

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um almannatryggingar.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Guðlaugur Þór Þórðarson, Tryggvi Þór Herbertsson.

1. gr.

*Breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum.*

5. tölul. 25. gr., 33. gr. og 2. mgr. 43. gr. laganna falla brott.

2. gr.

*Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum.*

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. Orðin „til 72 ára aldurs“ í 1. mgr. falla brott.
- b. Orðin „fram til 72 ára aldurs eða að hámarki 30%“ í 2. mgr. falla brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er að koma í veg fyrir að vinnufólk verði sagt upp starfi eingöngu vegna þess að það hefur náð ákveðnum aldri. Þegar alþýðutryggingar voru fyrst stofnaðar í Þýskalandi að frumkvæði Ottós von Bismarck kanslara Þýskalands árið 1891 var ellilífeyrisaldur miðaður við 70 ár en þá var meðalaldur um 47 ár. Ellilífeyrisaldurinn var lækkaður í 65 ár 1916 í Þýskalandi og hefur þessi aldur, 65 til 70 ára, verið viðmið flestra lífeyriskerfa síðan þrátt fyrir að meðalaldur hafi hækkað umtalsvert en meðalaldur hér á landi er nú um og yfir 80 ár. Fólk er miklu hraustara núna og margir halda vinnuþreki miklu lengur en þessi mörk ganga út frá. Sumt fólk er þó orðið lasið og þreytt og það stundar vinnu, sem veitir því ekki ánægju. Það fólk mun að sjálfsögðu nota þann rétt að hefja töku ellilífeyris snemma og hvíla sig frá amstrinu og snúa sér að áhugamálum. Margir eru hins vegar mjög virkir og hafa gaman af vinnu sinni og því getur það verið hastarlegt og allt að því skaðlegt fyrir það fólk að hætta starfi og missa það hlutverk og innihald, sem vinnan er. Þessu frumvarpi er ætlað að taka burt hindranir, sem er að finna í lögum, á því að fólk geti starfað áfram ef það kys svo.

Erlendis er í gangi þróun í þá veru að ellilífeyrisaldur er hækkaður með hliðsjón af hækkanandi meðalaldri, betra heilsufari eldra fólks, lengra námi og miklum kostnaðarauka lífeyriskerfa vegna þess að fólk er sífellt styttra á vinnualdri og tekur sífellt lengur ellilífeyri. T.d. hafa Þjóðverjar, sem voru komnir með ellilífeyrisaldur niður í 60 og 63 ár, m.a. til að minnka atvinnuleysi, hækkað hann aftur í þrepum frá árinu 2000 í 65 ár og eru núna búnir að ákveða

að hækka hann enn frekar í 67 ár í þrepum. Eldri hugmyndir um að minnka atvinnuleysi með því að lækka ellilífeyrisaldur virðast ekki hafa virkað enda er talið að það sé arðsemi starfa sem réttlætir þau en ekki það að skipta út aldurshópum.

Í frumvarpi þessu er lagt til að felld verði brott úr lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sú skylda að segja starfsmanni upp störfum þegar hann nær 70 ára aldri og að veita embættismanni lausn þegar þeim aldri er náð. Þá er einnig lögð til breyting á lögum um almannatryggingar. Skv. 23. gr. þeirra laga er nú heimilt að fresta töku lífeyris fram að 72 ára aldri. Það leiði þá til 0,5% hækkunar á bótum fyrir hvern frestunarmánuð en hámark sett við 30% sem samsvarar frestun í 5 ár, þ.e. frá 67 ára aldri til 72 ára. Lagt er til að ekkert hámark verði hér eftir á frestun á töku lífeyris og því að samsvarandi hámark hækkunar sé felld brott.

Frumvarpinu er ætlað að vernda aldraða fyrir uppsögnum sem grundvallast eingöngu á aldri þeirra. Virkni og hæfni ellilífeyrisþega er mjög mismunandi og því ótækt að kveða á um það í lögum að við ákveðinn aldur skuli þeim sagt upp störfum. Viss sveigjanleiki er reyndar til staðar á almennum vinnumarkaði þar sem ekki er kveðið á um hámarksstarfsaldur í lögum. öndvert við opinbera starfsmenn. Þá er kveðið á um það í 14. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, að lífeyrissjóður skuli hefja útborgun ellilífeyris þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri en sjóðunum sé þó heimilt að gefa sjóðsfélögum kost á að fresta töku lífeyris. Augljóslega er því gert ráð fyrir því að sjóðsfélagar geti starfað áfram eftir 70 ára aldur. Engin mörk eru nefnd í sambandi við hvað frestinin megi vera löng. Eðlilegt verður að telja út frá þróun heilbrigðis og vinnuþreks að fólki sé gefið tækifæri í reglugerðum sjóðanna að fresta töku ellilífeyris til t.d. 85 ára aldurs. Hækkar þá væntanlegur ellilífeyrir þannig að hvorki lífeyrissjóðurinn né sjóðsfélaginn tapi eða græði á þeirri ákvörðun sjóðsfélagans að hefja töku ellilífeyris seinna. Ekkert bannar heldur fólki að taka ellilífeyri hjá lífeyrissjóðum jafnframt því að vinna enda er þetta réttur sem fólki hefur greitt fyrir. Í 4. mgr. 1. gr. laganna segir að öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs. Þetta er grundvöllur lágmarksréttinda og verður ekki séð að þetta ákvæði banni að greitt sé til lífeyrissjóðs eða séreignar-sjóðs eftir 70 ára aldur.

Fleiri dæmi um þennan sveigjanleika má finna í lögum og er t.a.m. kveðið á um frítekjumark ellilífeyrisþega í lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007. Þá hafa áherslur í mál-efnum lífeyrisþega verið þær að gera þeim kleift að vinna hafi þeir til þess getu eða vilja. Stefna stjórnvalda hefur verið sú að auka virkni fólks og horfa fremur til starfsgetu en vangetu þeirra til starfa. Þá ber að geta þess sérstaklega að nú er unnið að gerð frumvarps sem m.a. er ætlað að lögfesta tilskipun Evrópusambandsins 2000/78/EB um jafna meðhöndlun til atvinnu og starfa. Tilskipuninni er m.a. ætlaði að koma í veg fyrir mismunun á vinnumarkaði vegna trúar, fötlunar, aldurs, kynhneigðar o.fl.

Má því segja að lagaumhverfið í þessum efnum endurspegli nokkra mótsögn enda er í gildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveðið á um að veita skuli embættismönnum lausn og segja starfsmönnum upp þegar þeir hafa náð 70 ára aldri og er þar í engu tekið mið af getu starfsmanna eða hæfni. Aldur er afstæður og mjög misjafnt á hvaða aldri menn missa getu og hæfni til að sinna starfi sínu. Hjá einhverjum gerist það fyrir ellilífeyrisaldur og í sumum tilfellum löngu eftir að þeir hefja töku lífeyris og hætta störfum. Óeðlilegt hlýtur að teljast að ríkisvaldið setji reglur sem mismuni mönnum svo klárlega eftir aldri. Haldi starfsmaður ríkisins fullri getu til að sinna starfi sínu er ótækt að beita lagareglu til að bola honum úr stöðu sinni og hugsanlega missa dýrmæta þekkingu úr kerfinu. Þá er leitt

til þess að hugsa að ríkið fari fyrir með fordæmi um að mönnum sé mismunað eftir aldri. Slíkt getur haft áhrif á vinnumarkaðinn í heild sinni.

Missi starfsmaður getu sína til að sinna starfi sínu er eðlilegt að honum sé sagt starfi sínu lausu geri hann það ekki sjálfur. Hvað viðkemur starfsmönnum ríkisins eiga ákvæði um þriggja mánaða gagnkvæman uppsagnarfrest að vera í öllum ráðningarsamningum ríkisins frá og með árinu 1975. Um þá sem ráðnir voru fyrir þann tíma gilda þá almennar reglur laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar af leiðandi verður að telja að missi starfsmaður getu til að sinna starfi sínu falli slíkt undir tilvik 21. gr. enda hafi starfsmaður þá ekki náð fullnægjandi árangri í starfi. Samkvæmt ákvæðinu er þá hægt að veita starfsmanni áminningu og segja honum upp sé ekki ráðin bót á.

Nauðsynlegt er að hafa í huga að það að fá að sinna starfi meðan geta er til þess er mikilvægt fyrir félagslega virkni fólks, þátttöku þess í samfélaginu og lífsgæði. Dýrmæt þekking getur enn fremur færst og lærst kynslóða á milli en tapast ekki snögglega af vinnumarkaði þegar virkur, duglegur og hæfur einstaklingur nær ákveðnum aldri og þarf eftir það að hætta störfum. T.d. er athyglisvert að flestir gerendur á fjármálamarkaði fyrir hrún voru undir 40 ára aldri og það virtist skorta reynslu og varkárni eldra fólks.

Æskilegast væri að fólk geti minnkað ábyrgð sína og virkni hægt og rólega og t.d. tekið lengri, jafnvel skipt leyfi eða minnkað vinnuframlag sitt þegar starfsþrekið dvínar. Slík breyting krefst mikillar og breyttrar skipulagningar á vinnumarkaði sem virðist vera hafin og snertir atvinnurekendur, lífeyrissjóði og almannatryggingar. Þannig má nýta reynslu og þekkingu starfsmannsins og jafnframt veita honum hlutverk og tilgang.

Í lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1991, er aldraður skilgreindur sem sá sem náð hefur 67 ára aldri. Er miðað við það aldursmark í fjölda annarra laga sem kveða á um réttindi og skyldur fólks og t.a.m. virkjast þá réttur til ellilífeyris skv. 17. gr. laga um almannatryggingar. Ekki eru lagðar til breytingar á þessum skilgreiningum enda nauðsynlegt að hafa eitthvert viðmið í lögnum en skilgreining má þó ekki verða til þess að mismuna fólki eftir aldri og mikilvægt að taka mið af getu og hæfni hvers einstaklings. Þó getur verið varasamt að senda fólki þau skilaboð að það sé orðið „lög gilt gamalmenni“ eins og margir orða þessa skilgreiningu á „aldrður“. Fólk fer þá ef til vill að hegða sér í samræmi við það. Verður „aldrður“. Komist hefur fyrir að þetta hugtak „aldrður“ leiði til þess að atvinnurekendur grípi þessi skilaboð á lofti og telji eðlilegt að fólk hætti störfum af því að það sé nú orðið „aldrður“ þó að í rauninni hafi ekkert breyst nema að viðkomandi átti afmæli. Mikilvægt er að átta sig á hversu víðtæk þessi áhrif eru og hvort hverfa þurfi frá þessu hugtaki til að koma í veg fyrir ástæðulausa fordóma. Reyndar mætti hreinlega tala um 67 ára og eldri í stað orðsins „aldrður“.

Þegar eftirlaunaaldur var ákveðinn var meðalaldur fólks mun lægri en nú og aldraðir tóku ellilífeyri í fáein ár en eru nú á ellilífeyri í tugi ára. Nauðsynlegt er að gæta þess að lögin staðni ekki heldur endurspegli það samfélag og þann veruleika sem við lifum við.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lagt er til að eftirfarandi ákvæði 5. tölul. 25. gr. í gildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, falli brott. Í greininni er kveðið á um að ef maður, sem skipaður er eða settur í embætti skuli líta svo á að hann skuli gegna því þar til ákveðin skilyrði eru uppfyllt. Í 5. tölul. er vísað til 33. gr. sem kveður á um hámarksaldur til að gegna embætti. Samkvæmt greininni skal veita embættismanni lausn frá embætti frá og með næstu mánaðamótum eftir að hann nær 70 ára aldri.

Þá er einnig lagt til að sambærilegt ákvæði í sömu lögum um aðra starfsmenn ríkisins en embættismenn falli brott en þar er kveðið á um að starfsmanni skuli þó jafnan segja upp störfum frá og með næstu mánaðamótum eftir að hann hefur náð 70 ára aldri.

Markmiðið með breytingunni sem hér er lögð til er að fella niður ákvæði er skylda opinbera starfsmenn til að hætta störfum við 70 ára aldur.

#### Um 2. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á 23. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

Í 1. mgr. er kveðið á um að þeir sem eiga rétt á ellilífeyri skv. 17. gr. en hafa ekki lagt inn umsókn eða fengið greiddan ellilífeyri geta frestað töku lífeyris til 72 ára aldurs. Frestunin tekur til bóta skv. 17., 20. og 22. gr. Með breytingunni er lagt til að fólk geti frestað töku ellilífeyris án aldurshámars, t.d. til 85 ára aldurs. Það tekur þá áhættu af því að taka bætur í skemmri tíma en fær hækkun á lífeyri sem nemur þeirri áhættu, sbr. þær eftirfarandi breytingar sem lagðar eru til á 2. mgr.

Í 2. mgr. er kveðið á um að eftir að bótaréttur hefur verið reiknaður út skuli hækka ellilífeyri, tekjutryggingu og heimilisuppbót, sbr. 17. og 22. gr. laganna og 8. gr. laga um félagslega aðstoð, um 0,5% fyrir hvern frestunarmánuð fram til 72 ára aldurs eða að hámarki 30%.“ Með breytingunni er lagt til að orðin „fram til 72 ára aldurs eða að hámarki 30%“ falli brott og að ellilífeyrir, tekjutrygging og heimilisuppbót hækki því um 0,5% fyrir hvern mánuð sem töku lífeyris er frestað án takmarkana eða um 6% fyrir hvert ár. Þessi hækkun er talin svara til þess að lífeyrir er tekinn skemur sem nemur frestuninni. Ef töku lífeyris er t.d. frestað til 80 ára aldurs, um 13 ár, hækkar lífeyrir einstaklingsins um  $13 \times 6\%$  eða 78%, enda tekur hann lífeyri 13 árum skemur en ella.

Með þessum breytingum sem hér eru lagðar til er því rutt úr vegi lagalegum hindrunum á því að fólk sem þess óskar geti starfað áfram á meðan hugur stendur til þess.

#### Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.