

Alþingi

Erindi nr. D 116 / 1381

komudagur 16 14 1993

TRYGGINGAEFTIRLITIÐ

SUÐURLANDSBRAUT 6, 108 REYKJAVÍK. SÍMI 685188 FAX 685253

Alþingi,
allsherjarnefnd, Þórshamri
b.t. Rögnu Árnadóttur nefndarritari

Reykjavík 16. apríl 1993

Vísað er til bréfs Sigbjörns Gunnarssonar varaformanns allsherjarnefndar Alþingis dagsett 4. mars síðastliðinn, þar sem óskað er umsagnar Tryggingaeftirlitsins um frumvarp til skaðabótalaga, 326. mál, er hjálagt fylgdi nefndu bréfi. Þá er og vísað til samtals undirritaðs við yður þann 29. mars síðastliðinn og 14. apríl síðastliðinn.

Hjálagt fylgir umsögn Tryggingaeftirlitsins um nefnt frumvarp til skaðabótalaga, sem dagsett er í dag.

Virðingarfyllt

TRYGGINGAEFTIRLITIÐ



Rúnar Guðmundsson skrifstofustjóri

ALG02BR3

TRYGGINGAEFTIRLITIÐ

SUDURLANDSBRAUT 6, 108 REYKJAVÍK. SÍMI 685188 FAX 685253

Alþingi,
allsherjarnefnd, Þórshamri

Reykjavík 16. apríl 1993

Umsögn Tryggingaeftirlitsins um endurskoðað frumvarp til skaðabótalaga er lagt hefur verið fram á Alþingi, 326. mál.

Tryggingaeftirlitið hefur hugleitt endurskoðað frumvarp til skaðabótalaga í framhaldi af bréfi Sigbjörns Gunnarssonar varaformanns allsherjarnefndar Alþingis, dagsett 4. mars síðastliðinn.

Tryggingaeftirlitið leggur áherslu á nauðsyn þess að samþykkt verði skaðabótalög hér á landi. Eftirfarandi umfjöllun er m.a. ætlað að varpa ljósi á þá þörf sem er fyrir löggjöf á þessu sviði hérlendis.

Þegar umfjöllun fór fram á Alþingi um fyrirbyggjandi frumvarp þann 25. febrúar síðastliðinn, sbr. 21. hefti Alþingistíðinda 1992-93 á bls. 6774, hafði Tryggingaeftirlitið ekki gefið umsögn um hið endurskoðaða frumvarp. Tryggingaeftirlitið sendi dómsmálaráðherra bréf dagsett 26. janúar 1993, þar sem vakin er athygli á bréfi dags. 18. janúar 1993 er eftirlitið sendi tilteknum váttryggingarfélagum þar sem fjallað er um uppgjör líkamstjóna og svonefndar verklagsreglur félaganna. Fram kemur í nefndu bréfi eftirlitsins til ráðherra að Tryggingaeftirlitið telur nauðsynlegt að endurbæta reglur um ákvörðun bótafjárhæðar vegna líkamstjóna. Í niðurlagi bréfsins segir: "Með tilliti til framanritaðs hvetur Tryggingaeftirlitið yður til þess að stuðla að því að afgreiðslu frumvarps til skaðabótalaga verði hraðað á Alþingi eftir því sem kostur er." Megintilgangur Tryggingaeftirlitsins með nefndu bréfi, var að leggja áherslu á mikilvægi þess að samþykkt verði skaðabótalög hér á landi.

1. Afstaða Tryggingaeftirlitsins til fyrirbyggjandi frumvarps.

Tryggingaeftirlitið mun ekki fjalla sérstaklega um einstök ákvæði frumvarpsins né skýringar í greinargerð. Vísað er til umsagnar eftirlitsins dags. 2. mars 1992, til allsherjarnefndar þar sem getið er athugasemda um einstakar greinar og umfjöllun athugasemda. Þrátt fyrir að Tryggingaeftirlitið fagni breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, vísar það til fyrri athugasemda sem það telur enn eiga rétt á sér. Í því sambandi er átt við umfjöllun um eftirfarandi atriði:

- Enn er talsverður munur gerður í milli tjónþola hvort þeir eru heimavinnandi við heimilisstörf ellegar á almennum vinnumarkaði. Tjónþoli sem feliur undir skilyrði 8. gr. getur fengið bætur sem eru talsvert hærri en bætur til einstaklings af sama

kyni og aldri o.s.frv. sem vinnur utan heimilis. Ekki verður séð hvers vegna þetta þurfi að vera svo. Fyllri röksemdir/skýringar vantar í umfjöllun athugasemda, að álit Tryggingaeftirlitsins.

- 11. gr. varðandi endurupptöku er óþarflega strangt ákvæði sbr. að miskastig eða örorkustig þurfi að vera "verulega hærra" en áður var talið. Tryggingaeftirlitið telur óþarft að þrengja heimild til endurupptöku svo mjög, hafa þer hugfast að framkvæma á raunverulegt fjárhagslegt örorkumat hverju sinni þegar metin er varanleg örorka.
- Misritanir eru í umfjöllun athugasemda um 28. gr. því jafnan er fjallað um gildistöku laga þessara miðað við 1. júlí 1992, en vitaskuld er átt við 1. júlí 1993, líkt og fram kemur í 28. gr.
- Umfjöllun athugasemda um 28. gr. frumvarpsins á að vera ítarlegri og skýrari að álit Tryggingaeftirlitsins. Að álit eftirlitsins stangast umfjöllun athugasemda á bls. 56 á við umfjöllun á bls. 57. Annars vegar er fjallað um afleiðingar tjónsatviks sem koma ekki strax fram og nokkurn tíma tekur að staðreyna eftirköst þess, hins vegar afleiðingar áreksturs bifreiða, en þá gildir önnur viðmiðun en sú sem nefnd er á bls. 56! Greinin kemur til með að hafa mikið vægi og því verða athugasemdir að vera fullnægjandi. Má efast um að umfjöllun athugasemda samræmist 28. gr. frumvarpsins.
- Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. greiðast engar örorkubætur þegar miskastig er minna en 15%, þegar um er að ræða börn eða tjónþola sem að verulegu leyti nýta vinnugetu sína þannig að þeir hafa engar eða takmarkaðar vinnutekjur. Að álit Tryggingaeftirlitsins vantar skýringar í athugasemdum fyrir þessari takmörkun á rétti til örorkubóta.

Talsvert hefur verið tekið tillit til athugasemda Tryggingaeftirlitsins, m.a. er fallið frá viðmiðun 5. gr. um 15% varanlega örorku og breytt er reglum um ákvörðun bótafjárhæðar þannig að aukið tillit er tekið til mismunandi aldurs tjónþola. Tryggingaeftirlitið er ósammála stjórn Sambands íslenskra tryggingafélaga sem skoraði á dómsmálaráðherra að leggja ekki fram skaðabótafrumvarpið í þeirri mynd sem það nú liggur fyrir. Stjórn Sambands íslenskra tryggingafélaga mun einkum hafa verið ósátt við að tekið hafi verið tillit til gagnrýni á það að ekki var gert ráð fyrir örorkubótum ef varanleg skerðing á getu tjónþola til að afla vinnutekna var minni en 15%.

Breytt hefur verið reglum um ákvörðun bótafjárhæðar þannig að aukið tillit er tekið til mismunandi aldurs, þannig fara bætur hækkandi eftir því sem tjónþoli er yngri. Vafalítið má deila um hvaða fyrirkomulag skuli vera á þessu atriði en mikilvægt er að fallist hefur verið á það sjónarmið að bótafjárhæð skuli háð aldri. Rétt er og að undirstrika mikilvægi þess að athuga vel umfjöllun athugasemda frumvarpsins við skýringu einstakra greina t.d. 7. gr. og 12. - 14. gr. og 19. - 20. gr.

Tryggingaeftirlitið er sem fyrr sammála meginmarkmiðum frumvarpsins, m.a. að endurbæta reglur um ákvörðun bóta fyrir líkamstjón, að færa til nútímahorfs reglur um tengsl skaðabótaréttar og annarra bótaúrræða, að setja lagareglur sem gera dómstólum kleift að taka aukið tillit til hagsmuna þeirra sem valda tjóni eða bera skaðabótaábyrgð. Verði eigi fallist á þær athugasemdir sem Tryggingaeftirlitið setti fram á fyrri stigum máls þessa, og ekki hefur verið tekið tillit til, leggur Tryggingaeftirlitið áherslu á nauðsyn þess að frumvarpið verði samþykkt í þeirri mynd sem hér liggur fyrir. Það er

mikilvægt, sbr. síðari umfjöllun, að eigi dragist að samþykkt verði skaðabótalög hér á landi.

2. Nokkur umfjöllun um uppgjör líkamstjóna á grundvelli almenns skaðabótaréttar og það ástand sem ríkir hér á landi.

Tryggingaæftirlitið telur mikilvægt að koma á framfæri við allsherjarnefnd að verulegur ágreiningur er í þjóðfélagi voru um þau vinnubrögð sem viðhöfð eru við mat á fjártjóni. Tiltekin váttryggingarfélag tóku upp verklagsreglur við mat á fjártjóni vegna uppgjors líkamstjóna þann 1. nóvember 1991, líkt og fram kemur í bréfi Sambands íslenskra tryggingafélaga til Tryggingaæftirlitsins dagsett þann sama dag. Óþarft er að fjalla um aðdraganda regnanna, þær voru m.a. viðbrögð félaganna við aukningu bótakrafna. M.a. er eitt meginatriði regnanna að gera strangari kröfur varðandi sönnun og mat á fjártjóni vegna slysa en áður hefur tíðkast. Miklar efasemdir eru um réttmæti nefndra verklagsreglna og um leið viðskiptahætti váttryggingarfélaganna við uppgjör líkamstjóna á grundvelli almennra skaðabótareglna.

Getið er ágreinings í þjóðfélaginu vegna þess að þegar um líkamstjón er að ræða í þessu sambandi og tjónþolinn hefur lögmann sér við hlið, eru það lögmennt sem fjalla um uppgjör líkamstjóna í umboði skjólstaðinga sinna, þeir túlka og skýra framkvæmd dómstóla á þessum vettvangi og upp kemur sá ágreiningur sem er í millum flestra lögmannna og váttryggingarfélaga um hvernig staðið skuli að uppgjöri líkamstjóna. Annars vegar vísa lögmennt á niðurstöður dómstóla sem í meginatriðum hafa farið eftir svonefndu læknisfræðilegu örorkumat, þar sem ýmsar tegundir líkamsspjalla eru metnar til örorkustigs í hundraðshlutum, en váttryggingarfélagin hins vegar gagnrýna ákvarðanir dómstóla og telja að fara eigi fram "raunverulegt" fjárhagslegt örorkumat hverju sinni þ.e. að leitast eigi við að meta til örorkustigs þau áhrif sem líkamsmeiðsl hafa á fjárhag hins slasaða til að afla tekna með vinnu. Hjá dómstólum landsins eru til meðferðar fjöldi mála þar sem tekist er á um lögsmæti þessara vinnubragða þ.e. verklagsreglna. Fáar dómsniðurstöður liggja fyrir enn sem komið er, en nefna má dóma Héraðsdóms Reykjavíkur í málum nr. E-3879/1992 uppkveðinn 23. nóvember 1992 og nr. E-4053/1992, uppkveðinn 17. desember 1992, þar sem því er hafnað að uppgjör fari fram á grundvelli nefndra verklagsreglna. Nefndum málum hefur verið skotið til Hæstaréttar.

Í meginatriðum hefur verið stuðst við læknisfræðilegt örorkumat í skaðabótamálum héraðs þegar ákveðnar eru bætur fyrir fjártjón vegna varanlegra afleiðinga líkamsspjalla. Frávik hafa verið í einstökum málum að meira eða minna leyti, þar sem vikið hefur verið frá örorkumatstöflunum svonefndu sem læknisfræðilega örorkan styðst við. Að áliti Tryggingaæftirlitsins virðist ljóst að dómstólar muni ekki fallast á breytt verklag við uppgjör líkamstjóna í anda verklagsreglnanna fyrr en lög verði sett um hvernig staðið skuli að uppgjöri. Fram kemur hjá flutningsmanni frumvarps þessa, dómsmálaráðherra, sbr. umfjöllun Alþingistíðinda 21. hefti 1992-93 bls. 6777, að erfitt sé að víkja frá langri dómsvenju sbr. þar sem segir; "Er aðstaða dómstóla til að víkja frá langri venju mjög erfið. Er ekki að vænta stefnubreytingar í þessu efni án atbeina löggjafans." Þessa skoðun má og finna í athugasemdum frumvarpsins t.d. á bls. 8 þar sem segir, "Á sviði íslensks skaðabótaréttar er hins vegar nauðsyn vissra úrbóta sem ekki verða gerðar án þess að grípa til lagasetningar" og á bls. 12 segir, "Hér á landi hefur lengi verið rétt um að æskilegt væri að hverfa alveg frá læknisfræðilegu örorkumati í skaðabótamálum, en dómvenja hefur ekki breyst í þessu efni, enda má telja eðlilegt að svo veigamikil breyting verði gerð með lagasetningu." Hafa ber hugfast í þessari umræðu að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að horfið verði alveg frá læknisfræðilegu örorkumati sbr. ákvörðun um varanlegan miska.

Það hefur viljað brenna við í umræðum talsmanna váttryggingarféлага að alhæft er um þau tjón þar sem metin hefur verið 15% örorka eða minni, fullyrt er að engin varanleg tekjuskurðing verði af svo "lítilli örorku" o.s.frv. Tryggingaeftirlitið hefur gagnrýnt örökstuddar fullyrðingar í þessa veru. Ekki er ástæða til að gagnrýna að váttryggingarfélag hafi efasemdir um réttmæti örorkumats t.d. vegna hálsmeiðsla sem gert er nokkrum mánuðum eftir slys. Meginatriðið er í því sambandi að ef félag véfengir framkomin gögn á það að leggja fram gögn máli sýnu til stuðnings t.d. læknisfræðilegt mat sem véfengir framkomið örorkumat ellegar vísa til fordæma dómstóla en ekki að staðhæfa án röksemda að tjónþoli verði ekki fyrir fjártjóni með þessum hætti.

Tryggingaeftirlitið hefur nýlega lokið ítarlegri athugun á uppgjöri líkamstjóna með hliðsjón af tilkomu nefndra verklagsreglna. M.a. heimsóttu fulltrúar eftirlitsins félögin, ræddu við starfsmenn og athuguðu frágengin uppgjör. Hið einkennilega kom í ljós að þrátt fyrir orðalag verklagsreglnanna voru þær túlkaðar á mismunandi hátt af félögunum. Það er mikilvægt að ekki skipti máli hjá hvaða váttryggingarfélagi tjónvaldur er váttryggður t.d. í lögboðnum ökutækjatrýggingum, en við athugun eftirlitsins kom fram að félögin ástunduðu mismunandi vinnubrögð í grundvallaratriðum. Þannig gat það haft víðtæk áhrif á tjónsuppgjör hvar t.d. bifreið tjónvalds var váttryggð. Slík vinnubrögð getur Tryggingaeftirlitið ekki fallist á og því var gripið til ráðstafana. Eftirlitið gagnrýndi vinnubrögð félaganna, gagnrýnin var misjöfn eftir því hvaða félög áttu hlut að máli. Eftirlitið sendi viðkomandi félögum bréf til eftirbreytni dags. 15. mars síðastliðinn, ásamt greinargerð dags. þann sama dag, þar sem heildarniðurstöður eftirlitsins eru raktar í aðalatriðum ásamt kröfum þess um breytta starfshætti.

Tryggingaeftirlitið hefur upplýst Lögmannafélag Íslands um mál þetta og helstu niðurstöður. Mikilvægt er að Lögmannafélag Íslands og félagsmenn þess hafi vitneskju um framvindu máls þessa. Tryggingaeftirlitið leggur áherslu á mikilvægi þess að lögmennt gæti þess vandlega að upplýsa tjónþola/skjólstæðing hverju sinni um réttarstöðuna m.a. að lögð sé áhersla á að verið er að meta tjón vegna varanlegrar örorku þegar til framtíðar er litið og því varhugavert að rasa um ráð fram. Miklu fleiri mál höfðu verið afgreidd á grundvelli nefndra verklagsreglna en Tryggingaeftirlitið gerði ráð fyrir að gert yrði. Tryggingaeftirlitið hefur ástæðu til þess að efast um að tjónþolin hafi jafnan fengið fullnægjandi upplýsingar, til þess að meta réttarstöðu sína af yfirvegun. Þannig hefur vakið athygli hve mörg mál eru afgreidd á þann veg að þegar fengið er örorkumat og örorkutjónsútreikningur sendir viðkomandi lögmaður bréf til félags ásamt nefndum gögnum og óskar eftir viðræðum um uppgjör, e.t.v. er óskað eftir tilboði. M.ö.o. lögmaðurinn sendir ekki sundurliðaða kröfugerð. Jafnframt má sjá afgreiðslur þar sem ítarlegar kröfugerðir liggja fyrir þar sem krafist var, t.d. við 10% varanlega örorku, einhverra milljóna króna í bætur en nokkrum dögum síðar var samið um fullnaðaruppgjör kr. 500.000! Í málum sem þessum reynir mjög á hagsmunagæslu lögmannna og mikilvægi upplýsinga.

Niðurlag.

Einhver kann að halda því fram að framanrituð umfjöllun fari út fyrir það meginefni sem hér er til umræðu, en því fer fjarri. Framanritað getur ágreinings í þjóðfélaginu sem er fyrir hendi, upplýsingar þessa efnis eiga erindi inn í þá umræðu þingmanna að hér er á ferðinni mál, þ.e. frumvarp, sem útheimtir ítarlega og vandaða umfjöllun því verið er að gera grundvallarbreytingu á skaðabótarétti hér á landi. Mikilvægt er að þingheimur geri sér grein fyrir raunveruleikanum í þessu sambandi og framanrituðu.

Tryggingaeftirlitið ítrekar þá skoðun sína sem fram kemur í umsögn þess dags. 2. mars 1992, að það telur nauðsynlegt að sett verði skaðabótalög hér á landi og að hraða verði þeirri afgreiðslu. Tekið hefur verið tillit til nokkurra annmarka sem Tryggingaeftirlitið benti á og er það vel.

Fullyrða má að ágreiningur sá sem nefndur er og stendur einkum í milli lögmanna og váttryggingarféлага, auk tjónþola sem þar er í millum, má að stórum hluta rekja til þess að skaðabótaréttur hér á landi er ólögfestur. Mikilvægt er að löggjafinn taki af skarið í máli þessu og samþykki frumvarp til skaðabótalaga, að teknu tillit til athugasemda eður ei. Þannig má verulega draga úr réttaróvissu á þessu sviði.

Ef vafi er í huga þingmanna um ágæti þessara breytinga á skaðabótaréttinum, á ekkert að vera því til fyrirstöðu að sett verði inn í frumvarpið ákvæði þess efnis að löggin skuli endurskoða t.d. fyrir árslok 1996. Fyrirmynd þessa má nefna þegar umferðarlögin nr. 50/1987 voru samþykkt og gildi tóku 1. mars 1988, sbr. ákvæði til bráðabirgða.

Með tilliti til framanritaðs hvetur Tryggingaeftirlitið allsherjarnefnd til þess að stuðla að því að afgreiðslu frumvarps til skaðabótalaga verði hraðað á Alþingi eftir því sem kostur er.

Tryggingaeftirlitið er til reiðu ef óskað er fyllri upplýsinga um framanritað.

Virðingarfyllt
TRYGGINGAEFTIRLITIÐ



Rúnar Guðmundsson skrifstofustjóri