

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð (réttindaávinnsla og breytt framsetning).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson, Ingibjörgu Sigríðar Elíasdóttur, Öglu Smith og Hildi Sverrisdóttur Röed frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Þuríði Hörpu Sigurðardóttur, Sigríði Hönnu Ingólfssdóttur og Bergþór Heimi Þórðarson frá Öryrkjabandalagi Íslands, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Friðrik Jónsson og Ingvar Sverrisson frá Bandalagi háskólamanna og Unni Helgu Óttarsdóttur frá Þroskahjálpi.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Bandalagi háskólamanna, Þroskahjálpi, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Öryrkjabandalagi Íslands, Samtökum atvinnulífsins og Tryggingastofnun ríkisins. Þá bárust nefndinni minnisblað og vinnuskjöl frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Efni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lögð til breytt röðun á köflum og ákvæðum laga um almannatryggingar, nr. 100/2007. Endurröðunin felur m.a. í sér að sumum ákvæðum laganna er skipt upp í nokkur smærri ákvæði, kaflar eru færðir til, nýjum köflum er bætt við og öðrum er skipt upp. Þannig verði ákvæði um ellilífeyri í einum kafla og ákvæði um örorkulífeyri og tengdar greiðslur í öðrum kafla. Með frumvarpinu eru jafnframt lagðar til nokkrar efnislegar breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Breytingarnar varða aðallega réttindaávinnslu og ákvörðun réttinda umsækjenda um örorku- og endurhæfingarlífeyri á grundvelli tryggingatímabíla og ætlaðra tímabíla til framtíðar. Lagt er til sérstakt ákvæði um að bæta skuli við tryggingatímabilið tímabilinu frá því að örorkumat liggur fyrir og fram til ellilífeyrisaldurs, þ.e. svokölluðu framtíðartímabili eða ætluðu tímabili. Enn fremur eru lagðar til breytingar hvað varðar skilyrði fyrir rétti til örorkulífeyris og lagðar til ívilnandi sérreglur fyrir þá sem eru metnir til 75% örorku frá 18 ára aldri og fyrir þá sem þegar hafa áunnið sér réttindi samkvæmt lögunum en hafa búið erlendis tímabundið.

Umfjöllun málsins.

Breytt framsetning laga um almannatryggingar.

Í frumvarpinu eru lagðar til umfangsmiklar breytingar á framsetningu laga um almannatryggingar, en um er að ræða heildarendurröðun á köflum og lagaákvæðum með það að markmiði að gera lögina aðgengilegri, einfaldari og skýrari. Fyrir nefndinni var rætt um að löggin eru flókin og ógagnsæ, enda breytingar á lögunum tíðar, og hafa m.a. umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun benti á óskýr ákvæði þeirra eins og fjallað er um í greinargerð frumvarpsins. Meiri hluti nefndarinnar telur þessar breytingar mikilvægar og leggur áherslu á að lög séu ávallt skýr og aðgengileg þeim sem byggja rétt sinn á lögunum. Meiri hlutinn beinir

því til ráðuneytisins að hafa þessi sjónarmið að leiðarljósi við mögulegar lagabreytingar í tengslum við heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins sem nú stendur yfir.

Áhrif milliríkjasamninga á lög um almannatryggingar.

Fyrir nefndinni var rætt um meðferð mála fyrir stjórnvöldum og hættu á rangri túlkun laganna og framkvæmd þeirra ef þau eru óskýr. Bent var á að áhrif milliríkjasamninga á réttindi einstaklinga samkvæmt lögum um almannatryggingar væru óljós og fram komu sjónarmið þess efnis að alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins ættu ekki að skerða rétt einstaklinga samkvæmt lögum um almannatryggingar. Frumvarpinu er hins vegar ætlað að samræma framkvæmd laganna betur þeim skuldbindingum sem felast í gagnkvæmum milliríkjasamningum sem Ísland hefur gert.

Í 68. gr. laga um almannatryggingar, sbr. e-lið 12. gr. frumvarpsins, segir að ríkisstjórninni sé heimilt að semja við erlend ríki um gagnkvæm réttindi og skyldur samkvæmt lögum og ráðherra að semja við erlendar tryggingastofnanir í samningsríkjum um framkvæmd slíkra samninga. Í þeim má m.a. veita undanþágur frá ákvæðum laganna og heimila takmarkanir á beitingu þeirra. Í samningum má m.a. kveða á um að búsetu-, atvinnu- eða tryggingartímabil í öðru samningsríki skuli talin jafngilda búsetutíma á Íslandi. Enn fremur er heimilt að kveða þar á um rétt til bótagreiðslna við búsetu í öðru samningsríki, jafnræði við málsmeðferð, skörun bóta og hvaða löggjöf skuli beita. Þá segir að við framkvæmd laga um almannatryggingar skuli taka tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland er aðili að. Helstu gildandi milliríkjasamningar sem um ræðir eru almannatryggingareglugerðir og ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sbr. lög nr. 2/1993, og Norðurlandasamningurinn um almannatryggingar, sbr. lög nr. 119/2013, en samkvæmt Norðurlandasamningnum gilda m.a. almannatryggingareglugerðir EES-samningsins um alla þá sem falla undir samninginn og eru búsettir í norrænu landi.

Meiri hlutinn bendir á að markmið milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga er einkum að tryggja að áunnin réttindi tapist ekki við flutning milli samningsríkjanna. Sem dæmi má nefna að einstaklingar sem falla undir almannatryggingaákvæði EES-samningsins og flytjast til landsins geta nýtt sér áunnin tryggingatímabil frá öðru EES-ríki til að öðlast bótarétt hér, þótt lágmarksskilyrðum laganna sé ekki fullnægt. Í gagnkvæmum milliríkjasamningnum um almannatryggingar eru yfirleitt sérstök ákvæði um hvernig með skuli fara skarist greiðslur samningsríkjanna sem eru sömu tegundar eða af ólíkum toga. Gert er ráð fyrir að þegar milliríkjasamningar eigi við skuli fylgt ákvæðum þeirra þegar um greiðslur er að ræða frá tveimur eða fleiri ríkjum. Lög samningsríkja eru hins vegar ekki samræmd heldur gilda lög hvers ríkis um réttindaávinnslu og skilyrði fyrir greiðslum. Í frumvarpinu er skert á tilvísunum til ákvæða um milliríkjasamninga í lögum um almannatryggingar þegar við á og þannig undirstrikað að ákvæði slíkra samninga geta haft áhrif á réttindi einstaklinga, sbr. m.a. 3. gr. frumvarpsins og a-, g-, i- og o-liði 7. gr. frumvarpsins. Í b-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um samspil greiðslna í sérstöku ákvæði og þar er í nýrri 4. mgr. lagt til að sérstaklega verði tekið fram að hafi gagnkvæmur milliríkjasamningur verið gerður við ríkið sem greiði bæturnar fari um samspil bóta frá tveimur ríkjum eða fleiri eftir nánari ákvæðum samningsins.

Meiri hlutinn undirstrikar að þegar til greina kemur að taka ákvörðun um réttindi eða skyldur einstaklinga á grundvelli laga um almannatryggingar gilda þau lög auk stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sem mæla m.a. fyrir um að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti, sbr. 1. mgr. 11. gr. Þá gildi að jafnaði almennar ólögfestar réttarreglur stjórnsýsluréttar um jafnræði við alla meðferð mála. Milliríkjasamningar

sem íslenska ríkið hefur gert geta hins vegar haft áhrif á framkvæmd laga um almannatryggingar og niðurstöðu í máli eftir því sem við á. Fyrir nefndinni var bent á að um getur verið að ræða flókin úrlausnarefni á grundvelli reglnanna, t.d. eru ekki samræmdar reglur milli ríkja um mat á örorku, heldur er hún metin á grundvelli landslaga hvers ríkis fyrir sig. Þá kom fram að EES-regluverkið tekur breytingum reglulega, auk þess sem samningsríki geta gert breytingar á sínum lögum, og einstaklingar geta verið í ólíkri stöðu að því er varðar ríkisborgararétt, búseturíki o.fl. sem hefur áhrif á niðurstöðu einstakra mála. Fram kom að mikilvægt er að lög um almannatryggingar standi ekki framfylgd þessara milliríkjasamninga í vegi í ljósi markmiða þeirra. Meiri hlutinn bendir á að með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á skyldum íslenska ríkisins til að framfylgja samningunum heldur er verið að auka skýrleika laganna. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að það sé gert þar sem fólksflutningar milli landa hafa aukist og lögin ættu að vera eins skýr og kostur er á.

Ívilnandi breytingar á skilyrðum fyrir rétti til örorkulífeyris.

Við meðferð málsins í nefndinni var rætt um stöðu ungra einstaklinga sem sækja um rétt til örorkulífeyris og gagnrýni á að ný sérregla frumvarpsins sem á að vera til hagsbóta fyrir unga einstaklinga, muni ekki gagnast öllum ungum öryrkjum.

Í i-lið 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum 18. gr. gildandi laga um örorkulífeyri. Lagt er til að meginreglan verði sú að umsækjandi hafi verið tryggður samkvæmt lögnum a.m.k. þrjú síðustu árin, sbr. a-lið 1. mgr., og miða skuli við það tímamark þegar örorka einstaklings er metin a.m.k. 75%. Tekið er fram að tímabilið skuli vera samfelld til þess að skýrt sé að verði hlé á búsetu teljist skilyrðinu um samfellda þriggja ára búsetu ekki fullnægt. Í b-lið 1. mgr. eru aftur á móti lagt til nýtt ívilnandi ákvæði frá meginreglu a-liðar ákvæðisins. Lögð er til sérregla fyrir unga einstaklinga sem eru tryggðir hér á landi við 18 ára aldur og að þeir sem voru þegar tryggðir hér á landi samkvæmt lögnum við 18 ára aldur og metnir eru til a.m.k. 75% örorku frá 18 ára aldri öðlist rétt til örorkulífeyris. Í c-lið eru lagðar til sérreglur fyrir þá sem hafa áður verið tryggðir samkvæmt lögnum, þ.e. lagt er til að þeir öðlist rétt til örorkulífeyris hafi þeir verið tryggðir samkvæmt lögnum hér á landi í samfelld 12 mánuði áður en örorka þeirra var metin a.m.k. 75%. Á það við um einstaklinga sem áður hafa annaðhvort verið tryggðir hér á landi í a.m.k. 20 ár eftir 16 ára aldur eða að lágmarki fimm ár eftir 16 ára aldur enda hafi þá búseta erlendis eftir 16 ára aldur ekki staðið lengur en í fimm ár.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að mörg börn flytja erlendis fyrir 18 ára aldur samkvæmt ákvörðun foreldra sinna. Ákvæðið geri hins vegar ráð fyrir því að t.d. fötluð ungmenni verði að hafa flutt til Íslands áður en 18 ára aldri er náð til að njóta tryggingaverndar samkvæmt ákvæðinu. Fram kom gagnrýni þess efnis að ákvæðið væri ekki til hagsbóta fyrir alla unga öryrkja þar sem þessi hópur ungmenna geti ekki auðveldlega flutt aftur til landsins eftir að hafa náð 18 ára aldri og fái ekki örorkumat.

Meiri hlutinn bendir á að ákvæði b-liðar 1. mgr. tekur til einstaklinga sem hafa verið tryggðir hér á landi við 18 ára aldur og metnir til a.m.k. 75% örorku frá 18 ára aldri. Einstaklingar sem falla undir ákvæðið þurfa því ekki að fullnægja skilyrði a-liðar ákvæðisins um samfellda þriggja ára tryggingavernd samkvæmt lögnum eftir 18 ára aldur til að öðlast rétt til lífeyris hér á landi og því er um ívilnandi reglu að ræða. Viðmiðið um 18 ára aldur er nauðsynlegt því einstaklingar geta ekki fengið örorkumat fyrr en við 18 ára aldur. Þá er í c-lið 1. mgr. lagt til að stytta biðtíma vegna svokallaðra geymdra réttinda en sanngirnissjónarmið liggja þar að baki, þ.e. að t.d. einstaklingar sem hafa búið hér á landi í langan tíma og áunnið sér réttindi samkvæmt lögnum geti virkjað réttindi sín á ný við endurkomu til

landsins. Fyrir nefndinni kom fram að almennt sé ekki vikið frá meginreglunni um þriggja ára tryggingavernd en í þessum reglum felst rýmkun hvað varðar skilyrði fyrir rétti til örorkulífeyris. Meiri hlutinn telur það til bóta og leggur áherslu á að um er að ræða ívilnandi ákvæði fyrir unga einstaklinga sem sækja um rétt til örorkulífeyris og þá sem hafa búið hér lengi eða dvelja erlendis í skamman tíma og flytja aftur til landsins.

Breytingartillögur.

Í 21. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2023. Þar sem það tímamark er liðið er nauðsynlegt að breyta ákvæðinu og leggur meiri hlutinn því til að lögin öðlist þegar gildi. Þá er lögð til breyting á orðalagi a-liðar 5. gr. frumvarpsins sem er ætlað að skýra betur heimildir úrskurðarnefndar velferðarmála til að taka mál til úrskurðar.

Meiri hlutinn leggur jafnframt til breytingu á fjárhæðum í frumvarpinu til samræmis við hækkanir í reglugerð um fjárhæðir bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar fyrir árið 2023, nr. 1438/2022.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á 2. mgr. d-liðar 12. gr. frumvarpsins sem fjallar um að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að frá bótum, sem einstaklingur á rétt á hér á landi, dragist bætur sem hann fær samkvæmt erlendri löggjöf fyrir sama tímabil. Til að auka skýrleika er lagt til að reglan gildi um bætur sömu tegundar, enda óeðlilegt að örorkulífeyrir skerðist t.d. vegna barnalífeyrisgreiðslna erlendis frá. Þá leggur meiri hlutinn til að 12. gr. laga um félagslega aðstoð falli brott. Ákvæðið fjallar um kostnað vegna þjónustu dagvistar samkvæmt lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, en þar sem kveðið er á um greiðsluþátttöku þeirra sem njóta dagdvalar í 19. gr. laga um málefni aldraðra er ekki lengur þörf á ákvæðinu. Loks eru lagðar til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem eru tæknilegs eðlis og þarfnast ekki skýringa.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Efnismálgrein a-liðar 5. gr. orðist svo:

Úrskurðarnefnd velferðarmála kveður upp úrskurði um ágreiningsefni vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laga þessara.

2. Við 7. gr.

- a. Á eftir orðinu „lögskrá“ í 2. mgr. b-liðar komi: á.
 - b. Í stað fjárhæðanna „3.439.428 kr.“ í 1. másl. og „1.719.720 kr.“ í 2. másl. f-liðar komi: 3.693.948 kr.; og: 1.846.980 kr.
 - c. Í stað fjárhæðarinnar „650.520 kr.“ í 1. másl. 1. mgr. k-liðar komi: 698.664 kr.
 - d. Í stað hlutfallstölunnar „11%“ í 2. másl. 1. mgr. k-liðar komi: 9%.
 - e. Í stað fjárhæðarinnar „480.900 kr.“ í 1. másl. 1. mgr. l-liðar komi: 516.492 kr.
 - f. Í stað fjárhæðarinnar „2.083.176 kr.“ í 1. másl. 2. mgr. m-liðar komi: 2.237.328 kr.
 - g. Í stað fjárhæðanna „1.032.468 kr.“ í 1. másl. 3. mgr. og „4.179 kr.“ í 4. mgr. x-liðar komi: 1.108.872 kr.; og: 4.488 kr.
 - h. Í stað fjárhæðarinnar „476.352 kr.“ í 6. mgr. z-liðar komi: 511.608 kr.
3. Á eftir orðunum „dragist bætur“ í 2. mgr. d-liðar 12. gr. komi: sömu tegundar.
 4. Í stað orðanna „15.–17.“ í 13. gr. komi: 15., 17.
 5. Í stað fjárhæðarinnar „650.520 kr.“ í 1. másl. b-liðar 16. gr. komi: 698.664 kr.
 6. Í stað hlutfallstölunnar „11%“ í 2. másl. b-liðar 16. gr. komi: 9%.

7. Í stað fjárhæðanna „869.124 kr.“ í a-lið og „704.136 kr.“ í b-lið 17. gr. komi: 933.444 kr.; og: 756.240 kr.
8. Á eftir 18. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
12. gr. laganna fellur brott.
9. 19. gr. orðist svo:
13. gr. laganna orðast svo:
Ef greiðsla samkvæmt lögum þessum er grundvölluð á tekjum umsækjanda eða greiðsluþega skulu þær ákveðnar skv. 22. og 30. gr. laga um almannatryggingar. Einnig skal beita IV. kafla A, V. og VI. kafla laga um almannatryggingar við framkvæmd laga þessara.
10. 21. gr. orðist svo:
Lög þessi öðlast þegar gildi.
11. Við 22. gr. bætist þrír nýir töluliðir, svohljóðandi:
 3. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003*: Í stað tilvísananna „20. gr. laga um almannatryggingar“ þrívægis í 2. tölul. A-liðar 7. gr. laganna kemur: 40. gr. laga um almannatryggingar.
 4. *Lög um bifreiðagjald, nr. 39/1988*: Í stað tilvísunarinnar „8. mgr. 48. gr. laga um almannatryggingar“ í 2. másl. a-liðar 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: 38. gr. laga um almannatryggingar.
 5. *Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995*: Í stað tilvísunarinnar „III. kafla laga um almannatryggingar“ í 1. mgr. 25. gr. laganna kemur: III. og IV. kafla laga um almannatryggingar.

Alþingi, 6. febrúar 2023.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
form.

Jódís Skúladóttir
frsm.

Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir.

Guðrún Hafsteinsdóttir.

Óli Björn Kárasón.