

Allsherjarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 2. maí 2005

Frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum, sbr. þingskjal nr. 1037.

Undirrituðum bárust boðsendar umsagnir aðila sem látið höfðu álit sitt í ljós við Allsherjarnefnd Alþingis vegna ofangreinds frumvarps. Um er að ræða umsagnir Laganeftndar Lögmannafélags Íslands, Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga, Sambands íslenskra tryggingafélaga, Sjóvá Almennra trygginga hf., Vátryggingafélags Íslands hf., Tryggingmiðstöðvarinnar hf. og dr. jur. Guðmundar Sigurðssonar dósents. Af þessum aðilum mælir Lögmannafélagið eitt með því að frumvarpið verði samþykkt án athugasemda. Undirritaðir taka undir álit félagsins en leyfa sér að hreyfa athugasemdum við umsagnir annarra, fyrst almennt og svo nánar um einstakar umsagnir eftir því sem tilefni er til. Drepið er á helstu sjónarmiðum án þess að gerð sé tilraun til tæmandi úttektar.

Almennt um athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins:

Svo virðist sem afstaða umsagnaraðila annarra en Lögmannafélagsins er lúta að breytingum á 4. mgr. 5. gr. skaðabótalaga byggi allar öðrum þræði á tveimur umdeilanlegum forsendum:

1. **Með því að beita margföldunarstuðlum skaðabótalaga eru reiknaðar út fullar bætur. Öruggt er að tjónþoli fái 100% bætur fyrir allt fjártjón með þeim útreikningi.** Svo virðist sem lítið sé framhjá þeirri staðreynd að margföldunarstuðlar laganna hvíla um margt á ákvörðunum sem eiga lítið skylt við raunvísindi. Má nefna sem dæmi: a) Ákvörðun um að 4,50% raunávöxtun er raunhæf til framtíðar lítið b) Ákvörðun um að nettótekjuskattsprósenta að teknu tilliti til persónuafsláttar er 33%. Vitað er að 4,5% raunávöxtun er ekki raunhæf ávöxtun, (bankar lána fé með 4,15%). Tekjuskattsprósenta er háð póltísku mati á hverjum tíma og tekjuskattur hefur farið lækkandi.
2. **Ekkert tillit er tekið til þess að tjónþoli fær ekki greiðslurnar frá almannatryggingum við uppgjör** heldur yfir langt tímabil. Með ýmis konar framtíðaráhættu, sbr. greinargerð Allsherjarnefndar með frumvarpinu. Að auki nýtast slíkar greiðslur á allt annan hátt og ódrýgri heldur en bætur greiddar í einu lagi sem þær þó dragast frá.

Þegar af þessum ástæðum ber að gjalda varhug við alhæfingum sumra umsagnaraðilanna þess efnis að með frumvarpinu sé vikið frá markmiðum skaðabótaréttar að gera tjónþola jafnsetta og fyrir slyss. Eða að í frumvarpinu felist grundvallarbreyting á útreikningi bóta eða grundvallarreglu bótaréttarins kollvarpað eins og það er orðað. Svo sem rakið er hér að ofan taka núgildandi lög mið af allskyns pólitískum ákvörðunum um hvernig nálgast eigi það viðfangsefni að bæta tjónþola það fjártjón sem hann verður fyrir vegna slyss. Frumvarpið felur einvörðungu í sér mat löggjafans á því hvernig bregðast eigi við ágalla sem reynslan hefur leitt í ljós að er á lögunum.

Með þessu frumvarpi er einvörðungu sniðinn af einn agnúi sem var á lögunum. Komið er í veg fyrir að félagslegar bætur sem háðar eru aðstæðum tjónþola í ókominni framtíð, óháðar vinnugetu, ráði úrslitum um það hvort tjónþolinn fái nægt bótafé í hendur við uppgjör til að það geti dugað honum til lífsviðurværis í framtíðinni. Alvarlega slasað fólk verður að auki fyrir ýmiskonar tjóni umfram aðra tjónþola sem örðugt er að meta. Þessi staðreynd leiðir ótvírætt til þess að fremur sýnist eiga að meta vafa í þessum efnum tjónþolanum í hag. Vísast nánar um þetta efni til sérstakrar greinargerðar frumvarpshöfunda sem fylgdi greinargerð með frumvarpi til laga nr. 37/1999. Umfjöllunin lýtur að greiðslum úr lífeyrissjóði, en á alveg eins við um þau tilvik sem hér eru til umfjöllunar:

Rétt er að vekja athygli á því að réttur til örorkulífeyris frá lífeyrissjóði stofnast yfirleitt ekki nema varanleg örorka sé mjög há, oftast a.m.k. 40%. Bótaskyld tilvik þar sem varanleg örorka er svo há eru ekki mörg. Samkvæmt upplýsingum frá örorkunefnd hefur nefndin metið svo háa örorku í innan við 30 tilvikum frá því skaðabótalögin tóku gildi. Þá ber að hafa í huga að þegar örorkustig er mjög hátt má ætla að bætur fyrir framtíðartekjutjón nægi ekki til þess að mæta fjártjóni slasaða, því auk tekjutjónsins má ætla að ýmsir þættir daglegs lífs, sem heilbrigðir einstaklingar leysa án fjárhagslegra útgjalda, svo sem þrif, matseld, viðhald o.fl., hafi í för með sér viðbótarútgjöld hjá þeim sem verða fyrir mikilli varanlegri örorku.

Almennt um athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins:

Svo virðist sem umsagnaraðilar kannist flestir við að breyting skaðabótaganna nr. 37/1999 leiddi almennt til óeðlilegrar lækunar bóta fyrir missi framfæranda frá því sem þær höfðu áður verið. Lögin séu því gölluð að þessu leyti til. Vissulega má reikna út tilvik þar sem þessu er öfugt farið t.d. í tilvikum þar sem hinn látni er kornungur og á lítil réttindi í lífeyrissjóði. Hár margföldunarstuðull vegur þá líklega upp aukinn frádrátt og gott betur. Það hins vegar að þessi hópur, kornungar ekkjur eða ekkjar um tvítugt, njóti góðs af tveimur breytingum á skaðabótalögunum í röð er varla gagnrýnivert. Sýnist því einboðið að breytingin, sem 3. gr. frumvarpsins feli í sér, eigi að ná fram að ganga.

Nánar um umsagnir einstakra umsagnaraðila.

Umsögn Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga, þörf heildarendurskoðunar?

Þó sjónarmið, sem rakið er í nefndri umsögn, um að huga þurfi að frekari lagfæringum eða breytingum vegna breyttra forsendna kunni að eiga rétt á sér þá verður ekki séð að það eitt og sér eigi að leiða til þess að lögfestingu þessa frumvarps verði frestað. Sérstaklega þar sem ekki verður séð að sterk rök séu til heildarendurskoðunar skaðabótaganna. Núverandi framkvæmd sem bærileg sátt ríkir um, sem byggir á lögunum eins og þeim var breytt 1999, er rétt að festast í sessi.

Nærtækra sýnist að Allsherjarnefnd, telji nefndin rök standa til þess, beini því til dómsmálaráðherra að huga að því hvort rétt sé að setja nefnd á laggirnar til að fara

yfir lög in með tilliti til lagfæringa vegna breyttra forsendna eins og breyttra vaxta og hærri lífaldurs..

Umsögn Sambands íslenskra tryggingafélaga, almenn hækkun bóta?

Gera verður sérstaka athugasemd við framsetningu hlutfallshækkunar bóta sem sambandið telur leiða af 2. gr. frumvarpsins. Bætur ökutækjatrýgginga eru sagðar hækka um 3 – 4%, bætur úr frjálsum ábyrgðartryggingum um 4 – 5% og bætur úr slysatryggingu sjómanna um 8 – 10%. Vísað er til samantektar sem fylgdi umsögninni.

Í þeirri samantekt eru engar þær tölfraðilegu upplýsingar sem gera það kleyft að taka afstöðu til hennar efnislega. Þó sýnist áhorfsmál hvort verið er að vísa til hækkana á bótagreiðslum í þeim tjónum sem á frádráttinn hefur reynt eða almenna hækkun bóta í tilgreindum tryggingagreinum. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar um fjölda tilvika, t.d. úr greinargerð með lögum nr. 37/1999, sýnist það með ólíkindum ef hækkunin bóta í viðkomandi grein er slík sem haldið er fram. Augljóst er hins vegar að breytingin leiðir til hækkunar bóta enda beinlínis að því stefnt og varla gagnrýnivert af þeim sökum.

Umsögn Sjóvá Almennra trygginga hf., stjórnarskrárbrot?

Því er hreyft í þessari umsögn að þeir sem slasast alvarlega á tímabilinu frá gildistöku laga nr. 37/1999 og að gildistöku þessara laga séu verr settir en þeir sem slasast eftir gildistöku laganna. Svo er fullyrt að það ofbæta tjón, eins og það er kallað, eftir tiltekinn tíma kalli á álitamál vegna 72. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki verður séð að lagabreyting sem breytir einhverju réttarástandi feli í sér stjórnarskrárbrot gagnvart þeim sem bjuggu við eldra réttarástand. Eins og til er vísað í umsögninni hefur reynt á slíkt fyrir dómstólum. Þar hefur slíkum sjónarmiðum verið hafnað.

Umsagnir Sjóvá Almennra trygginga hf. og Tryggingamiðstöðvarinnar hf. og dr. jur. Guðmundar Sigurðssonar dósentis, lækkun lágmarksbóta fyrir missi framfæranda með hækkunum lífaldri?

Þessir aðilar vekja athygli á atriði sem frumvarpið lýtur ekki að er varðar það að lífaldurslækkun lágmarksbóta skv. 13. gr. var afnumin með lögum 37/1999.

Um fjöllunin er afhjúpanði um að vegna núverandi galla á 13. gr., sem þessu frumvarpi er ætlað að bæta úr, reynir óeðlilega mikið á þetta undantekningarákvæði.

Þó þetta atriði sé ekki meðal þeirra sem frumvarp Allsherjarnefndar tekur til er vert að vekja athygli á einu atriði til andsvara.

Um er að ræða lögbundið lágmark vegna þess viðhorfs löggjafans að bætur megi ekki vera lægri, nú 4.358.500 kr., þegar maki fellur frá vegna slyss. Lágmark sem á að reyna á í undantekningartilvikum. Vel má færa rök fyrir því að þörf miðaldra einstaklinga sé síst minni en ungra fyrir að fá tjón vegna missis framfæranda bætt. Röskun á stöðu og högum getur verið mun þungbærari á þeim aldri enda fólki oft erfðara um vik að laga sig að breyttum aðstæðum þá.

Umsögn dr. jur. Guðmundar Sigurðssonar dósentis, útreikningar.

Í fylgiskjali koma fram ýmsir útreikningar. Þeir eru mjög afhjúpanði um ágallanna á 4. mgr. 5. gr. og 13. gr. skaðabótaganna í núverandi mynd.

Nauðsynlegt er þó að gera athugasemd við útreikninga er lúta að bóttum til tjónþola í hæstaréttarmáli nr. 283/2003 sem getur að líta í umsögninni sjálfri. Þar er byggt á því að fyrir lagabreytinguna 1999 hefðu bætur sem hinn látni hefði átt rétt á úr

slysátryggingu launþega verið dregnar frá en ekki dánarbætur ekkjunnar úr slysátryggingu launþega. Þó hugsanlegt sé að draga þá ályktun af orðalagi laganna eins og þau voru skal áréttað að ekki er kunnugt um að nokkur hafi byggt á lögunum í slíku horfi við tjónsuppgjör. Einnig er óhjákvæmilegt að geta þess að þeir eru ekki í samræmi við útreikninga sem voru til umfjöllunar fyrir dómstólum af hálfu málsaðila.

Lokaorð

Ef litið er til efnis þessa lagafrumvarps, athugasemda umsagnaraðila og ofangreindra athugasemda við þær sýnist tvennt blasa við:

1. Það virðist skína í gegn hjá flestum umsagnaraðilum að þeir kannist við að skaðabótalögin séu gölluð er varðar þau atriði sem frumvarpinu er ætlað að taka á. **Það að fleiri atriði þurfi að skoða eru vart rök til þess að stöðva framgöngu þessa frumvarps.** Að okkar mati eru skaðabótalögin ekki þannig löggjöf að þar vegist á réttindi tjónþola annars vegar og tryggingafélaga hins vegar. Hin síðarnefndu þurfa ekki að fá eitthvað fyrir sinn snúð í sárabætur. Réttarbót sú sem í frumvarpinu felst er ekki spónn úr þeirra aski.
2. Telji Allsherjarnefnd að teknu tilliti til framkominna umsagna að huga þurfi að frekari atriðum í skaðabótalögunum en þeim göllum sem hér er bætt úr sýnist einboðið að **því sé beint til dómsmálaráðherra að láta starfshóp eða nefnd fara yfir þau. Gera mætti slíkar lagfæringar síðar enda ekkert meðal þess sem nefnt er í umsögnum við þetta frumvarp sem er þess eðlis að það gangi þvert gegn þeim breytingum sem hér er til umfjöllunar.** Breytingum sem þola ekki bið þar sem hvert eitt tilvik sem upp kemur er viðkomandi tjónþola mjög þungt í skauti.

Virðingarfyllst,

Björn L. Bergsson hrl.

Karl Axelsson hrl.

Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl.