

Til: Allsherjarnefndar Alþingis (lagt fram á fundi 19/4 '93)
Alþingi

Frá: Arnljóti Björnssyni, prófessor.

Erindi nr. Þ 116 / 1422

komudagur 19/4 1993

NOKKRAR ATHUGASEMDIR VIÐ UMSÖGN BJÖRNS ÖNUNDARSONAR
TRYGGINGAYFIRLÆKNIS O.FL. FRÁ 24. APRÍL 1992,
UM FRV. TIL SKAÐABÓTALAGA

Inngangur

Áður en vikið er að einstökum atriðum í umsögninni, sem dagsett er 24. apríl 1992, skal sagt stuttlega frá því hvernig örorkumati er háttað hér á landi. Til einföldunar er hér aðeins fjallað um mat á varanlegri örorku.

A. Örorkumat almannatrygginga er tvenns konar.

Annars vegar er mat á örorku vegna lífeyristryggingar skv. 12. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar. Eftir þeirri grein er það m.a. skilyrði fyrir rétti bótaþega til örorkulífeyris, að þeir séu "öryrkjar til langframa á svo háu stigi, að þeir eru ekki færir um að vinna sér inn 1/4 þess, er andlega og líkamlega heilir menn eru vanir að vinna sér inn í því sama héraði við störf, sem hæfa líkamskröftum þeirra og verkunnáttu og sanngjarnt er að ætlast til af þeim, með hliðsjón af uppeldi og undanfarandi starfa." Í þessu felst að beita skal fjárhagslegu (félagslegu) örorkumati, þ.e. að meta skal örorku eftir sömu meginjónarmiðum og fara skal eftir við mat á varanlegri örorku skv. 5. gr. frumvarpsins. Örorka eftir framangreindu (75% eða meiri) veitir rétt til 100% örorkulífeyris frá Tryggingastofnun ríkisins. Eftir 3. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 er heimilt að veita örorkustyrk til manna, sem skortir a.m.k. helming (50%) starfsorku. Er örorka þá að öðru leyti metin eftir fyrrnefndri reglu 12. gr. laga nr. 67/1971.

Hins vegar er mat á örorku vegna slysatryggingar skv. IV. kafla laga nr. 67/1971. Engar reglur eru í lögum um hvernig örorkumat slysatryggingar almannatrygginga skuli fara fram eða hver sjónarmið skuli leggja til grundvallar mati. Í framkvæmd er þetta mat efnislega hið sama eða lítt frábrugðið örorkumötum, sem nú eru notuð við ákvörðun bóta í skaðabótamálum. Þetta mat er oft nefnt "læknisfræðilegt" örorkumat. Í frumvarpinu er lagt til grundvallar að bætur fyrir varanlegan miska verði í meginatriðum ákveðnar eftir slíku mati.

B. Örorkumat í skaðabótamálum. Um það má vísa til kafla 4.1 í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Eitt helsta nýmæli frumvarpsins er að nota ekki "læknisfræðilegt" örorkumat við mat á varanlegum fjárhagslegum áhrifum á haug tjónbola.

C. Örorkumat samkvæmt slysatryggingarskilmálum váttryggingafélaga eða lögum eða reglugerðum lífeyrissjóða fer eftir reglum, sem fram koma í váttryggingarsamningi eða reglugerðum. Er ástæðulaust að ræða þær reglur hér.

D. Hverjir meta örorku?

Nú eru hvorki í réttarfarslögum né öðrum lögum ákvæði um hverjir skuli meta örorku. Mjög mörg, ef ekki flest örorkumöt,

sem nú er stuðst við í skaðabótamálum, eru gerð af læknum Tryggingastofnunar ríkisins, m.a. tryggingayfirlækni, en hann er aðallæknir stofnunarinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 67/1971. Örorikumat, sem tryggingalæknir gerir í starfi sínu hjá Tryggingastofnun ríkisins, er ekki ætlað til notkunar fyrir aðra en stofnunina. Tryggingayfirlæknir og í einhverjum mæli aðrir læknar stofnunarinnar hafa hins vegar um áratuga skeið selt aðilum skaðabótamála, lögmönnum og váttryggingafélögum örorikumöt vegna manna, sem læknarnir hafa haft til meðferðar í starfi sínu fyrir slysatryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins. Fáeinir læknar aðrir en læknar Tryggingastofnunar ríkisins gera örorikumöt, sem notuð eru við ákvörðun skaðabóta fyrir líkamstjón.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að mat á öroruku í skaðabótamálum verði almennt í höndum eins aðila, þ.e. örorukunefndar, sjá 10. gr., sbr. nánar athugasemdir við 25. lið hér á eftir. Sú skipan hefur m.a. þann kost, að ætla verður að fulls samræmis verði gætt í mati á öroruku.

Athugasemdir við einstök atriði

Hér á eftir verða tekin upp efnislega nokkur atriði í ofangreindri umsögn (tölusett og inndregin), en á eftir hverju atriði fara athugasemdir undirritaðs.

1. Hér eru aðstæður til mats á vinnufærni manna og möguleikum þeirra til að útvega sér vinnu allt aðrir [sic], en t.d. í Danmörku og Svíþjóð. Í frv. er að mestu stuðst við danskt "lagafrumvarp" [á að vera lög]. ... Hér á landi eru forsendur allt aðrar. (Umsögn BÖ, bls. 1.)

Aðstæður til mats á vinnufærni eru vafalaust á ýmsan hátt betri í öðrum norrænum löndum. Reglum frumvarpsins er ætlað að samræma í aðalatriðum íslenskar reglur öðrum norrænum reglum, m.a. um mat á varanlegri öroruku og mat á varanlegum miska ("læknisfræðilegri öroruku"). Óhjákvæmilegt er að Íslendingar noti sér fjölbreytta reynslu, sem stærri þjóðir hafa á þessu sviði, eftir því sem við á. Kemur reyndar fram í lok umsagnar BÖ, að íslenskir læknar saki í örorukumálum einkum fyrirmyndir til annarra Norðurlanda. Gera verður ráð fyrir að töflur um miskastig, sbr. 10. gr. frumvarpsins, verði að mestu sniðnar eftir norrænum töflum, sem notaðar hafa verið eftir að norrænu skaðabótalögin tóku gildi. Íslendingar hafa enga þá líkamlegu sérstöðu, sem stendur í vegi fyrir að þetta sé gert. Samkvæmt frumvarpinu verður mat á varanlegri öroruku ekki hreint læknisfræðilegt mat heldur skal reynt að meta til örorukustigs þau áhrif, sem líkamsmeiðsli eða geðrænt tjón hefur á hæfi tjónpola til að afla vinnutekna, sbr. það sem áður segir og kafla 4.1 og 4.2 í almennum athugasemdum með frumvarpinu.

2. Virðist sem þetta nýja frumvarp sé á skjön við þær reglur, sem gilt hafa og jafnvel stangast á við ákvæði íslensku almannatryggingalaganna. (Umsögn BÖ, bls. 1.)

Með frumvarpinu er stefnt að miklum breytingum á réttarreglum um ákvörðun bóta fyrir líkamstjón. Er frumvarpið því að sjálfsögðu "á skjön" við ýmsar reglur, sem nú gilda.

Frumvarpið tekur aðeins til bóta, sem ákveða skal eftir reglum skaðabótaréttar, þ.e. þegar einhver ber skaðabótaábyrgð að lögum.

Samkvæmt frumvarpinu skal felld niður 59. gr. laga nr. 67/1971. Varðar hún endurkröfurétt Tryggingastofnunar ríkisins. Annars varðar frumvarpið ekki almannatryggingalög að neinu leyti, enda tekur frumvarpið alls ekki til ákvæða um Tryggingastofnun ríkisins heldur gerólíkra réttarreglna (þ.e. skaðabótareglna), sem eru um flest frábrugðnar reglum um félagslegan rétt á hendur almannatryggingakerfinu.

3. Í frumvarpinu eru notuð hugtök, jafnvel læknisfræðileg, sem hvergi, eða mjög illa eru skilgreind. (Umsögn BÖ, bls. 1.)

Engin sérstök læknisfræðileg hugtök eru notuð í ákvæðum frumvarpsins. Við samningu frumvarpsins var vitanlega reynt að skrifa það á máli, sem hæfir lagatexta. Frumvarpið varðar víðtækt og í ýmsum atriðum flókið lögfræðilegt efni. Eins og við er að búast er þar að finna lagamál, þar á meðal ýmis lögfræðileg hugtök, sem skýrð eru í greinargerð eftir því sem þurfa þykir. Mörg lögfræðileg hugtök í frumvarpinu eru fastmótuð í íslenskri lögfræði og þarf því ekki að skýra þau sérstaklega.

Í umsögninni eru nefnd dæmi um hugtök, sem ekki eru skilgreind. Dæmin varða ýmist hugtök, er ekki þurfa skilgreiningar við, t.d. að "vera rúmfastur", eða skýrð eru í greinargerð, svo sem "fjárhagsleg örorka" og "orkuskerðingarstig" ("miskastig" samkvæmt nýrri gerð frumvarpsins).

4. Ljóst er, að ef þetta frumvarp verður að lögum kemur það til með að valda misræmi á þeim vinnubrögðum [sic], sem þá verða höfð frammi hjá örorkunefnd og hjá T.R. sbr. 29. gr. laga um almannatryggingar. (Umsögn BÖ, bls. 2.)

Með frumvarpinu er stefnt að nýjum vinnubrögðum í skaðabótamálum. Í frumvarpinu er að sjálfsögðu ekki tekin nein afstaða til matsreglna laga um almannatryggingar. Frumvarpið haggar því ekki að neinu leyti reglum um örorkumöt á sviði almannatrygginga.

5. Hér þarf að skilgreina, hvað við er átt með fjártjóni, sjúkrakostnaði, varanlegum afleiðingum, meini, varanlegum missi eða skerðingu á getu til að afla vinnutekna og þjáningarbótum. (Umsögn BÖ, bls. 2.)

Í athugasemdum með frumvarpinu er gerð grein fyrir "sjúkrakostnaði", "meini" ("varanlegum miska" samkvæmt nýrri gerð frumvarpsins) og "varanlegum missi eða skerðingu á getu til að afla vinnutekna". "Varanlegar afleiðingar" er venjulegt íslenskt mál. Hugtökin "fjártjón" og "þjáningabætur" eru alþekkt í lögfræði og þarf ekki að fara fleiri orðum um þau en gert er í athugasemdum við frumvarpið.

6. Verðmæti til [sic] vinnu við heimilisstörf skal lagt að jöfnu við launatekjur, án þess að nokkuð sé fjallað um, hvernig meta eigi slík [sic] verðmæti. Á að meta störf heimavinnandi húsmóður til jafns við fulla vinnu á almennum vinnumarkaði? (Umsögn BÖ, bls. 2.)

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins felst jafnréttisregla, sem ætlað er að tryggja að vinna við heimilisstörf sé ekki minna metin en launuð störf utan heimilis. Dæmi: Húsmóðir (gift eða í óvígðri sambúð) er í 50% starfi utan heimilis, en vinnur að öðru leyti heimilisstörf í þágu maka síns og barna. Ef hún verður varanlegur öryrki vegna slyss myndi tjón hennar vegna missis getu til að nýta 50% vinnutíma síns til heimilisstarfa vera lagt að jöfnu við vinnutap utan heimilis. Bætur til þessa tjónþola myndu með öðrum orðum ekki vera lægri vegna heimilisstarfa en starfa utan heimilis.

7. Hvenær eru greiðslur frá [vá]tryggingafélögunum "raunveruleg skaðabót" og hvenær ekki? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

Hugtakið "raunveruleg skaðabót" hefur fasta merkingu í lögfræði, sbr. 3. málsl. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 20/1954 um váttryggingarsamninga. Að hugtakinu er vikið í athugasemdum við 2., 17. og 22. gr. frumvarpsins.

8. Hvernig og hver á að meta hvenær viðkomandi er "rúmfastur"? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

Við mat á þessu verður vitanlega að styðjast við læknisvottorð og önnur sönnunargögn. Ef ekki er unnt að leysa ágreining um þetta verður dómari að skera úr.

9. Hvenær stendur þannig á, að rétt sé að greiða þjáningarbætur, þótt tjónþoli sé ekki veikur? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

T.d. þegar tjónþoli hefur tímabundin óþægindi eftir að lækni meðferð er lokið og hann er orðinn vinnufær. Að þessu er vikið í athugasemdum við 3. gr.

10. Skilgreina þarf hugtökin: "afleiðingar tjóns út frá læknisfræðilegu sjónarmiði", "erfiðleika sem það veldur í lífi tjónþola", "stig sem orkuskerðing" og "orkuskerðingu". (Umsögn BÖ, bls. 3.)

"Orkuskerðing" verður "varanlegur miski" samkvæmt nýrri gerð frumvarpsins og orkuskerðingarstig verður miskastig. Hugtök þessi eru rækilega skýrð í greinargerðum beggja gerða frumvarpsins. Merking annarra orða er augljós, a.m.k. þeim, sem lesa frumvarpið og greinargerð (athugasemdir) með því.

11. Þegar orkuskerðing er alger (100%) skulu bætur vera 4.000.000 [kr.]. Hvaðan er þessi tala fengin og við hvað er miðað? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

Fjárhæð þessi var ákveðin með hliðsjón af verðlagi hér á landi og íslenskri dómvenju. Var sérstaklega litið til þess, að bætur fyrir varanlegan miska þurfa almennt að vera hærri en nú er vegna þess að þeim er ætlað að taka að nokkru við hlutverki bóta fyrir "læknisfræðilega" örorku eins og þær eru eftir núgildandi reglum. Einnig var haft í huga, að tryggja þarf þeim

tjónþolum, sem vinna heimilisstörf hærri bætur en þeir fá eftir reglum, sem nú er farið eftir, en eftir 8. gr. frumvarpsins hefur 4.000.000 kr. markið áhrif á ákvörðun örorkubóta til heimavinnandi fólks. Samsvarandi fjárhæð eftir reglum dönsku skaðabótalaganna er miklu lægri (278.500 da. kr. eða 2.701.450 ísl. kr. miðað við gengi 9,7).

12. Hvenær stendur svo sérstaklega á, að ákveða beri hærri upphæð en 4.000.000 [kr.]? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

Um þetta vísast til athugasemda við 4. gr. frumvarpsins. Við lestur lagaákvæða verður að hafa í huga að sum atriði eru svo vaxin, að óhjákvæmilegt er að í lögum sé svigrúm til mats á atriðum, sem löggjafinn getur ekki séð fyrir.

13. Hvers vegna skal ekki greiða bætur, þegar orkuskerðing er metin minni en 5%. Hvað þýðir hér orðið orkuskerðing? Hver á að meta orkuskerðinguna og á hvaða forsendum? Hver er hinn raunverulegi munur á "læknisfræðilegri örorku" og "fjárhagslegri örorku"? (Umsögn BÖ, bls. 3.)

Svör fást við þessum spurningum við lestur athugasemda við lagafrumvarpið. Um efni það, sem kemur á bls. 3 í framhaldi af spurningunum má og vísa til athugasemda við frumvarpið, bæði almennra og athugasemda við einstakar greinar.

14. Hugtakið "varanleg örorka" er hér ekki skilgreint á fullnægjandi hátt. (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Skýringar á hugtakinu eru í athugasemdum við 5. gr., sbr. og kafla 4.1 og 4.2 í almennum athugasemdum.

15. Í frumvarpinu er kveðið á um að "þegar tjón vegna örorku er metið skal líta til þeirra kosta, sem tjónþoli á til að afla sér tekna með vinnu, sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við". Þetta ákvæði brýtur algjörlega í bága við þær vinnureglur, sem gilt hafa hér á landi ... Hingað til hefur varanleg örorka e.[ftir] slys verið metin með hreinu læknisfræðilegu mati og ekki verið tekið tillit til starfa viðkomandi. (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Tilgangur frumvarpsins er að breyta reglum, sem nú er farið eftir í skaðabótamálum. Á hinn bóginn raska reglur þess ekki að neinu leyti bótarétti manna eftir almannatryggingakerfinu. Um örorkumót almannatrygginga vísast til þess, sem segir hér í upphafi. Þar kemur m.a. fram að mat samkvæmt 12. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar er ekki "hreint læknisfræðilegt" heldur er það náskyldt fjárhagslegu (félagslegu) örorkumati, sem beita skal samkvæmt frumvarpinu.

16. Þannig er bæði um mismun í örorkustigi og löggjöf að ræða hvað varðar hið opinbera (T.R.) og þetta frumvarp. (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Sú meginregla gildir hér á landi og annars staðar, að þeim, sem er bótaskyldur eftir skaðabótareglum, ber að greiða tjónþola

fullar bætur fyrir orðið tjón. Tjónið er metið þannig, að stefnt er að því að gera tjónþola eins settan fjárhagslega og hann hefði orðið, ef tjón hefði ekki borið að höndum. Sú regla gildir ekki samkvæmt íslenskum eða erlendum lögum um félagslegar tryggingar. Skaðabótareglur eru um þetta og fjölmargt annað frábrugðnar reglur félagslega bótakerfisins, enda er hlutverk þess að verulegu leyti annað. Hér skal aðeins nefnt, að skaðabótareglur veita rétt til miskabóta fyrir líkamstjón en ekki reglur laga um almannatryggingar. Vegna ólíks hlutverks þessara tveggja reglukerfa er alls ekki stefnt að því með frumvarpinu að steypa skaðabótareglur í sama mót og reglur um félagsleg réttindi.

17. Hver á að meta örorkuna? (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Það kemur skýrt fram í frumvarpinu.

18. Hvers vegna er ekki miðað við hærri árslaun en 4.500.000 [kr.]? (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Sjá kafla 4.2 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

19. Hvers vegna eru árslaun ekki miðuð við helmingi hærri upphæð en greidd er vegna 100% varanlegs meins, eins og í danska frumvarpinu [sic]? (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Í spurningunni er átt við 4.500.000 kr. hámark samkvæmt 3. mgr. 7. gr. Það er hámark árslauna, sem miða skal við þegar örorkubætur eru ákveðnar eftir 5.-7. gr. frumvarpsins. Hámark þetta á ekki við þegar bætur eru ákveðnar til heimavinnandi fólks og annarra þeirra, er 8. gr. tekur til.

Hér má minna á, að hámark bóta vegna varanlegs miska (meins) samkvæmt 4. gr. frumvarpsins hefur ekki einungis áhrif á fjárhæð örorkubóta samkvæmt 8. gr., heldur einnig fjárhæð miskabóta, sbr. athugasemdir við 11. spurningu hér að framan.

Tekið skal fram, að það er ekki rétt, að í dönsku lögunum sé hámark árslauna, sbr. 3. mgr. 7. gr., miðað við helmingi hærri fjárhæð en greidd er vegna 100% varanlegs meins.

20. Hver á að meta hvenær "óvenjulegar aðstæður" eru fyrir hendi og á hvaða forsendum? (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Ef samkomulag næst ekki um hvernig beita skuli ákvæðum 2. mgr. 7. gr., þegar ákveða skal bótafjárhæð, er endanlegt mat að sjálfsögðu hjá dómstólunum, eins og alltaf, þegar ágreiningur er um skýringu á lögum. Um forsendur sjá athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins.

21. Hvað er átt við með orkuskerðingarstigi? (Umsögn BÖ, bls. 4.)

Hér er í annað eða þriðja sinn í umsögninni óskað skýringa á hugtakinu orkuskerðingarstigi (miskastigi eftir nýrri gerð frumvarpsins). Svar er að finna í frumvarpinu, sbr. athugasemdir við 10. spurningu hér að framan.

22. Á hverju byggjast uppgefnu hundraðstölurnar í þeim dæmum,

sem gefin eru í skýringum með frumvarpinu? Er þar átt við hundraðshluta af starfsemi líkamshluta, t.d. handleggis eða handar eða alls líkamans? (Umsögn BÖ, bls. 4-5.)

Svör er að finna í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins.

23. Hér er alvarlega vegið að þeim, sem eru orðnir eldri en 56 ára án raunhæfrar ástæðu [sic]. Markmiðið virðist að spara [vá]tryggingafélögunum fé. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Í nýrri gerð frumvarpsins er breytt reglum 9. gr. Samkvæmt 9. gr., eins og hún er nú, lækka örorkubætur eftir ákveðinni þrepaskiptingu eftir því sem tjónþoli er eldri, sjá nánar athugasemdir við 9. gr. Breyting þessi er til kominn vegna þess að gagnrýnt var, að aldur tjónþola hefði engin áhrif á fjárhæð bóta nema hann væri orðinn 56 ára þegar tjón varð. Sá, sem samdi umsögn þá, sem hér um ræðir, virðist telja eðlilegt að menn, sem eru komnir nálægt eða hafa jafnvel náð eftirlaunaaldri, fái jafnháar bætur fyrir varanlega örorku og yngri menn, þar á meðal þeir, sem eiga alla eða nær alla starfsævina framundan.

Ekki er unnt að fullyrða, að heildarbætur úr hendi þeirra, sem skaðabótaskyldir eru vegna tjóns af varanlegri örorku verði lægri en nú er vegna ákvæða 9. gr. eldri eða yngri gerðar frumvarpsins. Ekki verður heldur neitt fullyrt um, að slíkar bætur verði í heild hærri en eftir núgildandi reglum. Jafnvel þótt ljóst væri, að heildarbætur hækki eða lækki vegna fyrirhugaðra breytinga á 9. gr., væri rangt að draga þá ályktun, að breytingarnar myndu auka hagnað váttryggingafélaga eða spara þeim fé. Hér verður að hafa í huga eftirfarandi: Eins og öllum, sem lesið hafa frumvarpið, ætti að vera ljóst, eiga reglur þess við um alla þá, sem bera skaðabótaábyrgð eftir reglum íslensks skaðabótaréttar. Margir hinna skaðabótaskyldu, einkum þó eigendur bifreiða og atvinnurekendur, hafa ábyrgðartryggingu, sem tekur að einhverju eða öllu leyti til bótagreiðslna, er þeir þurfa að greiða fyrir líkamstjón, sem þeir bera skaðabótaábyrgð á. Breytingar á reglum skaðabótaréttur hafa því þegar til lengdar lætur áhrif á heildarbótagreiðslur ábyrgðartryggjenda og þar með iðgjöld í þeirri váttryggingagrein. Lægri (hærri) bótagreiðslur heild leiða því smám saman til lækkunar (hækkunar) á byrði þeirra, sem standa undir greiðslu iðgjalda. Um þetta má vísa nánar til 5. kafla almennra athugasemda við frumvarpið og meðfylgjandi skjals með fyrirsögninni "Hverjir hagnast á breyttum reglum um skaðabætur fyrir slys?"

Breytingar á skaðabótareglum skipta að sjálfsögðu einnig miklu máli fyrir þá, sem eru skaðabótaskyldir, en hafa ekki ábyrgðartryggingu. Þegar semja skal reglur um ákvörðun fjárhæðar bóta fyrir slys verður bæði að taka tillit til hagsmuna tjónþola og hins skaðabótaskylda. Reglurnar verður að miða við það, að tjónþoli fái fullar bætur fyrir tjón það, sem hann verður fyrir, en jafnframt eiga reglurnar að vera þannig, að tjónþoli hagnist ekki fjárhagslega á þeim bótum, sem hann fær.

24. Hver á síðan að athuga hvort viðkomandi verði vinnufær eftir sjötugt og hver á að geta séð það fyrir? (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Enginn getur séð óorðna atburði fyrir. Óþarft ætti að vera að taka fram, að erfitt er að meta til fjár það tjón, sem líklegt er, að slasaður maður verði fyrir um ókomin ár af völdum örorku. Ákvörðun fébóta fyrir þess konar tjón hlýtur að byggjast á mati. Vitanlega miðast mörg ákvæði frumvarpsins við þessar augljósu staðreyndir, þar á meðal 2. mgr. 9. gr. Forsenda þess að henni sé beitt er sú, að líklegt sé ("Ef ætla má") að tjónþoli hefði verið vinnufær og stundað vinnu eftir að hann nær sjötugsaldri. Ef ágreiningur rís um þetta, þegar ákveða skal bótafjárhæð, er endanlegt mat hjá dómstólunum. Um ákvæði það, sem hér um ræðir, má einnig vísa til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins.

25. Hingað til hefur réttur slasaðra og forsvarsmanna þeirra verið óskertur til að leita álits hverra þeirra lækna, sem þeir treysta best til að meta tímabundna og varanlega örorku. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Ákvæði 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins felur í sér heimild til að óska álits örorkunefndar um mat. Frumvarpið girðir því ekki fyrir, að slasaði, lögmaður hans eða hinn bótaskyldi geti leitað til hvaða lækni sem er og óskað eftir örorkumati. Hins vegar á gagnaðili þess kost að leggja málið fyrir örorkunefnd, þótt örorkumats einstaks lækni liggi fyrir. Má gera ráð fyrir, að meiri hluti mála út af skaðabótum fyrir varanlegt líkamstjón komi til kasta nefndarinnar, ekki síst á fyrstu starfsárum hennar.

26. Með 10. gr. frumvarpsins er verið að auka miðstýringu og áhrifamátt lögfræðinga á kostnað lækna-stéttarinnar og slasaðra. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Vel má taka svo til orða, að með 10. gr. sé verið að auka miðstýringu. Tilgangur greinarinnar er m.a. sá, að koma á fót hér á landi einum sérfróðum aðila, sem hefur ekki önnur verkefni en að vinna að mati á varanlegri örorku (sbr. 5. gr.) og varanlegum miska (sbr. 4. gr.) til notkunar í skaðabótamálum. Sú skipan mála þykir nauðsynleg til þess að tryggja samræmi í mati. Nú er hins vegar ástandið þannig í skaðabótamálum, að ekki er óalgengt að fyrir liggi mat frá fleiri en einum lækni, þar sem niðurstöður eða forsendur stangast á. Einnig hefur komið til ágreinings í málum þegar tvær eða fleiri matsgerðir koma frá sama lækni og aðilar eru ekki sammála um hvora eða hverja matsgerðina skuli leggja til grundvallar. Þetta hefur stundum orðið til þess að dómkveðja hefur þurft lækna til þess að láta í ljós álit á niðurstöðum annarra lækna eða leita til lækna-ráðs, sem starfar eftir lögum nr. 14/1942. Afleiðingin er í ýmsum tilvikum langvinn og kostnaðarsöm málaferli, sem hafa reynt mjög á tjónþola.

Hlutverk lögfræðinga í skaðabótamálum verður óbreytt, en einföldun, sem felst í frumvarpinu, leiðir væntanlega til þess að nokkuð dregur úr vinnu lögmanna að skaðabótamálum. Reglur frumvarpsins eru einnig til þess fallnar að auðvelda störf dómara og annarra, sem fást við þennan málaflokk.

27. Virðist ætlunin að flytja mat á lækni-fræðilegu efni frá heilbrigðiskerfinu í dómskerfið. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Réttarreglur um rétt og skyldur aðila í skaðabótamálum eru ekki hluti af heilbrigðiskerfinu. Hlutverk lækna í skaðabótamálum verður óbreytt, en skipulagi verður breytt, eins og greinilega kemur fram hér á undan og í athugasemdum við frumvarpið.

28. Hvers vegna á dómsmálaráðherra að skipa í þessa örorkunefnd? (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Vegna þess að skaðabótamál heyra undir dómsmálaráðherra.

29. Hvernig eru menn valdir í þessa nefnd? (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Sjá frumvarpið. Vart þarf að taka fram, að nefndarmenn skal ekki velja eftir stjórnmalalegum eða öðrum ómálefnalegum sjónarmiðum.

30. Hver á að skoða tjónþola? (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Læknir, einn eða fleiri eftir atvikum.

31. Verður það formaður örorkunefndar? (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Svar er óþarft.

32. Nefnd er ekki færari um að meta örorku en hver einstakur læknir. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Í nágrannaríkjunum hafa nefndir lengi haft með höndum örorkumatgerðir í skaðabótamálum og hefur sú skipan gefist vel. Eins og fram hefur komið er tilgangur skipunar nefndarinnar ekki síst sá, að hér verði einn sérhæfður aðila, sem leggur grundvöll að samræmdu mati í skaðabótamálum. Verkefni þetta er viðamikíð og þykir ófært að fela það einum manni.

33. Hér er verið að fjalla um hreint læknisfræðilegt efni, en þrátt fyrir það á formaður nefndarinnar að vera lögfræðingur! (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Þeim, sem hafa kynnt sér hafa frumvarpið, á að vera fullljóst, að örorkunefnd er aðeins að nokkru leyti ætlað að fjalla um hreint læknisfræðilegt efni. Í frumvarpinu kemur skýrt fram, að gert er ráð fyrir, að í stað eins mats komi tvenns konar mat á varanlegum afleiðingum slyss. Eitt veigamesta nýmæli frumvarpsins er, að horfið er frá hreinu læknisfræðilegu mati, þegar um varanlega örorku er að ræða, sbr. 5. gr. Mat samkvæmt 4. gr. á varanlegum miska er að vísu hliðstætt svonefndu læknisfræðilegu mati, en þar koma einnig til greina atriði, sem ekki eru læknisfræðileg. Til dæmis um hið síðastnefnda má nefna tjónþola, sem nær sér að fullu eftir slys að öðru leyti en því, að hann ber ör eftir áverka. Lýti af örinu getur þurft að meta til miskastigs samkvæmt 4. gr. og koma þar til greina (auk læknisfræðilegra gagna) atriði, sem ekkert eiga skylt við læknisfræði.

Ef ágreiningur verður í skaðabótamálum um mat á tjóni og fjárhæð bóta, er endanlegt úrskurðarvald í höndum dómara. Dómarar í réttarríkjum eru almennt löglærðir, en í sumum ríkjum, þar á

meðal hér á landi, eru í réttarfarslögum heimildir til kveðja til meðdómsmenn, sem eru sérfróðir um annað en lögfræði. Hér er heimild í réttarfarslögum til skipunar lækna til setu í dómi notuð þegar þörf krefur, en oftast liggja fyrir læknisfræðileg gögn, sem nægja löglærðum dómendum til að dæma í málinu án sérstakra meðdómsmanna. Ákvæði frumvarpsins um setu lögfræðings í Örorkunefnd teljast nauðsynleg til þess að gætt verði lögfræðilegra sjónarmiða, sem óhjákvæmilegt er að taka afstöðu til áður en mál er lagt fyrir þá, sem leysa þurfa skaðabótamál með samningi eða í dómi.

Þess má geta, að í Bandaríkjunum Norður-Ameríku, ákveða kviðdómar almennt bótafjárhæð í skaðabótamálum vegna slysa. Kviðdómar eru skipaðir leikmönnum. Þeir, sem gerst þekkja til skaðabótaréttar og réttarfars í Bandaríkjunum, eru sammála um að þessi skipan hafi leitt til ófarnaðar.

34. Erfitt er að sjá fyrir hvernig samræma á vinnubrögð þessarar nefndar og þau vinnubrögð, sem tíðkast hjá T.R. þar sem unnið er eftir allt öðrum forsendum sbr. hér að framan. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Af frumvarpinu er ljóst, að ekki er stefnt að því að samræma vinnubrögð í skaðabótamálum vinnureglum kerfis almannatrygginga. Þetta kemur reyndar fram í síðari hluta tilvitnaðrar málsgreinar úr umsögninni, þar sem segir að þar (þ.e. hjá Tryggingastofnun ríkisins) sé unnið eftir allt öðrum forsendum. Hins vegar má ítreka það, sem segir í frumvarpinu og í upphafi þessara athugasemda, að mat á varanlegum miska samkvæmt 4. gr. er í verulegum atriðum sambærilegt "hreinu læknisfræðilegu" örorkumati. Um þetta má og vísa til 2. töluliðar hér að framan.

35. Rætt er um, að hvor aðili fyrir sig geti [leturbreyting í umsögninni] óskað álits um ákvörðun um orkuskerðingarstig [nú miskastig] og örorkustig hjá nefndinni en ekki kemur fram hvort nefndin á að fjalla um öll mál af þessu tagi. (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Samkvæmt ótvíræðu orðalagi 10. gr. frumvarpsins er heimilt en ekki skylt að óska álits um ákvörðun miskastigs eða örorkustigs hjá örorkunefnd.

36. Ýmist er gert ráð fyrir, að örorkunefnd meti örorku allra (sbr. lið 6.1 ... í skýringum við frumvarpið) eða aðeins ef annar aðili óskar þess (sbr. 10. gr. frumvarpsins). (Umsögn BÖ, bls. 5.)

Í niðurlagi liðar 6.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið segir "hefur einn aðili, "örorkunefnd", með höndum mat á örorku." Af þessu verður ekki sú ályktun dregin, að skylt sé að leita álits örorkunefndar. Aðilar bóta máls geta verið sammála um hvert miskastig eða örorkustig sé, t.d. vegna þess að úrskurður örorkunefndar liggur fyrir í máli, sem er algerlega eða í öllum meginatriðum hliðstætt.

37. Nefndin skal semja töflur um orkuskerðingarstig [á að vera orkuskerðingarstig]. Hér kemur fram vanþekking á þessum

málum. ... Það er hrein firra að ætla að þriggja manna nefnd geti samið nýjar örorkumatstöflur. (Umsögn BÖ, bls. 5-6.)

Vitanlega mun örorkunefnd, ef frumvarpið verður að lögum, notast við erlendar fyrirmyndir, þegar hún semur töflur um miskastig ("orkuskerðingarstig" samkvæmt eldri gerð frumvarpsins), sbr. 1. tölulið hér á undan. Vætanlega mundi nefndin leggja til grundvallar norrænar töflur um varanlegan miska (varigt mæn). Það verður hins vegar á valdi nefndarinnar að ákveða hvaða breytingar nauðsynlegt er að gera frá erlendum fyrirmyndum. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er nefnt dæmi um stigamat á varanlegum miska úr töflu sem lögð er til grundvallar í skaðabótamálum í Danmörku.

38. Samkvæmt frumvarpinu verður heimilt að taka upp að nýju ákvörðun um bætur fyrir varanlegt mein [nú varanlegan miska] eða örorkubætur og er skilyrði endurupptöku að ófyrirsjáanlegar breytingar hafi orðið á heilsu tjónþola þannig að ætla megi að orkuskerðingarstig [nú miskastig] eða örorkustig sé verulega hærra en áður var talið. Það er auðsætt sanngirnismál að taka mál upp að nýju við breyttar aðstæður. ... Þessi grein [11. gr.] er því í raun óþörf. (Umsögn BÖ, bls. 6.)

Til þess að skilja 11. gr. frumvarpsins verður að hafa í huga, að hún á við endurupptöku ákvörðunar um bætur í máli þar sem einkaaðilar eigast við. Öðru máli gegnir um endurupptöku bóta í velferðarkerfinu. Mikilvægt er bæði fyrir tjónþola og hinn bótaskylda að þeir geti treyst því að samningur eða dómur um tjónbætur sé endanlegur. Samkvæmt almennum réttarreglum verður ákvörðun, sem hér um ræðir, að jafnaði ekki haggð nema verulegar forsendur hennar hafi verið rangar eða brugðist. Nauðsynlegt þykir vegna réttaröryggis að víkja ekki frá þeirri almennu reglu, sem nú gildir um þetta efni. Hins vegar tryggir 11. gr. tjónþola, að hinn bótaskyldi getur ekki, ef frumvarpið verður að lögum, krafist endurskoðunar á bótaákvörðun, þó að síðar komi í ljós, að varanlegur miski eða örorka tjónþola er ekki eins mikil og gera mátti ráð fyrir við samningsgerð eða dómsuppsögu. Sjá enn fremur athugasemdir við 11. gr.

39. Hvað er átt við með því að orkuskerðingarstig [nú miskastig] eða örorkustig sé verulega hærra [leturbreyting í umsögninni] en áður var talið? (Umsögn BÖ, bls. 6.)

Það felst í orðunum "verulega hærra" í 11. gr., að mál verður ekki endurupptekið nema ástand tjónþola hafi breyst svo um munar. Orðið "verulegur" er alþekkt í settum lögum og öðru lagamáli. Ekki eru fyrirsjáanleg sérstök vandkvæði á að skýra það í einstökum tilvikum. Í lagatexta er hins vegar að sjálfsögðu ekki unnt að nota fastmótaða og óhagganlega "formúlu", sem kemur í stað umrædds orðs.

40. Hér má [leturbreyting í umsögninni] skjóta málinu til örorkunefndar, er það ekki nauðsynlegt? (Umsögn BÖ, bls. 6.)

Hér er um heimild að ræða en ekki skyldu eins og glögg
kemur fram af hinu auðkennda orði. Ekki er nauðsynlegt að skjóta
máli til Örorkunefndar, ef enginn ágreiningur er um endurupptöku.

41. Það sýnist ljóst, að þetta frumvarp er fyrst og fremst til
ávinninga fyrir [vá]tryggingafélögin, en til skerðingar bóta
þeirra, sem fyrir slysum verða. (Umsögn BÖ, bls. 6.)

Enda þótt ábyrgðartryggingarfélög greiði mikinn hluta
heildarbóta fyrir slys, sem verða hér á landi, má ekki gleyma því
að hluti bóta kemur frá óvátryggðum einstaklingum eða öðrum
réttaraðilum, t.d. ríkissjóði eða öðrum opinberum aðilum, sem í
mörgum tilfellum hafa ekki keypt ábyrgðartryggingu. Um það
hverjir hagnist eða tapi á breyttum bótareglum má vísa til 23.
töluliðar hér að framan, svo og 5. kafla almennra athugasemda við
frumvarpið og meðfylgjandi skjals með fyrirsögninni "Hverjir
hagnast á breyttum reglum um skaðabætur fyrir slys?"

Þess má geta, að ofangreind fullyrðing um skerðingu bóta til
þeirra, sem fyrir slysum verða, samræmist ekki þeirri staðhæfingu
á bls. 4 í umsögninni, að 5. gr. frumvarpsins komi eflaust til
með að fjölga bótaþegum og hækka bætur.

42. Ætlunin er að hverfa frá lækisfræðilegu mati á örorku og
taka upp í staðinn svokallað "fjárhagslegt mat", sem valdið
getur því að stór hluti slasaðra njóti engra bóta þrátt
fyrir líkamlega örorku. (Umsögn BÖ, bls. 6-7.)

Í þeim tilvikum, sem tjónþolar verða ekki fyrir tekjutjóni,
þrátt fyrir "líkamlega" ("lækisfræðilega") varanlega örorku,
mundi hinum skaðabótaskylda bera að greiða bætur fyrir varanlegan
miska samkvæmt 4. gr., ef frumvarpið verður að lögum. Jafnframt
helst óskertur réttur, sem tjónþoli á til bóta fyrir
"lækisfræðilega" örorku frá Tryggingastofnun ríkisins eða öðrum
bótaúrræðum utan skaðabótaréttar.

43. Mat á örorku er nánast undirgrein embættislækninga. Þessi
"sérgrein" er í stöðugri þróun meðal embættislækna og mikil
vinna er lögð í að samræma mat á örorku víða um lönd. Læknar
Tryggingastofnunar ríkisins sitja á mörgum ráðstefnum og
fundum, stundum oft á ári, en auk þess eiga þeir í samvinnu
við gerð [sic] örorkuataflna við erlenda lækna, einkum
norræna. (Umsögn BÖ, bls. 7.)

Ekkert í frumvarpinu gefur tilefni til að óttast að læknar
í örorkunefnd eða læknar, sem nefndin leitar til, verði ekki
starfi sínu vaxnir. Ákvæði frumvarpsins um nefndina eru einmitt
sett í þeim tilgangi m.a. að koma á fót úrskurðarnefnd, sem hefur
næga sérfræðipekkingu til þess að fást við skaðabótamál.

Virðingarfyllst,



Fylgiskjal

Hverjir hagnast á breyttum reglum um skaðabætur fyrir slyss?

Í frumvarpi til skaðabótalaga, sem nú liggur fyrir Alþingi, eru ákvæði um breytingar á reglum um mat á tjóni þeirra, sem eiga að lögum kröfu á bótum vegna slyss eða annars heilsutjóns. Þessi ákvæði hafa áhrif á greiðslubyrði einstaklinga og annarra aðila, sem bera skaðabótaábyrgð. Skiptir þá ekki máli, hvort slyss verður í atvinnurekstri eða einkalífi. Reglurnar eiga t.d. við um vinnuslyss, umferðarslyss, slyss í verslunum, opinberum byggingum, á skemmtistöðum, svo og slyss við leik, íþróttir eða annað tómstundagaman.

Nýmæli frumvarpsins taka aðeins til greiðslu bóta eftir skaðabótareglum þeim, sem gilda í landinu hverju sinni. Frumvarpið hefur engin áhrif á rétt manna til bóta frá slyssatryggingum, sem váttryggingafélög selja, Tryggingastofnun ríkisins eða lífeyrissjóðum.

Ein mikilvægasta breyting frumvarpsins á reglum um fjárhæð bóta vegna slyss varðar örorkubætur fyrir fjárhagslegt tap, sem tjónþoli verður fyrir til frambúðar, þ.e. á tímasteiði, sem ekki er liðið, þegar bætur til hans eru ákveðnar með samningi eða dómi. Frumvarpinu er ætlað að breyta reglum um bætur fyrir varanlega örorku þannig, að menn öðlist ekki rétt til bóta fyrir fjártjón, nema slíkt tjón hafi í raun orðið eða fyrir liggja raunhæft mat um fjártjón á ókomnum árum. Ef frv. verður að lögum á slasaði ekki lengur rétt til hárra bóta fyrir smávægilega varanlega örorku, sem ekki veldur mælanlegri skerðingu á hæfi hans til að afla tekna í framtíðinni.

Hins vegar leiða reglur frumvarpsins almennt til hækkunar á dánarbótum og bótum fyrir þá örorku, sem skerðir í raun getu tjónþola til að afla vinnutekna. Þetta ætti að leiða til réttlátari niðurstöðu í bótamálum þeirra, sem bíða tjón vegna slyss.

Sú fullyrðing hefur heyrst í fjölmiðlum og í einni umsögn, sem send var allsherjarnefnd Alþingis, að frumvarpið sé til

hagsbóta fyrir váttryggingafélög, þannig félögin myndu hagnast á því að það yrði að lögum. Hér er á ferðinni misskilningur. Um þetta má vísa til ræðu dómsmálaráðherra, er hann mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi hinn 25. febrúar 1993 (Alpt. 21. hefti 1992-3, dálkur 6778). Ummæli ráðherra eru efnislega á þá leið, að iðgjöld ábyrgðartrygginga séu í samræmi við þá áhættu, sem váttryggingafélög taka á sig. Hækkun á heildarbótum vegna líkamstjóns leiðir til þess að iðgjöld ábyrgðartrygginga hækka. Á sama hátt verða félögin að lækka iðgjöld, ef breytingar á skaðabótareglum leiða til heildarlækkunar bóta fyrir líkamstjón. Þess vegna eru það þeir, sem greiða iðgjöldin, sem græða eða tapa á breytingum á reglum um fjárhæð skaðabóta.

Í svipaðri aðstöðu eru þeir bótaskyldir aðilur, sem ekki eru ábyrgðartryggðir og greiða því sjálfir bætur til tjónþola.

Rétt þykir að skýra nokkru nánar það, sem nú hefur verið sagt, með því að taka efnislega upp eftirfarandi úr 5. kafla frumvarpsins (sjá bls. 22-23).

Telja má fullvíst, að heildarútgjöld þjóðarinnar af skaðabótareglum fyrir líkamstjón minnki verulega, ef frumvarpið verður samþykkt. Ástæða þess er sú, að eins og áður er vikið að verða bætur fyrir minni háttar læknisfræðilega örorku, sem ekki veldur raunverulegu fjártjóni, mun minni en nú er. Slys, sem hafa í för með sér slíka minni háttar áverka, eru svo mörg, að lækkun útgjalda vegna þeirra gerir meira en að vega upp útgjaldaaukningu af hærri dánarbótum og örorkubótum til þeirra, sem í reynd bíða mikið fjárhagslegt tjón af slysi.

Útgjöld vegna skaðabótakrafna eru í fyrstu borin af þeim, sem bera skaðabótaábyrgð eða ábyrgðartryggingum þeirra. Þegar hinn skaðabótaskyldi er atvinnurekandi verður hann að reikna með kostnaði sínum af bótagreiðslum eða iðgjöldum ábyrgðartryggingar, er hann ákveður endurgjald sitt fyrir vöru eða þjónustu. Sama gildir um ríki og sveitarfélög. Skattar eða önnur opinber gjöld verða m.a. að standa undir útgjöldum, sem hið opinbera hefur af því að greiða skaðabætur eða váttryggingariðgjöld. Í þessum tilvikum fellur því beinn og óbeinn kostnaður af bótagreiðslum á neytendur og skattgreiðendur. Einstaklingar, sem ekki reka atvinnu, verða að jafnaði sjálfir að bera útgjöld af

skaðabótagreiðslum og iðgjöldum ábyrgðartryggingar. T.d. verða þeir sjálfir að bera iðgjöld af ábyrgðartryggingu einkabifreiðar og heimilis- eða fjölskyldutryggingu, án þess að geta varpað iðgjaldabyrðinni á aðra. Heildarkostnaður af skaðabótagreiðslum fellur því endanlega á almenning, án tillits til þess hver greiðir skaðabótakröfu í fyrstu. Leiði lögfesting frv. til lækkunar á heildarkostnaði við tjón, eins og hér er gert ráð fyrir, mun almenningur njóta góðs af því, án þess að dregið verði úr eðlilegum bótarétti þeirra, sem verða fyrir tjóni.

Til: Allsherjarnefndar Alþingis (lagt fram á fundi ¹⁹ 20/4 '93)
Frá: Arnljóti Björnssyni, prófessor.

Athugasemdir við umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands
(dags. 22. mars 1993) um frumvarp til skaðabótalaga

1. liður umsagnarinnar: Um lokaákvæði 1. mgr. 4. gr. frv.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands (hér á eftir skammst. LMFÍ) gagnrýnir 5% lágmark það, sem fram kemur í 6. málsl. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Um þá gagnrýni vísast til athugasemda með 4. gr. í frumvarpinu (sjá bls. 31). Þar kemur m.a. fram, að þegar varanlegur miski skiptir einhverju máli verður hann metinn til a.m.k. fimm miskastiga. Verður því ekki fallist á þá skoðun laganefndarinnar, að umrædd regla 4. gr. sé "ekki í samræmi við réttarvitund manna."

2. liður umsagnarinnar: Um 6. gr. frv.

Í þessum lið er fullyrt, að regla 6. gr. frumvarpsins um útreikning örorkubóta feli í sér verulega lökkun bóta frá því, sem vera myndi eftir núverandi venju. Fullyrðing þessi er ekki studd neinum rökum.

Á skjali, sem fylgir hér með, eru þrjú dæmi valin af handahófi með samanburði á bótum annars vegar eftir frumvarpinu og hins vegar þeim reglum, sem nú er farið eftir. Öll dæmin sýna hærri bætur eftir frumvarpinu. Í dæmunum er lagt til grundvallar að varanleg örorka sé jafn mikil eftir nügildandi matsreglum og reglum frumvarpsins. Rétt er að minna á, að örorkustig samkvæmt frumvarpinu getur ýmist verið hærri eða lægra en örorkustig, sem nú er miðað við.

3. liður umsagnarinnar: Um 7. gr. frv.

Laganefndin vill halda í núverandi venju, sem tryggingastærðfræðingar hafa mótað um bótaútreikning á grundvelli tekna tjónþola 3 síðustu árin fyrir slys.

Ákvæði 1. mgr. 7. gr. um að meta skuli bætur fyrir varanlega örorku á grundvelli árslauna á næstliðnu ári fyrir þann dag, sem tjón varð, er til einföldunar og hægðarauka við afgreiðslu bótamála. Engin ástæða er til að óttast, að almenna reglan í 1. mgr. leiði til óeðlilegrar niðurstöðu, því að samkvæmt 2. mgr. 7. gr. er skylt að víkja frá henni, þegar óvenjulegar aðstæður eru fyrir hendi. Dæmi þess er, að tekjur launþega fyrir slys hafa fallið niður vegna sjúkdóms.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins (sjá bls. 34).

4. liður umsagnarinnar: Um örorkubætur eftir 8. gr. frv.

Um fyrri hluta 4. liðar umsagnarinnar

Laganefnd LMFÍ mælir gegn 8. gr. frumvarpsins, en í henni er regla um staðlaðar örorkubætur til barna og tjónþola, sem að verulegu leyti nýta vinnugetu sína þannig að þeir hafa engar eða takmarkaðar vinnutekjur.

Laganefnd LMFÍ telur að meta megi örorkustig tjónþola úr umræddum hópum á sama hátt og hjá öðrum tjónþolum. Þetta er misskilningur vegna þess að við hið nýja fjárhagslega örorkumat frumvarpsins er byggt á samiburði tekna tjónþola fyrir og eftir slys. Það er hins vegar ekki unnt að gera, þegar tjónþoli hefur haft litlar sem engar vinnutekjur fyrir slys. Er því óhjákvæmilegt að taka upp sérreglu um umræddan hóp tjónþola.

Reynsla í bótamálum hér á landi og víða erlendis er sú, að börn, húsmæður og aðrir tjónþolar, sem hér um ræðir, hafa almennt hlotið rýrari örorkubætur en eðlilegt má telja. Ástæða þessi er ekki síst sú, að dómstólar hafa miðað við meðallaun. Laganefnd LMFÍ leggur til að haldið verði áfram að miða við meðallaun. Samkvæmt 4. og 8. gr. frumvarpsins verða örorkubætur hærri en ef byggt væri á meðallaunum við bótaákvörðun.

Um þetta vísast nánar til athugasemda við 8. gr. frumvarpsins (sjá bls. 35 frá öðrum greinaskilum að neðan).

Að lokum skal tekið fram, að erfitt er að ná því markmiði að rétta verulega hlut heimavinnandi manna og barna án þess að viss misræmi geti skapast í einhverjum sérstökum tilvikum. Hjá misræmi verður ekki alveg komist, ef farið er eftir stöðluðum bótareglum. Erfitt er að finna lausn, sem leysir allan vanda í þessu efni. Ef frumvarpinu yrði breytt á þann veg, að tjón þetta verði metið einstaklingsbundið, er hætt við að bætur til barna og heimavinnandi manna, myndu almennt halda áfram að taka mið af lögstu launatöxtum.

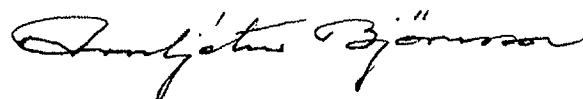
Um seinni hluta 4. liðar umsagnarinnar

Laganefnd LMFÍ virðist telja óeðlilegt, að í 8. gr. frv. er ekki gert ráð fyrir að taka tillit til aldurs tjónþola, þegar ákveða skal örorkubætur til barna. Um þetta má benda á eftirfarandi.

Ætla má, að tjónþoli þurfi almennt ekki á að halda bótum fyrir varanlega örorku fyrr en hann hefur náð þeim aldri að hann getur byrjað að afla sér tekna með vinnu. Má þess vegna til sanns vegar færa, að barn, sem er þriggja ára, fái í raun hærri bætur en tvítugur tjónþoli, því að unnt er að ávaxta fé barnsins óskert í allmörg ár. Heildarbætur (þ.e. vextir og höfuðstóll), sem þriggja ára gamalt barn fær, verða því mun hærri en bætur til tjónþola, sem slasast á unglingsaldri.

Þrátt fyrir það þótti ekki ástæða til að hafa í frumvarpinu skerðingarákvæði til þess að jafna þennan mun, enda koma hér til álita svo mörg óvissuatriði, að erfitt er að fullyrða að hin staðlaða regla leiði almennt til mismununar. Hér kemur m.a. til, að mjög mismunandi er á hvaða aldri ungir menn eru, þegar þeir hefja launuð störf.

Virðingarfyllst,



FYLGISKAL með athugasemdum A.B. frá 20. ^{19.} apríl 1993
við umsögm LMFÍ dags. 22/3 1993 um frv. til skaðab.laga.

	Dæmi 1	Dæmi 2	Dæmi 3
	25 ára	35 ára	45 ára
<u>Núgildandi venja</u>			
Tekjugrundvöllur	120,000 kr. á mán.	90,000 kr. á mán.	150,000 kr. á mán.
Örorka	25 %	30 %	40 %
Útreiknað tekjutap	5,382 þús. kr.	4,469 þús. kr.	8,622 þús. kr.
Frádr. v. skatta og eingreiðslu	35 %		
	1,884 "	1,564 "	3,018 "
Slysatrygging launþega	575 "	805 "	1,265 "
Tryggingastofnun ríkisins	<u>589</u> "	<u>635</u> "	<u>741</u> "
Bætur v. varanlegrar örorku	<u>2.354</u> "	<u>1,465</u> "	<u>3,598</u> "
<u>Frumvarp</u>			
Bætur skv. 6. gr.	<u>2.700</u> "	<u>2,187</u> "	<u>4,320</u> "

Til: Allsherjarnefndar Alþingis (lagt fram á fundi 19/4 '93)
Frá: Arnljóti Björnssyni, prófessor.

Nokkrar athugasemdir við fyrri umsögn laganefndar Lögmannafélags
Íslands um frv. til skaðabótalaga

Í ofangreindri umsögn, sem dagsett er 24. apríl 1992, er mælt gegn ýmsum ákvæðum I. kafla frumvarps til skaðabótalaga. Hins vegar mælir laganefndin með því að ákvæði II. og III. kafla frumvarpsins verði lögfest. Verður nú vikið að nokkrum meginatriðum umsagnarinnar. Að því er varðar umsögn laganefndar um einstakar greinar skal vísað til greinargerðar, sem fylgir nýrri gerð frumvarpsins (athugasemda við einstakar greinar).

I.

Í umsögninni er því haldið fram, að með frumvarpinu sé kollvarpað grundvallarreglum skaðabótaréttar (sjá bls. 4) og horfið frá því grundvallarsjónarmiði að bæta skuli allt tjón, sem tjónþoli verður fyrir (bls. 2).

Um I.

Þessar staðhæfingar eru rangar. Í frumvarpinu er stefnt að breytingum á reglum um örorkumat þess efnis, að aðalreglan verður sú að meta skal varanlega örorku tjónþola á grundvelli þess hvort telja má, að hann verði raunverulega fyrir fjártjóni af völdum örorkunnar. Hér verður um að ræða einstaklingsbundið tjónsmat, sem er í fullu samræmi við grundvallarreglu skaðabótaréttar um að bæta skuli allt fjártjón, sem tjónþoli verður fyrir. Þetta má skýra með dæminu um fiðluleikarann, sem nefnt er á bls. 2 í umsögninni. Eftir núgildandi reglum er fingurmissir metinn til sömu varanlegrar örorku, án þess að tekið sé tillit til atvinnu tjónþola. Missir vísifingurs er nú almennt metinn til sömu varanlegrar örorku (t.d. 10%), hvort sem tjónþoli er þjáningaleikari eða skrifstofumaður. Hins vegar skal samkvæmt ákvæðum frumvarpsins meta í hverju einstöku tilviki fyrir sig, hvort þjáningaleikarinn eða skrifstofumaðurinn verða í raun fyrir varanlegu fjártjóni vegna örorkunnar. Gæti þá farið svo, að varanleg örorka hins fyrrnefnda yrði t.d. talin 40%, en hins síðarnefnda engin (0%). Um þetta má vísa til kafla 4.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Reglur frumvarpsins um tekjur þær, sem leggja ber til grundvallar bóttum fyrir varanlegt fjártjón, byggjast einnig á einstaklingsbundnu tjónsmati, sem er í fullu samræmi við grundvallarreglu skaðabótaréttar um að bæta skuli allt fjártjón, sem tjónþoli verður fyrir. Eftir frumvarpinu fara bætur fyrir varanlega örorku eftir launum, sem tjónþoli hafði fyrir slys. Hins vegar eru teknar upp staðlaðar reglur um örorkubætur til barna, heimavinnandi fólks og annarra, sem hafa að verulegu leyti

engar eða takmarkaðar vinnutekjur fyrir slys. Er ástæða þess, að lagt er til að bætur þessar verði staðlaðar sú, að löng reynsla er fyrir því að mjög erfitt er að meta fjártjón þessara manna. Sumir þeirra, sem hafa gefið umsögn um frumvarpið, hafa reyndar látið að því liggja, að hinar stöðluðu örorkubætur, sem frumvarpið gerir ráð fyrir til húsmæðra o.fl., séu of háar.

Að því er varðar þá reglu frumvarpsins um að engar bætur skuli greiða fyrir varanlegan miska, sem minni er en 5%, skal sérstaklega vísað til athugasemda við 4. gr. frumvarpsins (næst fyrir neðan töflu um miskastig). Þar er skýrt, að 5% lágmarkið á ekki að leiða til skerðingar miskabóta.

II.

Bent er á, að óvissupætti um ákvörðun bóta fyrir líkamstjón, svo sem frádrátt vegna skattahagræðis og fjárhæð miskabóta, sé unnt að leysa með lagasetningu um þessi atriði (umsögn, bls. 2).

Um II.

Það er einmitt þetta, sem reynt er að gera með reglum frumvarpsins. Annars vegar með stöðluðum bótareglum um miskabætur og hins vegar með því að hverfa frá hinum venjubundna frádrætti vegna svonefnds hagræðis af skattfrelsi og eingreiðslu. Um þá frádráttarliði er sífellt deilt og reynsla síðustu áratuga sýnir að óraunhæft er að gera ráð fyrir að slík ágreiningsefni verði leyst án lagasetningar. Í umsögninni er ekki getið um hvernig lögmenn telja að unnt sé að leysa þennan vanda með lagasetningu á annan eða betri veg en gert er í frumvarpinu.

III.

Því er haldið fram í umsögninni (bls. 2-3), að það, sem fram kemur í frumvarpinu um að bætur séu í ýmsum tilvikum óeðlilega lágar, en í öðrum of háar, standist ekki, þar sem slíkt gerist almennt ekki nema þeir sem standa að bótauppgjöri sinni ekki skyldum sínum við gagnaöflun.

Um III.

Hér er enn byggt á röngum forsendum við gagnrýni á frumvarpinu. Hið rétta er, að dómstólar hafa almennt ekki treyst sér til að hverfa frá meginreglunni um að leggja til grundvallar svonefnt læknisfræðilegt örorkumat, enda þótt litlar eða jafnvel engar líkur séu til að metin læknisfræðileg örorka hafi áhrif á getu tjónþola til að afla sér vinnutekna til frambúðar. Afstaða dómstóla er eðlileg, vegna þess að löng og föst venja er fyrir því að víkja ekki nema að takmörkuðu leyti frá læknisfræðilegu örorkumati. Grundvallarbreyting sem þessi verður vart gerð á annan hátt en með lagasetningu.

IV.

Á bls. 3 í umsögninni segir m.a., að sú röksemd hafi verið sett fram um nauðsyn breytinga á bótum fyrir líkamstjón, að mikið tap sé hjá einhverjum váttryggingafélögum vegna bifreiðatrygginga.

Um IV.

Að þessu er hvergi vikið í frumvarpinu. Hins vegar munu þessi rök hafa komið fram í fjölmiðlum. Vanda váttryggingafélaga, ef einhver er, má leysa með því að hækka iðgjöld, þannig að breytingar á skaðabótareglum verða ekki rökstuddar með því að vísa til lélegrar afkomu váttryggingafélaga.

Hitt er annað mál, að í frumvarpinu segir, að víst sé að heildarútgjöld þjóðarinnar af skaðabótareglum fyrir líkamstjón minnki verulega, ef það verður að lögum. Sé sú staðhæfing rétt á sú útgjaldalækkun að koma neytendum til góða, sbr. nánar 5. kafla almennra athugasemda við frumvarpið.

V.

Ein rökin fyrir andmælum laganeftndar LMFÍ gegn frumvarpinu eru þau, að staðlaðar reglur leiði oft á tíðum til ósanngjarna málaloka og að ljóst sé að í ýmsum tilvikum muni tjónþolar einungis fá óverulegan hluta af tjóni sínu bættan eftir ákvæðum frumvarpsins (sbr. bls. 3 í umsögninni).

Um V.

Hér skal minnt á, að reglur frumvarpsins gera aðeins ráð fyrir stöðlun að vissu marki. Reglur um bætur fyrir fjártjón vegna tímabundins atvinnutaps eru t.d. ekki staðlaðar. Um suma þætti, sem hafa áhrif á fjárhæð bóta fyrir varanlega örorku, eru heldur ekki staðlaðar reglur, svo sem tekjugrundvöll launþega og annarra þeirra, sem hafa haft launatekjur fyrir slys.

Um þær reglur, sem staðlaðir eru, má að sjálfsögðu endalaust deila, en engin rök hafa verið færð fyrir þeirri staðhæfingu, að í ýmsum tilvikum muni menn aðeins fá bættan óverulegan hluta af tjóni sínu. Haldbær rök hafa heldur ekki verið færð fyrir fullyrðingum um að meðferð bótamála eftir frumvarpinu verði seinvirkari en nú er.

VI.

Enn segir í umsögn laganeftndar LMFÍ (bls. 4), að bætur muni lækka verulega hjá flestum tjónþolum.

Um VI.

Hér mun þó aðeins átt við bætur fyrir varanlega örorku. Það sem skiptir höfuðmáli eftir frumvarpinu er, að þeir, sem raunverulega verða fyrir tjóni, fái fullar bætur fyrir tjón sitt og jafnframt að menn fái ekki skaðabætur, sem eru að miklum mun meiri en eðlilegt getur talist. Ekkert er athugavert við að bætur til síðargreindra tjónþola verði lægri en nú er, enda munu allir umsagnaraðilar, sem hafa tjáð sig um þetta aðrir en laganeftnd LMFÍ, vera sammála þessari meginstefnu frumvarpsins.

Þótt bætur til ýmissa tjónþola verði eftir frumvarpinu lægri en nú er, má ekki gleyma því að með frumvarpinu er stefnt að hækkan á bótum fyrir alvarleg slys. Má hér t.d. benda á dóm Hæstaréttar frá 10. desember 1992, þar sem dæmdar voru bætur

vegna heilsutjóns, sem barn varð fyrir í fæðingu. Dæmdar batur fyrir varanlega örorku og miska námu samtals 5 millj. kr., en hefðu orðið 20 millj., ef batur hefðu verið ákveðnar eftir reglum frumvarpsins.

VII.

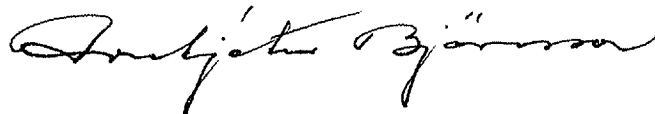
Laganefnd LMFÍ telur (á bls. 8) nauðsynlegt að afla frekari tölfræðilegra upplýsinga um áhrif breytinga þeirra, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði á reglum um líkamstjón. Telur nefndin, að menn þurfi skilyrðislaust að fá að vita hversu stór hluti tjónþola komi til með að missa bótarétt og hversu mikið bótafjárhæðir komi til með að lækka. Einnig segir nefndin, að samanburður við bótakerfið í Danmörku í heild sé nauðsynlegur.

Um VII.

Bótarétt missir enginn, sem hefur orðið fyrir líkamstjóni, ef frumvarpið verður að lögum. Hins vegar verður ekki um að ræða neinn rétt til örorkubóta, þegar tjónþoli getur ekki sýnt fram á, að hann hafi orðið fyrir eða muni verða fyrir fjártjóni. Nú fá menn batur í slíkum tilvikum í talsverðum mæli á grundvelli dómvenju. Annars staðar á Norðurlöndum hefur löggjafarvaldið séð sig knúið til að breyta reglum um örorkumat í skaðabótarétti í því skyni, að leggja raunhæfari og sanngjarnari grundvöll að ákvörðun bótafjárhæðar fyrir líkamstjón. Það er þetta, sem íslenska frumvarpinu er ætlað að gera, en að sjálfsögðu ekki að hafa af mönnum batur.

Engin tók eru á að gera rannsóknir, sem veita marktækt svar við því hve margir tjónþolar fái hærri eða lægri batur eftir frumvarpinu en núgildandi reglum. Það er og vandséð hvaða tilgangi slíkar rannsóknir þjóna. Aðalatriðið er, að allir, sem eiga skaðabótakröfu, fái batur, sem ákveðnar eru eftir raunhæfum reglum. Samanburður við dönsk bótakerfi í heild eða bótakerfi annarra norræna ríkja, þar á meðal almannatryggingakerfin, er miklum erfiðleikum bundinn, ekki síst vegna þess hversu flókin og margbrotin þau eru. Sýnt er að jafnvel tímafrekar rannsóknir og samanburður myndu ekki veita upplýsingar, sem kæmu þeim að verulegu gagni, er taka þurfa afstöðu til reglnanna í I. kafla þessa frumvarps.

Virðingarfyllst,



Til: Allsherjarnefndar Alþingis (lagt fram á fundi ¹⁹20/4 '93)
Frá: Arnljóti Björnssyni, prófessor.

Athugasemdir við umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands
(dags. 22. mars 1993) um frumvarp til skaðabótalaga

1. liður umsagnarinnar: Um lokaákvæði 1. mgr. 4. gr. frv.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands (hér á eftir skammst. LMFÍ) gagnrýnir 5% lágmark það, sem fram kemur í 6. málsl. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Um þá gagnrýni vísast til athugasemda með 4. gr. í frumvarpinu (sjá bls. 31). Þar kemur m.a. fram, að þegar varanlegur miski skiptir einhverju máli verður hann metinn til a.m.k. fimm miskastiga. Verður því ekki fallist á þá skoðun laganefndarinnar, að umrædd regla 4. gr. sé "ekki í samræmi við réttarvitund manna."

2. liður umsagnarinnar: Um 6. gr. frv.

Í þessum lið er fullyrt, að regla 6. gr. frumvarpsins um útreikning örorkubóta feli í sér verulega lækun bóta frá því, sem vera myndi eftir núverandi venju. Fullyrðing þessi er ekki studd neinum rökum.

Á skjali, sem fylgir hér með, eru þrjú dæmi valin af handahófi með samanburði á bótum annars vegar eftir frumvarpinu og hins vegar þeim reglum, sem nú er farið eftir. Öll dæmin sýna hærri batur eftir frumvarpinu. Í dæmunum er lagt til grundvallar að varanleg örorka sé jafn mikil eftir nógildandi matsreglum og reglum frumvarpsins. Rétt er að minna á, að örorkustig samkvæmt frumvarpinu getur ýmist verið herra eða lægra en örorkustig, sem nú er miðað við.

3. liður umsagnarinnar: Um 7. gr. frv.

Laganefndin vill halda í núverandi venju, sem tryggingastærðfræðingar hafa mótað um bótaútreikning á grundvelli tekna tjónþola 3 síðustu árin fyrir slys.

Ákvæði 1. mgr. 7. gr. um að meta skuli batur fyrir varanlega örorku á grundvelli árslauna á næstliðnu ári fyrir þann dag, sem tjón varð, er til einföldunar og hægðarauka við afgreiðslu bótamála. Engin ástæða er til að óttast, að almenna reglan í 1. mgr. leiði til óeðlilegrar niðurstöðu, því að samkvæmt 2. mgr. 7. gr. er skylt að víkja frá henni, þegar óvenjulegar aðstæður eru fyrir hendi. Dæmi þess er, að tekjur launþega fyrir slys hafa fallið niður vegna sjúkdóms.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins (sjá bls. 34).

4. liður umsagnarinnar: Um örorkubætur eftir 8. gr. frv.

Um fyrri hluta 4. liðar umsagnarinnar

Laganefnd LMFÍ mælir gegn 8. gr. frumvarpsins, en í henni er regla um staðlaðar örorkubætur til barna og tjónþola, sem að verulegu leyti nýta vinnugetu sína þannig að þeir hafa engar eða takmarkaðar vinnutekjur.

Laganefnd LMFÍ telur að meta megí örorkustig tjónþola úr umræddum hópum á sama hátt og hjá öðrum tjónþolum. Þetta er misskilningur vegna þess að við hið nýja fjárhagslega örorkumat frumvarpsins er byggt á samanburði tekna tjónþola fyrir og eftir slys. Það er hins vegar ekki unnt að gera, þegar tjónþoli hefur haft litlar sem engar vinnutekjur fyrir slys. Er því óhjákvæmilegt að taka upp sérreglu um umræddan hóp tjónþola.

Reynsla í bótamálum hér á landi og víða erlendis er sú, að börn, húsmæður og aðrir tjónþolar, sem hér um ræðir, hafa almennt hlotið rýrari örorkubætur en eðlilegt má telja. Ástæða þessi er ekki síst sú, að dómstólar hafa miðað við meðallaun. Laganefnd LMFÍ leggur til að haldið verði áfram að miða við meðallaun. Samkvæmt 4. og 8. gr. frumvarpsins verða örorkubætur hærri en ef byggt væri á meðallaunum við bótaákvörðun.

Um þetta vísast nánar til athugasemda við 8. gr. frumvarpsins (sjá bls. 35 frá öðrum greinaskilum að neðan).

Að lokum skal tekið fram, að erfitt er að ná því markmiði að rétta verulega hlut heimavinnandi manna og barna án þess að visst misræmi geti skapast í einhverjum sérstökum tilvikum. Hjá misræmi verður ekki alveg komist, ef farið er eftir stöðluðum bótareglum. Erfitt er að finna lausn, sem leysir allan vanda í þessu efni. Ef frumvarpinu yrði breytt á þann veg, að tjón þetta verði metið einstaklingsbundið, er hætt við að bætur til barna og heimavinnandi manna, myndu almennt halda áfram að taka mið af lögstu launatöxtum.

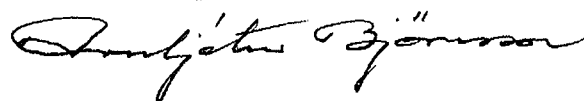
Um seinni hluta 4. liðar umsagnarinnar

Laganefnd LMFÍ virðist telja óeðlilegt, að í 8. gr. frv. er ekki gert ráð fyrir að taka tillit til aldurs tjónþola, þegar ákveða skal örorkubætur til barna. Um þetta má benda á eftirfarandi.

Ætla má, að tjónþoli þurfi almennt ekki á að halda bótum fyrir varanlega örorku fyrr en hann hefur náð þeim aldri að hann getur byrjað að afla sér tekna með vinnu. Má þess vegna til sanns vegar færa, að barn, sem er þriggja ára, fái í raun hærri bætur en tvítugur tjónþoli, því að unnt er að ávaxta fé barnsins óskert í allmörg ár. Heildarbætur (þ.e. vextir og höfuðstóll), sem þriggja ára gamalt barn fær, verða því mun hærri en bætur til tjónþola, sem slasast á unglingsaldri.

Þrátt fyrir það þótti ekki ástæða til að hafa í frumvarpinu skerðingarákvæði til þess að jafna þennan mun, enda koma hér til álita svo mörg óvissuatriði, að erfitt er að fullyrða að hin staðlaða regla leiði almennt til mismununar. Hér kemur m.a. til, að mjög mismunandi er á hvaða aldri ungir menn eru, þegar þeir hefja launuð störf.

Virðingarfyllst,



FYLGISKAL með athugasemdum A.B. frá ^{19.} 20. apríl 1993
við umsögm LMFÍ dags. 22/3 1993 um frv. til skaðab.laga.

	Dæmi 1	Dæmi 2	Dæmi 3
	25 ára	35 ára	45 ára
<u>Núgildandi venja</u>			
Tekjugrundvöllur	120,000 kr. á mán.	90,000 kr. á mán.	150,000 kr. á mán.
Örorka	25 %	30 %	40 %
Útreiknað tekjutap	5,382 þús. kr.	4,469 þús. kr.	8,622 þús. kr.
Frádr. v. skatta og eingreiðslu	35 %		
	1,884 "	1,564 "	3,018 "
Slysatrygging launþega	575 "	805 "	1,265 "
Tryggingastofnun ríkisins	<u>569</u> "	<u>635</u> "	<u>741</u> "
Bætur v. varanlegrar örorku	<u>2,354</u> "	<u>1,465</u> "	<u>3,598</u> "
<u>Frumvarp</u>			
Bætur skv. 6. gr.	<u>2,700</u> "	<u>2,187</u> "	<u>4,320</u> "