

Nefndasvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



Reykjavík, 10. mars 2015

**Efni: Athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) við tillögur Tryggingastofnunar ríkisins í umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum (markmið, stjórnarsýsla og almenn ákvæði). Þingskjal 393 – 322. mál.**

**Tillögur TR er varða 1. gr. Skilyrði og ákvörðun búsetu og lögheimilis.**

TR gerir þrjár tillögur við 1. gr. sem allar eru samhangandi og hafa tvíþættan tilgang:

- Annars vegar að þrengja skilyrði um búsetu skv. lögnum.
- Hins vegar að taka ákvörðunarvald um búsetu og lögheimili af þeirri stofnun sem fer með slíkt ákvörðunarvald í dag og færa það til TR.

Tillögur TR eru ekki rökstuddar nema með því að „æskilegt [sé] að ákvæðið væri skýrara svo heimild TR til ákvörðunar um tryggingaréttindi sé ekki dregin í efa“. Hið rétta er að ákvörðunarvald TR um réttindi skv. lögum um almannatryggingar er ekki dregið í efa. Engu að síður þarf TR við ákvarðanir sínar að hlíta þeim ákvörðunum sem hafa verið teknar um lögheimili enda fer slíkt eftir sérstökum lögum og er á verksviði sérstakrar stofnunar, Þjóðskrá Íslands. Engin ástæða er til þess að fela TR að ákvarða lögheimili og er alls ekki til hægðarauka þegar til staðar er sérhæfð stofnun sem nú þegar hefur þetta verkefni.

Þá er ljóst að þessar tillögur eru ekki til skýringar, þvert á móti stefna þær að réttaróvissu og ósamræmi í lagaframkvæmd þar sem einstaklingar með lögheimili hér á landi í öllum lagalegum skilningi geta vænst þess að vera ekki með lögheimili/búsetu hér á landi að mati TR. Enn fremur eru þær þess valdandi að skapa ójafnræði milli lífeyrisþega annars vegar og annarra þjóðfélagsþega hins vegar hvað varðar ákvörðun um skráningu lögheimilis.

Með því að bæta inn aukaskilyrði virðist tilgangur einn vera að flækja þessi mál. Þannig vill stofnunin að skilyrðin verði tvö:

- Annars vegar það sem stofnunin kallar „sannanlega búsetu“.
- Hins vegar „lögheimili“ í skilningi lögheimilislaga.

Þessi tillaga skapar tvö augljós vandamál:

- Í fyrsta lagi er lögheimili einstaklings „sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu“ skv. 1. gr. lögheimilislaganna. Búseta og lögheimili fara þannig saman en af tillögum TR má ráða að skipta eigi þessu upp og flækja þannig ákvörðun um þetta atriði.
- Í öðru lagi er óljóst hver eigi að hafa sönnunarbyrði um „sannanlega búsetu“ en miðað við framkvæmd TR á undanförunum árum er veruleg hætt á því að stofnunin muni láta einstaklinga bera þessa sönnunarbyrði. Sú óásættanlega staða gæti þannig komið upp að einstaklingur með skráð lögheimili hér á landi telst engu að síður að mati TR ekki hafa sannað búsetu sína. Þetta lagaósamræmi hefur enga raunhæfa þýðingu.

### **Tillaga TR er varðar 13. gr. Afturvirkar greiðslur**

Tillaga TR miðast að því að upphaf réttinda miðist við umsóknardag. Rökstuðningur TR er að núgildandi ákvæði sé „óljóst“ og það hafi leitt til „mismunandi túlkunar“ og því telur stofnunin „eðlilegast að miða upphaf réttinda við umsóknardag.“ Skipta verður umfjöllun um þessa tillögu í tvennt.

- Annars vegar umfjöllun um þá fullyrðingu TR að ákvæðið sé óljóst og hafi leitt til mismunandi túlkunar.
- Hins vegar er rétt að fjalla um það hvaða upphafstími bótaréttar er eðlilegastur, sanngjarnastur gagnvart bótaþegum og í bestu samræmi við tilgang laganna og almannatryggingar í heild sinni.

### **Lagaákvæðið er ekki óljóst**

Samkvæmt 53. gr. laga um almannatryggingar er alveg skýrt að bætur skulu reiknaðar frá þeim degi sem umsækjandi hefur uppfyllt skilyrði til bóta, þó ekki lengur en tvö ár aftur í tímann. Lagaákvæðið sjálft er þannig alveg afdráttarlaust. Aftur á móti hefur TR leitast við að túlka þennan skýra rétt einstaklingum í óhag. Þannig hefur TR bæði gert auknar sönnunarkröfur og einnig bætt við aukaskilyrði um að greiðsla aftur í tímann geti einungis komið til þegar „sérstakar aðstæður“ séu til staðar. Fyrir þessu er engin lagastoð og TR hefur þannig í framkvæmd „túlkað“ skýra reglu með þeim hætti að hún verður óskýr. Af álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7851/2014 er ljóst að hann telur að ákvæði 53. gr. laga um almannatryggingar sé alveg skýrt.

Niðurstöður álitum umboðsmanns Alþingis nr. 7851/2014 eru eftirfarandi:

1. TR hefur enga lagaheimild til þess að gera ríkari sönnunarkröfur en ella í málum er varða ákvörðun bóta aftur í tímann.
2. TR hefur enga lagaheimild til þess að gera viðbótaráskilnað um „sérstakar aðstæður“ í þeim málum er varða ákvörðun bóta aftur í tímann.

Með tillögunni er TR að leggja til að eigin framkvæmd, sem eins og fram kemur í álitum umboðsmanns Alþingis á sér enga lagastoð, verði lögfest. Að auki leggur stofnunin til að stytta þann tíma sem heimilt sé að greiða afturvirkar greiðslur úr 2 árum í 3 mánuði.

### **Ástæða fyrir heimild til að ákvarða um afturvirkar greiðslur**

Í mörgum tilvikum hafa öll skilyrði bótaréttar verið til staðar í langan tíma án þess að viðkomandi einstaklingur hafi fengið bætur. Allar líkur eru á því að hann hafi bæði orðið fyrir tekjutapi en einnig töluverðum kostnaði vegna sjúkdóma og/eða fötlunar á þeim tíma. Eðlilegasta og sanngjarnasta niðurstaðan í þessum tilvikum er að greiða

bætur aftur í tímann. Lögin um almannatryggingar eru sett fyrir þá sem þurfa aðstoð. Þannig verða lagareglurnar að vera sniðnar að þörfum lífeyrisþega með nægjanlegu svigrúmi til að koma til móts við mismunandi tilvik. Jafnvel þótt núgildandi ákvæði teldust óskýr (sem þau eru reyndar ekki) gæti það ekki réttlætt það að skerða sanngjörn réttindi þeirra sem hafa vissulega uppfyllt öll skilyrði til bóta í langan tíma.

Það er þannig ósanngjörn niðurstaða og í ósamræmi við markmið og tilgang almannatrygginga að greiða ekki bætur aftur í tímann til þeirra sem hafa uppfyllt skilyrði til bóta. Slík ákvörðun er verulega íþyngjandi fyrir öryrkja og því leiðir meðalhófsregla stjórnarsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga, til þess að leita beri að vægara úrræði til að ná sama markmiði. Ef markmið TR er að koma í veg fyrir að fólk sé „ofbætt“ þá næst sama markmið með ákvæðum laganna um tekjuskerðingar. Önnur markmið með því að greiða ekki bætur aftur í tímann eru vandséð, a.m.k. þau markmið sem eru í málefnalegum tengslum við tilgang laganna. Fullyrðingar um að flókið geti verið að leysa úr tilvikum er ekki málefnalegt sjónarmið andspænis rétti einstaklinga til þess að fá bætur.

### **Umfjöllun um röksemdir sem TR tiltekur fyrir tillögu sinni**

Þær röksemdir sem TR tiltekur í bréfi sínu eiga ekki við og eru auk þess flestar þess eðlis að löggjafinn hefur þegar tekið tillit til þeirra þegar meginreglan var ákveðin sú að miða upphaf bótaréttar við þann tíma sem skilyrði voru uppfyllt.

- Þannig er ekki „óeðlilegt“ að sækja um framfærslubætur aftur í tímann þar sem framfærslan hafi átt sér stað. Þvert á móti eru allar líkur til þess að viðkomandi hafi á þeim tíma þurft að taka lán og/eða neita sér um eðlilega hluti daglegs lífs. Er þannig þekkt að fólk sleppi því t.d. að fara til læknis, tannlæknis eða sækja aðra nauðsynlega þjónustu, þá eru föt, skór og tæki ekki endurnýjuð o.s.frv.
- Því er haldið fram af TR að ákvæði um afturvirkni sé ekki eins mikilvægt nú og áður vegna ýmissa annarra tekna. Í einhverjum tilvikum getur vissulega verið að einstaklingar verði fyrir lítilli eða engri tekjuskerðingu þrátt fyrir að hafa misst starfsgetu/vinnufærni. Ákvæði almannatryggingalaganna um tekjuskerðingar koma þá til álitá. Mun eðlilegra er að slík ákvæði komi í veg fyrir að einstaklingar fái „ofgreiðslur“ í stað þess að afnema réttindi í eitt skipti fyrir öll. Þá er rétt að geta þess að í fjölmörgum tilvikum eru engir aðrir sjóðir sem fólk getur sótt í fái það ekki bætur frá almannatryggingum.
- TR segir að erfitt geti verið að meta nákvæmlega upphaf veikinda aftur í tímann. Það að erfitt geti verið að staðreyna réttindi í sumum tilvikum eru ekki nægjanleg rök til þess að afnema réttindin í eitt skipti fyrir öll í öllum tilvikum. TR þarf einfaldlega að hafa fyrir því að rannsaka hvert og eitt tilvik. Bent er á að almennt er ekki erfitt að staðreyna fötlun eða sjúkdóma aftur í tímann og t.d. er meginregla skaðabótaréttar að bætur vegna líkamstjóns eru m.a. gerðar upp fyrir tímabil sem er liðið, jafnvel mörg ár aftur í tímann.
- TR segir að meiri vitneskja sé um bótarétt í þjóðfélaginu. Sé þetta rétt leiðir það einfaldlega til þess að tilvikum fækkar þar sem leysa þarf úr erfiðum málum langt aftur í tímann. Þetta eru þó ekki rök fyrir því að afnema réttindin. Sama á við um þá fullyrðingu TR að viðhorf til bóta sé annað og jákvæðara.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Því miður er ekki hægt að nema að viðhorf í samfélaginu gagnvart örorkulífeyrisþegum, eða „því að þiggja bætur“ sé jákvæðara. Rannsóknir styðja það ekki, þvert á móti kemur fram „að ítrekuð umfjöllun um bótasvik ýti mjög undir neikvæð viðhorf í garð fatlaðs fólks og öryrkja og eykur á niðurlægingu þeirra og neikvæða

Þessar röksemdir koma málinu einfaldlega ekki við. Örorkulífeyrir eru greiðslur sem byggja á réttindum.

- Hópur lífeyrisþega fer því miður á mis við ýmsar greiðslur tengdar örorkulífeyri sökum þess að upplýsinga- og leiðbeiningaskyldunni er ekki sinnt sem skyldi. Í viðhengi er að finna raunveruleg dæmi um einstaklinga sem leitað hafa til ÖBÍ vegna þessa. Einstaklingar sem sækja um bætur eru fæstir í stakk búnir að átta sig á flóknum reglum almannatryggingakerfisins og verða því oft af réttindum. Í rannsóknum hefur komið fram að skort hefur á upplýsingar hjá þeim sem annast bótagreiðslur og félagslegan stuðning.<sup>2</sup>
- TR fullyrðir að ákvæðið sé víðtækara en á öðrum Norðurlöndum. Þetta er ekki hægt að meta nema kanna kerfið í heild sinni. Þannig skiptir t.d. miklu máli hvernig kerfi „tengjast“, þ.e. hvernig örorkubætur taka við af öðrum bótum. Þá er einnig mikilvægt að minna á leiðbeiningarskyldu stofnunarinnar en oftast er ekki eru einstaklingar að sækja um bætur afturvirktt þrátt fyrir að hafa verið á bótum hjá TR. Þeir einstaklingar vissu þá einfaldlega ekki af bótaflokki sem þeir áttu rétt á og TR benti þeim ekki á það þrátt fyrir skyldu sína skv. 37. gr. laganna.

Samandregið er ástæðan fyrir orðalagi lagatextans einfaldlega sú að löggjafinn vildi tryggja rétt þeirra sem hafa uppfyllt skilyrði bóta, án þess að leggja inn umsókn. Venjulega kemur örorkan ekki í ljós fyrr en mánuðum og jafnvel árum eftir það atvik sem leiðir til örorkunnar. Líður þannig alltaf einhver tími (mismikill) frá því að einstaklingur uppfyllir skilyrði örorku og þar til hann sækir um bætur vegna örorku. Reglu 2. mgr. 53. gr. um upphafstímamark bóta er ætlað að brúa þetta bil. Meginregla laganna er þannig að upphaf bóta miðast við það hvenær einstaklingur varð raunverulega örorkulífeyrisþegi, ekki hvenær örorkan kom í ljós.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,



---

Ellen Calmon,  
formaður ÖBÍ

---

sjálfsmynd. Þessi umfjöllun er fötluðu fólki og öryrkjum þungbær og stuðlar að auknum fordómum.“ Sjá nánar: Fordómar og félagsleg útskúfun. Samantekt á stöðu fatlaðs fólks eins og hún birtist í íslenskum rannsóknum frá árunum 2000-2013. Höfundar Kristjana Jokumsen og Rannveig Traustadóttir. Háskóli Íslands, 2014.

<sup>2</sup> „Þátttakendur kvörtuðu yfir skorti á upplýsingum frá þeim stofnunum sem annast bótagreiðslur og félagslegan stuðning. Frásagnirnar lýstu því að starfsfólk hefði gefið þeim rangar upplýsingar, þeim hefði mætt starfsfólk sem hafði ekki þekkingu til að sinna starfi sínu og gat ekki skýrt fyrir þeim réttindi þeirra.“ Fordómar og félagsleg útskúfun. Samantekt á stöðu fatlaðs fólks eins og hún birtist í íslenskum rannsóknum frá árunum 2000-2013. Höfundar Kristjana Jokumsen og Rannveig Traustadóttir. Háskóli Íslands 2014.

## Viðhengi. Raunveruleg dæmi.

### Örorkulífeyrir skv. 18. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar

a) TR synjaði 26 ára gamalli konu með þroskahömlun um afturvirkar greiðslur örorkulífeyris. Konan er metin með 75% örorkulífeyri frá 1.5.2011. TR synjaði beiðni hennar um afturvirkar greiðslur og staðfesti Úrskurðarnefnd almanna-trygginga (ÚRAL) ákvörðun TR. TR og ÚRAL töldu „ekki ótvírætt“ að viðkomandi hefði uppfyllt læknisfræðileg skilyrði örorku áður en greining sérfræðings fór fram. Konan fékk aðstoð við að senda inn kvörtun til Umboðsmanns Alþingis, sem í álitinu (mál nr. 7851/2014) komst að þeirri niðurstöðu að gögn málsins bæru öll með sér að ástand hennar hefði verið meðfætt og þannig til staðar allt frá fæðingu. Þá fjallaði Umboðsmaður um þá viðbótarkröfu TR að „sérstakar aðstæður“ þyrfti til að bætur yrðu ákvarðaðar afturvirkar. Umboðsmaður sagði að krafan ætti sér ekki lagastoð og væri auk þess ekki í samræmi við orðalag laga um almannatryggingar. Umboðsmaður beindi því til TR og ÚRAL að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

#### b) Mál nr. 174/2014 hjá ÚRAL

Málið varðar einstakling með 75% örorkumat frá 1.3.2005 – 30.9.2011 vegna geðrænna vandkvæða. Mat sérfræðinga á geðsviði LSH var á þá leið að allar líkur væru á að örorka hans væri varanleg. Viðkomandi var með 100% örorkumat hjá lífeyrissjóði. Vegna veikinda sinna treysti viðkomandi sér ekki til að eiga í samskiptum við TR á þeim tíma sem matið rann út. Sótti um aftur í nóvember 2013, en var ekki upplýstur um þann möguleika að sækja um afturvirkar greiðslur. Sendi í mars 2014 beiðni um afturvirkar greiðslur. Synjun TR kærð til ÚRAL. TR breytti ákvörðun sinni í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7851/2014 og greiddi afturvirkar greiðslur frá 1.12.2011.

### Barnalífeyrir skv. 20. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar

a) Örorkulífeyrisþeginn sem um ræðir hafði leitað upplýsinga hjá TR um meðlagsgreiðslur í kjölfar skilnaðar og þá fyrst verið bent á að sækja um barnalífeyri af starfsmanni TR, sem jafnframt upplýsti um að ekki væri greitt afturvirkar greiðslur. Ákvörðun TR í júlí 2014 um að greiða 2 ár aftur í tímann kemur í kjölfar þess að félagsráðgjafi skrifaði TR bréf f.h. viðkomandi og óskaði eftir afturvirkum greiðslum. TR greiddi barnalífeyri frá 1.3.2010, en viðkomandi uppfyllti í raun skilyrði fyrir barnalífeyri (að vera foreldri og örorkulífeyrisþegi) frá desember 2008.

#### b) Úrskurður ÚRAL í máli nr. 351/2011

Kærandi sótti um greiðslu barnalífeyris í maí 2011 vegna tveggja barna sinna fæddum á árunum 2004 og 2006. Fallist var á greiðslu barnalífeyris frá 1. júní 2011. TR synjaði beiðni viðkomandi um afturvirkar greiðslur á þeim forsendum að barnalífeyrir yrði einungis greiddur aftur í tímann þegar „sérstakar aðstæður“ ættu við. Viðkomandi fékk aðstoð hjá ÖBÍ með að kæra málið til ÚRAL. Úrskurðarnefndin komst að þeirri niðurstöðu að þar sem kærandi hefði uppfyllt skilyrðin í mörg ár áður en hann sótti um barnalífeyri (í 5 og 7 ár) þá bæri Tryggingastofnun að greiða kæranda barnalífeyri í tvö ár afturvirkar, þ.e. frá 1. júní 2009. Niðurstaða úrskurðarnefndar staðfestir þann skilning ÖBÍ að einstaklingar eiga rétt til bóta fyrir allan þann tíma sem skilyrði bótanna hafa verið til staðar. Þó er að hámarki greitt fyrir tvö ár aftur í tímann. Að óbreyttu hefði viðkomandi glatað rétti til barnalífeyris aftur í tímann þrátt fyrir að hafa

uppfyllt skilyrði til greiðslanna í 7 ár fyrir annað barn sitt og 5 ár fyrir hitt barnið.

Í kjölfar úrskurðar ÚRAL í máli nr. 351/2011 leituðu lífeyrisþegar með fleiri sambærileg mál til ÖBÍ sem ekki verða rakin hér.

### **Uppbót til reksturs bifreiða skv. 10. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð**

Örorkulífeyrisþegi fékk samþykktu uppbót vegna bifreiðakaupa á árinu 2010 vegna hreyfihömlunar. Viðkomandi var með varanlegt hreyfihömlunarmat í gildi frá 1.4.2010, en var ekki bent á að sækja um uppbót til reksturs bifreiðar, þó svo að sömu skilyrði gildi um uppbætur til að kaupa og reka bifreið. Hann sækir um afturvirkar greiðslur í september 2013, en fær synjun þar sem TR taldi ekki að í hans tilviki væri um sérstakar aðstæður að ræða. Ákvörðun TR var kærð til ÚRAL (mál nr. 22/2014). TR greiddi afturvirkt eftir að úrskurðarnefndin hafði vísað málinu aftur til stofnunarinnar.

### **Heimilisuppbót skv. 8. gr. laga um félagslega aðstoð.**

Heimilisuppbót er greidd lífeyrisþegum sem búa ekki með öðrum fullorðnum, í eigin húsnæði eða leiguhúsnæði (framvísa þarf þinglýstum leigusamningi) og eru með tekjur undir ákveðnu tekjuviðmiði. Ef tímabundinn leigusamningur rennur út eða lífeyrisþegi flytur fellur heimilisuppbót niður. Því getur komið upp sú staða að fólk fái tímabundið engar greiðslur, þar sem það ferst fyrir að sækja um aftur. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að hluti lífeyrisþega, sökum sjúkdóma, fötlunar eða aldurs, nær ekki að fylgja málum sínum eftir. Andlegt ástand fólks spilar hér einnig inn í, s.s. þunglyndi og kvíði. Því er mikilvægt að lífeyrisþegar eigi möguleika á að fá afturvirkar greiðslur.

**Dæmi 1:** Örorkulífeyrisþegi hafði verið með tímabundinn leigusamning. Greiðsla heimilisuppbótar féll niður þar sem viðkomandi skilaði inn varanlegum leigusamningi nokkrum mánuðum eftir að fyrri leigusamningur rann út. TR greiddi heimilisuppbót frá og með 1. mánaðar eftir að ný umsókn barst. Í kjölfar bréfaskipta félagsráðgjafa fyrir hönd viðkomandi greiddi TR afturvirkar greiðslur frá og með upphafstíma nýs leigusamnings.

**Dæmi 2:** Örorkulífeyrisþegi óskaði eftir afturvirkum greiðslum með bréfi í október 2014, en fékk synjun. Greiðslur fyrst samþykktar eftir að félagsráðgjafi skrifaði TR fyrir hönd viðkomandi. Greitt frá gildistíma gildandi og núverandi húsaleigusamnings (eitt ár), en viðkomandi hafði ekki haft vitneskju um þennan bótaflokk fyrir.

**Dæmi 3:** Örorkulífeyrisþegi óskaði í janúar 2013 eftir að fá heimilisuppbót greidda aftur í tímann. TR greiddi 15 mánuði afturvirkt, eða frá 1. janúar 2012. Synjað var um greiðslur lengra aftur í tímann á þeim forsendum að búið væri að gera upp árið 2011. Í svari TR við beiðni fyrir hönd viðkomandi um nánari rökstuðning var farið fram á staðfestingu frá félagsþjónustu sveitarfélagsins um að viðkomandi hefði búið einn. Málið var kært til ÚRAL og í lok árs 2013 féllst TR á að greiða afturvirkt þá þrjá mánuði sem upp á vantaði, en sótt hafði verið um frá október 2011.