

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga.

Frá 3. minni hluta velferðarnefndar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Þessi endurskoðun var boðuð í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og er henni ætlað að ná fram meiri einföldun og sanngirni í örorkulífeyriskerfi sem er í dag svo flókið að jafnvel færustu sérfræðingar eiga erfitt með að átta sig á því.

Ráðherra ákvað að fara þá leið að skipa starfshóp sem myndi semja drög að nýju örorkulífeyriskerfi en skipaði ekki í þann starfshóp fulltrúa heildarsamtaka öryrkja, þ.e. ÖBÍ – réttindasamtaka, né annarra samtaka sem gæta réttinda öryrkja, svo sem Þroskahjálpar, Blindrafélagsins eða Félags heyrnarlausra. Loks leit frumvarpið dagsins ljós í samráðsgátt stjórnvalda 15. febrúar 2024. Innan tveggja vikna höfðu borist 38 umsagnir frá einstaklingum, einstökum fagaðilum, stjórnvöldum og ýmsum heildarsamtökum.

Í umsögn ÖBÍ mátti finna gagnrýni á ákveðna þætti frumvarpsins en meginþungi gagnrýnnar laut að hinu svokallaða samþætta sérfræðimati. Umsögninni fylgdi jafnframt lögfræðiálit þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að það kynni að brjóta í bága við 76. gr. stjórnarskrárinnar að gera veigamiklar breytingar á því hvernig örorka er metin án þess að útfæra hið nýja mat með endanlegum hætti í frumvarpinu en eftirláta stjórnvöldum að útfæra það síðar með reglugerð.

Segir um þetta atriði í lögfræðiálitinu:

„Forsenda þess að það sé unnt að taka afstöðu til samþætts sérfræðimats er að það liggir fyrir hvaða þættir verða metnir samkvæmt því, hvaða sjónarmið verða lögð til grundvallar við matið, hver framkvæmir matið og hver málsmeðferðin verður. Meðan sú útfærsla liggur ekki fyrir er samráð um hið samþætta sérfræðimat ótímabært enda getur það ekki náð tilgangi sínum.

Áréttað er einnig í þessu samhengi að gert er ráð fyrir að hið samþætta sérfræðimat verði sá grundvöllur sem réttur einstaklinga til framfærsluadstoðar skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal ákvarðaður samkvæmt.

Enn brýnna er því að útfærsla matsins liggir fyrir verði frumvarpsdrögin lögð fyrir Alþingi og að kveðið verði með skýrari hætti á um hana í lögnum sjálfum. Að öðrum kosti er ráðherra í reynd falið að ákveða hvernig réttindi einstaklinga skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verða ákvörðuð þvert á lagaáskilnaðarreglu ákvæðisins. Hér búa einnig að baki sjónarmið um réttarvissu borgarans en samkvæmt frumvarpsdrögunum er fullkomin óvissa um hvernig réttindi einstaklinga verða metin og ákvörðuð.“

Þegar frumvarpið barst Alþingi 19. mars 2024 mátti finna umfjöllun um hvort tekið hefði verið tillit til ábendinga umsagnaraðila. Þar sagði: „Að lokinni ítarlegri yfirferð yfir allar umsagnir sem bárust í samráðsgátt er það niðurstaðan að þær kalli ekki á frekari breytingar á ákvæðum frumvarpsdraganna [...].“ Því virðist ráðuneytið ekki hafa talið tilefni til að bregð-

ast við ábendingu um að frumvarpið stangaðist á við lagaáskilnaðarreglu 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í yfirferð nefndarinnar kom fram að félags- og vinnumarkaðsráðherra hefði stofnað vinnuhóp sem sæi um innleiðingu samþætta sérfræðimatsins og að annar starfshópur myndi yfirfara vinnu starfshópsins. Í þeim starfshópi myndu fulltrúar þeirra fagstétta sem koma að framkvæmd matsins eiga sæti sem og fulltrúar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og fulltrúar Landssamtaka lífeyrissjóða. Það er vissulega jákvætt að búið sé að tryggja að öryrkjar hafi einhverja aðkomu að útfærslu á samþætta sérfræðimatinu en að mati 3. minni hluta hefði átt að tryggja aðkomu þeirra allt frá byrjun ferlisins.

Þá svarar það ekki ábendingum um nauðsyn þess að lögbinda varanlegar breytingar á því hvernig örorka er metin með endanlegum hætti að skipa starfshóp sem fái að fara yfir endanlega útfærslu matsins þar sem heildarsamtök öryrkja muni eiga sæti. Hér er einfaldlega um að ræða tvo ólíka hluti.

Þriðji minni hluti telur að með réttu ætti félags- og vinnumarkaðsráðherra að leggja fram frumvarp um nánari útfærslu hins samþætta sérfræðimats þegar vinnu við útfærslu og þróun þess er lokið og að teknu tilliti til ábendinga heildarsamtaka öryrkja og annarra samtaka sem gæta réttinda fatlaðs fólks.

Hið svonefnda samþætta sérfræðimat er matskerfi þar sem lögð er áhersla á starfsgetu en það er ekki gert í núgildandi matskerfi. Ríkisstjórnin er meðvituð um það að öryrkjar vilja ekki starfsgetumat og hefur því farið þá leið að orða lagagreinar frumvarpsins með þeim hætti að í stað þess að nefna starfsgetu er talað um getu til virkni á vinnumarkaði. En það dylst engum sem les greinargerðina með frumvarpinu að mat á virkni á vinnumarkaði er ekkert annað en starfsgetumat. Minnst er á starfsgetu 39 sinnum í greinargerð með frumvarpinu. Auk þess segir þar eftirfarandi í umfjöllun um meginefni frumvarpsins: „Þær breytingartilögur sem lagðar eru til í frumvarpinu byggjast m.a. á niðurstöðum og tillögum tveggja hópa sem skiluðu skýrslum árið 2019, annars vegar skýrslu faghóps um mótun og innleiðingu starfsgetumats og hins vegar skýrslu samráðshóps um breytt framfærslukerfi almannatrygginga sem og vinnu fyrri starfshópa.“ Þá hefur verið lögð mikil áhersla á mikilvægi þess að efla öryrkja til frekari atvinnuþátttöku í tengslum við kynningu ríkisstjórnarflokkanna á frumvarpinu.

Það eru góðar ástæður fyrir því að öryrkjar hafa barist gegn innleiðingu starfsgetumats í mörg ár. Öryrkjar óttast það að í framtíðinni verði þeir neyddir til atvinnuþátttöku sem er annaðhvort heilsuspillandi eða umfram getu þeirra. Við þekkjum dæmi um innleiðingu starfsgetumats í öðrum ríkjum þar sem allt of mikil áhersla var lögð á atvinnuþátttöku. Í Bretlandi var lögð mikil áhersla á starfsgetu og aukna atvinnuþátttöku öryrkja með þeim afleiðingum að fjöldi fólks var úrskurðaður með mun meiri starfsgetu en áður og það í kjölfarið svipt fjárhagslegum réttindum sínum og jafnvel sektað fyrir meint bótasvik. Í mörgum tilvikum leiddi þetta til þunglyndis og jafnvel sjálfsvíga. Afleiðingar þessarar starfsgetustefnu í Bretlandi má sjá með skýrum hætti í kvikmyndinni *I, Daniel Blake*.

Undanfarin ár hefur verið lögð mikil áhersla á að draga úr nýgengi örorku með það að markmiði að spara ríkisútgjöld. Þetta má sjá af umfjöllun um málefni öryrkja í fjárlögum og fjármálaáætlun þessarar ríkisstjórnar, bæði á yfirstandandi og næstliðnu kjörtímabili. Þessi orðræða stjórnvalda er áhyggjuefni. Þegar hvatar í kerfinu snúast allir um að draga úr ríkisútgjöldum mætir fólkið sjálft afgangi.

Þriðji minni hluti vonar að ríkisstjórnin dragi lærdóm af reynslu Breta og annarra þjóða af innleiðingu starfsgetumats og sjái til þess að enginn verði neyddur til vinnu umfram eigin getu eða neyddur til vinnu sem ógnar eigin heilsu. Það eru ríkar ástæður fyrir því að ÖBÍ hef-

ur kallað eftir endanlegri útfærslu á hinu samþætta sérfræðimati í lögum áður en nýtt örorku-lífeyriskerfi tekur gildi.

Hlutaörorkulífeyrir og virknistyrkur.

Í frumvarpinu er lagt til að svokallaður örorkustyrkur falli niður og í staðinn komi hlutaörorkulífeyrir sem verði greiddur til þeirra sem verði metnir til 26–50% virkni á vinnumarkaði. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir því að fjárhæð hlutaörorkulífeyris yrði 285.000 kr. á mánuði en jafnframt að fólk ætti samhliða rétt á svokölluðum virknistyrk að fjárhæð 95.000 kr. á mánuði í allt að tvö ár eða þar til viðkomandi fengi atvinnu. Margir hafa bent á að þetta fyrirkomulag geti leitt til mikils tekjufalls strax frá fyrstu krónu atvinnutekna, fyrsta króna atvinnutekna felli í raun niður allar 95.000 kr. virknistyrksins. Þá var það einnig gagnrýnt að fólk yrði hugsanlega fyrir verulegri tekjuskerðingu ef ekki tækist að tryggja vinnumarkaðsúræði innan þeirra tveggja ára sem virknistyrkurinn er greiddur út.

Meiri hluti velferðarnefndar hefur í áliti sínu tekið tillit til þessarar gagnrýni að ákveðnu leyti og mælt fyrir um að tilfallandi atvinnutekjur skuli aðeins skerða virknistyrkinn á þeim dögum sem þær falla til. Þannig missir einstaklingur sem tekur að sér vinnu í eina viku aðeins virknistyrk fyrir þá viku, ca. $\frac{1}{4}$ af virknistyrk mánaðarins. Þá leggur meiri hluti velferðarnefndar til að ef atvinnuleitandi verður aftur metinn til 26–50% starfsgetu geti hann sótt um virknistyrk að nýju.

Telja verður að þessar breytingartillögur meiri hlutans séu til bóta. En 3. minni hluti hefur engu að síður áhyggjur af því að afdráttarlaus skilyrði virknistyrksins muni leiða til þess að fólk verði í mörgum tilvikum fyrir mikilli tekjuskerðingu að ósekju. Því leggur 3. minni hluti til breytingu á því ákvæði frumvarpsins þar sem fjallað er um virknistyrk. Lagt er til að fólk á hlutaörorkulífeyri eigi rétt á virknistyrk ótímabundið þannig að hann geti ekki fallið niður að loknum tveimur árum.

Lækkun aldurstengdrar örorkuuppbótar og heimilisuppbótar.

Í frumvarpinu er tekin sú ákvörðun að sameina nokkrar tegundir bótaflokka og jafnframt draga úr vægi annarra bótaflokka. Þeir bótaflokkar sem renna saman eru örorkulífeyrir og tekjutrygging auk þess sem hin sérstaka framfærsluuppbót fellur niður. Þá er dregið úr vægi aldurstengdrar örorku- og heimilisuppbótar.

Þriðji minni hluti telur að ekki hafi verið færð viðhlítandi rök fyrir því að lækka svo verulega fjárhæðir aldurstengdrar örorku- og heimilisuppbótar. Afleiðingar þessa eru m.a. þær að frumvarpið mun ekki leiða til neinnar verulegrar tekjuaukningar fyrir öryrkja sem búa einir og voru metnir til 75% örorku fyrir þrítugsaldur. 3. minni hluti leggur því til að fjárhæðum aldurstengdrar örorkuuppbótar verði breytt aftur í fyrra horf. 3. minni hluti styður jafnframt sameiginlega breytingartillögu stjórnarandstöðunnar um að heimilisuppbót verði hækkuð aftur í fyrra horf.

Árleg uppfærsla fjárhæða almannatrygginga.

Þriðji minni hluti tekur undir ábendingu ÖBÍ um að frumvarpið sé óskýrt hvað varðar árlega uppfærslu fjárhæða almannatrygginga 1. janúar 2025. Nánar tiltekið er óskýrt hvort þær fjárhæðir sem mælt er fyrir um í frumvarpinu muni taka breytingum til hækkunar 1. janúar 2025 í ljósi þess að ekki er fyrirhugað að lagaákvæðin sjálf taki gildi fyrr en 1. september 2025.

Til að taka af allan vafa um þetta atriði leggur 3. minni hluti til að við 40. gr. frumvarpsins bætist málsgrein þar sem kveðið er á um að fjárhæðir frumvarpsins skuli taka breytingum næstu áramót í sama hlutfalli og aðrar fjárhæðir laganna, sbr. 62. gr. þeirra.

Tryggja þarf samsvarandi hækkun á grunnframfærslu örorku og launþegum er tryggð með gerð kjarasamninga.

Við gerð almennra kjarasamninga í vetur var launþegum tryggð hækkun lágmarkslauna um 23.750 kr. á þessu ári og 23.750 kr. á næsta ári. 3. minni hluti telur að grunnframfærsla sú sem kveðið er á um í frumvarpinu eigi að hækka um sömu fjárhæð enda er það meginregla að fjárhæðir almannatrygginga eigi að fylgja almennri launaþróun. Því leggur 3. minni hluti til að bæði örorkulífeyrir og hlutaörorkulífeyrir hækki um sömu upphæð og lægstu laun, 23.750 kr., bæði vegna launahækkana ársins 2024 og 2025, þ.e. um 47.500 kr. Verði sú breytingartillaga samþykkt verður fullur örorkulífeyrir 5.130.000 kr. á ári, eða 427.000 kr. á mánuði. Fatlað fólk á þessa kjarabót skilið sem vegur upp á móti áratugalangri kjaragliðnun almennatrygginga.

Að lokum.

Þriðji minni hluti getur ekki stutt frumvarp ríkisstjórnarinnar að teknu tilliti til þeirra breytinga sem meiri hluti velferðarnefndar leggur til. Ljóst er að Flokkur fólksins hefði lagt til aðrar breytingar við endurskoðun á örorkukerfinu ef við hefðum verið í ríkisstjórn. Flokkur fólksins hefur lengi boðað að hækka eigi skattleysismörk og frítekjumörk þannig að allir örorkulífeyrisþegar fái greitt út um hver mánaðamót í það minnsta 400.000 kr. Við höfum jafnframt lagt til að öryrkjar eigi að eiga kost á að gera tilraun til að fara út á vinnumarkaðinn án nokkurra skerðinga í allt að tvö ár. Það er þó útlit fyrir að þetta frumvarp muni ná fram að ganga og því verðum við að leggja til ákveðnar breytingartillögur til að færa málið í betra horf. Eins og áður segir leggjum við til að fjárhæð aldursviðbótar (áður aldurstengdrar örorkuuppþótar) verði hækkuð aftur í fyrra horf og að grunnframfærsla örorkulífeyris hækki um sömu fjárhæð og lægstu laun hafa hækkað frá framlagningu þessa frumvarps og munu fram að því tímamarki þegar frumvarpið tekur gildi, þ.e. 47.500 kr. Þá kom fram ábending við umfjöllun velferðarnefndar um málið um að þörf væri á því að undanskilja sanngirnissbætur frá skerðingum því að ellegar myndu viðtakendur sanngirnissbóta verða fyrir tekju-skerðingum örorkulífeyris. Því er lögð til breyting þess efnis. 3. minni hluti tekur undir sjónarmið ÖBÍ um að samkvæmt ákvæðum frumvarpsins sé ekki nægilega skýrt hvort einstaklingar með hlutaörorkumat geti óskað eftir nýju samþættu sérfræðimati ef heilsa viðkomandi versnar eða er af einhverjum ástæðum ekki í samræmi við niðurstöðu gildandi samþætts sérfræðimats, og leggur 3. minni hluti til breytingu sem tryggir rétt fólks til að óska eftir nýju mati ef svo háttar til. Jafnframt er undirritaður flutningsmaður á sameiginlegum breytingartilögum stjórnarandstöðunnar sem miða að því að færa þetta mál í betra horf.

Þriðji minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. gr.
 - a. Í stað „4.560.000 kr.“ í 1. másl. 6. mgr. a-liðar komi: 5.130.000 kr.
 - b. Í stað „3.420.000 kr.“ í 1. másl. 6. mgr. b-liðar komi: 4.309.200 kr.
 - c. Við 1. mgr. c-liðar bætist nýr máslíður, svohljóðandi: Einstaklingur með hlutaörorkumat getur óskað eftir nýju samþættu sérfræðimati ef í ljós kemur að heilsa hans

versnar eða er af einhverjum ástæðum ekki í samræmi við niðurstöðu gildandi samþætts sérfræðimats.

- d. Í stað „360.000 kr.“ í 1. másl. 2. mgr. f-liðar komi: 756.240 kr.
 - e. Við 2. mgr. g-liðar bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Sanngirnibætur.
2. Við b-lið 23. gr.
- a. 1. mgr. orðist svo: Atvinnuleitandi sem uppfyllir skilyrði 1. og 2. mgr. 16. gr. skal fá greiddan virknistyrk frá þeim degi er Vinnumálastofnun tók við umsókn hans, sbr. 7. gr., nema annað leiði af lögum þessum.
 - b. 2. másl. 2. mgr. falli brott.
 - c. 3. mgr. falli brott.
 - d. Fyrirsögn orðist svo: *Ótímabundinn virknistyrkur samhliða atvinnuleit.*
3. Við 40. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
- Þrátt fyrir 1. mgr. skulu fjárhæðir laga þessara taka breytingum til samræmis við 62. gr. laga um almannatryggingar 1. janúar 2025.

Alþingi, 21. júní 2024.

Guðmundur Ingi Kristinsson.