

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 20. janúar 2015

Efni: Umsögn Örorkubandalags Íslands (ÖBÍ) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum (markmið, stjórnþýsla og almenn ákvæði). Þingskjal 393 – 322. mál.

Athugasemdir ÖBÍ um frumvarpið í heild

Uppsetning laganna skýrari

Lagafrumvarpið er mun betur uppsett og með mun skýrari kaflaskiptum en núgildandi lög. Þá er einnig jákvætt að fyrir sögn sé við hverja lagagrein.

Ekki er nóg að uppbygging og framsetning laganna verði mun skýrari og gagnsærri en nú, ákvæðin sjálf þurfa einnig að verða aðgengileg og skýr, þeim sem les lögin.

Samráð við gerð frumvarpsins

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið eru taldir upp aðilar sem haft var samráð við þegar frumvarpið var samið. ÖBÍ, heildarsamtök fatlaðs fólks á Íslandi, er ekki þar á meðal. ÖBÍ leggur þunga áherslu á að framvegis verði samráð haft við heildarsamtök fatlaðs fólks. Ekki er tilviljun að skv. 3. tl. 4. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) er lögð sú skylda á aðildarríki að hafa náð samráð við undirbúning löggjafar er varðar fatlað fólk. Í ljósi framangreindrar skyldu er einnig lagt til að samráð verði haft við ÖBÍ í hvert sinn sem unnið er að setningu reglugerða á grundvelli laga um almannatryggingar og félagslega aðstoð. Því verði eftirfarandi bætt við reglugerðarheimildarákvæði laganna „að fenginni umsögn heildarsamtaka fatlaðs fólks.“

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

Um 1. grein. Markmið

ÖBÍ lýsir ánægju með að markmiðsgrein verði sett í lögin sem er nýmæli. ÖBÍ hefur margoft bent á mikilvægi þess að í lögum um almannatryggingar sé skilgreint markmið með þeim.

Breyta þarf markmiðsgrein frumvarpsins þannig að fram komi að lífeyrisréttindi almennatrygginga séu réttindi með tilvísun í viðeigandi ákvæði í mannréttindasáttmálum og –samningum sem Ísland er aðili að.

Samkvæmt markmiðsgrein frumvarpsins í „...skal stuðlað að því að einstaklingum sem lögin taka til sé gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.“ Orðalagið „stuðla að“ er of veikt og tryggir ekki réttindi með nægilegum hætti. Ísland er aðili að alþjóða mannréttindasamningum sem viðurkenna rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans og til sífellt batnandi lífsskilyrða.¹

ÖBÍ leggur til að orðalag ákvæðisins verði eftirfarandi:

Markmið laga þessara er að tryggja öllum rétt til viðunandi framfærslu og sjálfstæðs lífs.

Samkvæmt frumvarpinu á ekki að gera neinar breytingar á upphæðum bóta, framfærsluviðmiði eða draga úr skerðingum. Fjölmargir lífeyrisþegar ná hvorki að framfleyta sér né að lifa sjálfstæðu lífi af tekjum sínum, eins og fram kemur í niðurstöðum rannsókna síðustu ára á kjörum öryrkja.² Því er ljóst að lögin munu ekki ná tilgangi sínum, ef frumvarpið fer í gegn án þess að bætur verði hækkaðar verulega og dregið út tekjutengingum.

Miklar tekjutengingar draga úr möguleikum fólks til að lifa sjálfstæðu lífi, stunda vinnu, byggja upp varasjóð og stofna fjölskyldu. Leggja þarf áherslu á almennatryggingakerfi sem byggist á réttindum þar sem fólk getur lifað með reisn.

ÖBÍ leggur til að gerð verði framkvæmdaáætlun til þriggja ára (2015 – 2018) með aðkomu hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og aldraðra. Áætlunin skal taka til hækkunar framfærslu lífeyrisþega og hvernig dregið verði verulega úr tekjutengingum ásamt því að útrýma fátækt.

Lágt framfærsluviðmið

Heildargreiðslur til lífeyrisþega með engar aðrar tekjur en bætur almennatrygginga geta árið 2015 hæst numið 225.070 kr. á mánuði fyrir skatt fyrir þann sem fær heimilisuppbót (býr einn)³ og 193.932 kr. á mánuði fyrir skatt án heimilisuppbótar. Ekki er ljóst hvernig upphæð viðmiðsins er fundin út, en ljóst er að bætur almennatrygginga eru allt of lágar til framfærslu. Minnt er á að fólk er gert að lifa árum eða áratugum saman á upphæðum sem eru vel undir lágstu launum (lágmarkstekjutryggingu í dagvinnu).⁴

¹ 11. gr. Samnings SP um efnahagsleg, menningarleg og félagsleg réttindi, 28. gr. SRFF, 12. og 13. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu.

² Fátækt og félagslegar aðstæður öryrkja. Rannsókn unnin í tilefni af Evrópuári gegn fátækt og félagslegri einangrun. Rannsóknasetur í fötlunarfræðum við Háskóla Íslands. Rannveig Traustadóttir og fleiri. Drög. 2011. Lífskjör og hagir öryrkja. Könnun meðal örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Guðrún Hannesadóttir. Þjóðmálastofnun, október 2010.

Flutningur þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Júlí 2011 – Kortlagning á stöðu þjónustunnar fyrir flutning. Úttekt Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands.

³ Um 30% lífeyrisþega fá greidda heimilisuppbót.

⁴ Árið 2014 var lágmarkstekjutrygging í dagvinnu kr. 214.000 á mánuði. Á sama tíma var framfærsluviðmið TR fyrir einstakling sem býr með öðrum kr 188.313. Samkvæmt upplýsingum frá ASÍ er innan við 1% vinnuafis á vinnumarkaði með laun undir lágmarkstekjutryggingu og þá eingöngu fyrstu fjóra mánuði í starfi.

Um 1. gr. Orðskýringar

Jákvætt er að fá inn orðskýringar, en þær er ekki að finna í núgildandi lögum.

Athugasemdir við nokkrar orðskýringar:

Um 1. gr.c-lið. Gildissvið

Það vekur athygli að greiðslur vegna barna eru ekki tilgreindar hér.

Um 1. gr. e-lið. Sérákvæði um tryggingavernd

Undir e-lið 1. gr. er ætlunin að lögfesta ákvæði í reglugerð um fimm ára hámarkstíma tryggingaverndar fyrir námsmenn sem ekki njóta tryggingaverndar námslandsins. ÖBÍ telur nauðsynlegt að veita námsmönnum og fjölskyldumeðlimum þeirra meira svigrúm til að fá tryggingavernd framlengda af læknisfræðilegum eða félagslegum ástæðum, en veikindi, slys, áföll, fæðingar og annað getur valdið því að nám tekur lengri tíma en fimm ár. Ennfremur geta nemendur þurft lengri tíma til að ljúka sínu námi vegna fötlunar/skerðinga og/eða veikinda og því mikilvægt að þeim sé veitt það svigrúm. Algengt er að háskólanám (BA og MA) taki 5 ár ef miðað er við fullt nám allan tímann. Telur ÖBÍ að hér eigi að nota skilgreiningar úr SRFF. Í 24. gr. SRFF sem fjallar um menntun kemur fram að fatlað fólk skuli fá að njóta viðeigandi aðlögunar til þess að þörfum þeirra sé mætt. Í skilgreiningum í 2. gr. SRFF kemur fram að „viðeigandi aðlögun“ merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem ekki eru umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggt sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra öll mannréttindi og mannfrelsi. ÖBÍ tekur undir umsagnir Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) og BHM að þessu leyti.

Um 1. gr. f-lið. Dánarbú

Jákvætt er að úrskurðarnefnd almannatrygginga (ÚRAL) beri að úrskurða í málum er varða endurkröfur dánarbúa.

Um 2. gr. Stjórnsýsla

Um 2. gr. d-lið: Staðsetning Tryggingastofnunar og þjónustumiðstöðva hennar.

ÖBÍ tekur undir ábendingar annarra umsagnaraðila um að ákvörðunarvald um staðsetningu TR skuli liggja hjá löggjafarvaldinu. Að mati ÖBÍ er eðlilegt að aðalskrifstofa TR sé staðsett á höfuðborgarsvæðinu þar sem stærsti hluti lífeyrispega býr. Ennfremur er mikilvægt að efla þjónustu stofnunarinnar við lífeyrispega sem búsettir eru á landsbyggðinni og ætti í því samhengi að ígrunda sameiningu við þjónustustöðvar annarra opinberra stofnana.

Um 2. gr. g-lið: Stjórnsýslukærur.

ÖBÍ bendir á að lengja mætti kærufrest fyrir kærur til ÚRAL úr 3 mánuðum í a.m.k. 6 mánuði. Innan hóps lífeyrispega eru ófáir einstaklingar sem sökum fötlunar eða öldrunar eiga erfitt með að leita réttar síns og fylgja sínum málum eftir og þurfa því oft lengri tíma og aðstoð til að bregðast við.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði um að úrskurðir um endurkröfur ofgreiðslna séu aðfararhæfir haldist inni óbreytt, en ákvæðið var innleitt með lögum nr. 120/2009, sem tóku gildi 1.1.2010.

ÖBÍ hefur frá upphafi lagst hart gegn innleiðingu þessa ákvæðis enda skerðir það réttarvernd öryrkja gríðarlega. Með þessu var gerð undantekning frá meginreglunni um að kröfuhafi skuli fá dóm áður en hann getur leitað aðfarar. Undantekningar frá þessari meginreglu verður að réttlæta en engin rök voru færð fyrir nauðsyn þessara breytinga. Í frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 120/2009 var bent á að gert verði ráð fyrir að „Tryggingastofnun gæti meðalhófs við innheimtu bóta...“ Ef raunverulegur vilji er til þess að gæta meðalhófs og réttaröryggis við innheimtu þá er ekki rétt að skerða þann rétt öryrkja að aðför vegna ofgreiddra bóta verði aðeins gerð á grundvelli dómsniðurstöðu.

Rétt er að minna á að í 55. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007 er þegar kveðið á um það með hvaða hætti stofnuninni er heimilt að endurkrefja ofgreiddar bætur. Stofnuninni er ekki heimilt að innheimta bætur með öðrum hætti en þar er kveðið á um nema í algerum undantekningartilfellum. TR er þannig aðeins heimilt að nýta „almennar innheimtureglur“ í örfáum tilvikum (sbr. niðurlag 1. mgr. 55. gr.). Því eru ekki hagræðisrök með þeirri breytingu sem gerð var. Þvert á móti má ætla að umdeilanlegt verði hvort og þá hvernig „almennar innheimtureglur“ séu leyfilegar í hverju tilviki fyrir sig og þannig enn meiri ástæða til að bera ágreininginn undir dómstóla.

ÖBÍ leggur áherslu á að fá aftur inn fyrri lagaheimild óbreytta. Engin stofnun ætti að geta haft eigin ákvarðanir aðfararhæfar.

Að lokum er lögð áhersla á að allir úrskurðir verði birtir.⁵

Um 3. gr. Almenn ákvæði

Breyting á hugtökum, frá vasapeningum í ráðstöfunarfé, er jákvæð en ein og sér dugir hún engan veginn til. Kallað er eftir breytingum á eðli greiðslanna, á þann veg að aldraðir og fatlað fólk, sem dvelur langdvölum á stofnunum haldi fjárræði sínu og sjálfræði.⁶ Minnt er á að oftast en einu sinni hafa verið flutt þingmál um þetta efni en aldrei náð fram að ganga.⁷

Um 9. gr. Bætur

Eitt meginmarkmið þessa frumvarps er að gera textann skýrari og hér er því þveröfugt farið. Ákvæðið er óaðgengilegt og enn óskýrara en núverandi ákvæði, þar sem tekið er út hvaða bætur fara saman. Hvergi kemur fram hvað átt er við með tegund bóta, hvorki í texta laganna, meðfylgjandi athugasemdum né orðskýringum.

⁵ Sjá nánar í umsögn ÖBÍ, dags. 6.11.2014, um 9. gr. frumvarps um úrskurðarnefnd velferðarmála, mál 207.

⁶ Í september 2011 lögðu fulltrúar Landssambands eldri borgara (LEB) og ÖBÍ fram eftirfarandi tillögu á fundi starfshóps um endurskoðun almannatrygginga: „Að skipaður verði sérstakur starfshópur sem undirbúi þær breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra, sem feli í sér að þeir sem dveljast langdvölum á hjúkrunarheimilum, dvalarheimilum eða sólarhringsstofnunum, sökum öldrunar eða fötlunar, haldi þeim lífeyrisgreiðslum og tryggingabótum, sem þeir höfðu meðan þeir dvöldu á eigin heimili. Afnema skal svokallaða vasapeninga sem svipta fólki sjálfræði og fjárræði. Starfshópurinn kynni sér hvernig þessi mál eru í framkvæmd á Norðurlöndum. Unnið verði að málinu í samstarfi við hagsmunasamtök aldraðra og fatlaðra.“ Samþykkt var á fundi 16.9.2011 að sérstökum starfshópi um málefnið yrði komið á fót en starfshópurinn hóf aldrei störf.

⁷ Tillaga til þingsályktunar um bættu réttarstöðu íbúa á hjúkrunar- og dvalarheimilum, sólarhringsstofnunum og vistheimilum fyrir aldraða og fatlaða. 123. löggjafarþing 1998-99. þskj. 544 – 366. mál.

Um 10.gr. Réttarstaða sambýlisfólks

Í frumvarpinu er lagt til að TR ákvarði um hvort lífeyrisþegar séu skráðir með sameiginlegt lögheimili eða í sambúð. Ákvörðunarvald um lögheimili og skráningu í sambúð er hjá Þjóðskrá Íslands skv. núgildandi lögum.

Samkvæmt athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins kemur fram að verið sé að leiðrétt mistök sem hafa orðið í löggjafarferli. Engin rök hafa komið fram fyrir breytingunni og hvers vegna TR ætti að hafa það hlutverk að ákvarða um sameiginlegt lögheimili og sambúð. Þvert á móti er varasamt að sami aðili hafi ákvörðunarvald um tryggingavernd og greiðslur sem byggja á henni.

Um 11. gr. Greiðslur til 3ja aðila.

ÖBÍ leggur til að greinin verði felld úr frumvarpinu og einnig núgildandi lögum. Greinin gengur gegn 12. gr. SRFF um réttarstöðu fatlaðs fólks til jafns við aðra. Vísað er í athugasemdir við þessa grein í umsögnum MRSÍ og TR.

Um 13. gr. Upphaf og lok bótaréttar og greiðslufyrirkomulag

Lagt er til að eftirfarandi setning haldist inni: „Allar umsóknir skuli ákvarða eins fljótt og kostur er.“

Um 15. gr.

Ekki er ljóst hvers vegna vísað er til 14. gr. í stað „7. mgr. 8. gr.“

Um 16. gr. Fangelsisvist.

Samkvæmt ákvæði frumvarpsins eiga allar bætur að falla niður um leið og vistun á stofnun hefst, en ekki eftir 4ra mánaða samfellda dvöl, eins og núgildandi lög gera ráð fyrir.

ÖBÍ leggur til að í stað heimildarákvæðis verði sett inn ákvæði sem tryggji föngum, sem einnig eru lífeyrisþegar, greiðslu ráðstöfunarfjár (í dag vasapeningar) þegar lífeyrir fellur niður. Einstaklingar með skerta starfsgetu eru ekki í sömu stöðu og aðrir fangar hvað varðar möguleika til vinnu á meðan á afplánun stendur. ÖBÍ tekur undir athugasemdir í umsögnum MRSÍ, BSRB, LEB og ASÍ að þessu leyti. Ef þessir einstaklingar missa ráðstöfunarfé sitt myndu greiðslur til þeirra fara niður í 13.800 kr. á mánuði.⁸

Grundvallarhugmynd ákvæðisins, eins og það er sett fram í frumvarpinu, er að koma í veg fyrir að einstaklingar geti hagnast á því að vera með skerta starfsgetu. Útfærslan sem hér er lagt upp með veldur því hins vegar að ekki er komið til móts við einstaklinga, sem eru með skerta starfsgetu og þeir því verr staddir en aðrir fangar.

Mikilvægt er enn fremur að gæta jafnræðis, þ.e. að öllum einstaklingum með örorkumat hjá TR, sem vistaðir eru á stofnun sé tryggt ráðstöfunarfé, þegar örorkubætur falla niður.

⁸ Dagpeningar Fangelsismálastofnunar, skv. gjaldskrá frá 27.11.2014.

http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Gjaldskra-um-thoknun-fyrir-vinnu,-nam-og-upphaed-dagpeninga-fanga_Utgefin-27.-november-2014.pdf

Um 18. gr. Útflutningur og skörun bóta og 20. gr. Millirikjasamningar.

Í 20. gr. frumvarpsins er fjallað um heimild til gerð millirikjasamninga. Í ákvæðið er bætt við eftirfarandi málsgrein: „Í þeim má m.a. veita undanþágur frá ákvæðum laganna og heimila takmarkanir á beiingu þeirra.“ Með þessari málsgrein er verið að veita ráðherra heimild til skerðinga á réttindum og þar með er lagasetningarvald í raun framselt til ráðherra.

Ákvæði núgildandi 58. gr. laganna kveða á um skyldu til þess að koma í veg fyrir að bótapegar, er falla undir samninga gerða með stoð í 68. gr., verði fyrir réttindaskerðingu við flutning á milli aðildarríkja. Í því felst að lífeyrisþegi skal aldrei fá minni bætur en hann á rétt á hér á landi. Reyndin hefur þó verið önnur, fjöldi lífeyrisþega er með skertar greiðslur vegna búsetu erlendis og á sama tíma engar greiðslur erlendis frá eins og fram kemur í svari velferðarráðherra við fyrirspurn Margrétar Tryggvadóttur alþingismanns um búsetuland og greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega.⁹

Tilgangur alþjóðasamninga er að lífeyrisþegar haldi réttindum sínum, en leiði aldrei til skerðinga á réttindum. Í því samhengi tekur ÖBÍ undir athugasemdir við 18. gr. í umsögn MRSÍ um að rétt væri að „ákvæðið innihéldi þann fyrirvara um að ákvæði fjölþjóðasamninga megi aldrei tryggja einstaklingi lakari réttindi en hefði hann verið búsettur hér á landi.“ ÖBÍ leggur til að réttur einstaklinga til greiðslna sé tryggður að fullu óháð búsetu erlendis. Þar til bær stofnun sæi um að fjármagna greiðslurnar að fullu eða hluta með því að sækja þær til fyrra búsetulands. Erlendar tekjur hafi sömu áhrif við útreikning greiðslna frá TR og sambærilegar innlendar tekjur.

Um 22. gr. Innleiðing EES reglugerða.

Með þessu er ráðherra að draga fram að hingað til hafi framkvæmdir á grundvelli umræddra reglugerða verið á veikum grunni byggðar. Evrópugerðum er og hefur verið beitt á þann hátt að skerða réttindi lífeyrisþega, sbr. athugasemdir við 18. og 20. gr. frumvarpsins.

Um 24. gr. Ákvæði til bráðabirgða og 2. og 3. tl. 26. gr. Breytingar á öðrum lögum

Ofangreind ákvæði frumvarpsins voru í desember sl. samþykkt á Alþingi sem lög nr. 137/2014. Tilgangur laganna var að bregðast við víxlverkun lífeyrisgreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða sem urðu á árinu 2014. ÖBÍ fagnar því að brugðist var við þessari þróun með lagasetningu. Þar sem lagasetningin kom fram seint hefur hún í för með sér ákveðna óvissu fyrir örorkulífeyrisþega hvað varðar framkvæmd. Í umsögn Landssambands lífeyrissjóða um frumvarpið kemur fram að „3. gr. frumvarpsins, sem varðar framkvæmdina gagnvart lífeyrissjóðunum, fæli í sér afturvirkni í lagasetningu og væri óframkvæmanlegt að viðhafa slíkt tekjueftirlit gagnvart lífeyrissjóðsgreiðslum.“

Í byrjun árs 2015 er staðan sú að óljóst er með framhaldið, því gildistími laganna er tímabilið 1.1. til 31.12.2014. Finna þarf framtíðarlausn, sem allir geta sætt sig við. Lengja þarf gildistíma núgildandi ákvæðis til lok árs 2015. Samhliða verði unnið að því að finna framtíðarlausn, þar sem heildarhagsmunasamtök öryrkja eru með í ráðum.

⁹ Svar velferðarráðherra við fyrirspurn Margrétar Tryggvadóttur alþingismanns. Þingskjal nr. 1266 – 615 mál. 141. löggjafarþing 2012-2013. Þrátt fyrir millirikjasamninga fengu, á árinu 2012, tæp 78% þeirra sem bjuggu áður í ríki sem samningur er í gildi við, engar greiðslur frá almannatryggingum í fyrra búsetulandi.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,



Ellen Calmon,
formaður ÖBÍ