

Alþingi
Erindi nr. P 123/294
komudagur 27.11.198

Jón Erlingur Þorláksson, tryggingafræðingur.
Skólagerði 22, 200 Kópavogi.
Sími 554-1027. Fax 564-1036.

25/11 1998.

Til allsherjarnefndar Alþingis.

Athugasemdir vegna frumvarps um breyting á skaðabótalögum.

Frumvarp, sem hér um ræðir, var lagt fram í nóvember 1998. Það var samið af meirihluta nefndar sem dómsmálaráðuneytið skipaði haustið 1996 til að vinna að heildarendurskoðun skaðabótalaga nr. 50/1993. Lögnum var áður breytt með l. nr. 42/1996. Skaðabótalögin voru þannig gerð í upphafi að dönsk lög voru þýdd á íslensku.

Ég fer ekki nákvæmlega yfir frumvarpið. Sumar breytingarnar, sem í því felast, virðast mér vera til bóta, t.d. frádráttarreglur og að horfið er frá tekjum á jafnlengdarári. Aðrar tillögur eru miður heppnaðar. Hér á eftir verða gerðar nokkrar athugasemdir, fyrst við einstaka liði en síðan almennara um þessa lagasetningu.

Margföldunarstuðull.

Í stað eins stuðuls, fyrst 7,5 frá 1/7 1993 en síðan 10 frá 1/7 1996, og lækkun með aldri samkvæmt 9. gr. laganna kemur nú tafla með einu gildi fyrir hvert aldursár frá 0 ára upp í 74. Stuðullinn fer hækkandi upp að 18 ára aldri. Eftir það lækkar hann þegar á heildina er litið, en frávik eru frá þeirri reglu. Þannig hækkar stuðullinn á bilinu 62ja til 65 ára. Stuðull fyrir 66 ára mann er hærri en fyrir þann sem er 62ja ára. Ekki er auðvelt að sjá af hverju það er svo.

Í þennan stuðul er blandað ýmsum þáttum. Auk vaxta og dánar- og örorkulíkinda eru teknar þar inn líkur fyrir breytingu tekna með aldri og skatta.

Í greinargerð segir á bls. 9: „Í stuðlinum er reiknað 30% álag á tekjur þess sem slasast 18 ára gamall eða yngri. Það álag stíglækkar fram til loka 29. aldursárs.“ Mér sýnist þetta geta leitt til hæpinnar niðurstöðu. Setjum svo að húsmóðir hafi slasast og bætur miðist við lágmarkslaun samkvæmt 6. gr., 1.200.000 kr. Sé hún 18 ára þá felur stuðullinn í sér hækkun um 30% upp í 1.560.000 kr. Ef konan er hins vegar 30 ára nýtur hún ekki þeirrar hækkunar. Sama á við ef nemandi sem á stutt í lokapróf fær bætur á

grundvelli tekna í faginu sem hann er að læra til. Þá nýtur hann hækkunar stuðulsins ef hann slasast 20 ára en ekki ef hann er 30 ára.

Verra er þó að byggja skatta inn í stuðulinn. Það er gert með því að lækka öll gildi um 33,3% vegna „tekjuskattshagræðis og eingreiðslu“. Í þessu felst að gert er ráð fyrir sama skatthlutfalli á allar tekjur. Þetta er óhagstætt fyrir þá sem hafa lágar tekjur. Í raun er staðgreiðsluskattur af 1.000.000 kr. árstekjum um 11%, en af 6.000.000 kr. tekjum er skatturinn 34%, svo dæmi séu tekin. Munurinn er þó enn meiri þegar hátekjuskattur er talinn með. Þetta er afleitt að mínum dómi. Það er raunar ekki breyting frá því sem nú gildir því að skaðabótalögin ganga út frá flötum skatti. Betra væri að taka tillit til skatta í hverju tilfelli um sig og ákvarða bætur á grundvelli nettótaps.

Örorkumat.

Samkvæmt gildandi skaðabótalögum eru í hverju tjóni gerð tvö örorkumöt, annars vegar læknisfræðilegt örorkumat (miskamat) og hins vegar fjárhagslegt örorkumat, sem í lögnum er kallað örorkumat. Þetta á við þegar hinn slasaði hefur haft atvinnutekjur árin fyrir slys. Þegar um er að ræða börn og unglinga, námsmenn, húsmæður og aðra þá sem að verulegu leyti nýta vinnugetu sína þannig að þeir hafa engar eða takmarkaðar vinnutekjur, eins og lögin segja, þá er eingöngu gert læknisfræðilegt örorkumat og tekjutap áætlað út frá því.

Læknisfræðilegt örorkumat (áverkamat) á sér yfir 100 ára sögu og hefur lítið breyst í tímans rás. Því er ætlað að mæla stærð áverka. Farið er eftir töflum. Nú er í gildi tafla um miskastig, samín af Örorkunefnd árið 1994 eftir fyrirmælum skaðabótaganna. Samkvæmt henni mælist t.d. missir vísifingurs 10 stig, missir hægri handar um úlnlið 50 (vinstri 45), algjör missir sjónar 100 stig. Hærra fer taflan ekki. Við matið er ekki tekið tillit til einstaklingsbundinna aðstæðna svo sem menntunar, starfs eða áhugamála.

Í fjárhagslegu örorkumati skal ekki aðeins taka tillit til áverkans, sem orðið hefur, heldur einnig persónulegra ástæðna hins slasaða. Um það segir í skaðabótalögnum: „Þegar tjón vegna örorku er metið skal líta til þeirra kosta sem tjónþoli á til að afla sér tekna með vinnu sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við.“ Og í athugasemdum: „Við slíkt sanngirnismat koma einkum til álita andlegir og líkamlegir hæfileikar tjónþola, verkkunnátta hans, menntun og aldur.“ Metið er í

prósentum, og er árlegt tap síðan fundið sem sú prósentu af tekjum fyrir slysið. Við þetta er það fyrst að athuga að afar hæpið er að ætla sér að meta einstaklingsbundið tap af minni háttar örorku, eins og t.d. missi vísifingurs. Venjulega er slíkt tap alls ekki mælanlegt þó að á hinn bóginn sé heldur ekki unnt að fullyrða að það sé ekkert.

Allra síst er hægt að meta slys á börnum og unglíngum einstaklingsbundið, og gildir það eins þótt um mikla áverka sé að ræða. Setjum svo að tveir 10 ára drengir missi vísifingur. Er ekki sjálfsagt að þeir fái sömu bætur? Á hverju ætti að byggja mismunun? Dæmi er frá Noregi þar sem 13 mánaða stúlkubarn í Norður-Noregi slasaðist og fékk dæmdar lægri bætur heldur en hún hefði fengið ef hún hefði átt heima sunnar í landinu þar sem tekjur eru hærri. Dómuinn vakti mótmæli og varð til þess að sett voru sérstök lög um stöðlun bóta til barna. En eitt af því sem felst í hinum nýju tillögum til breytinga á skaðabótalögunum er að gert verði fjárhagslegt örorkumat fyrir börn og unglínga eins og aðra. Nú eru bætur fyrir tekjutap vegna missis vísifingurs 480.000 kr. (10% miski, m.v. 1/7 1993) hjá þeim sem heyra undir 8. grein laganna. Það eru 3% af bótum fyrir 100% miska, og kemur fram í því að bætur eru stighækkandi eftir miskamati. En samkvæmt tillögunum á hér eftir að meta bæturnar einstaklingsbundið. Það mun vera gert til þess að unnt sé að sameina tvær fylkingar tjónþola, sem út af fyrir sig er æskilegt. En aðferðin er afar óheppileg.

Fjárhagslegt örorkumat í prósentum.

Þó að reynt sé að sníða ýmsa ágalla af lögunum, eins og stefnt er að með fyrirliggjandi tillögum, þá verður enn eftir eitt allra versta meinið, sem inn kom í dönsku lögin í meðferð þingsins. Það er ákvæðið um fjárhagslegt örorkumat í prósentum. Ég fjallaði um það atriði í bæklingi mínum Slysa-bætur og íslensk skaðabótlög, sem út kom árið 1995, og vísa til þess. Bæklingurinn fylgir.

Setjum svo að tveir menn missi þumalfingur hægri handar. Það er 20 stiga miski samkvæmt töflum Örorkunefndar. Gerum ráð fyrir að annar sé bóndi og hinn bæjarstjóri. Hvernig verður fjárhagsleg örorka þeirra metin? Gefum okkur enn fremur að báðir séu gegnir menn á sínu sviði, bóndinn sé búfræðingur og bæjarstjórinn viðskiptafræðingur, um 40 ára gamlir.

Fljótt á litið kann að virðast eðlilegt að bóndinn fái metna meiri örorku í hundradshlutum en bæjarstjórinn vegna þess að fingurmissirinn muni

hamla honum meira í starfi sínu. Hinn síðarnefndi mun væntanlega halda stöðu sinni þrátt fyrir slysið. En hér er margt að gæta. Bóndinn getur flust á mölina og fengið starf sem síður krefst allra fingranna. Bæjarstjórinn missir stöðuna af pólitískum ástæðum og snýr sér að öðru. Starfssvið manna getur skarast í framtíðinni. Það er því ekki sjálfgefið að bóndinn fái metna meiri örorku í prósentum.

En þá kemur að hinum þættinum, þ.e. tekjunum sem prósentan reiknast af. Þær eru í sem stystu máli meðaltekjur árin fyrir slysið. Þó skulu þær metnar sérstaklega ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Í dæminu á undan er líklegt að tekjur bóndans séu miklu lægri en bæjarstjórans, jafnvel svo að hlutföllin séu 1,2 milljónir á móti 4,5 milljónum (það er hámark og lágmark samkvæmt tillögnum). Þá er sýnt að bæjarstjórinn fær nærri fjórfaldar bætur á við bóndann ef báðir fá metna sömu örorku. Og jafnvel þó að bóndanum væri metin tvöföld örorka á við bæjarstjóran þá fær hinn síðarnefndi samt nærri tvöfaldar bætur. Hið athuga verða við þetta er að útkoman getur orðið allt önnur en matsmennirnir hugsuðu sér. Þeir geta að vísu kynnt sér tekjur hins slasaða fyrir slysið þó að það sé ekki eitt af þeim atriðum sem nefnd eru í sambandi við mat örorku. En þó að þeir athugi tekjurnar þá vita þeir samt ekki hvaða tekjur verða lagðar til grundvallar vegna þess að oft eru aðstæður þannig að brugðið verði út frá tekjureynslunni árin fyrir slysið. Þetta leiðir til þess að útkoman verður tilviljanakennd.

Miklu betra væri að mæla örorka í krónum á ári. Þá væri þetta í mun traustari skorðum og auðveldara um samanburð frá einu tilfelli til annars. Enn betra væri e.t.v. að örorkan væri metin í bótaupphæð, þ.e. örorkunefnd meti hverjar bætur rétt sé að greiða fyrir varanlega örorku. Það er efnislega sú aðferð sem notuð er t.d. í Svíþjóð.

Lögboðið mat á fjárhagslegri örorku í prósentum þekkist hvergi nema í Danmörku svo vitað sé, og svo hér. Það kom inn í dönsku lögin við breytingu í þinginu frá því sem skaðabótanefndin lagði til.

Slæm aðferð við lagasmíð.

Sigrún Guðmundsdóttir, hrl., segir í minnihlutaálitinu sínu um breytingar á skaðabótalögnum: „Varhugavert er að taka einstök atriði út úr vegna þess að reglurnar grípa hver inn í aðra og eru samtengdar í kerfi....“. Það eru orð að sönnu. En þannig var einmitt unnið að gerð skaðabótalaga í Danmörku.

Paulhugsuðum tillögum nefndar, sem skipuð var hinum hæfustu mönnum og starfaði í 18 ár, var breytt út og suður, fyrst í ráðuneytinu og síðan í þinginu, vafalaust vegna ábendinga um einstök atriði. Útkoman varð lög sem voru afbökun á hinum upphaflegu tillögum. Þannig kom inn skipting tjónþola í tvær fylkingar með ólíkum reglum, fjárhagslegt örorkumat í prósentum, tekjur á jafnlengdarári, þröskuldar í bótum og fleira vafasamt. Meginhugsun tillagna skaðabótanefndarinnar fór forgörðum. Lögin bárust svo hingað til lands og voru þýdd á íslensku. Ekki bötundu þau við það. Síðan var farið að reyna að sníða vankanta af lögnum, fyrst 1996 og svo aftur nú. Þetta er slæm aðferð við lagasmíð.

Hvað skal gera?

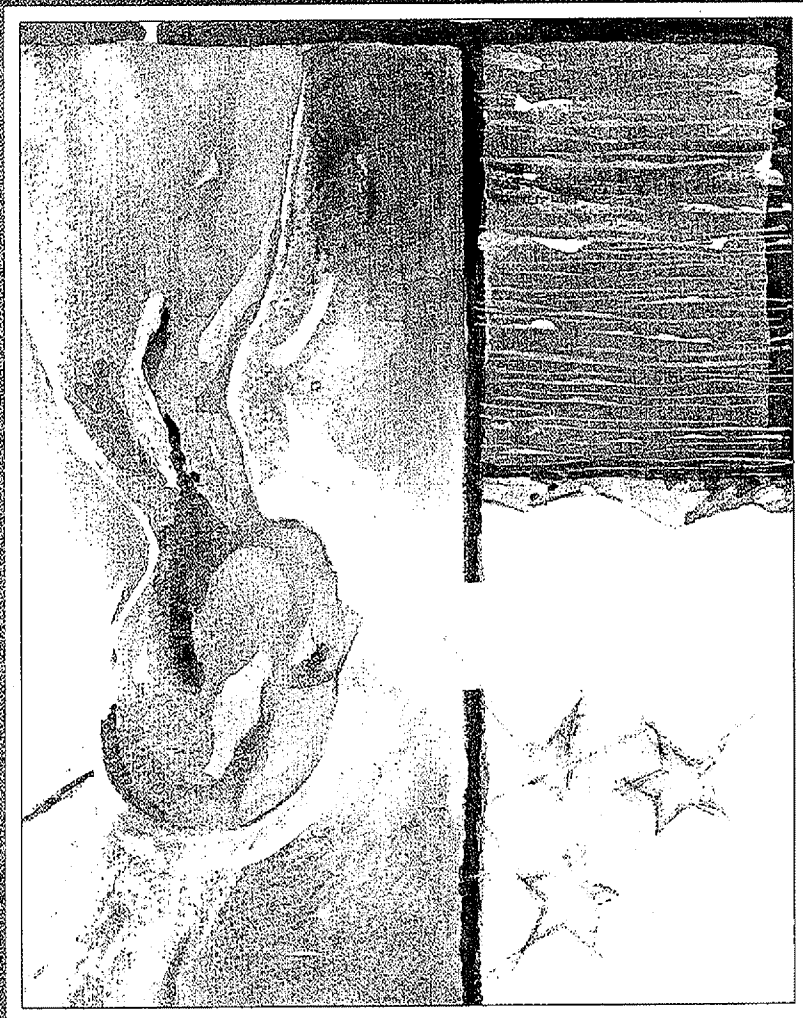
Rétt er að taka fram að skaðabótalögin eru ekki að öllu leyti vond. Það eru ákvæðin um bætur fyrir varanlega örorku, greinar 5-10 í lögnum, sem vandræðunum valda, en þar er reyndar kjarni laganna.

Ég nefni tvær leiðir út úr ógöngunum.

Í fyrsta lagi má leita til Danmerkur á ný og skoða tillögur hinnar dönsku skaðabótanefndar og hugleiða hvort ekki megi hafa gagn af þeim sem fyrirmynd. Meginstefna þeirra var einföld. Sá sem verður fyrir slysi skal eiga um tvo kosti að velja: Annars vegar getur hann fengið staðlaðar bætur á grundvelli áverkamats eftir stighækkandi skala. Þá er málið fljótafgreitt. Sú leið mundi henta vel í öllum hinum smærri málum og í öllum málum þar sem hinir lægra launuðu eiga í hlut. Þá standa konur og karlar jafnt að vígi og er það mikill kostur. Telji hinn slasaði sig ekki fá fullar bætur eftir staðalreglunni er hin leiðin sú að krefjast fullra bóta og láta mál ganga til dómstóla ef ekki semst. Í því tilfalli er ekki forskrift um það í lögnum hvernig bætur skuli fundnar, heldur er dómstólum ætlað að varða veginn.

Önnur leið er sú að endurreisa það kerfi sem hér gildi áður en skaðabótalögin komu til sögunnar. Það var mótað af dómstólum. Stærsti ágalli þess var sá að bætur fyrir minni háttar tjón voru óþarflega háar, en of lágar fyrir hin stærstu. Úr þessu mætti bæta með leiðbeinandi reglu í lögum þess efnis að ef lækisfræðilegt örorkumat er notað sem grundvöllur bóta sé rétt að bætur fari stighækkandi eftir örorkustigi.

J. E. Pálsson



og íslensk skaðabotalög
Stýsabætur

Jón Erlingur Þorláksson