

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um almannatryggingar, nr. 117 20. desember 1993, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta heilbrigðis- og trygginganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund starfshóp ríkisstjórnarinnar, sem undirbjó frumvarpið, þá Jón Steinar Gunnlaugsson hæstaréttarlögmann, Jón Sveinsson hæstaréttarlögmann, Baldur Guðlaugsson ráðuneytisstjóra og Þóri Haraldsson, aðstoðarmann heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Einnig fékk nefndin á sinn fund Sigurð Líndal, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Eirík Tómasson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Skúla Magnússon, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, Guðrúnu Gauksdóttur, stundakennara í alþjóðlegum mannréttindareglum við lagadeild Háskóla Íslands, Oddnýju Mjöll Arnardóttur lögfræðing og Láru Helgu Sveinsdóttur lögfræðing. Enn fremur komu á fund nefndarinnar Karl Steinar Guðnason forstjóri, Hildur Sverrisdóttir og Ragnar J. Gunnarsson frá Tryggingastofnun ríkisins, Garðar Sverrisson, formaður Öryrkjabandalags Íslands, Ragnar Aðalsteinsson, lögmaður Öryrkjabandalags Íslands, Magnús Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Björk Vilhelmsdóttir fyrir hönd Bandalags háskólamanna og Kennarasambands Íslands, Halldóra Friðjónsdóttir frá Bandalagi háskólamanna, Anna Atladóttir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Halldór Björnsson frá Starfsgreinasambandinu og Ari Edwald frá Samtökum atvinnulífsins. Einnig komu á fundinn íslensku nefndarmennirnir í Norrænu hagsýslunefndinni á sviði félagsmála (Nososko-nefndinni), þau Ingimar Einarsson, Kristinn Karlsson og Hrönn Óttarsdóttir. Þá komu einnig Benedikt Davíðsson frá Landssambandi eldri borgara, Ólafur Ólafsson frá Félagi eldri borgara í Reykjavík og Bjarney Friðriksdóttir og Margrét Heinreksdóttir frá Mannréttindaskrifstofu Íslands.

Í frumvarpinu er lagt til að við 5.–7. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, bætist málslíður sem kveður á um að samanlögð eigin tekjuöflun örorkulífeyrisþega og tekjutrygging hans skuli aldrei, þrátt fyrir skerðingu tekjutryggingar vegna tekna maka, nema lægri fjárhæð en 300.000 kr. á ári eða 25.000 kr. á mánuði. Af reglunni leiðir að enginn örorkulífeyrisþegi fær vegna tekna maka lægri lífeyri en sem nemur 43.424 kr. á mánuði þegar lágmark tekjutryggingar að viðbættum eigin tekjum hefur verið lagt við grunnlífeyri 18.424 kr. skv. 12. gr. laganna.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 19. desember 2000 í málinu nr. 125/2000: Tryggingastofnun ríkisins gegn Öryrkjabandalagi Íslands og gagnsök, komst meiri hluti Hæstaréttar að þeirri niðurstöðu að grunnörorkulífeyrir skv. 12. gr. almannatryggingalaga, sem nú nemur 18.424 kr., væri ekki nægjanlegur til að tryggja rétt öryrkja í hjúskap til aðstoðar skv. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Með öðrum orðum komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að sá háttur sem 5. mgr. 17. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 1. gr. laga nr. 149/1998, kveður á um nái ekki að fullnægja þeirri efnislegu kröfu sem 76. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér.

Meiri hluti nefndarinnar telur að með því að hækka lágmarksupphæð sem örorkulífeyrisþegi hefur til ráðstöfunar úr 18.424 kr. í 43.424 kr. uppfylli löggjafinn skyldur sínar skv. 76.

gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt að dómi Hæstaréttar sé þar með fullnægt. Þessu til stuðnings vísar meiri hluti nefndarinnar til skýrslu starfshóps ríkisstjórnarinnar sem birt er sem fylgiskjal með frumvarpinu og jafnframt til ummæla þeirra Sigurðar Línalds prófessors, Eiríks Tómassonar prófessors og Skúla Magnússonar lektors sem allir komu á fund nefndarinnar. Í máli þeirra kom fram það samdóma álit að hvorki 1. gr. frumvarpsins né frumvarpið í heild væri í andstöðu við stjórnarskrána. Í sama streng tóku lögfræðingarnir Guðrún Gauksdóttir og Oddný Mjöll Arnardóttir sem einnig komu á fund nefndarinnar.

Í máli Eiríks Tómassonar kom fram að það væri meginregla að túlka bæri viðurkenningardóma sem kvæðu á um valdmörk löggjafarvaldsins þröngt sem felur í sér að nota eigi þá skýringarleið sem hefur minnstar skerðingar á valdheimildum löggjafans í för með sér. Í þessu tilviki sé því réttast að túlka dóminn þannig að hann feli ekki í sér algert bann við tekjutengingu tekjutryggingar við tekjur maka, enda gefur dómurinn ekki skýrt til kynna að svo sé.

Dómur Hæstaréttar fjallar aðeins um þau tilvik þar sem annað hjóna nýtur örorkulífeyris, sbr. 5. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga. Engu að síður tekur frumvarpið einnig til þeirra tilvika sem um getur í 6. og 7. mgr. 17. gr. laganna, eða til tilvika þar sem bæði hjón eru örorkulífeyrisþegar og þeirra tilvika þar sem annað hjóna er örorkulífeyrisþegi og hitt ellilífeyrisþegi. Meiri hlutinn telur að með þessu sé gætt jafnræðis á milli þeirra hópa öryrkja sem hér greinir.

Í frumvarpinu er kveðið á um að leiðrétta skuli bætur fjögur ár aftur í tímann. Þetta er í samræmi við ákvæði laga nr. 14/1905, um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda. Í 2. tölul. 3. gr. laganna er kveðið svo á að kröfur um gjaldkræfan lífeyri fyrnist á fjórum árum og er það álit meiri hluta nefndarinnar að reglan eigi hér beint við og að rétt sé að miða við 1. janúar 2001 í því efni. Meiri hlutinn hafnar því að fyrningarfresturinn hafi verið rofinn með málshöfðun Öryrkjabandalags Íslands 19. janúar 1999 á hendur Tryggingastofnun ríkisins, enda verður ekki hægt að skilja ákvæði fyrningarlaga með öðrum hætti en að þar sé átt við málssókn til fullnustu kröfu sem fyrningu sætir. Hér var um viðurkenningarmál að ræða og sem slíkt uppfyllir það ekki framangreint skilyrði. Þessi skilningur er í samræmi við það sem kemur fram í skýrslu starfshóps ríkisstjórnarinnar, sem áður hefur verið vitnað í, og sama afstaða kom fram í máli Skúla Magnússonar lektors. Þessu til frekari stuðnings má benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 146/1989, þar sem ótvírætt kemur fram að málssókn í viðurkenningarmáli slítur ekki fyrningu.

Fyrir tímabilið 1. janúar 1997 til 31. desember 1998 mælir frumvarpið fyrir um að greiða skuli tekjutryggingu samkvæmt ákvæðum laga sem þá voru í gildi án þeirrar skerðingar sem kveðið var á um í 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 485/1995 og fólst í því að telja helming samlagðra tekna beggja hjóna til tekna lífeyrisþegans. Þetta telur meiri hlutinn að sé í samræmi við niðurstöðu Hæstaréttar hvað þetta tímabil varðar.

Fyrir tímabilið 1. janúar 1999 til 31. janúar 2001 mælir frumvarpið fyrir um að greitt skuli skv. 1. gr. þess. Þetta er í samræmi við þá meginniðurstöðu Hæstaréttar að óheimilt hafi verið að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþega í hjúskap á umræddu tímabili á þann hátt sem gert er í 5. mgr. 17. gr. laganna, með öðrum orðum að skerðingin hafi verið of mikil og því andstæð 76. gr. stjórnarskrárinnar. 1. gr. frumvarpsins gengur út á að draga úr skerðingunni í þeim mæli að hún standist 76. gr. stjórnarskrárinnar. Á umræddu tímabili gildi tiltekin efnisleg skerðingarregla sem gekk of langt að mati Hæstaréttar. Frumvarpið gerir því ráð fyrir að til að fullnægja dómi Hæstaréttar komi til viðbótar gildandi reglu sérregla sem tryggi ákveðinn lágmarksrétt. Það leiðir af sjálfu sér að sama regla hlýtur að gilda fyrir umrætt tímabil

og mun gilda framvegis, verði frumvarpið að lögum. Með því að beita reglu l. gr. frumvarpsins fyrir tímabilið frá 1. janúar 1999 til 31. janúar 2001 leiðir það til ívilunar fyrir örorkulífeyrisþega í hjúskap þar sem þeir þurfa ekki að þola sömu skerðingu og áður viðgekkst. Þetta er í samræmi við álit starfshóps ríkisstjórnarinnar, svo og álit þeirra Sigurðar Linds og Skúla Magnússonar sem báðir ganga út frá því að reglan sé ívilnandi miðað við þá túlkun sem frumvarpið byggist á og þeir álíta að eigi rétt á sér og sé í samræmi við stjórnarskrá.

Í frumvarpinu er tekið á því með hvaða hætti skuli greiða þær bætur sem þeir öryrkjar sem frumvarpið fjallar um eiga kröfu á. Gert er ráð fyrir að útreikningur tekjutryggingar skuli gerður eftir þeim viðmiðunarfjárhæðum sem hafa verið í gildi á hverju tímabili fyrir sig. Þá er gert ráð fyrir að greiðslurnar beri 5,5% ársvexti frá þeim degi er örorkulífeyrisþegi gat fyrst átt rétt á því að fá greiðslu fyrir viðkomandi tímabil samkvæmt ákvæðum laga nr. 117/1993 um það efni.

Samkvæmt frumvarpinu skal Tryggingastofnun hafa frumkvæði að því að greiða bætur samkvæmt ákvæðum þess. Þetta gildir þó aðeins í þeim tilvikum þar sem Tryggingastofnun ríkisins hefur nægar upplýsingar til að unnt sé að afgreiða bæturnar. Sé svo ekki er henni skylt að beina áskorun til viðkomandi lífeyrisþega að bæta þar úr innan hæfilegs frests sem stofnunin setur. Loks er mælt svo fyrir í frumvarpinu að Tryggingastofnun skuli hvað þetta varðar hafa lokið greiðslum sem hún sjálf getur innt af hendi án atbeina frá lífeyrisþega fyrir 1. apríl 2001. Meiri hlutinn telur eðlilegt að áætla Tryggingastofnun nokkurt svigrúm til að ljúka þessari framkvæmd og telur stofnunin að tiltekinn frestur sé nægjanlegur.

Sú staðreynd að tekjutrygging er bundin umsókn frá örorkulífeyrisþega gerir það að verkum að strangt til tekið ættu þeir sem ekki hafa sótt um tekjutryggingu á því tímabili sem um ræðir ekki rétt á greiðslum aftur í tímann. Að minnsta kosti verður að ætla að 2. mgr. 48. gr. almannatryggingalaga eigi við í þessum tilvikum, en þar segir að bætur aðrar en slysalífeyrir og sjúkradagpeningar skuli aldrei úrskurðaðar lengra aftur í tímann en tvö ár. Samgirnirök mæla þó með því að gefa þeim öryrkjum sem ekki hafa sótt um tækifæri til að gera það nú og að þeir skuli njóta þar sama réttar, enda má með réttu segja að forsendur þeirra hafi breyst. Af þessum sökum mælir frumvarpið fyrir um að þeir öryrkjar, sem ekki sóttu um tekjutryggingu fyrir umrædd tímabil, geti nú gert það. Umræddir öryrkjar njóta samkvæmt frumvarpinu einnig sömu vaxtakjara og aðrir öryrkjar sem rétt eiga á þessum greiðslum.

Í frumvarpinu er kveðið á um skattalega meðferð þeirra greiðslna sem örorkulífeyrisþegar í hjúskap eiga rétt á samkvæmt ákvæði I til bráðabirgða í frumvarpinu. Meginregla frumvarpsins er sú að greiðslu tekjutryggingar og vaxta skuli telja til skattskyldra tekna ársins 2001. Þó er gert ráð fyrir að örorkulífeyrisbótaþega sé heimilt allt til ársloka 2001 að óska eftir því að greiðslur tekjutryggingar fyrir tekjuárin 1997, 1998, 1999 og 2000 skuli, samkvæmt þeim reglum sem í frumvarpinu greinir, færðar honum til skattskyldra tekna viðkomandi ár. Þetta felur í sér að bótaþegi getur, ef hann telur að í því felist skattalegt hagræði fyrir sig, dreift greiðslunum á þau tekjuár sem þær tilheyrir.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið taki gildi 1. febrúar 2001 og að greiðslur samkvæmt lögnum geti hafist þá þegar.

Í máli nefndarmanna Norrænu hagsýslunefndarinnar á sviði félagsmála og gögnum sem hún lét nefndinni í té kom fram að bæði í Danmörku og Noregi væru þeir bótaflokkar sem eru, samkvæmt samnorrænni skilgreiningu sem nefndin notast við, sambærilegir við það sem nefnt er tekjutrygging í almannatryggingalögunum íslensku tengdir við tekjur maka. Hvað Svíþjóð varðar er tekið fram að þar gæti nokkurrar sérstöðu vegna svokallaðs ATP-kerfis. Í gögnunum kemur fram að tekjutengingar almannatryggingabóta viðgangist í nær öllum

löndum Evrópu, og að sú staðhæfing að tekjur maka hafi hvergi áhrif nema á Íslandi sé ekki rétt. Tilgangurinn sé alls staðar sá sami þar sem tryggingar hafa úr takmarkaðri fjárhæð að spila, þ.e. að tryggja þeim sem verst eru settir hærri bótagrunn með því að skerða bætur á grundvelli tekna hjá þeim sem hafa tekjur eftir öðrum leiðum. Þetta eru þau rök sem tekjutengingar hér á landi hafa alla tíð byggst á. Meiri hlutinn telur mikilvægt að hafa í heiðri þau grundvallarsjónarmið að ávallt verði mögulegt að tryggja þeim sem mest þurfa á að halda þá aðstoð sem nauðsynleg er og þá, ef því er að skipta, á kostnað þeirra sem meira hafa.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að starfandi nefnd á vegum ríkisstjórnarinnar sem vinnur að heildarendurskoðun almannatryggingalaganna hefur verið falið að flýta vinnu sinni þannig að hún geti skilað tillögum sínum til ríkisstjórnarinnar fyrir miðjan apríl á þessu ári. Meiri hlutinn bindur miklar vonir við starf nefndarinnar og að með tillögum hennar og lagasetningu í kjölfarið verði leyst úr ýmsum öðrum álitaeftum sem vaknað hafa í kjölfar dóms Hæstaréttar, ásamt því að almenn endurskoðun á ákvæðum laganna verði til hagsbóta fyrir þá sem byggja á þeim rétt.

Í samræmi við framangreint leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Ummæli þau sem höfð eru eftir gestum í nefndaráliti þessu hafa verið borin undir þá og þeir staðfest að ummælin séu rétt eftir höfð.

Guðjón A. Kristjánsson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi.

Alþingi, 20. jan. 2001.

Jónína Bjartmarz,
form., frsm.

Tómas Ingi Olrich.

Katrín Fjeldsted.

Ásta Möller.

Kristinn H. Gunnarsson.

Pétur H. Blöndal.