

## Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá 1. minni hluta velferðarnefndar.

Fyrsti minni hluti velferðarnefndar er sammála markmiði frumvarpsins um skýrleika og kaflaskiptingar en telur nauðsynlegt að kveða með skýrari hætti á um nokkrar greinar frumvarpsins þannig að enginn vafi leiki á um túlkun þeirra við framkvæmd laganna.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að lög séu ávallt skýr og skiljanleg þeim sem byggja rétt sinn á þeim og tekur undir umsögn Öryrkjabandalagsins við frumvarpið og leggur fram breytingartillögur í samræmi við þá umsögn.

### Ávinnsla réttinda.

Í b-lið 1. mgr. i-liðar 7. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli um að þeir sem voru tryggðir hér á landi við 18 ára aldur og metnir til a.m.k. 75% örorku frá 18 ára aldri eigi rétt til greiðslna örorkulífeyris að öðrum skilyrðum laganna uppfylltum. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð er ákvæðinu ætlað að vera til hagsbóta fyrir unga öryrkja. Á það hefur þó verið bent að reglan gagnist ekki öllum ungum öryrkjum, heldur einungis þeim fámenna hópi sem er búsettur hér á landi og er metinn til örorku við 18 ára aldur. Utan falla ungir öryrkjar sem eru búsettir erlendis við 18 ára aldur, vegna ástæðna sem þeir voru ekki sjálfráðir um, t.d. vegna ákvörðunar foreldra sinna. Jafnframt kunna að vera í þeim hópi einstaklingar sem eru að ljúka námi á framhaldsskólastigi erlendis.

Mikilvægt er að jafnræðis sé gætt þannig að ákvæðið taki til breiðari hóps ungra öryrkja. Því er lögð til sú breyting að miðað sé við að viðkomandi sé tryggður hér á landi við 25 ára aldur. Er hér gætt samræmis við skilgreiningu ungmenna í 1. gr. æskulýðslaga, nr. 70/2007. Með þessu er leitast við að veita ungum öryrkjum aukið svigrúm til þess að taka ákvörðun um eigin búsetu. Jafnframt er lagt til að fella úr ákvæðinu vísan til þess að viðkomandi þurfi að hafa verið metinn til a.m.k. 75% örorku við 18 ára aldur enda þykir eðlilegt að ákvæðið nái jafnt til þeirra ungu öryrkja hverra örorka hefur ekki verið metin eða komin fram við 18 ára aldur.

### Tekjur maka.

Í 6. mgr. o-liðar 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að sú regla haldist óbreytt að fjármagnstekjur maka hafi áhrif á greiðslur. Lengi hefur verið bent á að þessi undantekning frá þeirri meginreglu laganna að tekjur maka hafi ekki áhrif á greiðslur sé óeðlileg. Enginn munur er á fjármagnstekjum og öðrum tekjum með tilliti til áhrifa þeirra á möguleika lífeyrisþega til framfærslu. Þá hefur verið dregið í efa að þessi tilhögun fái samrýmst niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 125/2000. Í dómi réttarins í máli nr. 795/2017 var þessi regla talin standast einvörðungu vegna heimildarinnar í 11. mgr. 16. gr. laganna til að dreifa fjármagnstekjum, sem leystar hafa verið út í einu lagi, yfir 10 ár, en sú heimild var í dómnum

talín eiga við um fjármagnstekjur maka sem hefðu áhrif á greiðslur. Einn dómari skilaði sér- atkvæði og taldi ákvæðið ekki standast stjórnarskrá.

### **Tekjur barna.**

Börn undir 16 ára aldri eru ekki sjálfstæðir skattaðilar séu þau á framfæri foreldra sinna og tekjur þeirra, aðrar en atvinnutekjur, skattlagðar sem tekjur foreldris. Slíkar tekjur, þ.m.t. fjármagnstekjur barns, geta því haft í för með sér skerðingu á greiðslum samkvæmt almannatryggingalögum þó að þær tilheyri ekki lífeyristaka. Slík skerðing er með öllu óeðlileg í ljósi þess að engin framfærsluskylda hvílir á barni gagnvart foreldri og ekki eðlilegt að foreldri sé sett í þá stöðu að þurfa að ganga á eignir barns með þessum hætti til að geta framfært sig og barnið.

### **Útreikningur og endurreikningur.**

Í 5. mgr. r-liðar 7. gr. frumvarpsins um útreikning og endurreikning kemur fram að þrátt fyrir meginreglu 1. mgr. ákvæðisins sé við útreikning á greiðslum skv. III. og IV. kafla laganna, sbr. einnig 13. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, heimilt að telja atvinnutekjur til tekna greiðsluþega einungis í þeim mánuði þegar þeirra er aflað. Skal Tryggingastofnun við endurreikning greiðslna, sbr. 3. mgr., gera samanburð á útreikningi heildargreiðslna hvers mánaðar, annars vegar miðað við 1/12 af atvinnutekjum ársins og hins vegar miðað við atvinnutekjur í þeim mánuðum sem þeirra er aflað. Beita skal þeirri reglu sem leiðir til hærri greiðslna.

Í ákvæðinu er hins vegar ekki vísað til lífeyrissjóðstekna. Óeðlilegt er að gera greinamun á milli framfærslutekna eftir því hvort um sé að ræða lífeyrissjóðstekjur eða atvinnutekjur í þessu samhengi. Er því lagt til að bætt verði við ákvæðið vísan til lífeyrissjóðstekna.

### **Samspil við milliríkjasamninga.**

Samkvæmt 1. mgr. e-liðar 12. gr. frumvarpsins er ríkisstjórninni heimilt að semja við erlend ríki um gagnkvæm réttindi og skyldur samkvæmt lögum og ráðherra að semja við erlendar tryggingastofnanir í samningsríkjum um nánari framkvæmd slíkra samninga. Hafi gagnkvæmur milliríkjasamningur verið gerður við ríki þar sem einstaklingur á bótarétt fer um samspil bóta frá tveimur ríkjum eða fleiri eftir nánari ákvæðum samningsins, sbr. 4. mgr. b-liðar 12. gr. Þessi framkvæmd er nánar tryggð í 4. mgr. i-liðar 7. gr. frumvarpsins en af ákvæðinu leiðir að við reikning framtíðartímabila við ákvörðun réttindahlutfalls megi einnig víkja frá reglum laganna.

Samkvæmt frumvarpinu er það hlutverk ríkisstjórnarinnar og ráðherra að gera milliríkjasamninga og víkja frá ákvæðum laganna sýnist þeim svo. Það kemur svo í hlut Tryggingastofnunar að framkvæma slíka milliríkjasamninga en við útreikning bóta fer um samspil bótaréttar eftir umræddum samningum, en auk þess geta þeir haft áhrif á útreikning framtíðartímabila. Framkvæmdarvaldinu er þannig falið að gera og framkvæma milliríkjasamninga um almannatryggingar og ákvarða hvaða áhrif þeir hafa á rétt einstaklinga.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum þeim, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í ákvæðinu felst skylda löggjafans til þess að kveða á um tiltekin lágmarksréttindi þeirra sem þurfa á félagslegri aðstoð að halda, í lögum. Þeim áskilnaði hefur löggjafinn m.a. fullnægt með lögum um almannatryggingar. Af framangreindri lagaáskilnaðarreglu leiðir einnig að óheimilt er að skerða þau félagslegu réttindi sem löggjafinn hefur kveðið á um, nema með lögum.

Því er mikilvægt að framkvæmdarvaldinu sé ekki falið óheft ákvörðunarvald um að víkja frá lögnum. Fæli það í sér brot gegn framangreindum lagaáskilnaði 76. gr. stjórnarskrárinnar og lögmatísreglu stjórnisýslu- og stjórnskipunarréttarins, ef kveðið er á um lakari rétt í milliríkjasamningi eða honum beitt með þeim hætti að það leiddi til lakari réttar en löggjafinn hefur tryggt með lögum hverju sinni.

Það er því nauðsynlegt að kveða á um valdmörk framkvæmdarvaldsins í þessum efnum í lögum, til þess að tryggja að öll njóti þess réttar til aðstoðar sem löggjafinn hefur tryggt þeim í lögum hverju sinni. Þessi nauðsyn endurspeglast sérstaklega í því að mörg dæmi er að finna um að Tryggingastofnun hafi beitt reglum milliríkjasamninga með íþyngjandi hætti þannig að einstaklingar njóti lakari réttar en lög um almannatryggingar kveða á um. Slík mál hafa m.a. komið til kasta umboðsmanns Alþingis og dómstóla, en af úrlausnum þeirra leiðir m.a. að röng túlkun Tryggingastofnunar á Evrópureglum hefur leitt til mikilla skerðinga fyrir stóra hópa fólks. Hafa slíkar ólögmatar skerðingar haft gríðarlega neikvæð áhrif á lífsafkomu og lífsgæði fólks sem eiga þar undir. Er því afar mikilvægt að tryggja í lögum að slíkt geti ekki átt sér stað.

Af þessum sökum er lagt til að við b-lið 12. gr. frumvarpsins verði bætt áskilnaði sem feli í sér að ekki sé unnt að beita milliríkjasamningum með íþyngjandi hætti, þannig að það leiði til lakari réttar en réttihöfum er tryggður samkvæmt lögum. Með þessu væri tryggt að framkvæma yrði samanburð á þeim réttindum sem viðkomandi nyti samkvæmt lögum og þeim sem hann nýtur samkvæmt viðkomandi milliríkjasamningi með hliðsjón af réttindum hans í viðkomandi ríki. Leiddi samanburðurinn í ljós að viðkomandi nyti lakari réttar en hann nyti annars samkvæmt lögnum, skyldi ekki beita ákvæðum samningsins með slíkum íþyngjandi hætti.

#### **Árleg breyting fjárhæða.**

Í h-lið 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um að greiðslur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæð skv. 28. gr., skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skuli m.a. taka mið af launaþróun. Í framkvæmd hefur verið breytilegt hvaða mælikvarðar eru lagðir til grundvallar. Þessi óskýrleiki hefur átt þátt í því að greiðslur samkvæmt lögnum hafa dregist verulega aftur úr launaþróun.

Þegar lögum um kjararáð var breytt árið 2019 var tekið upp nýtt fyrirkomulag við útreikning launa þingmanna og annarra ráðamanna sem eru ekki með verkfallsrétt. Þar var Hagstofu Íslands falið að reikna út hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Hér er lagt til að ákvæði h-liðar 12. gr. frumvarpsins verði breytt með sama hætti. Með þessu er lagt upp með að tryggja að þau viðmið sem lögð séu til grundvallar séu nægilega skýr til þess að tryggt sé að lífeyrir haldi í raun í við verðlag og launaþróun.

#### **Mæðra- og feðralaun.**

Í 18. gr. frumvarpsins eru m.a. lagðar til breytingar á 4. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Breytingarnar fjalla um útreikning sérstakrar uppbótar á lífeyri og skerðingu hennar vegna annarra tekna lífeyrisþega. Samkvæmt gildandi lögum skerða allar bætur uppbót á lífeyri. Bent hefur verið á að rökrétt sé að undanþiggja mæðra- og feðralaun skv. 2. gr. laganna, enda um að ræða greiðslur sem ætlaður eru til að mæta viðbótarkostnaði einstæðra foreldra vegna framfærslu barna.

Að teknu tilliti til þess sem að framan segir leggur 1. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 7. gr.
  - a. B-liður 1. mgr. i-liðar orðist svo: hafa verið tryggðir hér á landi fyrir 25 ára aldur.
  - b. 6. mgr. o-liðar orðist svo:
 

Tekjur maka og barna greiðsluþega hafa ekki áhrif á útreikning greiðslna.
  - c. 2. másl. 5. mgr. r-liðar orðist svo: Skal Tryggingastofnun við endurreikning greiðslna, sbr. 3. mgr., gera samanburð á útreikningi heildargreiðslna hvers mánaðar, annars vegar miðað við  $\frac{1}{12}$  af atvinnutekjum og/eða lífeyrissjóðstekjum ársins og hins vegar miðað við atvinnutekjur og/eða lífeyrissjóðstekjur í þeim mánuðum sem þeirra er aflað.
2. Við 12. gr.
  - a. Við b-lið bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
 

Þrátt fyrir 4. mgr. skal ákvæðum gagnkvæmra milliríkjasamninga þó ekki beitt leiði það til lakari réttar en annars nyti við samkvæmt lögum.
  - b. Efnismálsgrein h-liðar orðist svo:
 

Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæðir skv. 28. gr., skulu endurreiknaðar og þeim breytt fyrir 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum skal Hagstofan afla skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gera jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem þörf krefur. Tryggingastofnun ríkisins uppfærir krónutölufjárhæðir til samræmis við tölur Hagstofunnar áður en kemur til greiðslna fyrir júlí. Krónutöluhækkanir í kjarasamningum opinberra starfsmanna skulu endurspegladar í krónutöluhækkunum fyrir bætur almannatrygginga, greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæðir skv. 28. gr. Breyting á lífeyri almannatrygginga skal þó aldrei vera lægri en hækkun á vísitölu neysluverðs fyrir næstliðið almanaksár.
3. B-liður 18. gr. orðist svo: 2. másl. 4. mgr. orðast svo: Bætur samkvæmt lögum þessum og lögum um almannatryggingar skulu þó teljast að fullu til tekna við útreikning upp-  
bótarinnar, að því undanskildu að ekki skal telja til tekna mæðra- og feðralaun skv. 2. gr.  
og einungis skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldursviðbótar skv. 29. gr. laga um al-  
mannatryggingar og 95% af fjárhæð tekjutryggingar skv. 28. gr. sömu laga.

Guðbrandur Einarsson, sem er áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 17. febrúar 2023.

Oddný G. Harðardóttir,  
frsm.

Halldóra Mogensen.

Guðmundur Ingi Kristinsson.