



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. apríl 2010

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum. Lagt fyrir á Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010. Þskj. 332 – 288. mál.

ÖBÍ hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum. Frestur til að skila inn umsögn var til fimmtudagsins 1. apríl. ÖBÍ óskaði eftir fresti til að skila inn álitni til föstudagsins 9. apríl og var það samþykkt.

Athugasemdir við frumvarpið í heild:

Frumvarpið felur í sér jákvæðar breytingar á lögnum sem mun auka lýðræði og gegnsæi hjá lífeyrissjóðum landsins. Samkvæmt frumvarpinu fá allir sjóðsfélagar, sem greitt hafa í sjóðinn fyrir áramót atkvæðisrétt á aðalfundi síns sjóðs. Hér er um að ræða mikilvægt framfaraskref, sem hefur í för með sér aukinn hlut og áhrif sjóðfélaga í kosningum. ÖBÍ telur þó mikilvægt að sjóðfélagar, sem ekki greiða lengur iðgjald sökum örorkumats eða aldurs, hefðu einnig kosningarétt og framboðsrétt. Þessi hópur sjóðfélaga getur haft verulegra hagsmuna að gæta af þeim ákvörðunum sem teknar eru af lífeyrissjóðunum og því nauðsynlegt að tryggja aðkomu þeirra að þeim.

Öryrkjabandalag Íslands hefur alvarlegar athugasemdir við aðrar greinar í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 með síðari breytingum sem ekki koma fram í frumvarpinu.

1. Úrskurðarnefnd í stað gerðardóms

Reynsla ÖBÍ er sú að mjög margir örorkulífeyrisþegar eru ósáttir við málsmeðferð og ákvarðanir sjóðanna um lífeyrisgreiðslur. Samkvæmt núgildandi lögum nr. 129/1997 þarf lífeyrissjóður ekki að rökstyðja ákvörðun sína um lífeyri. Kveðið er á um það í 5. mgr. 18. gr. að sjóðfélagi geti fengið ákvörðun rökstudda en til þess þarf sjóðfélaginn að biðja sérstaklega um rökstuðning. Ef beðið er um rökstuðning skal hann m.a. fela í sér leiðbeiningar um rétt til að vísa ákvörðun til gerðardóms. Fáir sjóðfélagar þekkja rétt sinn samkvæmt lögnum og sjóðfélagar biðja því sjaldan um rökstuðning, einfaldlega þar sem þeir vita ekki af þeim rétti.



gerðardóms. Fáir sjóðfélagar þekkja rétt sinn samkvæmt lögnum og sjóðfélagar biðja því sjaldan um rökstuðning, einfaldlega þar sem þeir vita ekki af þeim rétti. Enn færri vita af rétti til þess að fá ákvarðanirnar endurskoðaðar enda er ekki leiðbeint um hann nema sjóðfélaginn hafi sjálfur óskað eftir frekari upplýsingum.

Jafnvel þótt sjóðfélagi hafi fengið rökstuðning er mjög erfitt fyrir sjóðfélaga að fá endurskoðun á ákvörðunum sjóðanna. Samkvæmt 33. gr. laga nr. 129/1997 getur sjóðfélagi, sem ekki vill una úrskurði sjóðsstjórnar, vísað málinu til gerðardóms. Gerðardómsmeðferð hentar afar illa í málum sem þessum. Gerðardómar eru almennt skipaðir þegar fjársterkir aðilar deila. Ein aðal hugmyndin á bakvið gerðardóm er að fá úrlausn dómstóls en spara þann tíma sem málsmeðferð fyrir almennum dómstólum tekur. Deiluaðilar þurfa enda almennt sjálfir að bera kostnaðinn vegna gerðardómsins. Samkvæmt núverandi ákvæði 33. gr. er 1/3 hluti málskostnaðar hámark þess kostnaðar sem lagður verður á sjóðfélaga en það hlutfall getur þó hæglega numið hundruðum þúsunda. Sjóðfélagar, sérstaklega þeir sem hafa lágar tekjur til framfærslu og/eða eiga í fjárhagserfiðleikum, veigra sér því eðlilega að taka þátt í gerðardómsmeðferð sem er kostnaðarsamt úrræði. Sjóðfélagar geta átt von á því að greiða hluta af málskostnaði dómsins sjálfs og leggja auk þess út fyrir kostnaði vegna lögfræðipjónustu. Að auki er gerðardómur flókið úrræði, enda er sjóðfélagi sem leggur mál sitt í gerðardóm í raun að leggja upp í sambærilega vegferð og höfðun venjulegs dómsmáls. Auk þeirrar vinnu sem leggja þarf í almennt dómsmál, þarf aðillinn svo að skipa í gerðardóminn en sjóðfélagar hafa venjulega ekki þekkingu eða tengsl til að benda á góða dómara.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu, sem fer með eftirlit með lífeyrissjóðunum, hafa á þeim 12 árum sem liðin eru síðan lífeyrissjóðslögin voru sett, einungis verið 8 tilvik þar sem Fjármálaeftirlitið hefur þurft að skipa oddamann í gerðardóm. Í samþykktum sumra lífeyrissjóða segir að aðrir en Fjármálaeftirlitið eigi að skipa oddamann í gerðardóma og því gætu tilvikin verið eitthvað fleiri í reynd. Þrátt fyrir þennan varnagla er ljóst að tilvikin eru mjög fá, líklega um eitt mál á ári að meðaltali sem fer til gerðardóms. Á þessum 12 árum hafa þó verið teknar hundruðir, ef ekki þúsundir, ákvarðana í lífeyrissjóðum sem hafa mikla fjárhagslega þýðingu fyrir viðkomandi sjóðfélaga.

Til Öryrkjabandalags Íslands hafa margir sjóðfélagar leitað til að fá aðstoð vegna ágreiningsmála við lífeyrissjóði. Sjóðfélagar leita aðallega til ÖBÍ af því þeir eru ósáttir við ákvörðun sjóðanna um örorku og að enginn rökstuðningur hafi fylgt ákvörðun trúnaðarlækna sjóðanna þar um. Slíkt á einnig við þegar örorkuprósentu sjóðfélaga er lækkuð við endurmat. Þessir einstaklingar hafa verið upplýstir um möguleika á að vísa ágreiningum til gerðardóms. Enginn þeirra hefur, að því er ÖBÍ best veit, nýtt sér þetta úrræði og vegur það ávallt mjög þungt í ákvörðun þeirra að umstang og kostnaður vegna gerðardóms er öryrkjum ofviða.



ÖBÍ leggur mikla áherslu á að fyrirkomulagi við endurskoðun ákvarðana verði breytt og að komið verði á fót úrskurðarnefnd á stjórnarsýslustigi, sem leysi með bindandi hætti úr ágreiningsmálum um ákvarðanir sem tengjast örorkulífeyri (þ.m.t. ákvörðunum um örorkumat). Slík úrskurðarnefnd myndi vinna eftir stjórnarsýslulögum og því væri sjóðfélögum gert kleyft að kæra ákvarðanir án mikils umstangs og kostnaðar. Samkvæmt stjórnarsýslulögum væri þannig nóg að sjóðfélagi tilgreindi þá ákvörðun sem hann væri ósáttur við og útskýrði ástæður þess í stuttu máli. Nefndin myndi svo rannsaka málið og væri við þá málsmeðferð ekki bundin af þeim málsástæðum og gögnum sem sjóðfélaginn hefði lagt fyrir nefndina (öfugt við gerðardómsmeðferð þar sem dómurinn myndi eingöngu byggja á þeim málsástæðum og gögnum sem sjóðfélagi hefði sjálfur aflað og fært fram).

Úrskurðarnefndin þyrfti að vera sjálfstæð og óháð sjóðunum, heppilegast er að Fjármálaeftirlitið eða ráðuneytið myndi skipa í nefndina. Nefndin hefði m.a. það markmið að endurskoða örorkumöt og yrði því m.a. skipuð lækni. Málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni þyrfti að vera sjóðfélögum að kostnaðarlausu. Kostnaður þyrfti þó ekki að falla á ríkið enda er lagt til að sjóðirnir greiði kostnað vegna nefndarinnar. Slíkt fyrirkomulag er eðlilegt með hliðsjón af stöðu sjóðanna en í greinargerð með breytingafrumvarpinu (þskj. 332) er m.a. tekið fram að sjóðirnir hafi mikið vald og séu meðal lykilstofnana íslensks samfélags. Fjármunir sjóðanna eru gríðarlegir og tilkomnir vegna framlaga sjóðfélaganna sjálfra, með beinum eða óbeinum hætti, og því er eðlilegt að sjóðirnir greiða allan kostnað við það þegar leyst er úr réttindum sjóðfélaga. Til samanburðar má geta þess að með lögum nr. 139/2009 var fjármálafyrirtækjum gert að greiða kostnað af eftirliti með fjármálastarfsemi.

2. Lífeyrissjóðir starfi samkvæmt stjórnarsýslulögum

Margir lífeyrissjóðir hafa tekið upp í samþykktir sínar að meðferð mála fari eftir stjórnarsýslulögum. Miðað við stöðu sjóðanna í íslensku samfélagi og mikilvægi þeirra réttinda og hagsmuna sem sjóðfélagar hafa að gæta hjá sjóðunum er rétt að tekið verði af skarið með það í lögum að allar ákvarðanir sem varða ákvörðun lífeyrisréttinda skuli fara eftir stjórnarsýslulögum.

Rétt er að geta þess að samkvæmt 2. mgr. 31. gr. laga nr. 129/1997 gilda hæfisreglur stjórnarsýslulaganna um stjórnarmenn lífeyrissjóðanna. Hæfisreglur stjórnarsýslulaganna eiga að tryggja að stjórnvaldsákvarðanir séu byggðar á lögum og málefnalegum sjónarmiðum. Með því að láta hæfiskröfur stjórnarsýslulaganna gilda um stjórnarmenn er þannig óbeint verið að segja að ákvarðanir sem varða mikilvæg réttindi sjóðfélaga verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum (sjá t.d. um þetta í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2264/1997). Hér er fyrst og fremst átt við ákvarðanir sem hafa að meira eða minna leyti áhrif á rétt sjóðfélaga til lífeyris (ákvörðun örorku/orkutaps, útreikningsforsendur o.frv.)



Með stjórnáráðgjafunum er ætlað að tryggja að ákvarðanir sem varða réttindi séu byggð á málefnalegum sjónarmiðum og það er óumdeilt að ætlun löggjafans er að ákvarðanir lífeyrissjóða séu byggðar á slíku. Er því eðlilegt að láta stjórnáráðgjöf gilda um ákvarðanir sjóðanna um lífeyri því það tryggir sjóðfélögum vandaðri málsmeðferð, t.d. fullnægjandi rannsókn mála, andmælarétt sjóðfélaga, upplýsingarétt félaga, kæruehimild o.s.frv. Nauðsynlegt er að stjórnáráðgjöfin nái til fleiri en stjórnarmanna, lögin eiga að gilda um allar ákvarðanir sem enda með töku ákvörðunar sem varða einstök lífeyrisréttindi og ná þannig til málsmeðferðarinnar í heild og allra sem koma að meðferð slíkra mála (þ.m.t. lækna).

3. Ákvæði um örorkumat og endurmat vantar í lögin

Í 5. mgr. 15. gr. laganna segir að í samþykktir lífeyrissjóða skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu. ÖBÍ telur mjög brýnt að í lögin sé sett inn ákvæði um nánari útfærslu á framkvæmd örorkumats til að tryggja gegnsæi við gerð þeirra. Eins og fyrirkomulagið er í dag er ekki ljóst á grundvelli hvers örorkumat er unnið. Engin reglugerð hefur verið sett um örorkumat. Til samanburðar er reglugerð nr. 379/1999 um örorkumat, sem Tryggingastofnun ríkisins er ætlað að vinna eftir. Enn fremur vantar í lögin ákvæði sem tryggir að sjóðfélagar geti farið fram á endurmat. Slíkt ákvæði er mikilvægt til að koma í veg fyrir einhliða rétt sjóðanna til að ákvarða hvort og hvenær endurmat fari fram, samanber tilvitnun úr samþykkt Gildis lífeyrissjóðs frá júlí 2009, liður 12.4. „...Orkutap skal síðan endurmetið eftir því sem stjórn sjóðsins telur ástæðu til.”

4. Víxlverkun á milli örorkugreiðslna lífeyrissjóða og örorkubóta almannatrygginga

ÖBÍ telur það mjög brýnt að setja ákvæði í lögin sem koma í veg fyrir víxlverkun á milli örorkugreiðslna lífeyrissjóðanna og örorkubóta almannatrygginga. Nauðsynlegt er að lögin kveði skýrt á um að bótagreiðslur úr almannatryggingakerfinu hafi ekki áhrif á útreikning örorkulífeyrisgreiðslna frá lífeyrissjóðum þar sem að almannatryggingakerfið er til að tryggja framfærslu fólks með lágar eða engar greiðslur úr lífeyrissjóði.

Að gengnum dómi Hæstaréttar hinn 17. desember 2009 í málinu nr. 665/2008 er réttarstaðan nú sú, að í hvert sinn, sem örorkulífeyrisþegi fær aukin framlög úr almannatryggingum lækkar eða fellur niður sá lífeyrir sem öryrkinn hefur áunnið sér með greiðslu iðgjalds til lífeyrissjóðs síns. Með þessari aðferð er ákvörðunarvald Alþingis skert verulega þar sem lögmaelt framlög til öryrkja úr almannatryggingum renna ekki til þeirra heldur í raun til lífeyrissjóðanna. Engin lagaheimild er til þessara skerðinga, en 14 lífeyrissjóðum í samráði tókst að fá fjármálaráðuneytið til að samþykkja breytingar á samþykktum sjóðanna, sem heimila skerðingarnar. Þess skal getið að ekki beita allir lífeyrissjóðir þessari skerðingaraðferð og er því nokkur munur á réttarstöðu öryrkja að þessu leyti.



Ekkert tillit er tekið til þess að um skylduaðild að lífeyrissjóðum er að ræða og sjóðfélagar ráða engu um til hvaða lífeyrissjóðs þeir greiða iðgjöld. Engin hliðsjón er höfð af því að lífeyrisþegarnir hafa keypt réttindin í sjóðunum með greiðslu iðgjalds. Um er að ræða vátryggingu með áhættudreifingu (samtryggingarsjóðir). Ekkert tillit er tekið til þess að lögin leggja að jöfnu þá þætti, sem þeim er ætlað að ná til, þ.e. örorkulífeyri, ellilífeyri, makalífeyri og barnalífeyri. Sjóðirnir virðast fara á svig við gildandi lög með því að gera örorkulífeyrisþættinum lægra undir höfði en öðrum þáttum og hafa nú þegar komið hluta af kostnaðinum við örorkulífeyrinn yfir á almannasjóðl.

Eina leiðin til að tryggja að löggjafarvaldið geti framvegis ákvarðað öryrkjum aukin framlög úr almannatryggingum án þess að þau komi í raun lífeyrissjóðunum til góða en ekki öryrkjunum, er að kveða með skýrum hætti á um það í lögum, að lífeyrissjóðum sé óheimilt að vísa til framlaga almannatrygginga til öryrkja til að lækka lífeyri þeirra eða fella hann niður.

5. Siðareglur

ÖBÍ telur mikilvægt að lífeyrissjóðum landsins beri samkvæmt lögum skylda til að setja sér siðareglur og að siðaregiur lækna gildi ótvírætt um trúnaðarlækna sjóðanna við störf sín fyrir lífeyrissjóðina. Þess ber að geta að nokkrir lífeyrissjóðir hafa nú þegar sett sér siðareglur.

6. 5. gr. laga um réttindi sjúklinga gildi við örorkumat/endurmat

ÖBÍ leggur áherslu á að 4. mgr. 5. gr. laga um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 gildi við skoðun og viðtal fyrir örorkumat og endurmat. Ákvæðið fjallar um rétt sjúklinga, sem ekki tala íslensku eða nota táknmál til túlkunar.

Lokaorð

ÖBÍ fagnar því að frumvarp til breytingar á lögum nr. 129/1997 hafi komið fram, sem felur í sér jákvæðar breytingar á nokkrum greinum laganna. Þó ekki sé um að ræða heildarendurskoðun á lögnum, þá leggur ÖBÍ mjög mikla áherslu á að lögin í heild sinni verði endurskoðuð sem allra fyrst. Mikilvægt er að ofangreindar ábendingar bandalagsins verði teknar alvarlega, enda er hér um mikið hagsmunamál að ræða fyrir samfélagið í heild.

Virðingarfyllt,

f.h. ÖBÍ,

Guðmundur Magnússon
formaður.

Lilja Þorgeirsdóttir,
framkvæmdastjóri.