingalaga og laga nr. 3/2001 um breytingar á almannatryggingum.

Varðandi fyrningu á lífeyri einstakra lífeyrisþega taldi stefndi að slík leiðrétting væri gild á grundvelli forsendna dóms Hæstaréttar. Þar var kveðið á um mun takmarkaðri rétt lífeyrisþega til þess að fá leiðréttingu aftur í tímann. Framangreindur starfshópur hefði byggt á því sjónarmiði þegar hann skilaði skýrslu sinni í aðdraganda undirbúnings laga nr. 3/2001. Meðal annars var vísað til 2. tl. 3. gr. þágildandi fyrningarlaga nr. 14/1905, sem kvað á um 4 ára fyrningartíma á gjaldföllum lífeyri. Stefndi mótmælti þeirri málsástæðu stefnanda að fyrningartími á lífeyri væri 10 ár, þar sem slíkt hefði ekki lagastoð. Jafnframt benti stefndi á að krafa stefnanda væri byggð á kröfu um greiðslu á vangoldnum lífeyri en ekki skaðabótakröfu. Af þeirri ástæðu hefði ekki hvílt leiðbeiningarskylda á stefnda til þess að upplýsa stefnanda um réttarstöðu sína, þar sem það væri fremur hlutverk lögmans stefnanda.

Stefndi hafnaði þeirri málsástæðu stefnanda að hægt væri að rjúfa fyrningarfrest, þar sem hvergi kæmi fram krafa um greiðslu skulda í 11. gr. þágildandi fyrningarlaga. Öryrkjabandalag Íslands gæti höfðað viðurkenningarmál fyrir tiltekin réttindi félagsmanna, skv. 3 mgr. 25. gr. einkamálalaga nr 91/1991, en ekki fyrir kröfuréttindi einstakra félagsmanna, þar sem samtökin hefðu ekki fjárforráð yfir félagsmönnum sínum. Jafnframt þyrfti réttur til vangoldinna greiðslna á örorkulífeyri ekki endilega að vera bundinn við félagsmenn samtakanna.

Stefndi hafnaði þeirri forsendu að túlka mætti dóm Hæstaréttar þannig að meirihlutinn hefði gengið út frá sérákvæði dómsins um að það væri hlutverk löggjafans en ekki dómstóla að ákvarða inntak þeirrar aðstoðar sem öryrkjar ættu rétt á skv. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Meirihluti dómsins hefði ekki verið háður atkvæði minnihlutans og því væri ekki hægt að styðjast við forsendur hans, eins og stefnandi vildi gera. Stefndi taldi að leyfilegt væri að taka tillit til tekna maka við að ákvarða greiðslur úr ríkissjóði í ljósi niðurstöðu Hæstaréttar. Stefndi hafnaði því dómkröfum stefnanda um vangoldinn lífeyri.

Niðurstaða Héraðsdóms skiptist í tvo kafla; annars vegar umfjöllun um kröfulið varðandi vangoldinn lífeyri á árunum 1994-1996 og hins vegar umfjöllun um kröfulið varðandi skerta tekjutryggingu frá 1999 til 2000.

Stefndi var sýknaður af fyrri dómkröfu stefnanda, þar sem dómurinn taldi að greiðslur vegna tímabilsins 1994 til 1996 væru fyrndar. Meginástæðan var sú að dómurinn túlkaði fyrri dómkröfu stefnanda ekki sem skaðabótakröfu heldur sem kröfu um lífeyri. Samkvæmt 2. tl. 3. gr. þágildandi fyrningarlaga fyrndust greiðslur á lífeyri um 4 ár, miðað við fyrsta dag sem greiðsla verður gjaldkræf, sbr. 1. mgr. 5. gr. þágildandi fyrningarlaga. Jafnframt var bent á að stefnandi hefði getað krafist greiðslu á vangoldnum lífeyri fyrir árið 1994, með vísan til 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993, en vegna 4 ára fyrningartíma væri ekki hægt að greiða stefnanda meira en sem næmi greiðslum fjórum árum aftur í tímann.

Dómurinn taldi auk þess að stefndi hefði ekki reynt að draga dul á atvik eða leynt stefnanda upplýsingum sem krafa viðkomandi byggðist á. Vegna 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995, sem kvað á um að samanlagðar tekjur hjóna skyldu samsvara tekjum lífeyrisþegans ef maki hans væri ekki bótaþegi, væri ekki hægt að fallast á kröfu

stefnanda um að fyrning á tekjutryggingu hefði fallið úr gildi 20. janúar 1999. Með tilliti til dóms Hæstaréttar 19. desember 2000 var ekki talið hægt að fallast á kröfu um rétt einstakra einstaklinga, þar sem dómurinn taldi aðeins skerðingarákvæði 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga andstætt stjórnarskrá. Jafnframt féllst dómurinn ekki á þá málsástæðu stefnanda að hún ætti rétt á greiðslu vangoldins lífeyris fyrir tímabilið 1994 til 1996 á grundvelli sanngirnis- og réttlætisraka.

Stefndi var einnig sýknaður af seinni dómkröfu stefnanda, um að stefnandi ætti rétt á tekjutryggingu sem var skert frá árunum 1999 til 2000. Stefnandi vísaði þar í lög nr. 149/1998 sem kváðu á um skerta tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, þar sem maki er ekki bótaþegi. Stefnandi notaðist m.a. við dómsorð Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í málatilbúnaði sínum. Þrátt fyrir það var ekki fallist á þann málatilbúnað. Gerð var grein fyrir nokkrum forsendum fyrri öryrkjadómsins, þar sem m.a. komu fram skýringar á 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar varðandi réttindi einstaklinga til örorkulífeyris. Vísað var til óljóss orðalags í dómi Hæstaréttar en þar segir „á þann hátt sem gert var í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993.“ Dómurinn túlkaði þ.a.l. fyrrgreindan dóm þannig að ekki hefði verið með öllu óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap vegna tekna maka, í ljósi orðalagsins. Rökin fyrir því voru helst þau að Hæstiréttur hefði ekki útskýrt með fullnægjandi hætti hvernig skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega stangaðist á við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Á þeirri forsendu var fallist á málsástæðu stefnda um að Hæstiréttur hefði ekki tekið afstöðu til jafns réttar öryrkja til tekjutryggingar, hvort sem viðkomandi væri í hjúskap eða ekki, í þeim tilvikum sem maki væri ekki bótaþegi. Einungis hefði verið tekin afstaða til þess að lágmarksgrunnlífeyrir örorkulífeyrisþega í hjúskap hafi verið of lágur.

Dómurinn taldi jafnframt að breytingar á almannatryggingalögum nr. 3/2001 fælu ekki í sér svo lága tekjutryggingu að örorkulífeyrisþegi í hjúskap gæti ekki framfleytt fjölskyldu sinni. Lágmarksréttindi öryrkja væru því í samræmi við kröfur 65. og 76. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt var þeirri málsástæðu stefnanda efnis að um kynbundna mismunun væri að ræða vegna orðalags skerðingaákvæðis 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga hafnað. Ýmsar ástæður gætu legið að baki slíkri mismunun, t.d. að meirihluti öryrkja væru konur. Þær væru jafnframt með lægri laun en karlar sem væru í hjúskap, sem gæti orsakað að konur væru í meirihluta þeirra sem fengu

viðbótargreiðslur. Einnig var bent á að almannatryggingalög fælu ekki í sér viljandi mismunun eða bæri að tryggja báðum kynjum sömu laun. Hlutverk þeirra væri fyrst og fremst að tryggja einstaklingum þá lágmarksframfærslu sem það ætti rétt á samkvæmt stjórnarskrá. Niðurstaða dómsins í heild var sú að stefndi var sýknaður af öllum kröfum stefnanda og var málskostnaður felldur niður.

4.2 Dómur Hæstaréttar

Dómur í máli nr. 549/2002 var tekinn fyrir í Hæstarétti fimmtudaginn 16. október 2003, eftir að stefnandi í Héraðsdómi áfrýjaði málinu 16. desember 2002. Hæstaréttardómarar þeir sem dæmdu í málinu voru Guðrún Erlendsdóttir, Gunnlaugur Claessen, Hrafn Bragason, Ingibjörg Benediktsdóttir, Markús Sigurbjörnsson, Pétur Kr. Hafstein og Haraldur Henrysson, sem þá var fyrrverandi hæstaréttardómari. Áfrýjandi í þessu máli var Ingibjörg Gunnarsdóttir og gagnáfrýjandi Tryggingastofnun ríkisins.

Dómkröfur aðaláfrýjanda voru helst þær að stefndi greiddi viðkomandi fullar bætur fyrir vangreidda tekjutryggingu frá árunum 1994 til 1996 og skerðingu tekjutryggingar hennar á tímabilinu 1999 til 2000. Varakrafa áfrýjanda var sú að henni yrði greiddur allur sá lífeyrir sem hún fékk ekki greiddan til fulls frá 1. janúar 1996 til 1. janúar 1997, ásamt tímabilinu 1. janúar 2000 til 1. janúar 2001.

Í upphafi dómsins var rakin niðurstaða Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 sem var dómtekið 19. desember 2001. Talað var um tvö tímabil í dóminum; annars vegar frá 1. janúar 1994 til 31. desember 1998 og hins vegar frá 1. janúar 1999 til þess dags sem dómurinn var tekinn fyrir. Varðandi fyrra tímabilið var niðurstaða Hæstaréttar sú að ekki hefði verið nægjanleg heimild í almannatryggingalögum nr. 117/1993 fyrir ráðherra til þess að setja reglugerð sem kvað á um enn frekari skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, þar sem maki nyti ekki örorkulífeyris. Varðandi síðara tímabilið var vísað til þess að fyrrgreind lög gætu ekki tryggt öryrkjum þau lágmarksréttindi og mannréttindi sem væru stjórnarskrárvarin, sbr. 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þar sem dómur Hæstaréttar var viðurkenningarmál var ekki kveðið á um greiðslukröfur, eingöngu var viðurkennt ólögmati skerðingar á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega. Vísað var til 41. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um

fjárstjórnarvald Alþingis, en þar væri tilgreint að heimild verði að liggja fyrir í lögum um kröfur á greiðslum. Hæstiréttur túlkaði niðurstöðu dóms Hæstaréttar frá 19. desember 2001 þannig að löggjafinn hefði haft heimild fyrir því að ákvarða skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega, en sú skerðing hefði hinsvegar ekki átt sér lagastoð.

Í skýrslu starfshóps sem var skipaður 22. desember 2000 vegna undirbúnings á væntanlegu frumvarpi um breytingar á almannatryggingalögum var m.a. gerð grein fyrir álitni hópsins varðandi leiðréttingu á tekjutryggingu aftur í tímann. Þar kom fram að fyrning á tekjutryggingu myndi aðeins ná til ársins 1999 þegar breytingar á almannatryggingalögum nr. 149/1998 tóku gildi en lögin kváðu á um enn frekari skerðingu á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega. Fyrningin væri því í gildi. Flestir þeir örorkulífeyrisþegar sem áttu rétt á fullri tekjutryggingu frá 1. janúar 1999 til 31. janúar 2001 myndu því fá viðkomandi tímabil fullgreitt. Vísað var til þess að ekki væri um að ræða afturvirka og íþyngjandi löggjöf við setningu laga nr. 3/2001 um breytingar á almannatryggingalögum. Þrátt fyrir að lög nr. 3/2001 hefðu verið hagfelldari en fyrri almannatryggingalög var skerðingin sem varð á tekjutryggingu samt sem áður talin óheimil. Vísað var til þess að réttur til tekjutryggingar væri varinn í 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í niðurstöðu Hæstaréttar var því fallist á dómkröfu áfrýjanda um greiðslu á fullri tekjutryggingu sem af henni var skert á síðara tímabilinu. Ekki var úrskurðað í dómnum um það hvort öll skerðing frá árinu 1994 hefði verið óheimil.

5 Niðurstöður og umræður

Eins og hefur verið greint frá í þessari ritgerð eru valdmörk dómstóla og löggjafans oft á tíðum óljós í þingsstjórnarkerfum og varpa öryrkjadómarnir ágætri sýn á óskýrleika stjórnskipunar héraendis hvað þetta varðar. Í kjölfar öryrkjadómanna myndaðist mikil togstreita milli þingsstjórnarkennningarinnar og kenningarinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins, sem hefur verið rakin til Madisonian móðelsins. Eins og áður hefur verið greint frá eru valdmörk dómstóla, löggjafans og framkvæmdarvaldsins mun óljósari innan lýðræðislegra þingsstjórnakerfa en í stjórnkerfi þar sem meiri áhersla er lögð á aðgreiningu og sjálfstæði þriggja þátta ríkisvaldsins. Í öryrkjadómunum kom upp ágreiningur varðandi valdmörk löggjafans og dómsvaldsins, þar sem tvær mismunandi kenningar um stjórnkerfi toguðust á.

Í fyrri öryrkjadómnum reyndi í fyrsta skipti á inntak 76. gr. stjórnarskrárinnar en deilur mynduðust um hvort Hæstiréttur hefði gengið inn á verk svið Alþingis með því að leggja pólitískt mat á lágmarksgrunnlífeyri örorkulífeyrisþega. Var það niðurstaða meirihlutans í dómi Hæstaréttar að frá 1. janúar 1994 hefði sú skerðing sem varð á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap, í þeim tilfellum sem maki er ekki bótaþegi, leitt til afar bágborinnar framfærslu einstaklings. Slík lágmarksréttindi væru varin í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt þyrfti að skýra inntak hennar í samræmi við mannréttindasáttmála Evrópu. Auk þess þyrfti skipulag á greiðslum örorkulífeyris að uppfylla jafnréttissjónarmið 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í sérákvæði dómsins kom fram að minnihlutinn væri sammála meirihlutanum varðandi það að öryrkjar ættu rétt á aðstoð vegna erfiðleika skv. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar áleit hann að það væri hlutverk löggjafans en ekki dómstóla að ákvarða lágmarksgrunnlífeyri öryrkja, svo lengi sem viðkomandi lög uppfylltu grunngildi stjórnarskrárinnar. Löggjafinn hefði því ekki brotið gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar að mati minnihlutans, þar sem Alþingi hefði verið innan valdheimilda sinna til þess að leggja pólitískt mat á fjárveitingar ríkisins. Túlka má niðurstöðu dómsins á þann hátt að Hæstiréttur hafi tekið sér það hlutverk að túlka greinina og veita henni inntak þegar engin önnur fordæmi voru fyrir hendi. Var dómsvaldið að taka sér fjárveitingarvald með því að telja lágmarksgrunnlífeyri örorkulífeyrisþega of lágan?

Madisonian módelið útskýrir hlutverk dómstóla á þann hátt að þeir eigi eingöngu að dæma út frá þeim lögum og réttindum sem löggjafarvaldið ákvarðar og gæta þess að þau samrýmist grunngildum stjórnarskrárinnar. Meirihlutinn hafði augljóslega tekið undir sjónarmið Madisonian módelisins, þar sem mat hans var að sú skerðing sem varð á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega hafi ekki samrýmst 76. gr. stjórnarskrárinnar. Minnihlutinn tók sér hins vegar sjónarmið Westminster módelisins. Hlutverk löggjafans skv. því módeli er að setja lög og réttarreglur sem dómstólar beita við úrlausn ágreiningsmála. Hlutverk dómstóla er því ekki að búa til nýjar réttarreglur heldur beita þeir þeim við meðferð dómsmála. Undanfarna tvo áratugi hafa dómstólar héraendis sýnt mikla tregðu við að túlka lög andstæð stjórnarskránni og er ekki annað að sjá en að minnihlutinn hafi fylgt sömu tilhneigingu í umræddum dómi. Af þeirri ástæðu skipuðu dómarar sér í tvær fylkingar, út frá tveimur ólíkum hugmyndum um valdmörk dómstóla.

Í seinni öryrkjadómnum fór einstaklingur í mál vegna fyrningar á tekjutryggingu sem hún taldi sig eiga rétt á frá árunum 1994 til 1996. Jafnframt krafðist hún fullrar tekjutryggingar sem af henni var skert frá árunum 1999 til 2001 þegar ný lög voru sett, sbr. lög nr. 3/2001, en þau tilgreindu nýja skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega í hjúskap, í þeim tilfellum þar sem maki er ekki bótaþegi. Var það mat Hæstaréttar að kröfuréttindi viðkomandi ættu sér stoð í 72. gr. stjórnarskrárinnar og þ.a.l. væri ekki hægt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega með íþyngjandi og afturvirkri löggjöf.

Samkvæmt þingsstjórnarreglunni geta dómstólar ekki fellt úr gildi lög þótt þau standist ekki reglur stjórnarskrárinnar en þeir verða hins vegar að virða þau lög sem eru andstæð stjórnarskrá að vettugi. Það er því umhugsunarefni hvort dómstólar hafi farið út fyrir valdmörk sín með því að fella úr gildi skerðingu sem almannatryggingalög nr. 3/2001 kváðu á um. Í seinni öryrkjadóminum var niðurstaða dómaranna einróma. Liggur því í augum uppi að dómurinn var ekki túlkaður út frá út frá sjónarhorni Westminster módelisins heldur þvert á móti; dómararnir fylgdu þá allir Madisonian módelinu.

Skýringar á þeirri þróun sem hér hefur verið lýst má einkum rekja til þess að árið 1994 samþykkti Alþingi aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Samningurinn felur í sér lög og reglugerðir sem Ísland er skuldbundið til þess að framfylgja þar sem þau eru rétt hærrí en íslensk lög. Hluti af innlenda löggjafarvaldinu var þess vegna innleitt í

stofnanir Evrópusambandsins með skuldbindingu Íslands að samningnum. Jafnframt var nýr mannréttindakafli innleiddur í stjórnarskrá Íslands árið 1995, en mannréttindi teljast vera einhver mikilvægustu réttindi borgara í lýðræðisríki. Með innleiðingu á 76. ákvæði stjórnarskránnar var í fyrsta skipti kveðið á um félagsleg, menningarleg og efnahagsleg réttindi borgara, þar á meðal rétt einstaklinga til þess að njóta lágmarksframfærslu vegna félagslegra erfiðleika á borð við atvinnuleysi og veikindi. Jafnræðisregla var auk þess bundin í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um jafnrétti einstaklinga gagnvart lögum og sömu réttindi þeirra allra.

Ákveðin evrópuvæðing hefur náð tökum á íslensku lagaumhverfi, m.a. vegna skuldbindinga Íslands að alþjóðlegum samningum á borð við EES og mannréttindasáttmála Evrópu. Þær breytingar sem hafa orðið á réttarkerfi Íslands síðastliðina tvo áratugi hafa gert það að verkum að íslenskt þjóðfélag hefur þokast frá valdakerfi þjóðþingræðis í átt til margræðis. Það felst meðal annars í því að sjálfstæði dómstóla hefur styrkst í sessi ásamt breiðara inntaki þeirra mannréttinda sem stjórnarskráin kveður á um. Öryrkjadómarnir eru aðeins eitt dæmi af mörgum um það að þjóðþingræði hefur liðið undir lok í ljósi þeirra evrópsku strauma sem hafa umbylt íslenska valdakerfinu.

Heimildaskrá

- Ásta R. Jóhannesdóttir, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23212758.sgml> (sótt 14. mars 2014).
- Björn Ingi Hrafnsson. „Öryrkjamálið mesti hvellurinn hingað til.“ *Morgunblaðið*. 10. mars 2001.
- Carey, George W. „Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics.“ *The American Political Science Review* 72, nr.1 (1978): 151-164.
- Dagur*. „Málið verra en ég vonaðist til.“ 26. janúar 2001.
- Davíð Oddson. 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23220415.sgml> (sótt 14. mars 2014).
- Davíð Þór Björgvinsson. „Hæstiréttur og öryrkjamálið.“ *Morgunblaðið*. 27. janúar 2001.
- DV*. „Forseti Hæstaréttar Íslands er orðinn vanhæfur.“ 24. janúar 2001.
- DV*. „Heit kartafla í fang forsetans.“ 24. janúar 2001.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117 20. desember 1993, með síðari breytingum. Þskj. 624, 379. mál, 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/126/s/0624.html> (sótt 14. mars 2014).
- Guðmundur Árni Stefánsson. „Athugasemdir um störf þingsins.“ *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/126/02/r08103343.sgml> (sótt 18. mars 2014).
- Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*, 2. útg. Reykjavík: Háskóli Íslands, 2007.
- Gunnar Helgi Kristinsson. *Skýrsla um ágríp af þróun stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2005.
- Halldór Blöndal. „Bréfaskipti forsætisnefndar og forseta Hæstaréttar.“ *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23203049.sgml> (sótt 18. mars 2014).
- Hamilton, Alexander. „Federalist no. 78.“ *The Federalist Papers*. Sótt 14. mars 2014 af <http://www.constitution.org/fed/federa78.htm>.
- Haynes, Jeffrey, Peter Hough, Shahin Malik og Loyd Pettiford. *World Politics*. Harlow: Pearson Education Limited, 2005.
- Kaare Strøm, „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“ (Grein kynnt á ráðstefnu um „Re-Thinking Democracy in the New Millennium,“ í háskólanum í Houston 16.-19. febrúar 2000).

- Koch, Adrienne. *Power, Morals, and the Founding Fathers: Essays in the Interpretation of the American Enlightenment*. Great Seal Books, 1961.
- Kristján Pálsson. *Almannatryggingar, 3. Umræða. 2000-2001. Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/126/01/r23211807.shtml> (sótt 14. mars 2014).
- Locke, John. *Ritgerð um ríkisvald*. Þýðandi Atli Harðarson. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 1986.
- Madison, James. „Federalist no. 10.“ *The Federalist Papers*. Sótt 14. mars 2014 af http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html.
- Markús Sigurbjörnsson. *Einkamálaréttarfar*. 2.útg. Úlfjótur, Tímarit laganema, 2006.
- Meyers, Marvin. „The Jacksonian Persuasion.“ *American Quarterly* 5, nr.6(1953): 3-15.
- Morgunblaðið*. „Ástæða til að endurskoða lög um Hæstarétt.“ 27. apríl 2001.
- Morgunblaðið*. „Bréfaskipti forseta Alþingis og Hæstaréttar.“ 24. janúar 2001.
- Morgunblaðið*. „Skýrsla starfshóps um hvernig bregðast beri við dómi Hæstaréttar 19. desember 2000 í málinu nr. 125/2000.“ 11. janúar 2001.
- Morgunblaðið*. „Stjórnarandstæðingar gagnrýna svar forseta Hæstaréttar.“ 23. janúar 2001.
- Ragnar Aðalsteinsson. „Stjórnarskráin í gæslu Hæstaréttar.“ *Morgunblaðið*. 8. febrúar 2004.
- Sharp, Malcolm P. „The Classical American Doctrine of „the separations of powers“.“ *The university of Chicago Law Review* (1935): 385-436.
- Sigurður Líndal. „Innreið nútímans í íslenska lagagerð.“ Íslenska sögupingið. Ráðstefnurit II. Ritstjórar Guðmundur J. Guðmundsson, Einar K. Björnsson, 339-344. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands, Sagnfræðingafélag Íslands, 1997.
- Sigurður Líndal. *Um lög og lögræði. Grundvöllur laga-réttarheimildir*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2010.
- Steingrímur J. Sigfússon. *Almannatryggingar, 3. umræða. 2000-2001. Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/126/01/r23205603.shtml> (sótt 14. mars 2014).
- Steingrímur J. Sigfússon. *Almannatryggingar, 3. umræða. 2000-2001. Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/126/01/r23212007.shtml> (sótt 14. mars 2014).
- Stoker, Gerry. *Why Politics matters*. England: Palgrave Macmillan, 2006.
- Strøm, Kaare, og Torbjörn Bergman. „Parliamentary Democracies under Siege?“ í *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic*

- Europe*, ritstýrt af Torbjörn Bergman og Kaare Strøm (University of Michigan Press, 2011), 3-34.
- Strøm, Kaare. „Parliamentary Democracy and Delegation.“ Í *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ritstýrt af Kaare Strøm, Torbjörn Bergman og Wolfgang C. Müller, 55 – 106. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Sundquist, James L. „Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States.“ *Political Science Quarterly* 103, nr.4(1988): 613-635.
- Svanur Kristjánsson. „Brothætt lýðræði: Valdsmenn í sókn.“ *Skírnir* 186(2012): 303-337.
- Svanur Kristjánsson. „Ísland á leið til lýðræðis: Er Júdas jafningi Jesú? Hugmyndir þriggja fræðimanna um þjóðræði og valddreifingu gegn þingstjórn.“ *Saga* 45(2007): 93-128.
- Svanur Kristjánsson. „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldalok.“ *Lindæla*. Ritstjórar Garðar Gíslason, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Kvaran, Páll Hreinsson, Skúli Magnússon og Sverrir Kristjánsson, 575-588. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001.
- Svanur Kristjánsson. „Konunglega lýðveldið: Sveinn Björnsson ríkisstjóri Íslands 1941-1944.“ *Ritið* 3(2010): 189-218.
- Svanur Kristjánsson. „Varð þjóðþingið að þjófþingi? Lýðræðið og kvótakerfið 1983.“ *Skírnir* 185(2011): 261-291.
- Össur Skarphéðinsson, 3. umræða. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/01/r23215150.shtml> (sótt 14. mars 2014).