Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

*Alþingi*
*Erindi nr. Þ 143/371*
*komudagur 25.11.2013*

Reykjavík, 22. nóvember 2013

**Efni: Umsögn Öryrkjabandalags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007 og lögum um málefni aldraða, nr. 125/1999, með síðari breytingum (leiðbeiningar- og upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir). Þingskjal 162 – 144. mál.**

## *Um frumvarpið í heild*

Markmið frumvarpsins er skýrt og er tilgangurinn með því að bæta vinnubrögð og þjónustu Tryggingastofnunar ríkisins (TR). Má hér nefna ákvæði um að efla leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu TR til sinna skjólstæðinga, sem er jákvætt en betur má ef duga skal. Þá er aukin áhersla lögð á að stemma stigu gegn bótasvikum með því að auka eftirlitsheimildir TR. Í því sambandi er mikilvægt að gæta réttaröryggis viðskiptavina og friðhelgi einkalífs. Lög og reglur mega ekki vera íþyngjandi fyrir þá sem sannanlega og réttilega þurfa á þjónustu TR að halda.

Mjög vandmeðfarið er að veita auknar eftirlitsheimildir. Heimildir til að skerða rétt þann sem stjórnarskráin veitir skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár verður að túlka þröngt. ÖBÍ tekur undir meðfylgjandi umsögn Blindrafélagsins um fyrra frumvarp dags. 1. júlí 2013 (þskj, 40 - 25. mál) en þar segir um 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að í ákvæðið sé innbyggð „meðalhófsregla sem er á þann veg að við lagasetningu um meðferð slíkra mála skuli ekki ganga nær persónu bótaþega eða lagðar á hann þyngri byrðar en nauðsynlegt er til að ná þeim lögmætu markmiðum sem stefnt er að...“.

Það er mat ÖBÍ að með ákvæðum frumvarpsins um upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir opinberra aðila sé gengið of langt í skerðingu friðhelgi einkalífs. Ákvæði, um til hvaða aðila upplýsingaskylda nær, hefur verið þrengt frá fyrra frumvarpi og er það jákvæð breyting. Hins vegar þarf að skilgreina betur til hvaða gagna upplýsingaskyldan nær, þ.e. tegund, eðli og umfang þeirra. Einungis kemur fram að um sé að ræða upplýsingar sem teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögunum.

ÖBÍ tekur undir ábendingu RSK í umsögn stofnunarinnar frá 28. júní 2013 um að í frumvarpinu sé að finna ákveðna mótsögn. Annars vegar á upplýsingaöflun TR að byggja á upplýstu samþykki viðskiptavina stofnunarinnar og í ákveðnum tilvikum maka þeirra. Hins vegar er lítt afmarkað hvaða upplýsingar skuli afhenda stofnuninni, einungis er tekið fram að kallað verði eftir upplýsingum sem stofnunin metur nauðsynlegar fyrir framkvæmd laganna í hverju tilfelli.

**Samráð skapar sátt**
Samráð var haft við hlutaðeigandi ríkisstofnanir við gerð frumvarpsins þ.e. Tryggingastofnun ríkisins (TR) og Sjúkratryggingar Íslands. Ekki var haft samráð við hagsmunasamtök þeirra sem frumvarpið tekur til. Þá var ekki tekið mið af ábendingum og athugasemdum í umsögnum hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og öryrkja við fyrra frumvarp sem er miður. Samráð skapar sátt og er það nauðsynlegt í jafn viðamiklu frumvarpi og hér um ræðir.

## *Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins*

**Um 2. gr. frumvarpsins Leiðbeiningar- og upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir**

**Um a) lið, Leiðbeiningarskylda**
Samkvæmt 4. mgr. 52. gr. núgildandi laga um almannatryggingar ber starfsfólki TR að kynna sér til hlítar aðstæður umsækjenda og bótaþega og gera þeim grein fyrir ítrasta rétti þeirra. Í ákvæði frumvarpsins er ætlunin að fella brott orðin „til hlítar“. ÖBÍ telur mjög mikilvægt að þessi orð séu áfram í lögunum, enda er það í samræmi við 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. ÖBÍ telur aftur á móti jákvætt að í ákvæðinu sé vísað í önnur lög sem stofnunin starfar eftir.

ÖBÍ telur það vera til bóta að lagt er til að leiðbeiningarskylda TR sé rýmkuð og að stofnuninni sé skylt að skoða stöðu og réttindi umsækjenda í heild, eins og fram kemur í a) lið 2. gr. og umfjöllun um hana. TR sé þá ekki eingöngu skylt að gera fólki grein fyrir rétti sínum samkvæmt almannatryggingalögum heldur einnig gagnvart öllum öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir. ÖBÍ tekur enn fremur undir 2. mgr. a) liðar 2. gr. að TR beri að framsenda erindi sem ekki varðar starfsvið stofnunarinnar á réttan stað eins fljótt og auðið er og að leiðbeina eftir því sem unnt er, sem er í samræmi við 7 gr. stjórnsýslulaga.

Að mati ÖBÍ þarf TR að efla leiðbeiningarhlutverk sitt enn frekar og aðstoða fólk betur við tekjuáætlanir til að koma í veg fyrir kröfur vegna ofgreiðslu bóta, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum.

**Um d) lið, Upplýsingar um tekjur**
Í ákvæðinu er eina afmörkunin á umfangi eða tegund upplýsinga sem TR getur krafist að séu afhentar sú að upplýsingarnar, séu „taldar nauðsynlegar“. Mikilvægt er að skilgreina hvaða upplýsingar er átt við.

ÖBÍ tekur undir áðurnefnda umsögn Blindrafélagsins, dags. 1. júlí 2013, um galla á fyrra frumvarpi (þskj. 40 - 25. mál) en ákvæði d-liðar er óbreytt í frumvarpinu sem hér er til umsagnar.

Það er mat ÖBÍ að TR geti einvörðungu beint áskorun til einstaklings ef um er að ræða upplýsingar sem TR getur ekki aflað eftir öðrum leiðum.

**Um f) lið Upplýsingaskylda heilbrigðisstarfsmanna**
Huga þarf að sjálfsákvörðunarrétti viðskiptavina stofnunarinnar. Í því skyni er mikilvægt að binda öflun og skoðun gagna úr sjúkraskrá því að upplýsinga sé aflað með vitund og samþykki þeirra sem um ræðir, samkvæmt 7. tölulið 2. gr. laga nr. 77/2000.

**Um g) lið, Upplýsingaskylda stofnana og fyrirtækja**
Í fyrra frumvarpi (þskj. 40 - 25. mál) var ákvæðið um afhendingaskyldu ótiltekinna aðila undir yfirskriftinni Upplýsingaskylda stofnana og fyrirtækja. Í nýju frumvarpi er um að ræða tæmandi talningu á þeim aðilum sem ber að veita upplýsingar, sem er jákvæð breyting. TR fær upplýsingar er varðar grundvöll og útreiking bóta og annarra greiðslna, sem stofnunin sér um að greiða. TR hefur nú þegar aðgang að staðgreiðsluskrá og skattframtölum lífeyrisþega, sem fá greitt og/eða eru með örorkumat og eru það mjög víðtækar heimildir.

Í ákvæðinu eru hins vegar taldir upp aðilar, s.s. LÍN, Útlendingastofnun, sveitarfélög, viðurkenndar menntastofnanir innan hins almenna menntakerfis og skólar á háskólastigi, sem bandalagið telur að ekki eigi að falla undir ákvæði um upplýsingaskyldu gagnvart TR. Hvers vegna þarf stofnunin upplýsingar um virkni á vinnumarkaði, nám eða námslán eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga? TR fær upplýsingar um atvinnutekjur sem og aðrar skattskyldar tekjur í gegnum staðgreiðsluskrá, skattframtöl og tekjuáætlanir. Nám eða námslán hafa engin áhrif á grundvöll eða útreikning bóta eða annarra greiðslna TR. Afgreiðsla einnar greiðslutegundar félagslegrar aðstoðar, menntunarbarnalífeyris, krefst framvísunar staðfestingar umsækjenda á skólavist, en umsækjendur eru 18-20 ára börn lífeyrisþega. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hefur ekki áhrif á grundvöll eða útreikning bóta almannatrygginga eða félagslegrar aðstoðar. Enn fremur fæst ekki séð hvers vegna nauðsynlegt teljist fyrir TR að afla upplýsinga um eignir.

TR fær upplýsingar nú þegar um fjármagnstekjur bótaþega og maka þeirra í gegnum skattframtöl og tekjuáætlanir. Aðrar tekjur maka lífeyrisþega en fjármagnstekjur hafa ekki áhrif á útreikning bóta né aðrar eignir en lausafé. Í ákvæðinu er ekki tilgreint hvaða upplýsingar skuli afhenda sem vekur upp spurningu um hvaða upplýsingar frá aðilum sem tilgreindir eru í ákvæðinu eru nauðsynlegar viðbótarupplýsingar fyrir TR til að geta framfylgt lögum um almannatryggingar og félagslega aðstoð.

**Um i) lið, Eftirlit og viðurlög**
Í 2. mgr. er áætlunin að bæta við ákvæði um að heimilt sé, þegar rökstuddur grunur leikur á því að bótaréttur sé ekki fyrir hendi, að fresta greiðslum tímabundið meðan mál er rannsakað frekar. Þessi regla færir TR allt of mikið vald til þess að grípa inn í lífsviðurværi fólks. Hér telur ÖBÍ réttast að meðalhófs verði gætt, þannig að refsingu sé ekki beitt þar sem dómur hefur ekki verið felldur. Ekkert minna en rökstudd sönnun fyrir bótasvikum á að gera stjórnvaldi kleift að svipta fólk framfærslugreiðslum. Enda hefur slík aðgerð, sem byggð er á grun, mjög íþyngjandi áhrif á þá sem kunna að verða fyrir frestunarheimildinni.

Þá má geta þess að frestuninni eru ekki sett nein tímamörk og þannig engin takmörk á því hversu lengi hún getur staðið yfir. Komi í ljós að stofnunin hafi gert mistök greiðir hún bæturnar einungis með 5,5% ársvöxtum. Á sama tíma má gera ráð fyrir að einstaklingar sem misst hafa framfærslutekjur sínar hafi framfleytt sér með skammtímafjármögnun sem ber mun hærri vexti.

Reglan í 2. mgr. er í andstöðu við 76. gr. stjórnarskrárinnar og meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. ÖBÍ leggst eindregið gegn ákvæðinu.

Í 4. mgr. er kveðið á um álag á endurgreiðslu ef veittar eru vísvitandi rangar upplýsingar. ÖBÍ leggur til að sett verði mjög ströng skilyrði fyrir beitingu hennar. Í ákvæðinu segir að heimilt sé að afla upplýsinga frá þriðja aðila án þess að viðskiptavini stofnunarinnar, sem um ræðir, sé tilkynnt um slíkt. Með ákvæðinu gæti TR krafist þess af einkaaðila, t.d. vinnuveitenda eða leigusala húsnæðis, að hann afhendi skilyrðislaust persónuupplýsingar um einstakling. Reglan felur í sér refsikennd viðurlög og því ber að hafa meginreglur refsiréttar til hliðsjónar þannig að úrræðinu verði ekki beitt nema í algerum undantekningartilvikum þegar hafið er yfir allan skynsamlegan vafa að einstaklingar hafi vísvitandi gefið rangar upplýsingar. Ekki ætti að beita reglunni nema að undangenginni lögreglurannsókn þar sem réttarstaða einstaklings hefur verið tryggð í samræmi við meginreglur sakamálaréttarfars.

**Um j) lið Þagnarskylda og meðferð persónuupplýsinga**
ÖBÍ tekur undir ákvæðið og nýmæli sem þar kemur fram. Mikilvægt er að öll meðferð persónuupplýsinga sé í samræmi við lög um persónuvernd og persónuupplýsingar (nr. 77/2000).

**Um 3. gr. Ýmislegt**
**Umsókn um greiðslur hjá TR**
ÖBÍ telur eðlilegra að snúa við ábyrgðinni á því að bótaréttur sé virkjaður og skili einstaklingnum besta mögulega rétti. Í núgildandi lögum er kveðið á um ítarlega leiðbeiningarskyldu TR í aðra röndina en á sama tíma er bótaréttur allur bundinn því skilyrði að einstaklingurinn sjálfur sæki um öll möguleg réttindi. Þess í stað ætti einfaldlega að leggja þá skyldu á stofnunina að leysa úr máli einstaklingsins með þeim hætti sem hentar hans aðstæðum best. Margir viðskiptavinir TR eru ekki í stakk búnir að átta sig á flóknum reglum almannatryggingakerfisins og verða því oft af réttindum. Hjá TR starfa sérfræðingar sem þekkja almannatryggingakerfið og eiga að geta fundið út bestu mögulegu réttindi hvers og eins.

Tillaga ÖBÍ að mögulegri framkvæmd er svo hljóðandi:
Viðskiptavinur sem kemur fyrst til TR fyllir út þar til gert eyðublað þar sem hann tekur fram öll þau atriði sem máli geta skipt (s.s. tekjur, fjölskylduhagir, fjöldi barna, þörf á hjálpartækjum, lyfjum, bifreið o.s.frv.). Í framhaldinu myndu sérfræðingar TR fara yfir öll möguleg réttindi viðkomandi og virkja viðeigandi réttindi. Þannig væri t.d. óþarfi að sækja um barnalífeyri, uppbót vegna lyfjakostnaðar o.fl. Komi í ljós að ekki hefur verið sótt um allar þær bætur eða þau réttindi sem einstaklingur á rétt á, þá væri sanngjarnast að TR greiddi einstaklingnum, afturvirkt, þær bætur sem hann varð af. Réttast væri að þær afturvirku greiðslur bæru einnig vexti.

**Umsókn um greiðslur hjá lífeyrissjóði**
Í greininni er nýmæli um að TR sé heimilt að fresta ákvörðun og greiðslu bóta þar til upplýsingar liggja fyrir um að umsækjandi hafi lagt fram umsókn hjá lífeyrissjóði. Hér er þrýst á að fólk sæki sinn rétt til þeirra sem er jákvætt. Jafnframt er hér um mikilvæga upplýsingagjöf að ræða þar sem fjölmörg dæmi eru um að fólk hafi ekki vitneskju um að það eigi mögulega rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði vegna örorku. Gæta verður þess að skilyrði fyrir staðfestingu á umsókn hjá lífeyrissjóði tefji ekki afgreiðslu örorkubóta, þannig að fólk, sem hefur orðið fyrir slysi eða er alvarlega veikt, þurfi ekki að bíða í langan tíma eftir greiðslum frá TR. Æskilegt væri að starfsfólk TR aðstoði fólk í þessu ferli.

## Víxlverkun á greiðslum

Hlutfall örorkulífeyrisþega með greiðslur frá lífeyrissjóði er í kringum 50%. Hlutfallið var 53% árið 2008 en lækkaði í tæp 48% árið 2011. Margar skýringar eru á þessu lága hlutfalli, m.a. víxlverkun örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris frá almennum lífeyrissjóðum í kjölfar breytinga á samþykktum lífeyrissjóðanna á árinu 2006 og krónu á móti krónu skerðing sérstakrar framfærsluuppbótar vegna lífeyrissjóðstekna. Þann 1. janúar 2011 tók gildi samkomulag við Landssamband lífeyrissjóða með það að markmiði að koma í veg fyrir gagnkvæmar skerðingar örorkulífeyris úr lífeyrissjóðum og örorkulífeyris almannatrygginga. Samkomulagið rennur út um áramótin og ekki er búið að framlengja það. Brýnt er að málið leysist sem fyrst svo fólk verði ekki fyrir tekjuskerðingum af þessum sökum frá og með áramótum. Það yrði einnig þess valdandi að aukinn kostnaður legðist á ríkissjóð.

## Krónu á móti krónu skerðing

Ein helsta ástæðan fyrir því að fólk sér ekki ávinning af því að sækja sinn rétt til lífeyrissjóða er 100% skerðing sérstakrar framfærsluuppbótar TR vegna lífeyrissjóðstekna. Á þetta sérstaklega við um þá einstaklinga, sem eiga von á lágum lífeyrissjóðsgreiðslum. Í töflunni hér að neðan er dæmi um öryrkja sem fær 35.000 kr. á mánuði frá sínum lífeyrissjóði sem skerða tekjur TR um sömu upphæð.

**Örorkulífeyrisþegi* með 35.000 kr. lífeyrissjóðsgreiðslur á mánuði fyrir skatt**

| | Tekjur frá TR með 35.000 kr. frá lífeyrissjóði | Til samanburðar : Tekjur frá TR án lífeyrissjóðstekna |
|---|---|---|
| **Lífeyrissjóðsgreiðslur fyrir skatt** | 35.000 | 0 |
| **Bætur TR fyrir skatt** | 146.769 | 181.769 |
| **Staðgreiðsla** | 19.351 | 19.351 |
| **Til ráðstöfunar** | **162.418** | **162.418** |

*Fyrsta örorkumat 40 ára – býr með öðrum.

## Rafræn viðskipti

Jákvætt er að bjóða upp á rafræn samskipti sem henta mörgum vel. Þó skal áréttað að stór hluti viðskiptavina TR eru aldraðir, fatlað fólk og langveikir sem eiga erfitt með að nýta sér þau sökum fötlunar eða veikinda. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að fjárhagslegar aðstæður geta verið hindrun í þessu sambandi. Því er mikilvægt að hægt sé að sækja um bætur með því að skila inn gögnum í pappírsformi og einnig með því að njóta aðstoðar sérfræðinga TR við útfyllingu, hvort sem er í síma eða í viðtali.

## Lokaorð

Samráð skapar sátt í samfélaginu, því viljum við árétta að fulltrúar ÖBÍ eru reiðubúnir að koma að samstarfi við stjórnvöld varðandi málaflokkinn í heild sinni.
Við hvetjum stjórnvöld til samtals og samvinnu.

Virðingarfyllst,
f.h. ÖBÍ,

Ellen Calmon,
formaður

Lilja Þorgeirsdóttir,
framkvæmdastjóri