

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 8685/2015

Reykjavík, 19. október 2017

I

Ég vísa til kvörtunar yðar til umboðsmanns Alþingis frá 28. október 2015 sem lýtur að ágreiningi yðar við Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda um kostnað sem yður var gert að greiða vegna aðkeyptrar lögmannsaðstoðar við innheimtu sjóðsins á vangreiddum lífeyrисиðgjöldum vegna áráanna 2006, 2009, 2010 og 2011. Með bréfi 10. júní 2016 fór lögmaður yðar fram á endurgreiðslu á ofgreiddum innheimtukostnaði með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7193/2012. Sjóðurinn hafnaði kröfunni 20. júní 2016.

Hinn 1. september sl. var undirritaður settur í embætti umboðsmanns Alþingis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og hefur farið með mál þetta frá þeim tíma.

Af kvörtun yðar og gögnum málsins verður ráðið að ágreiningur í því lúti einkum að innheimtu Söfnunarsjóðsins á iðgjöldum í þeim tilvikum þegar enginn lífeyrissjóður er tilgreindur á framtölum eða skilagreinum launagreiðanda, sbr. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og þeirri hámarkspóknun sem sjóðnum var heimilt að leggja á, sbr. 8. gr. laga nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda. Umrædd atvik áttu sér stað áður en lög nr. 74/2014 tóku gildi en með þeim var 8. gr. laga nr. 155/1998 breytt á þá leið að kveðið var á um að kostnaður vegna innheimtu þriðja aðila skuli greiddur af þeim sem innheimtan beinist að.

II

Umboðsmaður Alþingis ritaði Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda bréf 17. febrúar og 12. apríl 2016 þar sem óskað var eftir gögnum málsins og að sjóðurinn veitti umboðsmanni upplýsingar um þann kostnað sem yður hefði verið gert að greiða og hvenær hann féll til. Svör bárust frá sjóðnum 20. febrúar og 14. apríl 2016. Þar kom fram að engar innheimtu- aðgerðir væru í gangi gagnvart yður og hefðu ekki verið um árábil. Mál yðar hefði verið fellt niður hjá sjóðnum. Þá lýsti sjóðurinn jafnframt þeirri afstöðu sinni að hann félli ekki undir starfssvið umboðsmanns Alþingis og vísaði í því sambandi til dóms Hæstaréttar frá 29. október 2015 í máli nr. 115/2015.

Af þessu tilefni ritaði umboðsmaður fjármála- og efnahagsráðuneytinu bréf 30. maí 2016 og óskaði annars vegar eftir áliti ráðuneytisins á framangreindri afstöðu Söfnunarsjóðsins um að sjóðurinn félli ekki undir starfssvið umboðsmanns Alþingis þar sem hann væri ekki stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. fyrrnefndan dóm Hæstaréttar. Hins vegar óskaði umboðsmaður eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvaða úrræði innan stjórnkerfisins stæðu sjóðfélögum til boða til að fá innheimtuathafnir sjóðsins endurskoðaðar, en þær væru liður í því lögbundna hlutverki sem honum væri fengið.

Í svarbréfi ráðuneytisins frá 16. ágúst 2016 kom fram að það væri mat þess með vísan til niðurstöðu í fyrrnefndum dómi Hæstaréttar, um að Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda væri ekki stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga, að reglur stjórnsýslulaga tækju ekki til sjóðsins og starfsemi hans félli því utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis eins og það væri skilgreint í lögum nr. 85/1997. Af niðurstöðu Hæstaréttar mætti ráða að líta bæri á sjóðinn sem einkaréttaraðila og að ákvarðanir sjóðstjórnar væru einkaréttarlegs eðlis og því ekki kærانlegar til ráðuneytisins enda ekki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 26. gr. stjórnsýslulaga. Að því er varðaði síðari spurningu umboðsmanns um endurskoðun á athöfnum sjóðsins kom m.a. fram í svarbréfinu að í grein 30.2. í samþykktum sjóðsins væri ákvæði um gerðardóm vildi sjóðfélagi ekki una úrskurði sjóðstjórnar, sbr. 33. gr. laga nr. 129/1997. Sjóðfélögum stæðu ekki til boða úrræði innan stjórnsýslunnar.

Fjármála- og efnahagsráðherra var ritað annað bréf 11. nóvember 2016 þar sem þess var m.a. óskað að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvort Söfnunarsjóðnum hefði verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga vegna þess innheimtuverkefnis sem honum væri falið með 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997. Með bréfi 7. desember 2016 lýsti ráðuneytið því mati sínu að enda þótt löggjafinn hafi talið æskilegt við setningu laga nr. 155/1998 að kveðið yrði sérstaklega á um að Söfnunarsjóðnum væri heimilt að taka þóknun við innheimtu hins lögbundna iðgjalds gæti það eitt og sér ekki leitt til þess að um væri að ræða ákvörðun sem sjóðurinn tæki í skjóli stjórnsýsluvalds og væri stjórnsýsluverkefni. Að því búnu og með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 115/2015 ítrekaði ráðuneytið afstöðu sína um að Söfnunarsjóðurinn væri ekki stjórnvald.

III

Eins og mál þetta liggur fyrir reynir á hvort kvörtun yðar falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Starfssvið umboðsmanns tekur einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Önnur starfsemi einkaaðila fellur hins vegar ekki undir starfssviðið eins og það er afmarkað í lögum.

Umboðsmaður Alþingis hefur litið svo á í störfum sínum að lífeyrissjóðir sem komið hefur verið á fót með lögum, þ.m.t. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda, væru hluti af stjórnsýslu ríkisins og því féllu tiltekin lögbundin verkefni þeirra undir starfssvið umboðsmanns, sbr. t.d. álit frá 30. júní 2008 í máli nr. 5018/2007 og frá 20. nóvember 2013 í máli nr. 7193/2012. Með dómi Hæstaréttar Íslands frá 29. október 2015 í máli nr. 115/2015 var því aftur á móti slegið föstu að Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda teldist ekki stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í dómnum kemur fram að þrátt fyrir að sjóðnum hafi verið komið á fót með lögum og að ráðherra skipi sjóðinn sambærilegar reglur og um aðra lífeyrissjóði. Þá sé hann hvorki rekinn fyrir almannafé né í stjórnsýslusambandi við stjórnvöld umfram það sem gildir um lífeyrissjóði almennt. Þá er í dómnum vísað til fyrri dóma réttarins í málum nr. 286/2007 og 352/2012, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar og Lífeyrisjóður starfsmanna ríkisins væru ekki stjórnvöld.

Í ljósi dóms Hæstaréttar í máli nr. 115/2015 eru ekki forsendur til að telja Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda stjórnvald sem falli af þeirri ástæðu undir starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að vegna þess réttarskipandi valds sem Hæstiréttur hefur í réttarkerfi okkar leggur umboðsmaður niðurstöður Hæstaréttar til grundvallar í úrlausnum sínum að því marki sem þær hafa fordæmisgildi. Eftir stendur þá hvort umræddar ákvarðanir Söfnunarsjóðsins falli undir starfssvið umboðsmanns á grundvelli 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, þ.e. hvort löggjafinn hafi með 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, sbr. 8. gr. laga nr. 155/1998, falið Söfnunarsjóðnum opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Hefur athugun mín á málinu einkum lotið að þessu atriði.

Við mat á því hvort ákvörðun teljist vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga verður að huga að þeim lagagrundvelli sem ákvörðunin byggist á og hvers eðlis og efnis ákvörðunin er. Almennt hefur verið litið svo á að stjórnvaldsákvæðanir séu teknar í skjóli opinbers valds. Þannig eru ákvarðanir sem teknar eru á einkaréttarlegum lagagrundvelli eða byggjast á samningssambandi almennt ekki stjórnvaldsákvæðanir jafnvel þótt þær séu teknar af stjórnvöldum. Innheimta krafna, þ. á m. á þeim kostnaði sem af henni hlýst, er í eðli sínu einkaréttarleg athöfn sem snýr að vernd kröfuréttinda. Slíkar ákvarðanir af hálfu stjórnvalds, sem ekki eru í beinum tengslum við lögbundið hlutverk þess, hafa verið taldar einkaréttarlegs eðlis og því ekki stjórnvaldsákvæðanir. Öðru máli kann hins vegar að gegna þegar innheimta krafna er grundvölluð á sérstöku hlutverki sem fengið hefur verið viðkomandi aðila með lögum.

Í því máli sem hér um ræðir synjaði Söfnunarsjóðurinn beiðni yðar um endurgreiðslu vegna áður innheimtra lífeyrисиðgjalda. Sú innheimta var grundvölluð á 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, sbr. 8. gr. laga nr. 155/1998. Í fyrrnefnda ákvæðinu segir m.a. að sé enginn lífeyrissjóður tilgreindur á framtölum eða skilagreinum launagreiðanda og lífeyrissjóða skuli senda yfirlitið til Söfnunarsjóðsins sem skuli þá innheimta iðgjaldið. Samkvæmt síðarnefnda ákvæðinu, eins og það hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 74/2014, var stjórn sjóðsins heimilt að innheimta þóknun allt að 4% af iðgjaldi vegna innheimtu iðgjalda sem sjóðnum bar að innheimta í samræmi við 6. gr. laga nr. 129/1997. Það greinir þessar ákvarðanir Söfnunarsjóðsins frá ákvörðunum annarra lífeyrissjóða um innheimtu að þær eru ekki teknar á grundvelli eða í tengslum við samningssamband sjóðfélaga og sjóðsins eða eftir atvikum aðildar á grundvelli kjarasamnings. Ákvarðanir þessar eru teknar einhliða af hálfu sjóðsins og byggjast á því fyrirkomulagi sem löggjafinn hefur komið á við innheimtu iðgjalda þeirra sem ekki velja sér lífeyrissjóð og í tengslum við lögbundna skylduaðild að slíkum sjóðum. Um meðferð þessa valds eiga því að einhverju leyti við sömu sjónarmið og liggja að baki hinum sérstöku réttaröryggisreglum sem mótast hafa um málsmeðferð við töku ákvarðana innan stjórnarsýslunnar og eru að hluta lögfestar í stjórnarsýslulögum.

Í 4. mgr. 6. gr. frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 129/1997 var upphaflega gert ráð fyrir að umrædd iðgjöld yrðu innheimt af innheimtumanni ríkissjóðs eða þeim sem ríkisskattstjóri fæli innheimtuna og að iðgjaldið að frádregnum kostnaði rynni til Söfnunarsjóðsins. Þá var í 5. mgr. 6. gr. frumvarpsins að finna ákvæði um málsmeðferð sem ríkisskattstjóri skyldi viðhafa við innheimtu iðgjalda á þessum grundvelli. Þar sagði að „[á]ður en til aðgerða skv. 4. mgr. er gripið skal ríkisskattstjóri gefa viðkomandi manni kost á að leiðrétta og gera grein fyrir iðgjaldsskilum. Jafnframt skal launamanni gefinn kostur á að upplýsa um aðild sína að lífeyrissjóði. Skal veittur þriggja mánaða frestur í þessu sambandi. Að þeim fresti liðnum skal ríkisskattstjóri úrskurða um iðgjaldsskyldu, þar með talið aðild og iðgjaldsfjárhæð. Tilkynna skal viðkomandi manni um niðurstöðuna.“ (Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 1711.) Við meðferð frumvarpsins á Alþingi varð niðurstaðan hins vegar sú að fela Söfnunarsjóðnum framangreinda innheimtu. Samhliða því var framangreint ákvæði um málsmeðferð við innheimtuna fellt niður. Af nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar þingsins og ræðu framsögumanns nefndarinnar verður ráðið að ætlunin hafi verið að færa innheimtu iðgjalda almennt til lífeyrissjóðanna og það hafi jafnframt átt við umdeilda innheimtu Söfnunarsjóðsins. Ekki verður séð að sérstaklega hafi verið vikið að ástæðum þess að málsmeðferðarákvæði frumvarpsins var fellt brott nema að því leyti að tilgangurinn með breytingum á 6. gr. var almennt sá að auðvelda eftirlit ríkisskattstjóra með greiðslu iðgjalda (Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 2278 og B-deild, bls. 2765). Ég tel að hér verði

ekki litið fram hjá því að með þeirri breytingu sem samkvæmt framansögðu var gerð á frumvarpi til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða í meðförum Alþingis var opinbert verkefni, sem stjórnvöld áttu að framkvæma í samræmi við sérstakt málsmeðferðarákvæði auk almennra reglna stjórnsýsluréttar sem gilt hefðu, fært til lífeyrissjóðs sem Hæstiréttur hefur nú staðfest að sé einkaaðili. Samhliða þessari breytingu var sérstakt ákvæði sem tryggja átti réttaröryggi þeirra sem innheimtan beindist að fellt niður.

Í þessu sambandi bendi ég á að samkvæmt lögmætisreglu stjórnsýsluréttar verða íþyngjandi byrðar almennt ekki lagðar á borgarana nema með stoð í lögum. Þar sem það er almennt íþyngjandi fyrir einkaaðila að fylgja reglum stjórnsýsluréttar í störfum sínum leiðir af lögmætisreglunni að lagaákvæði verða að vera nokkuð skýr um hvort fela eigi þeim opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Að öllu framangreindu virtu tel ég mig ekki hafa forsendur til að fullyrða að umdeildar ákvarðanir Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda í máli yðar teljist stjórnvaldsákvarðanir. Af þeim sökum, og með hliðsjón af stöðu sjóðsins sem einkaaðila í samræmi við dóm Hæstaréttar í máli nr. 115/2015, fellur umkvörtunarefni yðar ekki undir starfssvið umboðsmanns Alþingis, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

IV

Í ljósi niðurstöðu minnar hér að framan um að kvörtun yðar falli ekki undir starfssvið umboðsmanns brestur lagaskilyrði til að ég fjalli frekar um málið á grundvelli kvörtunarinnar. Það leiðir jafnframt af framangreindu að ég hef enga afstöðu tekið til lögmætis þeirrar innheimtu Söfnunarsjóðsins sem kvörtun yðar laut að. Kvörtunin hefur hins vegar orðið mér tilefni til að rita fjármála- og efnahagsráðherra meðfylgjandi bréf, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, þar sem ég vek athygli hans á málinu með það fyrir augum að tekin verði afstaða til þess hvort tilefni sé til að kveða í öllu falli skýrar á um það í lögum hvaða málsmeðferðarreglum Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda beri að fylgja við framkvæmd þess lögbundna verkefnis sem hér hefur verið til umfjöllunar.

Með vísan til framangreinds lýk ég athugun minni á kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Virðingarfyllst,



Þorgeir Ingi Njálsson