

Alþingi
Erindi nr. P 142/166
komudagur 2.7.2013



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. júlí 2013

Efni: Frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga (heildarlög), 6. mál.

Með tölvupósti dags. 26. júní 2013 var Sjúkratryggingum Íslands (SÍ) boðið að koma að umsögn um frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga, en framkvæmd slysatrygginga almannatrygginga er á höndum stofnunarinnar. Frumvarp það sem nú er lagt fram er samhljóða frumvarpi sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi (635. mál), að frátalinni breytingu sem gerð hefur verið á skilgreiningu á hugtakinu slysi. SÍ vísa því til umsagnar stofnunarinnar dags. 19. apríl 2013 (meðfylgjandi), en vilja þó koma eftirfarandi á framfæri í ljósi umræddrar breytingar.

Í núgildandi löggjöf, nánar tiltekið 1. mgr. 27. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, segir að með slysi sé átt við „skyndilegan utanaðkomandi atburð sem veldur meiðslum á líkama þess sem tryggður er og gerist án vilja hans“. Skilgreiningin var lögfest með lögum nr. 74/2002, en fram að þeim tíma var hugtakið ekki útlistað í lögum. Skilgreiningin er hin sama og gildir í váttryggingarétti og hafði lengi verið litið til hennar í framkvæmd fyrir lögfestinguna. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 74/2002 kemur einnig fram að skilgreiningin væri í samræmi við dönsk lög um slysatryggingar.¹

Í frumvarpi því sem lagt er fram nú er lagt til að slyshugtaki almannatrygginga verði breytt með þeim hætti að hugtakið nái yfir „skyndilegan óvæntan atburð sem veldur meiðslum á líkama þess sem tryggður er og gerist án vilja hans“. Er þannig orðinu „utanaðkomandi“ skipt út fyrir „óvæntan“. Í greinargerð segir að með breytingunni sé slyshugtakið rýmkað ögn þannig að það taki m.a. til tilvika þar sem ofreynsla veldur vinnuslysi. Þá sé hin nýja skilgreining sem lögð er til í frumvarpinu efnislega samhljóða skilgreiningu Vinnueftirlitsins á vinnuslysi.

SÍ leggjast ekki gegn því að slyshugtak slysatrygginga almannatrygginga verði víkkað. Stofnunin telur þó ekki rétt að gera orðalagsbreytingu án þess að henni fylgi greinargóðar skýringar á því hvernig þá breytingu beri að túlka. Er því farið fram á að greinargerð með frumvarpinu verði endurskoðuð og að bætt verði við hana ítarlegum skýringum þar sem fram komi þær hugmyndir sem löggjafinn hefur um inntak hins breytta slyshugtaks. Í greinargerð

¹ Þskj. 510 - 359. mál, 127. löggjafarþing 2001-2002. Aðgengilegt á <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0510.html>, um 9. gr. (Alþingistíðindi, A-deild, 2001-2002, bls. 2462). Sjá ennfrumur umfjöllun í bókinni *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*, Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir, JPV 2007, bls. 204 o.áfr.

segir að með breytingunni sé slyshugtakið rýmkað ögn, en telja verður að í raun sé um að ræða umfangsmikla breytingu á slyshugtakinu þar sem skilyrðinu um utanaðkomandi atburð er skipt út fyrir opið skilyrði um að atburður þurfi að hafa verið óvæntur.

Hafa verður í huga að SÍ berast um 1800-2000 tilkynningar um slys ár hvert og ákvarðanir stofnunarinnar um bótaskyldu má kæra til úrskurðarnefndar almannatrygginga. Mikil stjórnisýsluframkvæmd hefur skapast í kring um slyshugtakið og það hvernig skilja ber skilyrðið um að skyndilegur utanaðkomandi atburður hafi valdið slysi. Orðalagsbreytingar án greinargóðra skýringa löggjafans á því hvað við er átt eru til þess fallnar að skapa réttaróvissu og gera stjórnvöldum erfitt fyrir við rétta framkvæmd nýs ákvæðis.

Skilyrðið um að slys sé til komið af skyndilegum utanaðkomandi atburði hefur í grunninn til verið skýrt með þeim hætti að orsök slyss sé að leita utan líkama hins slasaða og að frávik verði að hafa orðið frá eðlilegri atburðarás. Í því felst að sé orsök áverka að finna innra með slasaða sjálfum er ekki um slys að ræða (t.d. hjartaáfall, aðsvif). Hið sama á við ef einstaklingur t.d. misstígur sig eða fær verk í bak án þess að til komi nokkur utanaðkomandi ástæða. Þannig hefur skilyrðið um að utanaðkomandi atburður þurfi að hafa valdið slysi einnig komið í veg fyrir að undir slyshugtakið falli ýmis meiðsli eða áverkar sem ekki tengjast starfi eða vinnuskilyrðum, en koma fram þegar einstaklingur er staddur í vinnu.

Í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar kemur fram að með orðalagsbreytingunni sé slyshugtakinu ætlað að ná m.a. til atvika þar sem ofreynsla veldur vinnuslysi. Það er í raun í samræmi við stjórnisýsluframkvæmd, sem hefur á undanförunum árum hneigst í þá átt að ofreynsluáverkar tiltekinn starfshópa sem búa við sérstaka hættu á slíkri ofreynslu (t.d. þeir sem vinna umönnunarstörf) geti talist bótaskyldir sem slys. Það þarf þó að vera ljóst hvort tilgangur og ætlun löggjafans sé að fella undir slyshugtakið öll óvænt meiðsli og áverka sem orðið geta við vinnu, iðnnám, björgunarstörf, tilteknar íþróttæfingar, íþróttasýningar, íþróttakeppnir eða heimilisstörf. Má þar nefna verki, t.d. bakverk sem einstaklingur fær óvænt án þess að um ofreynslu sé að ræða, áföll á borð við hjartaslög, heilaslög og aðsvif og fall á jafnsléttu án utanaðkomandi orsakar, s.s. misstig, sem valda meiðslum.

Virðingarfyllst,
f.h. Sjúkratrygginga Íslands



Berglind Ýr Karlsdóttir, lögfr., LL.M
Deildarstjóri
Deild slysa- og sjúklingatryggingar



Sjúkratryggingar
Íslands

Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. apríl 2013

Efni: Frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga (heildarlög), 635. mál.

Með tölvupósti dags. 13. mars 2013 var Sjúkratryggingum Íslands (SÍ) boðið að koma að umsögn um frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga.

Af hálfu SÍ er ánægja með efnisatriði frumvarpsins í heild sinni. Í frumvarpinu eru ýmis ákvæði skýrð og færð til samræmis við gildandi réttarfrankvæmd, eins og getið er í skýringum með frumvarpinu, auk þess sem í því er að finna nýmæli sem einfalda eiga frankvæmd málaflokksins. Einnig er til einföldunar að færa slysatryggingar almannatryggingar í sérstaka löggjöf, en ákvæði þar um er nú að finna í IV. kafla laga nr. 100/2007 um almannatryggingar.

Í tilefni umsagnar Tryggingastofnunar ríkisins (TR) vegna máls þessa er rétt að minna á að í aðdraganda stofnunar SÍ á árinu 2008 var talið að umsjón slysatrygginga almannatrygginga væri rétt staðsett innan SÍ og ætti samleið með öðrum málaflökkum sem þá voru færðir frá TR.

Vegna réttinda slasaðra á grundvelli núgildandi 32. gr. laga um almannatryggingar (sbr. 9. gr. frumvarpsins) er algengt að meðferð mála vegna einstakra réttindagreiðslna slysatrygginga komi til meðferðar innan einingar sjúkráþjálfunar, einingar tannlæknamála, einingar lækna-reikninga og innan hjálpartækjamiðstöðvar SÍ. Einnig tengjast slysmál gjarnan mála-flokkunum sjúklingatryggingu,¹ sjúkradagpeningum og ferðakostnaði,² sem eru á höndum SÍ. Þannig er um að ræða umtalsverða samnýtingu starfsfólks vegna slysatrygginga milli starfseininga stofnunarinnar, en þessar einingar og málaflokkar voru allar fluttar frá TR við stofnun SÍ á árinu 2008. Þegar slysaörorka er metin meiri en 50% sér lífeyristryggingadeild TR um greiðslu mánaðarlegs lífeyris. Engin vandkvæði eru tengd þeirri frankvæmd. Örfá slík mál bætast við á ári hverju, en í langflestum tilvikum reynist slysaörorka lægri en 50% og fer eingreiðsla þá fram hjá SÍ.

¹ Samkvæmt lögum nr. 111/2000.

² Samkvæmt 30. og 32. gr. laga nr. 112/2008.

Að þessu sögðu vilja SÍ koma eftirfarandi athugasemdum við einstök ákvæði frumvarpsins á framfæri.

Athugasemdir við 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins segir að „Sjúkratryggingastofnun, sbr. lög um sjúkratryggingar“ annist framkvæmd slysatrygginga samkvæmt lögnum. Í frumvarpinu er ítrekað vísað til sjúkratryggingastofnunarinnar. SÍ benda á að eðlilegt væri að í frumvarpinu væri vísað til stofnunarinnar með nafni, í nafni gegnsærrar lagasetningar.

Athugasemdir við 5. gr.

a. b-liður 2. mgr.

Í ákvæðinu segir að maður teljist vera við vinnu þegar hann er í sendiferð í þágu atvinnurekstrar eða í nauðsynlegum ferðum á eðlilegri leið til vinnu og frá. Sama gildir um lengri ferðir af þessu tagi ef starfsmaður er á launum hjá vinnuveitanda í ferðinni.

SÍ leggja til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að reglan gildi ekki ef slasaði er tryggður samkvæmt lögboðinni ábyrgðartryggingu ökutækis eða slysatryggingu ökumanns og eiganda, enda fái hann tjón sitt bætt úr slíkri tryggingu. Tillagan er sett fram í nafni einföldunar framkvæmdar málaflokksins og myndi hún spara hinum tryggða og ríkinu kostnað og fyrirhöfn.

Kæmi hún til framkvæmda þyrfti hinn tryggði ekki lengur að fá mál sín fyrst afgreidd hjá SÍ og snúa sér eftir það til váttryggingafélagsins, en það ferli getur verið tafasamt. Í því sambandi skiptir máli að eingreiðslubætur slysatrygginga almannatrygginga eru dregnar frá við uppgjör bóta til hins váttryggða úr lögboðinni ábyrgðartryggingu ökutækis og slysatryggingu ökumanns og eiganda, sbr. ákvæði 4. mgr. 5. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Umrædd breyting hefði hins vegar sjaldnast áhrif á heildarbótarétt hins tryggða þar sem hann yrði í flest öllu tilliti tryggður betur skv. lögboðnum tryggingum váttryggingafélaganna. Hafa Danir farið þessa leið í sínum vinnuslysatryggingum. Tekið skal fram að þessi lagabreyting myndi ekki ná til atvinnubílstjóra við framkvæmd þeirra vinnu.

b. Ný málsgrein

Lagt er til að við 6. gr. bætist ný málsgrein, eftirfarandi: „Hafi slasaði verið valdur af slysi af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi er heimilt að fella niður bótagreiðslur samkvæmt lögum þessum eða lækka greiðslur bóta. Ráðherra setur reglugerð um framkvæmd niðurfellingar og lækkunar.“

Full þörf er á að fella skýra varúðarreglu váttryggingaréttarins inn í löggjöf um slysatryggingar almannatrygginga, með það fyrir augum að ná betur þeim markmiðum sem að var stefnt með 9. gr. laga nr. 74/2002 sem bættu inn slysaskilgreiningu váttryggingaréttarins í slysakafla almannatryggingalaganna („skyndilegur utanaðkomandi atburður sem veldur meiðslum á líkama þess sem tryggður er og gerist án vilja hans“). Samkvæmt núgildandi ákvæði 3. mgr. 27. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007 hafa SÍ aðeins heimild til að fella niður bótarétt ef slys hlýst af athöfn slasaða sjálfs sem ekki stendur í neinu sambandi við vinnuna. Í

frankvæmd hefur þetta verið eina reglan sem unnt hefur verið að grípa til þyki slasaði hafa valdið slysi af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Fyrirnefnd breyting yrði til samræmis við bæði danskan og norskan vinnuslysarétt.

Athugasemdir við 4. mgr. 9. gr.

Í ákvæðinu segir að bætur samkvæmt greininni greiðist ekki vegna kostnaðar sem fellur til þegar liðin eru fimm ár eða meira frá slysdegi. Þó sé heimilt, ef alveg sérstaklega stendur á, að greiða kostnað sem fellur til í allt að tíu ár frá slysdegi enda séu skýr læknisfræðileg orsakatengsl milli slyssins og kostnaðarins.

Lagt er til að aftan við ákvæðið bætist orðin „... og um verulegan kostnað er að ræða“, þannig að orðalagið feli í sér að aðeins geti komið til greiðslu kostnaðar sem fellur þegar fimm til tíu ár eru frá slysdegi ef skýr læknisfræðileg orsakatengsl eru fyrir hendi og um veruleg fjárútlát hins slasaða er að ræða. Orðalagið myndi undirstrika að um undantekningarreglu sé að ræða. Sí telja einnig að þetta orðalag geti dregið úr fjölda kærumála sem annars má búast við á grundvelli þessa matskennda orðalags.

Virðingarfyllst,
f.h. Sjúkratrygginga Íslands



Steingrímur Ari Arason, forstjóri