

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, með síðari breytingum.

Flm.: Ásta R. Jóhannesdóttir, Margrét Frímansdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir,  
Kristín Ástgeirsdóttir, Össur Skarphéðinsson, Bryndís Hlökkversdóttir  
Jóhanna Sigurðardóttir.

1. gr.

Við 17. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Tekjur maka hafa ekki áhrif á tekjutryggingu lífeyrisþega.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Það er réttlætismál að sá sem ekki getur séð sér farborða með því að vinna fyrir sér fái lágmarksframfærslu úr sameiginlegum sjóðum velferðarkerfisins. Þeir sem missa atvinnuna fá greiddar atvinnuleysisbætur óháð tekjum maka. Sama gildir ekki um lífeyrisþega. Eins og málum er nú háttað skerða tekjur maka lífeyrisgreiðslur og hefst skerðingin er tekjur maka fara yfir u.þ.b. 40.224 kr. Upphæðirnar sem tekjur maka byrja að skerða eru 43.726 kr. hjá öryrkjum, en 42.947 kr. hjá ellilífeyrisþegum, hafi lífeyrisþeginn engar aðrar tekjur en almannatryggingabæturnar. Ungt fjölskyldufólk sem missir heilsuna fær því oft aðeins grunnlífeyri, 15.123 kr., úr almannatryggingakerfinu. Heimild fyrir þessari skerðingu er byggð á reglugerð nr. 485/1995, um tekjutryggingu, samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993. Ákvæði hennar hafa það í för með sér að fjölskyldur lífeyrisþega lenda í fátæktargildru jaðarskattanna þar sem tekjur maka, auk tekna lífeyrisþegans sjálfs, geta skert tekjutryggingu hans. Áðurnefnd reglugerð virðist andstæð lagaákvæðinu sem tekjutrygging byggist á, en í 17. gr. almannatryggingalaganna segir að tekjur bótaþega umfram ákveðið mark skuli skerða tekjutryggingu. Ekkert er minnst á maka í greininni eða tekjur hans. Í 11. gr., þar sem fjallað er um skerðingu ellilífeyris vegna tekna, er talað um tekjur einstaklinga og hjóna hvors um sig. Sama á við um 12. gr. þar sem kveðið er á um skerðingu örorkulífeyris.

Ekki er nóg með að reglugerðin sé andstæð almannatryggingalögum heldur virðist einnig um að ræða brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir í 1. mgr.: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.“ Lífeyrisþegum er með þessari skerðingarreglu mismunað eftir hjúskaparstöðu. Fólki á vinnualdri er einnig mismunað eftir því hvort það á við atvinnuleysi eða heilsubrest að stríða. Slík mismunun hlýtur að teljast andstæð anda stjórnarskrárinnar.

**Prentað upp.**

Reglugerðin virðist einnig brjóta gegn 11. gr. stjórnslaganna, nr. 37/1993, þar sem segir að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti og að þeim sé beinlínis óheimilt að mismuna aðilum á grundvelli þjóðfélagsstöðu eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Hér virðast lög vera brotin, ekki ein heldur fleiri á þeim sem síst skyldi og geta ekki borið hönd fyrir höfuð sér.

Við meðferð frumvarps til fyrstu laga um almannatryggingar árið 1935 kom fram í nefndaráliti að gert væri ráð fyrir að í þeim fælist hrein persónutrygging. Samkvæmt því er það andstætt hugsun laganna að færa tryggingaskylduna yfir á maka og hið opinbera firri sig ábyrgð ef lífeyrisþeginn er í hjónabandi eða sambúð.

Þá stríðir þetta gegn mannréttindasáttmálum og alþjóðasamningum sem við höfum skuldbundið okkur til að virða. Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, sem samþykkt var á allsherjarþinginu 10. desember 1948, segir í inngangsorðum: „Það ber að viðurkenna að hver maður sé jafnborinn til virðingar og réttinda, er eigi verði af honum tekin, og er þetta undirstaða frelsis, réttlætis og friðar í heiminum.“ Í 2. gr. sáttmálans segir einnig: „Hver maður skal eiga kröfu á réttindum þeim og því frjálsræði, sem fólgin eru í yfirlýsingu þessari, og skal þar engan greinarmun gera vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmálaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernis, uppruna eigna, ættarnis eða annarra aðstæðna.“ Í 16. gr. er fjallað um jafnrétti til hjúskapar og stofnunar fjölskyldu og er þar sérstaklega kveðið á um hlutverk fjölskyldunnar og skyldur ríkisins gagnvart henni. Þar segir m.a.: „Fjölskyldan er í eðli sínu frumeining þjóðfélagsins og ber þjóðfélagi og ríki að vernda hana.“ Í 25. gr. sáttmálans segir enn fremur: „Hver maður á kröfu til lífshjúskapar, sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan hans sjálfs og fjölskyldu hans. Telst þar til matur, klæðnaður, húsnæði, læknishjálp og nauðsynleg félagshjálp, svo og réttindi til öryggis gegn atvinnuleysi, veikindum, örorku, fyrirvinnumissis, elli eða öðrum áföllum sem skorti valda og að fötluðum sé ekki mismunað með lögum hvað varðar kynferðissambönd, hjónaband og barneignir.“

Reglugerðin, sem kveður á um að tekjur maka skerði tekjutryggingu lífeyrisþega, grefur undan hjónabandinu og möguleikum lífeyrisþega til að hefja sambúð og stofna fjölskyldu. Unnt er að leiðrétta þetta með samþykkt þessa frumvarps.

Greiðslur til lífeyrisþega, ekki síst öryrkja, skulu vera óháðar tekjum maka. Þannig styðjum við best við bakið á því fólki sem verst er stadd í samfélaginu og einnig við þá grunneiningu þjóðfélagsins sem fjölskyldan er. Einnig er ástæða til að benda á það að lífeyrisþegi í hjónabandi eða sambúð á ekki rétt á heimilisuppbótum allt að 19.811 kr. á mánuði, sem hann ætti rétt á byggi hann einn. Þannig er lífeyrisþegi í hjónabandi eða sambúð með tæplega 20 þús. kr. lægri almannatryggingagreiðslur eða þriðjungi lægri en einhleypingur, auk þess sem tekjur maka skerða tekjutryggingu hans. Hér er því lagt til að bætt verði í almannatryggingalög ákvæði sem felur það í sér að tekjur maka skuli ekki hafa áhrif á tekjutryggingu lífeyrisþega. Breyting í þessa veru hefur þegar verið lögð fram tvisvar sinnum á kjörtímabilinu en ekki verið útrædd.

Fylgiskjal I.**Bréf kjaramálanefndar Öryrkjabandalags Íslands til heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis.**

(20. apríl 1998.)

Í framhaldi af utandagskrárumræðu 17. apríl 1997, ítrekuðum tilmælum Öryrkjabandalags Íslands og nýrri álitargerð umboðsmanns Alþingis fer kjaramálanefnd Öryrkjabandalagsins þess á leit við Alþingi að það tryggi eins fljótt og frekast er kostur að tekjur maka öryrkja skerði ekki tekjutryggingu þeirra.

Eins og þingmönnum er kunnugt er hvergi í íslenskum lögum kveðið á um að öryrkjar megi ekki taka upp sambúð með heilbrigðum einstaklingum. Á hinn bóginn er búið svo um hnúta að geri þeir það missa þeir ekki aðeins uppþætur heldur fá þeir að auki litla eða enga tekjutryggingu. Í sambúð getur öryrki að hámarki fengið 43.722 kr. (örorkubætur: 15.123 kr. + tekjutrygging: 28.603 kr.). Vegna þessara lágu tekna kemst makinn sjaldnast hjá því að leggja á sig viðbótarvinnu. Sá böggull fylgir hins vegar að tekjutrygging öryrkjans byrjar að skerðast um leið og mánaðartekjur makans fara fram úr 38.677 kr. og þurrkast alveg út ef makinn nær að afla 165.802 kr. á mánuði. Nái hann því marki er öryrkinn sviptur allri tekjutryggingu og getur einungis lagt með sér í búið 15.123 kr. á mánuði. Fyrirkomulag þetta gengur þvert á þær réttarhugmyndir sem gilda um atvinnuleysisbætur, lífeyrissjóðsgreiðslur og aðrar tryggingabætur, og gerir í raun ráð fyrir því að öryrkjar taki ekki upp sambúð með öðrum en þeim sem möguleika hafa á að fæða þá og klæða, taka þá algerlega á sitt framfæri.

Ekki þarf neina sérþekkingu á högum öryrkja til að sjá í hendi sér hvílk áhrif svona reglur hafa á hjónabönd fólks og möguleika til sambúðar. Ofan á þá byrði sem sjálf örorkan er kemur þetta eins og viðbótarhögg frá yfirvöldum, viðbótarrefsing fyrir það eitt að vera í hjónabandi eða sambúð. Gagnvart hjónabandi og sambúð er hér um mun alvarlegra og áþreifanlegra vandamál að ræða en önnur þau dæmi sem rakin hafa verið á opinberum vettvangi, því að sú fátæktargildra sem öryrkjum er gert að sæta grefur svo undan samböndum þeirra, vígðum sem óvígðum, og hvort sem þeim líkar betur eða verr enda þau gjarnan með raunverulegum skilnaði og upplausn fjölskyldna.

Það hefur um nokkurra ára skeið verið á vitorði embættismanna að skerðingarákvæði þetta stríðir gegn bókstaf gildandi laga, enda hafa hvorki Tryggingastofnun né heilbrigðisráðuneyti treyst sér til að rökstyðja það með vísan til lagaákvæða. Í stað kostnaðarsamrar lögsóknar hefur formanni kjaramálanefndar Öryrkjabandalags Íslands þótt einfaldara að leita liðsinnis umboðsmanns Alþingis, sem raunar hafði fjallað um þetta mál fyrir áratug, þegar lög um almannatryggingar voru önnur en þau sem nú gilda. Í úrskurði sem umboðsmaður felldi 13. mars 1997, en kemur hvergi fram í greinargerð þeirri sem Alþingi hefur nú undir höndum, sagði orðrétt:

„Kveðið er á um rétt til örorku og tekjutryggingar í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. Í 17. gr., sbr. 11. gr. þeirra laga, hefur löggjafinn tekið skýra afstöðu til þess, hver skuli vera fjárhæð tekjutryggingar og hvernig sú fjárhæð skerðist vegna tekna lífeyrisþega og maka hans.“

Þessi röksemdafærsla var ekki sú sama og hann hafði áður beitt í sams konar máli, enda heimildarákvæðið sem þá var vísað til ekki lengur fyrir hendi í lögum. Með bréfi dagsettu 4. apríl 1997 er þessi nýja röksemdafærsla umboðsmanns hrakin með svofelldum orðum:

„Þegar rætt er um tekjur einstaklings er átt við hann sjálfan, nema annað sé tekið fram. Kemur þetta ekki aðeins fram í lagatextum á borð við sjálf almannatryggingalögin heldur

hvarvetna sem einstaklingar þurfa að gera grein fyrir tekjum sínum. Í þessu sambandi gildir einu hvernig yfirvöld kjósa að skattleggja tekjur hjóna, enda þar um annað mál að ræða.

Í 17. gr. laga um almannatryggingar er einungis tekið fram að hafi bótaþegi tekjur umfram tiltekin mörk skuli skerða tekjutryggingu hans um ákveðna prósentu þess sem umfram er. Til að forðast endurtekingar er í lok greinarinnar tekið fram að um tekjutrygginguna gildi ákvæði 11. gr. eftir því sem við eigi, þ.e. um annað en það sem þegar hefur komið skýrt og greinilega fram.

En jafnvel þótt við féllumst á að ákvæði 11. gr. ættu líka að gilda um þau atriði sem á svo ljósan og umbúðalausán hátt er kveðið á um í sjálfri 17. gr., þá vill nú svo til að þar sem fjallað er um skerðingu vegna atvinnutekna í 11. gr. segir að lífeyri skuli skerða ef árstekjur einstaklinga eða hjóna hvors um sig fari yfir tiltekið mark. Hér er með öðrum orðum alveg sérstaklega tekið fram að atvinnutekjur maka megi alls ekki skerða lífeyri bótaþegans. Skýrara getur það naumast verið. Geti einhver vafi leikið á um hvað átt er við í 17. gr. ætti þetta samsvarandi ákvæði 11. gr. að taka af öll tvímæli, ef það á líka að gilda um það sem á svo ótvíræðan hátt er tekið fram í 17. gr.“

Að fengnum þessum gagnrökum ákvað umboðsmaður að taka úrskurð sinn til endurskoðunar og ritaði nú heilbrigðisráðherra bréf þar sem farið er fram á að ráðherrann geri grein fyrir lagagrundvelli reglugerðar sinnar. Í bréfinu, sem dagsett er 6. maí 1997, segir:

„Til mín hefur leitað Garðar Óskar Sverrisson, Kaplaskjólsvégi 53 í Reykjavík. Beinist kvörtun hans að skerðingu tekjutryggingar örorkulífeyrisþega vegna tekna maka, sem ekki njóti elli- eða örorkulífeyris, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995, um tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið geri grein fyrir lagagrundvelli framan- greinds ákvæðis reglugerðar nr. 485/1995 og skýri viðhorf sitt til kvörtunar Garðars Óskars.“

Eftir háls árs bið, ófullnægjandi viðleitni ráðuneytisins til svars og ítrekanir umboðsmanns, birtist loks greinargerð frá embættismönnum ráðherra þar sem einkum er stiklað á stóru um sögu almannatrygginga, vísað í greinargerðir og ræður sem stjórnálamenn fyrri tíðar höfðu látið frá sér fara við aðstæður sem voru á flestan hátt gerólfkar þeim sem við nú búum við, bæði í þjóðfélagslegu og lagalegu tilliti. Eftir talsverða umfjöllun um svokallaðan hjónalífeyri, sem er þó málinu óviðkomandi eins og skýrt má sjá í tilvitnuðu bréfi umboðsmanns, er reynt að leiða rök að því að Alþingi hafi gengið eitthvað annað til en fram kemur í bókstaf laganna. Meginrökin voru þessi:

„Ráðuneytið telur að fyrirliggjandi gögn vegna setningar laga nr. 117/1993 bendi til þess að ekki hafi verið ætlun löggjafans að fella á brott heimild til setningar reglugerðar á grundvelli 17. gr. laganna.“

Hér er með öðrum orðum tekið undir það að í gildandi lögum er hvergi að finna heimild til umræddrar skerðingar á tekjutryggingu, þótt ráðuneytið víki sér því miður undan því að fjalla um það hve berlega reglugerð þess brýtur gegn þeim réttindum sem skýrt og greinilega er kveðið á um í 17. gr. laganna.

Í nýjasta álitu sínu, dagsettu 13. apríl sl., vefengir umboðsmaður Alþingis ekki þann skilning að í gildandi lög skorti heimild til setningar þeirrar reglugerðar sem hér um ræðir. Í álitu hans kemur fram að slíka heimild sé ekki lengur að finna í almannatryggingalögum. Hins vegar álitur hann að þar sem áður hafi verið í lögum ákvæði sem hafi heimilað umrædda reglugerð og afnám þess hafi verið samþykkt þegjandi og hljóðalaust, megi líta svo á að Alþingi hafi ekki ætlað sér að breyta neinu. Í þessu þriðja álitu umboðsmanns sættir hann sig með öðrum orðum við þá túlkun ráðuneytisins að einhvers konar mistök hafi ráðið því að

lögin séu eins og þau eru, því að í lögskýringargögnum sé ekkert „sem bendir til þess, að átt hafi að auka rétt lífeyrisþega að þessu leyti“ en slík breyting hefði kallað á sérstaka greinargerð, „meðal annars um áhrif hennar á útgjöld ríkissjóðs“. Þetta segir í álitum umboðsmanns þótt skýrt og greinilega komi fram á öðrum stað í hans eigin álitum (sjá bls. 6) sú skoðun ráðuneytisins að óbreytt fyrirkomulag bitni einungis á innan við 150 öryrkjum og sé, þegar á heildina er litið, heppilegt fyrir mikinn meiri hluta lífeyrisþega.

Í stað þess að fallast á þá skoðun ráðuneytisins „að ekki hafi verið ætlun löggjafans“ að samþykkja þau lög sem sett voru, er nær að ætla að þingmönnum hafi einfaldlega þótt 17. gr. laganna nógu skýr og tæmandi til að þarflaust væri að hafa þar inni ákvæði sem heimilaði ráðherra að setja sérstaka reglugerð um framkvæmd hennar — reglugerð sem e.t.v. tæki til baka þau réttindi sem í lagagreininni er kveðið svo skýrt og greinilega á um. Enda má af samtölum við þingmenn miklu fremur ráða að þorra þeirra hafi verið alls ókunnugt um hvernig ráðherrann beitti, og beitir enn, því heimildarákvæði sem áður var í lögum en er þar ekki lengur að finna.

En þrátt fyrir þetta allra nýjasta álit sitt segir umboðsmaður að það sé á hinn bóginn skoðun sín „að lagaákvæði um þau réttindi, sem hér er um að ræða, séu hvorki nægilega aðgengileg né skýr, þar á meðal um það, hvað takmörkunum þau megi binda“. Segir hann að umræddum lagaákvæðum sé að þessu leyti áfátt. Þá endurtekur hann það álit sitt frá 1988 að deila megi um hvort umrædd skerðingarákvæði geti talist réttlát eða heppileg. „Var það skoðun mín,“ segir hann, „að ástæða væri til að taka þessar reglur til athugunar og taka á ný afstöðu til þess, hvort þær ættu að haldast óbreyttar. Þá taldi ég eðlilegt, að í lögum væri afmarkað nánar en þá væri gert, hvaða skilyrði mætti setja í reglugerð fyrir því að menn nyту umræddrar tekjutryggingar.“

Ekki kemur á óvart að umboðsmaður telji að ekki aðeins séu lagaákvæði óskýr heldur orki það að auki tvímælis að reglugerðin geti talist réttlát, enda hefur verið á það bent að hún brjóti ekki aðeins gegn jafnræðisreglu stjórnisýslulaga heldur einnig gegn nýjustu ákvæðum sjálfrar stjórnarskrárinnar. Þá er óhjákvæmilegt að líta til þess að þegar reglugerð ráðuneytisins var upphaflega sett var ekki búíð að setja lög um heimilisuppbót og sérstaka heimilisuppbót einstaklingum til handa. Á þeim árum heyrði það að auki til undantekninga fremur en reglu að bæði hjónin ynnu utan heimilis. Nú hefur gerbreyting orðið á þessu, enda kveða gildandi hjúskaparlög skýrt á um að hjón skuli sameiginlega sjá fjölskyldum sínum farborða og skipta milli sín útgjöldum vegna heimilisrekstursins og framfærslu fjölskyldunnar. Með reglugerð sinni kemur heilbrigðisráðuneytið í veg fyrir að öryrkjar geti uppfyllt þessa lagskyldu. Reglugerðin geri þá að lögbrjótum gagnvart mökum sínum og börnum. Í þessu sambandi er rétt að minna á að síðasta prestastefna samþykkti að beina því til Alþingis að leiðrétta þetta ranglæti. Ranglæti sem prestar fullyrða að stefni hjónaböndum öryrkja í voða.

Til viðbótar er rétt að minna á að síðan upphafleg lög um almannatryggingar voru sett höfum við skuldbundið okkur til að uppfylla tvo mannréttindasáttmála, mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og sáttmála Evrópu. Að auki erum við nú aðilar að meginreglum Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra sem nýlega voru kynntar á Alþingi, en í þeim er alveg sérstakur bálkur þar sem segir að aðildarríkin skuli tryggja að öryrkjum sé ekki mismunað í möguleikum til hjónabands og fjölskyldulífs. Umboðsmaður Sameinuðu þjóðanna í málefnum fatlaðra, Bengt Lindqvist, sem á að hafa eftirlit með því að mannréttindi fatlaðra séu í heiðri höfð, sá ástæðu til að gagnrýna það opinberlega í desember sl. hvernig reglugerð íslenskra stjórnvalda takmarkar möguleika fatlaðra til hjónabands og fjölskyldulífs.

Kjaramálanefnd Öryrkjabandalags Íslands vonar að þingmenn sjái sér fært að taka sem fyrst á þessu alvarlega máli, svo að það bøl sem stöðugt hlýst af núgildandi fyrirkomulagi

megi einhvern endi taka. En vegna seinagangs hjá ráðuneyti og umboðsmanni hefur mál þetta nú þegar tafist um heilt ár. Áður en það verður tekið fyrir mundi kjaramálanefnd Öryrkjabandalags Íslands vilja fá að skýra fyrir heilbrigðis- og trygginganefnd málstað öryrkja í þessu máli.

Með virðingu og þökk,  
f.h. kjaramálanefndar Öryrkjabandalags Íslands,

*Garðar Sverrisson,  
Helgi Seljan.*

## Fylgiskjal II.

### **Úr samþykkt prestastefnu 1997.**

Prestastefnan á Akureyri 1997 beinir því til Alþingis að gerð veri gangskör að því að leiðrétta það ranglæti sem öryrkjar búa við, að tekjutrygging þeirra, sem er 25.800 kr. á mánuði, tekur að skerðast um leið og tekjur maka fara fram úr 36.831 kr. og þurrkast alveg út er tekjur maka verða hærri en 150 þús. kr. á mánuði. Þar með getur öryrkinn aðeins lagt með sér í búið örorkulífeyrinn sem er tæplega 14 þús. kr. á mánuði. Augljóst er að fyrirkomulag þetta stofnar hjónaböndum fólks í hættu og hvetur prestastefnan stjórnvöld að leiðrétta þetta ranglæti.