

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 18. apríl 2013
RH/SLB/009/2013

Efni: Frumvarp til laga um lífeyrisréttindi almannatrygginga og félagslegan stuðning. – 636. mál.

Vísað er til tölvubréfs dags. 13. mars 2013, þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um ofangreint frumvarp.

Tryggingastofnun er falin framkvæmd umræddra laga. Frumvarpið varðar því alla starfsemi stofnunarinnar og leyfum við okkur að fagna þeim ákvæðum þess sem leiða munu til einföldunar. Ljóst er þó að frumvarpið mun ef af lögum verður verða til þess að verkefni Tryggingastofnunar verði tímabundið flóknari vegna sólarlagsákvæða þó það muni þegar leiða til margvíslegrar einföldunar gagnvart viðskiptavinum. Á það bæði við um réttindi og framkvæmd greiðslna. Núgildandi lög eru að grunni til frá árinu 1971 og þau eru margbreytt og lagfærð eftir aðstæðum og áherslum hverju sinni. Endurskoðun þeirra er því löngu tímabær. Fögnum við sérstaklega markmiðsákvæði frumvarpsins en slíkt ákvæði er ekki að finna í núgildandi löggjöf. Komnar eru orðskýringar og eftirlitsheimildir skýrari. Þá hefur allri uppbyggingu laganna verið breytt til mikils batnaðar, kaflaskipan er skýrari þannig að reikna má með að einungis þess vegna verði auðveldara fyrir borgarana að átta sig á réttindunum sem um er fjallað.

Sérfræðingar stofnunarinnar telja þó að nokkur atriði frumvarpsins megi betur fara. Tryggingastofnun leyfir sér jafnframt að gera fyrirvara um að fá að koma að frekari athugasemdum þegar frumvarpið verður tekið til frekari meðferðar þingsins.

Tryggingastofnun leyfir sér á þessu stigi málsins að gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Almennar athugasemdir

Nauðsynlegt er að það komi skýrt fram hvenær milliríkjasamningar eiga við um túlkun við ákvörðun tiltekinna réttinda skv. lögnum. Einnig er vakin athygli á breyttum samskiptum en samskipti eru í auknu mæli orðin rafræn milli stofnanna og við einstaklinga.

Ef umrædd breyting um að bætur verði greiddar eftirá kemur til framkvæmda verður væntanlega tvöfalt greiðslukerfi í gangi um langa tíð, sbr. bráðabirgðakvæði IV. Þetta leiðir óhjákvæmilega til aukinnar vinnu hjá Tryggingastofnun og fyrirhöfn með tilheyrandi kostnaði. Ath. að kerfið verður einnig tvöfalt á meðan breytingar á réttindakerfinu ganga yfir.

Athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins:

I. kafli

1) 5. gr. 3. mgr. Telja má eðlilegt að það þurfi að sækja um þessi réttindi fyrirfram.

Ath. má einnig hvort ástæða sé til að þrengja ákvæðið vegna þeirra sem nýfluttir eru til Íslands.

II. kafli

2) 9. gr. Ávinnsla réttinda miðast við 16 ára aldur skv. ákvæðinu. Spurning er hvort breyta eigi þessu í 18 ár. Það væri til samræmis við lögræðisaldur og almennt um aldursmörk vegna ýmissa réttinda svo sem til örorkulífeyris.

3) 12. gr. Það þarf að vera skýrt hvort framlagning umsóknar ein og sér fyrirgeri rétti til frestunar á töku lífeyris. Skv. lagaákvæðinu virðist skilyrði vera að hafa ekki fengið greiddar bætur óháð umsókn en í skýringu með ákvæðinu virðist að um meðvitaða ákvörðun verði að vera að ræða.

III. kafli

4) 15. gr. a. liður 1. mgr. Þetta er ruglingslegt, það þarf að umorða textann svo hann skiljist betur. Ljóst þarf að vera við hvaða tímamörk réttindi skapast. Þetta þyrfti að skoða betur þegar heildarendurskoðun á réttindum örorkulífeyrisþega fer fram.

15. gr. 3. mgr. Það þarf að skýra betur útreikning á framtíðartímabilum og áhrif milliríkjasamninga.

Spurning er hvort ekki væri eðlilegra að reikna eingöngu út hlutfall af búsetu frá 18 ára aldri til upphafs örorku en sleppa framtíðarútreikningi.

5) 22. gr. Mismunandi frítekjumörk bótaflokka og tekjutegunda geta haft í för með sér að núllmörk lífeyris, sérstaklega hjá lífeyrisþegum sem búa einir og fá greidda heimilisuppbót, geta verið lægri en tengdra bótaflokka. Þar sem réttur til tengdra bótaflokka byggist á rétti til lífeyris geta lækkað skerðingarhlutfall tekjutryggingar, heimilisuppbótar og uppbótar vegna framfærslu haft í för með sér að við núllmörk lífeyris falli tengdir bótaflokkar „á krónunni“. Skv. útreikningi Tryggingastofnunar getur munur á greiðslum orðið allt að 68.962 kr. á mánuði, þ.e. meðan réttur er á 1 kr. í lífeyri er um leið fyrir hendi réttur á 68.962 kr. í tekjutryggingu og heimilisuppbót sem fellur niður um leið og réttur á lífeyri fer niður í 0 kr. Þá getur mismunur á uppbót vegna framfærslu þegar skerðingarmörk hennar væru komin niður í 45% verið allt að 33.982 kr. sem bættust við 19.074 kr. mismun á tekjutryggingu og heimilisuppbót og þá er mismunurinn samtals 53.056 kr. Miðað er við fjárhæðir eins og þær eru árið 2013. Sjá nánar fylgiskjal.

6) 26. gr. Ekki er ljóst hvort taka eigi tillit til slysalífeyris við útreikning á réttindum til örorkustyrks.

IV. kafli

7) 32. gr. Ábending, að nota frekar hugtakið „dvöl“ en vistun.

8) 33. gr. Ábending að nota frekar hugtakið „dvöl“ en vistun.

9) 37. gr. Það er gleggra ef fram kæmi hvaða daggjald hámarksgreiðslupátttaka er miðuð við.

10) 38. gr. 3. mgr. Í þessu samhengi er ekki rétt að nota hugtakið „bætur“ því um greiðslupátttöku er að ræða.

Ath. að fjármagnstekjur hjóna skiptast til helminga sbr. 11. gr.

11) 40. 4. mgr. Lagt er til að síðasti málsliðurinn verði tekinn út eða að um undantekningarákvæði verði að ræða og ákvæðið verði þá annars staðar í lögnum. Þetta á einnig við um 1. mgr. 76. gr.

12) 43. gr. Ath. í greininni er vísað til „grunnlífeyris einstaklings skv. 15. gr.“ Umrædd 15. gr. fjallar um örorkulífeyri en hugtakið „grunnlífeyrir“ er ekki notað. Hugtakið „grunnlífeyrir“ er auk þess ekki í orðskýringum skv. 2. gr. frumvarpsins.

Það er eðlilegra að vísa í reglugerð um daggjöld þar sem ákveðið er hvað hver á greiða.

V. kafli

13) 45. gr. lokamálsliður 1. mgr. Ekki er rétt að vísa til 10. gr. og 22. gr. frumvarpsins, málsliðurinn þarf að fara út þar sem um er að ræða tilvísun til tekjuskerðingar ellilífeyris og svo í tekjuskerðingu örorkulífeyris.

14) 46. gr. Vakin er athygli á að staðfest hefur verið hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga að þegar örorkustyrkur dettur niður vegna tekna þá fellur og niður réttur til greiðslu viðbótar við örorkustyrk.

15) 49. gr. Það vantar skilgreiningu á því hvar slíka staðfestingu er að fá og að greiða eigi frá þeim tíma sem hún liggur fyrir.

16) 51. og 52. gr. Það þyrfti að vera eins skýrt og í 59. gr. að um raunverulega búsetu verði að vera að ræða.

17) 51. gr. 4. mgr. Það þyrfti að minnast á aðstæður í lagatextanum til samræmis við greinargerðina.

18) 52. gr. Nauðsynlegt er að kveða á um einstaklingsbundið mat til að binda greiðslur við búsetu hér á landi sbr. ítrekuð dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.

3. mgr. Þetta er í ósamræmi við 48. gr. varðandi barnalífeyri með börnum fanga, 3 mánuðir vs. 4 mánuðir.

19) 54. gr. 2. mgr. 2. ml. Hér er opnað frekar á afturvirkni en framkvæmt er í dag. Ekki er minnst á sérstakar aðstæður eins og gert er í ákvæði reglugerðar nr. 945/2009.

20) 55. gr. 3. mgr. Hér ætti að vera vísun í 3. mgr. 53. gr. en ekki 54. gr.

VI. kafli

21) 64. gr. Lagt er til að framkvæmd þessa lagaákvæðis og fjárlagaliðurinn verði fluttur annað t.d. til Sjúkratrygginga Íslands eða til sveitarfélaga.

22) 66. gr. Telja verður eðlilegt að setja tímamörk á þessar greiðslur þar sem dæmi eru um að yngri maki getur vegna þessa verið bundinn heima um langan tíma eða á annan áratug.

VII. kafli

23) 70. gr. Gæta þarf að víxlverkun atvinnuleysisbóta og lífeyrisgreiðslna.

24) 71. gr. 2. mgr. Lagt er til að greinin sé tekin út þar sem hún samræmist ekki almennum reglum um fjárráða einstaklinga.

25) 72. gr. Lagt er til að ákvæðið verði felld niður. Sambærilegt ákvæði er í gildandi lögum. Tryggingastofnun hefur ekki nýtt sér þessa heimild enda telur stofnunin vafa leika á að hún samrýmist ýmsum mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, m.a. 71. gr. og 72. gr. Vafi er á um að ákvæðið sé í samræmi við meginreglur lögræðisлага.

26) 74. gr. 2. mgr. Hafa ber í huga að Tryggingastofnun leggur áherslu á að auka rafræn samskipti við viðskiptavinum sína og því er mikilvægt að umorða greinina þ.a. í stað „skal upplýsa“ beri stofnuninni ávallt að hafa skýringar á útreikningi aðgengilegan.

74. gr. 3. mgr. Nauðsynlegt er að sleppa orðunum „í hverjum bótaflokki“ þar sem einstaklingur getur fengið greitt úr nokkrum bótaflokkum sem hafa byrjað á mismunandi tímum. Þetta leiðir til of mikils flækjustigs við útreikninga og fyrir lífeyrisþega. Sömu tekjuforsendur við útreikning viðmiðunartekna er mikilvægt.

Benda má að ljóst þarf að vera hvort „áður afluð“ sé einskiptis aðgerð sbr. nýlegur úrskurður frá úrskurðarnefnd almennatrygginga.

27) 75. gr. 3. mgr. Lagt til að innheimta ofgreiðslna vegna breytinga á tekjuáætlunum hefjist strax. Aftan við ákvæðið bætist því „Ef í ljós kemur að bætur hafi verið ofgreiddar fer um innheimtu ofgreiðslu skv. 78. og 79. gr. Hafi bætur verið vangreiddar skal bótaþega greitt það sem upp á vantar.“

28) 76. gr. Ljóst þarf að vera hvernig bótauppgjóri verði hagað ef breytingar verða á bótaári vegna lagabreytinga.

76. gr. 4. mgr. Kveða þarf skýrt á um það hvaða tímamörk er verið að ræða. Þ.e. hvaða upphafstíma skuli miða við (tvö bótagreiðsluár ?).

29) 77. gr. Athygli er vakin á því að skýrt verður að vera að vextir verði ekki greiddir í venjulegu ársuppgjöri enda bætur byggðar á áætlun og óhjákvæmilegt er að einhver frávik verði. Bótaþegi ber ábyrgð á að gefa réttar upplýsingar í tekjuáætlun. Á sama hátt er ekki krafist vaxta ef ofgreiðsla bótaþega er endurgreidd innan ársins.

30) 78. gr. Lagt er til að setja inn heimild til að skuldajafna ofgreiddum bótum á móti inneign vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta.

78. gr. 6. mgr. Nauðsynlegt er að endurkröfuréttur ofgreiddra félagslegra bóta og ofgreidds meðlags verði jafn skýr og endurkröfuréttur ofgreiddra lífeyrisbóta.

31) 79. gr. 1. og 2. mgr. Skuldajöfnunarreglur þurfa að vera skýrar. Tiltaka þarf sérstaklega um takmörkun frádráttar af bótum eftir því hvort um er að ræða lífeyrisbætur, félagslegar bætur eða meðlag.

79. gr. 2. mgr. Lagt er til að taka út 2. mli. Það er óþarfi að takmarka skuldajöfnunarheimildir í þessum tilvikum enda ber greiðsluþega eftir sem áður að endurgreiða ofgreiðslu, sbr. 2. mgr. 78. gr.

79. gr. 3. mgr. Lagt er til að halda 20% hámarks mánaðarlegum skuldajöfnuði en miðað verði við heildartekjur eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

32) 80. gr. 3. mgr. Lagt er til að miða við 5.000 kr. í stað 1.000 kr. vegna aukins kostnaðar við umsýslu.

33) 81. gr. Lagt er til að ákvæðið verði tekið út þar sem tekið er tillit til þess við innheimtu hjá þeim sem eiga erfitt með að endurgreiða. Reynslan hefur verið sú að úrræðið hefur oftast verið dýrara fyrir bótaþega. Eðlilegra væri að dreifa umræddum fjármagnstekjum hjá skattinum.

VIII. kafli

34) 84. gr. 2. mgr. Orðalagið er óskýrt. Lagt er til að það verði: „Umsókn skuli vera á því formi sem Tryggingastofnun gerir kröfu um hverju sinni.“

35) 86. gr. Telja má eðlilegt að bótaréttur stofnist við móttöku umsóknar þó ekki fyrr en skilyrði bótanna er uppfyllt. Greitt verði frá 1. degi næsta mánaðar enda er heimilt að greiða 2 ár aftur í tímann þegar sérstaklega stendur á.

36) 86. gr. og 87. gr. Lagt er til að greitt verði út þann mánuð sem bótaréttur fellur niður.

37) 92. gr. Lagt er til að heimildin gildi almennt um öflun upplýsinga en ekki takmarkað við tekjur.

38) 97. gr. Lagt er til að bæta við ákvæðið að Tryggingastofnun sé heimilt að boða bótaþega í viðtal vegna eftirlits hvort aðstæður viðkomandi séu í samræmi við skráð gögn.

39) 101. gr. Lagt er til að það sé skýrara í hverju sú aðstoð sem starfsmenn eiga að sinna sé fólgin, svo sem að fylla út eyðublaðið.

IX. kafli

40) 109. gr. Tryggingastofnun telur óeðlilegt að ekki fara saman völd og ábyrgð vegna þjónustustöðva. Nauðsynlegt er að stofnunin geti sett skýr viðmið um þjónustu, hæfni starfsmanna, tæknibúnað og aðstöðu.

109. gr. Heiti greinarinnar er í ósamræmi við umfjöllun um IX. kafla frumvarpsins þ.e. Tryggingastofnun „ríkisins“.

41) 113. gr. 6. mgr. Glegggra væri að segja í greininni að úrskurðarnefnd almannatrygginga ætti að birta „alla“ úrskurði sína í samræmi við greinagerðina.

X. kafli

42) 116. gr. 5. mgr. Athygli er vakin á því að ákvæðið um að greiða eigi Tryggingastofnun með jöfnum greiðslum í upphafi hvers mánaðar tekur ekki tillit til þeirra mánaða þegar greiddar eru orlofs- og desemberuppbætur. Eðlilegra er að greiða samkvæmt greiðsluáætlun stofnunarinnar.

116. 2. mgr. Hugleiða má hvort lífeyristryggingar verði greiddar alfarið úr ríkissjóði og tryggingagjaldið myndi renna í ríkissjóð í staðinn.

43) 118. gr. 2. mgr. Ekki er lengur gert ráð fyrir að meðlag falli undir almannatryggingar EES samningsins. Heimild til að semja um fyrirframgreiðslu meðlags á því ekki við.

44) 122. gr. Lagt er til að lögin taki gildi um áramót vegna árlegs endurreiknings og að útreikningur bóta miðast við almanaksárið í heild. Þetta eru ekki bara hagsmunir Tryggingastofnunar heldur einnig til hagsbóta fyrir bótaþega. Tryggingastofnun þarf að lágmarki 6 mánuði til breytingar á tölvukerfum, kynningar og innleiðingar.

45) 123. gr. 2. tl. Mikilvægt er að hafa í huga að flutningur vinnusamninga krefst frekari aðlögunar ákvæðisins m.a. með tilliti til aðgengis nýrrar greiðslustofnunar að upplýsingum.

123. gr. 13. tl. Athuga að hér er verið að víkka gildissvið 3. mgr. 4. gr. 53/1980.

Ákvæði tii bráðabirgða

46) II. Taka þarf skýrt fram hvaða samanburðarreglur verða í gildi.

47) IV. Lagt er til að allir nýir bótaþegar byrji á eftirágreiðslum strax við gildistöku laganna sjá ennfremur, aths. með 122. gr.

Að lokum er athygli vakin á því að auk um 20 milljón króna innleiðingarkostnaðar Tryggingastofnunar sem getið er um í frumvarpinu gefur auga leið að vegna þess að um tvöfalt kerfi verður að ræða um langa hríð mun framkvæmdakostnaður Tryggingastofnunar aukast umtalsvert.

Virðingarfyllst,



Sigríður Lillý Baldursdóttir forstjóri