

Nefndarsvið Alþingis
Tjarnargata 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. apríl 2024

Efni: Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, þingskjal 1290 – 864. mál.

ÖBÍ réttindasamtök (ÖBÍ) eru í grundvallaratriðum hlynnt kerfisbreytingum sem frumvarpið mælir fyrir um en telur enn margt óljóst og óunnið og að breytinga sé þörf. Í umsögn þessari mælir ÖBÍ fyrir þeim breytingum á frumvarpinu sem samtökin telja nauðsynlegar.

Alþingi ber ábyrgð þegar kemur að breyttu örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Um er að ræða líf og lífskjör þúsunda einstaklinga sem eiga allt sitt undir því að breytingar sem kunna að verða gerðar tryggji mannsæmandi framfærslu og tækifæri til þátttöku í samfélaginu til jafns við ófatlað fólk. Brýnt er að endanleg útgáfa frumvarpsins tryggji fötluðu fólk fjárhagslegt öryggi og sjálfstæði í eigin lífi. ÖBÍ gerir þá kröfu að vandað verði til verka við meðferð þessa máls sem varðar með svo afdrifaríkum hætti grundvallar hagsmuni meginþorra fatlaðs fólks á Íslandi.

ÖBÍ harma hve lítið tillit var tekið til ítarlegra ábendinga og tillagna samtakanna í fyrri umsögn ([sjá hér](#)). ÖBÍ er því ósammála þeirri fullyrðingu sem fram kemur í 5. kafla greinagerðar frumvarpsins um samráð, að ekki sé þörf á frekari breytingum á ákvæðum þess eftir ítarlega yfirferð allra umsagna. ÖBÍ krefst þess að Alþingi taki afstöðu til tillagna samtakanna um kerfislegar úrbætur í umsögn þessari og viðaukum hennar.

Neðangreind eru helstu áherslur ÖBÍ við meðferð frumvarpsins. ÖBÍ hvetur alla þingmenn til að kynna sér áherslurnar og meðfylgjandi tillögur og aðra viðauka.

1. ÖBÍ gerir athugasemdir við að ekki liggja fyrir nægar upplýsingar um samþætt sérfræðimat.
2. ÖBÍ gerir athugasemdir við að ekki liggja fyrir nægar upplýsingar og aðgerðir hvað varðar áform frumvarpsins um mikla aukningu á atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.
3. ÖBÍ gerir athugasemdir við að skv. frumvarpinu fellur virknisstyrkur niður við atvinnutekjur óháð fjárhæð.
4. ÖBÍ gerir athugasemdir við hversu háar tekjur (utan greiðslna frá TR) einstaklingar með hlutaörorkulífeyri þurfa að hafa til að koma ekki verr út en þeir gera samkvæmt núverandi kerfi m.v. 75% örorkumat.
5. ÖBÍ telur nauðsynlegt að óháður aðili framkvæmi ítarlegt mat á kerfisbreytingum þeim sem mælt er fyrir í frumvarpinu við gildandi mannréttindaskuldbindingar samkvæmt stjórnarskránni og þeim mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að.
6. ÖBÍ gerir athugasemd við skort á rökstuðningi fyrir lækkun á aldursviðbót.

7. ÖBÍ telur nauðsynlegt að starfshópur sem mælt er fyrir um í 12. gr. frumvarpsins taki til starfa við gildistöku laganna.
8. ÖBÍ telur nauðsynlegt að endurskoðun laganna fari fram innan þriggja ára frá gildistöku þeirra en ekki innan fimm ára eins og lagt er til í 12. gr. frumvarpsins.
9. ÖBÍ telur nauðsynlegt að framfærsluuppbot haldi gildi sínu, þar til framtíðarlausn hefur verið fundin, fyrir þau sem fá greitt m.v. lægra búsetuhlutfall en 100% til að tryggja að greiðslur til þessa hóps lækki ekki.
10. ÖBÍ telur mikilvægt að gera úrbætur svo að almannatrygginga- og lífeyrissjóðskerfin vinni betur saman þegar kemur að greiðslum vegna örorku.
11. ÖBÍ telur nauðsynlegt að greiðsla á árlegri óskattskyldri eingreiðslu haldi áfram í nýju kerfi, að öðrum kosti munu ráðstöfunartekjur margra örorkulífeyristaka skerðast.
12. ÖBÍ leggur til að innleiddur verði greiðsluflokkur til að mæta ótilgreindum fylgikostnaði fötlunar eins og mælt er fyrir um í 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (samningurinn).
13. ÖBÍ telur að sú fjárhæð sem skv. frumvarpinu er áætluð til framfærslu, 380 þús.kr. eða um 325 þús. kr. eftir skatt, sé alltof lág.

Skýringar

1. Ein helsta breytingin sem lögð er til í frumvarpinu er að tekið verði upp samþætt sérfræðimat í stað örorkumats og er því ætlað að vera forsenda fyrir greiðslum örorkulífeyris og hlutaörorkulífeyris. Samkvæmt frumvarpinu stendur vinna við gerð og útfærslu samþætts sérfræðimats enn yfir. ÖBÍ hefur ekki séð drög að samþætta sérfræðimatinu og hefur ekki verið þátttakandi í undirbúningsvinnu fyrir það. ÖBÍ leggur áherslu á að samþætt sérfræðimat liggja fyrir við afgreiðslu frumvarpsins og að kveðið verði með skýrari hætti á um matið í lögnum sjálfum. Fara samtökin fram á samvinnu og samtal um þá vinnu og áhrif þess á einstaklinga sem falla innan fyrirhugaðs kerfis.
2. Í frumvarpinu er lítið fjallað um hvernig á að mæta þeirri áskorun sem felst í mikilli fjölgun fatlaðs fólks á vinnumarkaði. Það eina sem mælt er fyrir um í frumvarpinu hvað þetta varðar er annars vegar heimild Vinnumálastofnunar (VMST) til að greiða vinnuveitendum styrki til að ráða einstaklinga með skerta starfsgetu og hins vegar einstaklingsmiðaður stuðningur af hálfu VMST við atvinnuleit. Þær hugmyndir eru óútfærðar og óvíst með árangur af þeim. Engar aðrar aðgerðir til að tryggja störf eru boðaðar í frumvarpinu. Af frumvarpinu að dæma hefur engin könnun farið fram á því hver geta vinnumarkaðsins sé til þess að mæta viðkomandi einstaklingum né heldur er kveðið á um aðgerðir eða fjárfraðslög í því skyni. Að mati ÖBÍ dugar ekki að vísa til [landsáætlunar](#) hvað þetta varðar enda felur hún aðeins í sér fyrirætlunir núverandi ríkisstjórnar sem óvíst er um árangur af og kunna að breytast eða falla niður.
3. Samkvæmt frumvarpinu fellur virknistyrkur niður þegar viðkomandi einstaklingur byrjar að fá atvinnutekjur óháð því hver upphæð atvinnutekna er. Um þetta segir m.a. í greinargerð frumvarpsins: “Þann tíma sem atvinnuleitandi telst vera í virkri atvinnuleit er gert ráð fyrir að hann eigi ekki rétt á launum eða öðrum greiðslum í tengslum við störf á vinnumarkaði. Hér er átt við laun fyrir hvers konar störf, þar á meðal nefndarstörf eða stjórnarsetu.” ÖBÍ telur að í þessu felist röng skilaboð og rangir hvatar sem eru andstöðu við yfirlýst markmið frumvarpsins. ÖBÍ furðar sig á að sérstaklega séu nefnd nefndarstörf og stjórnarseta og telur þvert á móti mikilvægt að hvetja til þátttöku fatlaðs fólks í slíkum störfum. Í tengslum við framangreint er í frumvarpinu til samanburðar vísað í lög um atvinnuleysisstryggingar nr. 54/2006. ÖBÍ bendir hins á að í þeim lögum er kveðið á um að atvinnuleitendur geti verið í tilfallandi vinnu og hafi frítekjumark.

4. Ekki var brugðist við ábendingum ÖBÍ hvað varðar hlutaörorku. Af frumvarpinu og kynningum á kerfisbreytingunum að dæma er gert ráð fyrir að meirihluti þeirra sem fá örorkumat muni fá hlutaörorku. Því er eðlilegt að bera greiðslur hlutaörorkulífeyris saman við greiðslur vegna 75% örorkumats í núverandi kerfi. Þar sem virknistyrkur fellur niður að fullu þegar hlutaörorkulífeyristaki hefur töku launa þarf viðkomandi að hafa um eða yfir helming lágmarkslauna í atvinnutekjur til viðbótar hlutaörorkulífeyri til að koma ekki verr út miðað við 75% örorkumat í núverandi kerfi. Í kafla 6.4 í greinargerð frumvarpsins um „áhrif á almannatryggingar og afkomu greiðsluþega“ eru sýndar töflur sem sýna hvernig heildartekjur einstaklinga með 75% örorkumat í núverandi kerfi breytast við að fara í nýtt greiðslukerfi miðað við 25% eða minni vinnugetu. Í frumvarpinu eru hins vegar ekki töflur til að sýna hvernig heildartekjur breytast hjá þeim einstaklingum sem munu fá hlutaörorkulífeyri í nýju kerfi en hefðu fengið 75% örorkumat í núverandi kerfi. Eftirfarandi töflur sýna það. Byggt er á sömu forsendum og gert er í töflunum í frumvarpinu.

Hlutaörorkulífeyrir. Undir 25 ára við fyrsta mat, býr einn, ekki með lífeyrissjóðstekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	462.980	462.980	467.000	467.000	4.020
50.000	430.480	480.480	372.000	422.000	-58.480
100.000	397.980	497.980	372.000	472.000	-25.980
150.000	396.060	546.060	372.000	522.000	-24.060
200.000	396.060	596.060	372.000	572.000	-24.060
250.000	372.175	622.175	372.000	622.000	-175
300.000	342.019	642.019	372.000	672.000	29.981
400.000	281.706	681.706	349.500	749.500	67.794
600.000	161.081	761.081	259.500	859.500	98.419
800.000	48.953	848.953	169.500	969.500	120.547
1.000.000	0	1.000.000	79.500	1.079.500	79.500

Hlutaörorkulífeyrir. Undir 25 ára við fyrsta mat, býr ekki einn, ekki með lífeyrissjóðstekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	376.728	376.728	410.000	410.000	33.272
50.000	344.228	394.228	315.000	365.000	-29.228
100.000	327.847	427.847	315.000	415.000	-12.847
150.000	327.847	477.847	315.000	465.000	-12.847
200.000	327.847	527.847	315.000	515.000	-12.847
250.000	309.378	559.378	315.000	565.000	5.622
300.000	285.703	585.703	315.000	615.000	29.297
400.000	238.353	638.353	292.500	692.500	54.147
600.000	143.653	743.653	202.500	802.500	58.847
800.000	48.953	848.953	112.500	912.500	63.547
1.000.000	0	1.000.000	22.500	1.022.500	22.500

Hlutaörorkulífeyrir. Undir 25 ára við fyrsta mat, býr ekki einn, samsettar tekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	376.728	376.728	410.000	410.000	33.272
50.000	344.228	394.228	315.000	365.000	-29.228
100.000	327.847	427.847	315.000	415.000	-12.847
150.000	327.847	477.847	315.000	465.000	-12.847
200.000	327.847	527.847	315.000	515.000	-12.847
250.000	322.332	572.332	315.000	565.000	-7.332
300.000	303.157	603.157	315.000	615.000	11.843
400.000	264.807	664.807	276.471	676.471	11.664
600.000	188.107	788.107	186.471	786.471	-1.636
800.000	126.040	926.040	96.471	896.471	-29.569
1.000.000	126.040	1.126.040	6.471	1.006.471	-119.569

Hlutaörorkulífeyrir. Undir 25 ára við fyrsta mat, býr einn, samsettar tekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	462.980	462.980	467.000	467.000	4.020
50.000	430.480	480.480	372.000	422.000	-58.480
100.000	397.980	497.980	372.000	472.000	-25.980
150.000	396.060	546.060	372.000	522.000	-24.060
200.000	396.060	596.060	372.000	572.000	-24.060
250.000	388.682	638.682	372.000	622.000	-16.682
300.000	363.025	663.025	372.000	672.000	8.975
400.000	311.717	711.717	333.471	733.471	21.754
600.000	209.097	809.097	243.471	843.471	34.374
800.000	126.040	926.040	153.471	953.471	27.431
1.000.000	126.040	1.126.040	63.471	1.063.471	-62.569

Hlutaörorkulífeyrir. 45 ára við fyrsta mat, býr einn, samsettar tekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	436.197	436.197	437.000	437.000	803
50.000	403.697	453.697	342.000	392.000	-61.697
100.000	371.197	471.197	342.000	442.000	-29.197
150.000	342.493	492.493	342.000	492.000	-493
200.000	342.493	542.493	342.000	542.000	-493
250.000	335.114	585.114	342.000	592.000	6.886
300.000	309.458	609.458	342.000	642.000	32.542
400.000	258.145	658.145	303.471	703.471	45.326
600.000	155.530	755.530	213.471	813.471	57.941
800.000	72.473	872.473	123.471	923.471	50.998
1.000.000	72.473	1.072.473	33.471	1.033.471	-39.002

Hlutaörorkulífeyrir. 45 ára við fyrsta mat, býr ekki einn, samsettar tekjur					
Tekjur utan TR	Núverandi greiðslur frá TR	Núverandi heildarlaun	Verðandi greiðslur frá TR	Verðandi heildarlaun	Breyting
0	349.945	349.945	380.000	380.000	30.055
50.000	317.445	367.445	285.000	335.000	-32.445
100.000	284.945	384.945	285.000	385.000	55
150.000	274.280	424.280	285.000	435.000	10.720
200.000	274.280	474.280	285.000	485.000	10.720
250.000	268.765	518.765	285.000	535.000	16.235
300.000	249.590	549.590	285.000	585.000	35.410
400.000	211.240	611.240	246.471	646.471	35.231
600.000	134.540	734.540	156.471	756.471	21.931
800.000	72.473	872.473	66.471	866.471	-6.002
1.000.000	72.473	1.072.473	0	1.000.000	-72.473

5. Við umfangsmiklar kerfisbreytingar er brýnt að ítarlegt og ígrundað óháð mat fari fram á samræmi slíkra kerfisbreytinga við gildandi mannréttindaskuldbindingar samkvæmt stjórnarskránni og þeim mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að, þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Fari slík úttekt ekki fram er hættu á því að réttindi skerðist eða að afturhvarf verði í réttindum, enda þótt vilji hafi ekki staðið til slíkrar réttindaskerðingar. Af framangreindum mannréttindasamningum má enda leiða tilteknar kröfur til gæða lagasetningar sem fela m.a. í sér að meta verður áhrif lagasetningarinnar á mannréttindi. Séu réttindi einstaklinga í hættu á að vera skert, þarf að vega þá gagnstæðu hagsmuni sem eru fyrir hendi. Í 1. mgr. 28. gr. samningsins segir að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks og fjölskyldna þeirra til viðunandi líf skjara, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis, og til sífellt batnandi lífsskilyrða og skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja og stuðla að því að þessi réttur verði að veruleika án mismununar á grundvelli fötlunar. Bann samningsins við mismunun, sbr. 5. gr. og ákvæði 28. gr. um viðunandi lífsskilyrði og félagslega vernd ber að lesa saman. Í almennum athugasemdum sérfræðinefndar skv. samningnum nr. 6, um jafnrétti og bann við mismunun, er m.a. fjallað um samband ákvæðanna. Tekið er fram að fátækt leiði bæði til og sé afleiðing af margþættri mismunun. Jafnframt kemur fram að vanræki aðildarríkin að tryggja réttindi fatlaðs fólks til viðunandi lífsskilyrða, gangi þau gegn samningnum. Af greinargerð með frumvarpinu fæst ekki séð að þessum sjónarmiðum hafi verið gefið mikið vægi, en brýnt er að frekari greining fari fram áður en að frumvarpið verði að lögum.
6. Í dag fá nær allir örorku- og endurhæfingarlífeyristakar á aldrinum 18-66 ára greidda aldursviðbót. Upphæð hennar nemur 63,030 kr. á mánuði fyrir þá sem fá fyrsta mat 18-24 ára og lækkar eftir því sem aldur við fyrsta mat er hærri (tafla í 29. gr. laga nr. 100/2007). Í frumvarpinu eru skilyrði fyrir aldursviðbót þrengd og er hámarksupphæð sem viðkomandi fær, lækkuð um helming. Gert er ráð fyrir því að heildargreiðslur vegna aldursviðbótar í nýju kerfi verði um 4.4 milljörðum lægri en nú er. Hér er um að ræða órökstudda sparnaðaraðgerð, sem bitna sérstaklega á fólki sem fær fyrsta mat ungt að aldri.
- 7-8. ÖBÍ telur nauðsynlegt að endurskoðun nýrra laga fari fram innan þriggja ára eftir gildistöku þeirra en ekki innan fimm ára eins og lagt er til í 12. gr. frumvarpsins. Einnig telur ÖBÍ nauðsynlegt að starfshópur samkvæmt sama ákvæði taki til starfa strax við gildistöku laganna. Mikill fjöldi fatlaðs fólks byggir alla afkomu sína á lögum um almannatryggingar og tengdum lögum. Þau hafa því verulega hagsmuni af því að leyst verði án tafar úr vanköntum sem kunna að koma í ljós eftir gildistöku laganna. Um er að ræða umfangsmiklar breytingar á grundvallar löggjöf á þessu sviði og því hætt við að ófyrirséð vandamál kunni að koma upp. ÖBÍ bendir á að algengt er að sambærilegar lagasetningar feli í sér ákvæði um endurskoðun innan þriggja ára frá gildistöku. Á það m.a. við um lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
9. ÖBÍ telur nauðsynlegt að framfærsluuppbót haldi gildi sínu til að tryggja að greiðslur til þeirra sem ekki hafa fullan búseturétt lækki ekki, þar til framtíðarlausn hefur verið fundin. Þá er mikilvægt að fjárhæð framfærsluuppbótar taki áfram breytingum með sama hætti og fjárhæðir annarra greiðslna. Náðst hefur að bæta réttarstöðu örorkulífeyristaka sem búsettir eru hér á landi og fá hlutfallslegar greiðslur frá almannatryggingum vegna fyrri búsetu erlendis m.a. með dómi Hæstaréttar nr. 52/2021. Frá því dómurinn féll hefur framfærsluuppbótin verið greidd óskert til þessa hóps. Hinn nýi greiðsluflokkur örorku- og hlutaörorkulífeyris verður ákvarðaður í samræmi við áunna búsetu. Mun það leiða til talsverðrar lækkunar fyrir þennan hóp. Bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu sem ætlað er að tryggja að þessi hópur lækki ekki í tekjum mun ekki ná til þeirra sem koma ný inn í kerfið eftir gildistöku laganna og ekki er gert ráð fyrir verðtryggingu. ÖBÍ er reiðubúið að vinna með stjórnvöldum að framtíðarlausn.

10. ÖBÍ telur mikilvægt að gera úrbætur svo að almannatrygginga- og lífeyrissjóðskerfin vinni betur saman þegar kemur að greiðslum vegna örorku. Í frumvarpinu er ekki komið inn á víxlverkanir örorkulífeyris almannatrygginga og lífeyrissjóða.
11. Síðastliðin fimm ár hafa örorkulífeyristakar fengið óskattskylda eingreiðslu. Árið 2019 nam eingreiðslan 10.000 kr. og í desember árið 2023 hafði eingreiðslan hækkað í 66.381 kr. (5.531kr. á mánuði). Þessi eingreiðsla hefur skipt örorkulífeyristaka gríðarlega miklu máli frá því að þær hófust. Greiðslurnar voru óskattskyldar og höfðu því ekki áhrif á aðrar félagslegar greiðslur til örorkulífeyristaka. Mikilvægi þessara greiðslna verður enn meira ef frumvarpið gengur eftir hvað hækkun á lífeyrir varðar í ljósi þess að sumir fá litla sem enga tekjuhækkun í nýju kerfi. Sem dæmi hækka örorkugreiðslur til einstaklings sem fékk fyrsta mat 45 ára, er með heimilisuppbót og verður metinn áfram með örorku um 803 kr. á mánuði (fyrir skatta). Þessi sami einstaklingur getur hæglega verið í þeirri stöðu að eiga lítil eða engin lífeyrissjóðsréttindi. Einstaklingar í þessari eða svipaðri stöðu sitja eftir í nýju kerfi. Þannig munu þeir einstaklingar sem lægstur lífeyrisgreiðslur hafa í núverandi kerfi og ekki geta unnið fyrir teljandi upphæðum, vera enn á sama stað. Ef þessi eingreiðsla heldur ekki áfram munu tekjur þessara örorkulífeyristaka skerðast í nýju kerfi því sem nemur upphæð þessarar eingreiðslu.
12. Lagt er til að til viðbótar nýju greiðslukerfi, þ.e. örorku- og hlutaörorkulífeyri, komi einn óskattskyldur og ótekjutengdur greiðsluflokkur sem ætlað er að mæta ótilgreindum fylgikostnaði fötlunar í samræmi við c-lið 2. mgr. 28. gr. samningsins Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en þar kemur fram að gera skuli viðeigandi ráðstafanir til að „tryggja fötluðu fólki og fjölskyldum þess, sem lifa í fátækt, aðgang að aðstoð frá hinu opinbera til þess að standa straum af útgjöldum vegna fötlunar, þar á meðal útgjöldum vegna viðeigandi þjálfunar, ráðgjafar, fjárhagslegrar aðstoðar og hvíldarumönnunar.“ Fatlað fólk þarf að greiða ýmsan viðbótarkostnað sem ófatlað fólk þarf að jafnaði ekki að bera. Sökum þess að kostnaður fellur á fatlað fólk óháð tekjum, eignum eða efnahag er eðlilegast og sanngjarnast að öll með örorkumat fái þennan greiðsluflokk greiddan. Í nýlega samþykktu þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2024–2027 kemur fram að koma eigi í auknum mæli til móts við ótilgreindan fylgikostnað fötlunar.¹
13. Frumvarpið er starfsgetumiðað og saknar ÖBÍ þess að sjá nánari umfjöllun um þann hóp sem falla mun undir örorku, sér í lagi hvað varðar þann þátt að bæta kjör og hag þess hóps þannig að markmiðum sáttmála núverandi ríkisstjórnar um **að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa** verði náð. Í því samhengi er vísað til rannsóknar og skýrslu Vörðu rannsóknaseturs vinnumarkaðsins um stöðu fatlaðs fólks frá desember 2023² þar sem kemur fram að einstæðir foreldrar með örorkumat standa verst og þar á eftir einstæðingar með örorkumat.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

I. Breytingar á lögum um almannatryggingar nr. 100/2007

Um 3. gr.

Um a-lið (24. gr.) Örorkulífeyrir

Í nýju ákvæði er réttur til örorkulífeyris bundinn því skilyrði að virkni sé metin 25% eða minni til langframa vegna langvarandi eða alvarlegs heilsubrest eða fötlunar. Heilsubrestur er ekki hugtak sem hefur verið skilgreint í íslenskum lögum. Almennt má ætla að hugtakið vísi til sjúkdóms eða annarskonar brests á heilsu einstaklings. Hugtakið nær illa til allra þeirra ólíku

¹ Þingskjal 813 — 584. mál. Sótt af heimasíðu Alþingis: <https://www.althingi.is/alttext/154/s/0813.html>

² Staða fatlaðs fólks á Íslandi. Sótt af heimasíðu Vörðu – rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins: https://www.rannvinn.is/files/uqgd/61b738_7fd8a5d39b6a4f658cb9c14cd87d2c82.pdf

hópa sem kunna að vera metnir til örorku. Til dæmis er ekki unnt að halda því fram að fólk með ýmsar taugabroskaraskanir glími við heilsubrest. Að þessu leyti er orðanotkun nógildandi laga sem vísar til læknisfræðilega viðurkennds sjúkdóms eða fötlunar nákvæmari, auk þess sem að hún hefur lögákveðna þýðingu. Ábendingar þessar eiga jafnt við hlutaörorkulífeyrir, sjá undir um b-lið (25.gr.).

Í ákvæðinu er að finna fyrirvara um efni 4. mgr. 56. gr. laganna. ÖBÍ hefur áður tjáð efasemdir um að umræddur fyrirvari standist ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, enda virðist hann fela í sér að unnt sé að breyta fyrirkomulagi framtíðartímabila með milliríkjasamningum. Ítrekuð eru þau sjónarmið sem fram komu í umsögn ÖBÍ við breytingarlög nr. 18/2023 um að það standist vart lagaáskilnað 76. gr. stjórnarskrárinnar að unnt sé að semja um lakari rétt í milliríkjasamning en samkvæmt lögum. Jafnframt er bent á að þetta fyrirkomulag skapar talsverða réttaróvissu fyrir réttthafa samkvæmt ákvæðinu og er ekki í samræmi við þær kröfur um skýrleika ákvæða sem skerða réttindi einstaklings samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, og sem leiða af síðastnefndu ákvæði. Enn fremur eru ítrekaðar ábendingar í ofangreindri umsögn við núverandi ákvæði um skilyrði fyrir örorkulífeyri. Þessar ábendingar eiga einnig við um b-lið 25 gr. hlutaörorka.

ÖBÍ leggur til að heimild Tryggingastofnunar ríkisins (TR) að víkja frá skilyrði um að samþætt sérfræðimat liggja fyrir við ákvörðun um örorkumat verði útvíkkuð. Samþætt sérfræðimat getur t.a.m. verið óþarft hjá umsækjendum sem hafa óafturkræfar skerðingar svo sem mænuskaða, útlímamissi og heilaskaða.

Um b-lið (25 .gr.) Hlutaörorkulífeyrir

ÖBÍ bendir á að ekki liggur fyrir hvort að samsetning þess hóps sem metinn er til hlutaörorku sé hinn sami og þeirra sem nutu örorkustyrks. Ljóst er þannig að í sumum tilfellum leiðir framangreind breyting til réttindaskerðingar en ítrekað er mikilvægi þess að tryggja að sú verði ekki raunin. Mikilvægt er að tryggja leiðbeiningarskyldu er varðar framangreint, sér í lagi vegna þess að hér er um að ræða nýtt kerfi.

Jafnframt er mikilvægt að tryggja viðkomandi einstaklingum fullar greiðslur á því tímabili sem líður á milli þess að atvinnuleit lýkur og þar til nýtt samþætt sérfræðimat liggur fyrir. Öðrum kosti standa hlutaörorkulífeyristakar eftir með 75% greiðslur á umræddu tímabili, án möguleika á að bæta stöðu sína.

Lagt til að lögfest verði heimild hlutaörorkulífeyristaka til að óska eftir endurmati, breytist aðstæður hans eða komi í ljós að vinnugeta hans er minni en talið var skv. samþættu sérfræðimati. Taka skal fram að framangreint leiðir einnig af ólögfestum reglum en til þess að gæta réttaröryggis og skýrleika þykir rétt að kveða á um heimildina í lögnum.

Í greinargerðinni um b-lið segir orðrétt „lagt til að vísað verði til þess tímamarks sem samþætt sérfræðimat liggur fyrir í fyrsta sinn en ástæða þess er sú að þeir einstaklingar sem hér um ræðir kunna að fara oftar en einu sinni í slíkt mat.“ Þetta getur orðið til þess að einstaklingar séu ítrekað í virkri atvinnuleit í tvö ár, án þess að komast inn á vinnumarkaðinn eða einungis í stuttan tíma. Það orsakar mikið álag á einstakling að vera ítrekað metinn til 26-50% virkni á vinnumarkaði og vera í stöðugri atvinnuleit, án þess að fá starf við hæfi.

Bent er á að einstaklingur sem fær hlutaörorkumat og býr erlendis mun ekki fá greiddan virknistyrkinn og mun þar af leiðandi fá lægri greiðslur en í núverandi kerfi miðað við 75% örorkumat.³

³ Hlutaörorkulífeyrir er 285.000 kr. á mánuði. Í núverandi kerfi eru óskertar örorkulífeyrisgreiðslur á bilinu 266.403 kr. (2,5% aldursviðbót) og 327.847 kr. (100% aldursviðbót). Því getur verið um talsverð lækkun að ræða hjá þeim sem eru 38 ára eða eldri við fyrsta mat.

Um c-lið (26. gr.) Sambætt sérfræðimat

Ein helsta breytingin sem lögð er til í frumvarpinu er sú að tekið verði upp svokallað sambætt sérfræðimat í stað örorkumats. Matið er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins með þeim hætti að um ræði staðlað mat á getu einstaklinga til virkni á vinnumarkaði þar sem færni, fötlun og heilsa viðkomandi er metin heilðrænt. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert er ráð fyrir að matið byggist á svokölluðu ICF mati. Þessu mati er ætlað að verða sá grundvöllur þar sem réttur einstaklinga til framfærsluaðstoðar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal ákvarðaður samkvæmt.

Sambættu sérfræðimati er ætlað að vera forsenda fyrir greiðslum örorku- og hlutaörorkulífeyris. Í niðurstöðu matsins skuli koma fram hver geta viðkomandi einstaklings til virkni á vinnumarkaði er. Sambætt sérfræðimat skuli unnið samkvæmt sérstöku matstæki sem kveðið sé nánar á um í reglugerð. ÖBÍ telur afar erfitt er að leggja mat á þessar umfangsmiklu breytingar án þess að hafa sambætta sérfræðimatið til hlíðsjónar. Forsenda þess að unnt sé að taka afstöðu er að það liggja fyrir hvaða þættir verða metnir, hvaða sjónarmið verða lögð til grundvallar og hver málsmeðferðin verður.

Lögin útfæra ekki nánar efnisþætti hins sambætta sérfræðimats. Þannig er ekki skilgreint sérstaklega hvað geta til virkni á vinnumarkaði sé eða hvaða sjónarmið skuli leggja til grundvallar. Það er ekki tekið fram hvað felist í sérstöku matstæki sem ráðherra skuli kveða á um í reglugerð, eða honum veittar leiðbeiningar varðandi heimildir sínar þar að lútandi, né hvernig aðkoma einstaklingsins verði tryggð.

ÖBÍ telur brýnt að einstaklingur sem metinn er með 25% eða minni starfsgetu geti óskað eftir því að fara á hlutaörorkulífeyri ef hann fær starf við hæfi. Sömuleiðis geti hann óskað eftir því að fara aftur á örorkulífeyri ef þátttaka á vinnumarkaði gengur ekki upp. ÖBÍ fær ekki séð að frumvarpið geri ráð fyrir þessum möguleika og gerir því tillögu um að ákvæði þess efnis verði bætt í frumvarpið.

Um d-lið (27. gr.) Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur

Ákvæðið er orðað með þeim hætti að greiðsla sjúkra- og endurhæfingargreiðslna sé heimil, fullnægi einstaklingur nánar tilteknum skilyrðum. Strangt til tekið fæst ekki séð að um ívilnandi heimild sé að ræða heldur stjórnarskrárbundin réttindi einstaklinga. Í samræmi við framangreint væri rétt að orða ákvæðið með þeim hætti að einstaklingur sem býr við langvarandi afleiðingar sjúkdóma, slysa eða áfalla sem getur haft áhrif til frambúðar á getu hans til virkni á vinnumarkaði ætti rétt til greiðslu sjúkra- og endurhæfingargreiðslna, fái hann viðurkennda meðferð eða tæki þátt í endurhæfingu.

Tekið er undir að hugtök er snúa að endurhæfingu, starfsendurhæfingu og hæfingu séu um margt óskýr í ákvæðum gildandi laga og mikilvægt að þau séu skýrð. Dæmi um hugtak sem þarf að skilgreina er heilbrigðismiðuð endurhæfingu.

Nauðsynlegt er að tryggð sé samfella svo fólk falli ekki á milli kerfa eins og í núverandi kerfi. Til þess að tryggja samfellu að lögum er hins vegar lagt til að það verði ekki gert að skilyrði fyrir sjúkra- og endurhæfingargreiðslum að það liggja fyrir hjá viðkomandi þjónustukerfi að einstaklingur komist að í viðurkennda meðferð eða endurhæfingu innan tiltekins tíma, enda er ekki rétt að einstaklingurinn líði fyrir það að viðeigandi úrræði séu ekki til staðar. Hins vegar er eðlilegt að TR geri kröfu um slíka upplýsingagjöf innan kerfisins, án þess þó að það hafi áhrif á réttindi einstaklingsins.

Í frumvarpinu er forsenda sjúkra- og endurhæfingargreiðslna að heilsubrestur einstaklings sé afleiðing af sjúkdómi, slysi eða áfalli. Um er að ræða jákvæða nálgun. Áföll eru ástand en ekki sjúkdómur en geta þó leitt til sjúkdóms ef ekki er gripið inn í á réttum tíma. Enga nákvæma skilgreiningu er að finna á því hvernig leggja eigi mat á áfall en hafa ber í huga að áfallkoma í

kjölfar gífurlega margra og mismunandi aðstæðna, huglægra og hlutlægra. Vanda þarf því sérstaklega vel til verka.

Þá er rétt að benda á að suma sjúkdóma og þá sérstaklega sjaldgæfa sjúkdóma getur verið erfitt og jafnframt tekið langan tíma að greina og því er hópur fólks að glíma við alvarleg og langvarandi veikindi án þess að vera með staðfestingu á sjúkdómi og/eða meðferð. Það er jákvæð breyting að heimilt verði að greiða sjúkra- og endurhæfingargreiðslur á meðan viðkomandi bíður eftir því að fá meðferð eða að endurhæfing hefðist.

Sett er skilyrði fyrir sjúkra- og endurhæfingargreiðslum að fyrir liggi endurhæfingaráætlun frá þjónustukerfi eða staðfesting á viðurkenndri meðferð. Fjöldi sjálfstætt starfandi endurhæfingaraðila gerir endurhæfingaráætlanir, s.s. Janus endurhæfing, Reykjalundur, Þraut ehf. og Ljósið endurhæfing. Mikilvægt er að tryggja aðkomu þeirra við gerð endurhæfingaráætlana og því er lagt til að aðkoma sjálfstætt starfandi endurhæfingaraðila við gerð endurhæfingaráætlana verði tryggð.

Það er jákvætt að sett sé inn heimild til að nýta samlagningareglu EES -samningsins til að fullnægja 12 mánaða búsetuskilyrði. Í greinargerðinni undir um d-lið 3. gr. (27. gr.) kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að fjárhæð sjúkra- og endurhæfingargreiðslna reiknist í hlutfalli við réttindaávinnslu í lífeyrstryggingum eins og nú er gert hvað varðar endurhæfingarlífeyri, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um félagslega aðstoð. Endurhæfingarlífeyrir var fram til 1. janúar 2010 reiknaður út óháð lengd búsetu hér á landi. Mikilvægt er að þessi breyting komi fram í lagatextanum sjálfum en hana er einungis að finna í greinargerð frumvarpsins

ÖBÍ leggur áherslu á að einstaklingar sem fá sjúkra- og endurhæfingargreiðslur greiði lægra gjald fyrir heilbrigðiskostnað, á sama hátt og handhafar örorkuskírteinis sbr. 3. gr. a (24. gr.) frumvarpsins.

Aðgerðaráætlun með tímabundnar aðgerðir þarf að liggja til grundvallar til þess að kerfisbreytingarnar virki, t.d. sem kveða á um hvernig á að fjölga endurhæfingarúrræðum, sérstakt teymi fyrir flóttafólk og innflytjendur sem kunna að þurfa á endurhæfingu að halda. Í frumvarpinu er ekki fjallað um hvaða aðgerða skuli gripið til þess að tryggja að til staðar séu endurhæfingarúrræði. Vitað er að bið eftir endurhæfingu er víða mjög löng.

Þá er vert að benda á hinn þekkta vanda að mikill munur er á aðgengi að endurhæfingarúrræðum/þjónustu milli íbúa í dreifbýli og á höfuðborgarsvæðinu, en þar hallar verulega á landsbyggðina.

Um e-lið (28. gr.) Þjónustugátt

Í ákvæðinu er ekki skilgreint nákvæmlega hverjir hafa aðgang að þjónustugáttinni og hvaða upplýsingar fari inn í hana. Til þess að tryggja réttindi einstaklinga er nauðsynlegt að skilgreina þessa þætti betur í lögunum.

Gert er ráð fyrir að þjónustugátt þjónustukerfa verði starfrækt af TR til að tryggja yfirsýn og samfellu í þjónustu. Mikilvægt er að það verði gert en ekki síður mikilvægt að það sé gert rétt. Í dag falla einstaklingar á milli kerfa þar sem skortir yfirsýn yfir úrræði og biðlistar eru langir. Tryggja þarf að viðkvæmar persónuupplýsingar fari ekki á milli aðila að óþörfu og gæta þarf þess að útfærsla kerfisins sé viðunandi hvað varðar öryggi viðkvæmra gagna. Hins vegar má ekki ganga svo langt að nauðsynlegar upplýsingar fari ekki á milli aðila og því þarf að vera jafnvægi milli aðgengis og öryggis.

Persónuverndarhlutar frumvarpsins almennt eru gríðarlega mikilvægir og verður að tryggja vernd einstaklinga, þar sem nýju kerfi er ætlað að halda utan um miklar persónugreinanlegar upplýsingar á fjölmörgum stöðum þjónustunnar.

Ekki er fyllilega skýrt í frumvarpinu að hve miklu leyti almenningur á að hafa aðgang að þjónustugátt og gögnum sem honum við kemur. Í greinargerð segir: „Mikilvægt þykir að hlutaðeigandi einstaklingar séu upplýstir um tilgang upplýsingaöflunar áður en hún á sér stað, ásamt frekari upplýsingum sem viðeigandi te.jast hveiju sinni til að tryggja sanngjarna og gagnsæja vinnslu gagnvart hlutaðeigandi aðilum. Er í þessu sambandi jafnframt gert ráð fyrir að hlutaðeigandi einstaklingar geti með einföldum og skilvirkum hætti áttað sig á því hvaða upplýsingum er miðlað á milli kerfa í því skyni að tryggja samfelli í endurhæfingu viðkomandi“. Gera verður ráð fyrir að aðgangur almennings að þjónustugáttinni verði með notkun rafrænna auðkenna. Það er alvarlegt vandamál að stór hluti samfélagsins á erfitt með að nota rafræn auðkenni og sum nota þau ekki, vegna þess að þau fá þeim ekki úthlutað. Margar þjónustustofnanir hafa aflagt eldri þjónustukerfi sem hafa nýst þessum einstaklingum fram að þessu og beint fólki gegnum staf- og rafrænar gáttir. Það ýtir fólki í viðkvæmri stöðu enn utar á jaðar samfélagsins og skilur það eftir án þjarga. Hér er mikilvægt að gæta þess að allir hafi aðgang að upplýsingum sem þeim eru ætlaðar.

Um f-lið (29 .gr.) Aldursviðbót

ÖBÍ gerir neðangreindar tillögur til að bregðast við tillögum frumvarpsins að breytingum á aldursviðbótinni.

- Lagt er til að fjárhæð aldursviðbótar verði óbreytt frá núverandi kerfi eða 63.020 kr.
- Lagt er til að réttur til aldursviðbótar haldist óbreyttur þegar réttur til örorkulífeyris fellur niður og taka ellilífeyris hefst.
- Lagt er til að aldursviðbót nái einnig til sjúkra- og endurhæfingargreiðslna.
- Lagt er til að í stað aldursviðbótar komi lífeyrissjóðsviðbót, a.m.k. að sömu upphæð og núverandi aldursviðbót.
- Lagt er til að í stað heimildarákvæðis um að fjárhæð aldursviðbótar miðist við það tímamark þegar skilyrði sjúkra- og endurhæfingargreiðslna voru fyrst uppfyllt, verði setti skylduákvæði.

Í ljósi þess að frumvarpið felur ekki aðeins í sér þrengingu þess hóps er nýtur aldursviðbótar, þannig að hún greiðist í ríkara mæli til yngra fólks, heldur einnig lækkun uppbótarinnar um rúman helming sem ganga gegn tilgangi greiðsluflokksins virðist breytingin einungis sparnaðaraðgerð.

Í dag fá nær allir öryrkja á aldrinum 18-66 ára greidda aldursviðbót. Tilgangur með þessum greiðsluflokki er að bæta örorkulífeyristaka, sérstaklega ungum örorkulífeyristökum, sem hafa misst getu til virkni á vinnumarkaði og hafa því ekki haft sömu tækifæri til að ávinna sér réttindi í lífeyrissjóðakerfinu. Í dag nemur upphæð aldursviðbótarinnar 63,030 kr. á mánuði fyrir aldurshópin 18-24 ára en lækkar um 5% á ári eftir það. Heildargreiðslur vegna aldursviðbótar í dag eru um 7.4 milljarðar á ári.

Í frumvarpinu er lagt til að aldursviðbót verði veitt öryrkjum á aldrinum 18-44 ára og upphæð hennar verði 30.000 kr. á mánuði fyrir aldurshópin 18-24 ára en lækkar um 5% fyrir hver ár eftir það, fram til 44 ára aldurs. Gert er ráð fyrir því að heildargreiðslur vegna aldursviðbótar í nýju kerfi verið um 3 milljarðar á ári. Heildarfjárhæð sem ætlað er til aldursviðbótar lækkar um 4.4. milljarða í frumvarpinu. Í greinargerðinni með frumvarpinu er ekki að finna málefnaleg rök fyrir þessari breytingu né að hún sé nauðsynleg. Loks er bent á að breytingin er til þess fallin að draga úr jöfnuði enda hefur verið viðurkennt um árábil, og felst í núverandi kerfi, að rétta verði hlut ungra öryrkja sem hafa litla möguleika á að bæta stöðu sína. Án þess mun jaðarsetning ungra öryrkja aukast til framtíðar.

Héldist réttur til aldursviðbótar óbreyttur þegar taka ellilífeyris hefst myndi staða fatlaðs og langveiks fólks batna. Á slíkt sérstaklega við um einstaklinga sem fá örorkumat ungir að árum. Örorkulífeyristakar sem fá fyrsta örorkumat við 18 til 24 ára aldur og hafa engar aðrar tekjur

en örorkulífeyri frá TR geta lækkað um 43.534 kr. á mánuði (fyrir skatt) við að færast yfir á ellilífeyri ef þeir eru áfram í þeirri stöðu að vera einungis með lífeyrisgreiðslur almannatrygginga sér til framfærslu.

Í frumvarpinu eru færð rök fyrir því að undanskilja sjúkra- og endurhæfingarlífeyristaka frá aldursviðbót, að markmið slíkra greiðslna sé að stuðla að aukinni færni til atvinnuþátttöku og sé því um tímabundið ástand að ræða. Aldursviðbót sé einkum ætlað að bæta að hluta til upp fyrir það að einstaklingar sem missi getu til virkni á vinnumarkaði ungir að árum hafi ekki haft sömu tækifæri til þess að ávinna sér réttindi í lífeyrissjóðakerfinu og þeir sem hafa verið lengur á vinnumarkaði. Jafnvel í tilvikum þar sem einhver virknigeta hefur fengist með endurhæfingu hefur umræddur ungur einstaklingur misst tíma af vinnumarkaði og samsvarandi tímabil ávinnslu í lífeyrissjóðskerfinu, enda er ekki greitt iðgjald til lífeyrissjóða á meðan á endurhæfingu stendur. Gilda þannig raunar nákvæmlega sömu sjónarmið um unga sjúkra- og endurhæfingargreiðsluþega og unga öryrkja. Hafa ekki komið fram málefnaleg sjónarmið sem réttlæta mismunun hópanna né heldur hefur nauðsyn þess verið rökstudd. Draga má þannig í efa að breytingin samrýmist 65. gr. stjórnarskrárinnar og 14. gr. MSE sbr. og 1. gr. 1. viðauka við hann.

Í ljósi þess að aldursviðbótin hafi aðeins skilað tilgangi sínum að takmörkuðu leiti þar sem margar ástæður aðrar en aldur geta valdið því að einstaklingur eigi lítinn eða engan rétt á greiðslum frá lífeyrissjóði vegna örorku. Viðkomandi hafi til dæmis aðeins starfað við lágláunastörf fram að starfsgetumissi og teljist því ekki hafa orðið fyrir tekjuskerðingu að mati lífeyrissjóðs vegna tekna frá almannatryggingakerfinu. Að sama skapi getur einstaklingur sem missti starfsgetu ungur hafa unnið sér inn rétt til framreiknings örorkugreiðslna frá lífeyrissjóði.

Hægt væri að útfæra nýjan greiðsluflokk (lífeyrissjóðsviðbót) þannig að hann leggist við örorku- eða hlutaörorkulífeyri eins og gert er ráð fyrir með aldursviðbótinni en að hann skerðist sérstaklega vegna greiðslna frá lífeyrissjóði. Samkvæmt tölum frá TR eru 22% karla og 21% kvenna sem fá örorkumat á aldrinum 40-66 ára ekki að fá neinar greiðslur úr lífeyrissjóði.

Um g-lið (30. gr.) Tekjugrunnur

Í frumvarpinu eru breytingar á skilgreiningu á áhrifum lífeyrissjóðstekna á örorkulífeyri rökstuddar á þann veg að það sé í samræmi við breytingar sem gerðar voru á greiðslukerfi ellilífeyris. Það skoðast þó að elli- og örorkulífeyristakar eru ekki í sambærilegri stöðu að þessu leyti, enda hafa flestir ellilífeyristakar haft starfsævina til þess að afla sér lífeyrisréttindum á meðan örorkulífeyristakar njóta slíkra réttinda ekki í sama mæli þar sem þeir hafa ekki átt sömu möguleika til virkni á atvinnumarkaði. Er þannig enn þungbærara að þau réttindi sem fólk hefur þó áunnið sér muni leiða til skerðinga réttinda þeirra úr almannatryggingakerfinu. Er þetta enn frekar til þess fallið að festa öryrkja í fátæktargildru og draga úr möguleikum þeirra á að bæta afkomu sína og lífsskilyrði í skýrri andstöðu við áðurnefnt ákvæði 1. mgr. 28. gr. samningsins. Bent er jafnframt á að ekki er gert ráð fyrir neinum aðlögunartíma fyrir breytingarnar til þess að milda áhrif þeirra. Er þetta enn frekar til marks um að meðalhófs hafi ekki verið gætt.

Frítekjumörk hafa verið óbreytt frá árinu 2009, að undanskildu frítekjumarki vegna atvinnutekna, sem var hækkað frá janúar 2023. Vegna áhrifa sérstöku framfærsluuppbótar, sem fyrirhugað er að falli út, er nær ómögulegt að bera saman áhrif frítekjumarka í núverandi kerfi og þess kerfis sem frumvarpið mælir fyrir um. Þegar framfærsluuppbótin var innleidd árið 2008 voru frítekjumörk að miklu leyti gerð óvirk. Það er jákvætt að frítekjumörk verða sérstaklega tilgreind í 62. gr. laganna en því skal haldið til haga að þau hefðu átt að fylgja árlegum hækkunum greiðslna frá árinu 1998.

Á það er bent að þau sem njóta sjúkra- og endurhæfingargreiðslna hafa almennt frítekjumark sem nemur aðeins 480.000,- kr. og er því þannig rúmlega helmingi lægra en þeirra sem fá greidda örorku eða hlutaörorku. Ekki eru rök færð fyrir þessari mismunun í frumvarpinu en ekki fæst heldur séð að nein rök réttlæti þessa mismunun þannig að hún standist gagnvart 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sjúkra- og endurhæfingargreiðslutakar ættu þannig að njóta sama ávinnings af t.d. lífeyrisgreiðslum, fjármagnstekjum og öðrum tekjum og aðrir greiðslutakar samkvæmt lögnum. ÖBÍ gerir alvarlegar athugasemdir við ofangreint og leggur til að almenna frítekjumarkið verði samræmt örorku- og hlutaörorkugreiðslum.

Í ákvæðinu er ekki gerð breyting á því fyrirkomulagi að fjármagnstekjur skuli skipta til helminga á milli hjóna við útreikning greiðslna, óháð því hvort hjónanna sé eigandi þeirra eigna sem mynda tekjurnar eða hvort um séreign eða hjúskapareign sé að ræða. Framangreint er frávik frá því að ekki skuli horfa til tekna maka við ákvörðun réttinda greiðsluþega. Líkt og áður hefur verið bent á samræmist ákvæðið illa einstaklingsbundinni framfærsluástoð á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar. Í raunveruleikanum veldur þetta verulegu valdaójafnvægi á milli greiðsluþega og maka hans sem hefur fjárhagstekjurnar og dregur úr sjálfstæði hans. Í sinni verstu mynd leiðir þetta til þess að einstaklingi í ofbeldissambandi er ókleift að yfirgefa það vegna fjárhagslegs ójafnvægis. Einstaklingar í þeirri stöðu gætu auk þess þurfa að verið í skuld TR vegna áður móttækinnar greiðslna þegar tekið er tillit til fjármagnstekna maka sem greiðsluþeginn hafði aldrei aðgang að.

Framangreint fyrirkomulag er ekki í samræmi við áður nefndan samning sér í lagi meginreglunni um virðingu fyrir sjálfstæði einstaklinga, sbr. 3. gr. hans. Þá samræmist það heldur ekki þeim jafnréttisgildum sem hann hvílir á enda er ljóst að meginreglan kemur mun verr niður á konum en körlum og þeim veruleika sem samningurinn viðurkennir, að fatlaðar konur eiga í mun meiri hættu á að verða fyrir ofbeldi innan heimilisins og skyldum aðildarríkjanna til þess að grípa til aðgerða til þess að vernda fatlað fólk gegn ofbeldi innan heimilis, sbr. 1. mgr. 16. gr. samningsins.

Þá fæst ekki séð að áhrif ákvæðisins á jafnrétti hafi verið metið í samræmi við 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa.

Lagt er til að lögum um almannatryggingar og lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 verði breytt á þann hátt að fjármagnstekjum maka örorkulífeyristaka hafi ekki áhrif á útreikning greiðslna. Yrði sú leið ekki farin leggur ÖBÍ til að skipting fjármagnstekna maka geti aðeins átt við um hjúskapareign en ekki séreign. Enn fremur verði gengið úr skugga um að greiðsluþegar muni í öllum tilvikum eiga kost á að draga úr áhrifum tekjuskerðingar vegna fjármagnstekna, t.d. með dreifingu yfir lengra tímabil, eða með annars konar úrbót svo meðalhófs sé gætt, sbr. dómur Hæstaréttar nr. 795/2020.

Tryggja verður að heimild ráðherra til að hækka tekjugrunn þeirra lífeyristaka sem fengið hafa eingreiðslu skaðabóta vegna örorku náí ekki til greiðslna sanngirnibóta. Er því lagt til að tekið verði sérstaklega fram í ákvæðinu að sanngirnibætur skuli ekki teljast til tekna.

Jafnframt eru lagðar til tvær tillögur sem miða að því að jafna stöðu og möguleika fatlaðs fólks til jafns við önnur sem fá verðbætur eða eru með leigutekjur:

- Að verðbætur verði dregnar frá við útreikning tekjuskerðinga vegna fjármagnstekna. Það verður að teljast ósanngjarnt að verðbætur sem eiga að bæta upp rýmun inneignar í banka vegna verðbólgu skuli skerða lífeyrisgreiðslur almannatrygginga.
- Leigutekjur af útleigu einnar íbúðar í eigu lífeyristaka verði undanskildar tekjuskerðingu vegna fjármagnstekna.

Samkvæmt frumvarpinu mun viðbótarlífeyrissparnaður ekki teljast til tekna skv. 30. gr. laga um almannatryggingar líkt og verið hefur en hins vegar er lögð til sú breyting að viðbótartryggingavernd teljist til tekna. Í greinargerð frumvarpsins er að finna mjög takmarkaðar upplýsingar um þessa tillögu. Engin rök eru færð fyrir tillögunni en vísað er til þess að samskonar breyting hafi verið gerð varðandi tekjugrunn ellilífeyris. ÖBÍ bendir á að samræming tekjugrunns örorkulífeyris við tekjugrunn ellilífeyris eru ekki rök ein og sér. Í frumvarpi að lögum um nr. 55/2022 sem fólu í sér fyrrnefnda breytingu hvað varðar tekjugrunn ellilífeyris kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir mati TRog Talnakönnunar á því hve miklar greiðslur rynni þá frá almannatryggingum til einstaklinga sem á sama tíma fengu greiddan lífeyri á grundvelli viðbótartryggingaverndar. Ekki virðist hafa farið fram samskonar könnun á áhrifum þeirrar breytingar sem nú er lögð til. Að mati ÖBÍ verður að færa frekar rök fyrir tillögunni og upplýsa nánar um áhrifa hennar. Lög nr. 55/2022 kváðu enn fremur sérstaklega á um að séreign sem myndast hafði á iðgjaldastofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997 hjá einstaklingi sem hafði hafið töku lífeyris samkvæmt lögnum fyrir 1. janúar 2023, ekki koma til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé. Samskonar ákvæði er ekki að finna í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Verði tillagan að lögum telur ÖBÍ nauðsynlegt að samskonar ákvæði verði bætt við frumvarpið.

Um h-lið (31. gr.) Reglugerðarheimild

Reglugerðarheimild ráðherra er of víðtæk að mati ÖBÍ. Atriði er varða grundvallarþætti réttinda greiðslutaka samkvæmt lögnum, sem eru þess eðlis að eðlilegt væri að löggjafinn kvæði á um þær meginreglur sem gilda. Varhugavert er að veita ráðherra svo víðtæka reglugerðarheimild, en aðkoma löggjafans er ekki síst mikilvæg í ljósi þess frumvarpið kveður á um stórfelldar kerfisbreytingar. Er því lagt til að frekar verði farið í nánari útfærslu þessara atriða í frumvarpinu.

Breytingartillaga við 32. gr. Upphaf og lok greiðsluréttar og greiðslufyrirkomulag.

Samkvæmt 1. mgr. 32. gr. reiknast greiðslur frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að greiðsluréttur er fyrir hendi. Greiðslur aðila sem byrjar t.d. að stunda endurhæfingu 1. mars. 2024 reiknast þá ekki fyrr en fyrsta dag næsta mánaðar, í þessu tilviki 1. apríl 2024. Verður þetta til þess að tekjufall verður hjá þessum einstaklingi sem er óvinnufær og í virkri endurhæfingu í heilan mánuð áður en greiðslur byrja að reiknast. Lagt er til að réttur til greiðslna samkvæmt lögum þessum stofnast frá og með þeim degi er umsækjandi telst uppfylla skilyrði til greiðslna og skulu greiðslur einnig reiknaðar frá og með þeim degi í stað fyrsta daga næsta mánaðar eins og er í núgildandi lögum.

Um 6.gr. (40.gr) Barnalífeyri

Í greinargerðinni segir eftirfarandi: „Sama gildir ef báðir foreldrar eru látnir, eru örorkulífeyrisþegar eða fá sjúka- og endurhæfingargreiðslur en þegar svo háttar til eru greiddur tvöfaldur barnalífeyri með hverju barni.“ Hér virðist vanta að setja inn hlutaörorkulífeyrisþegar á eftir örorkulífeyrisþegar til samræmis við textann á undan.

Um 9. gr. (55. gr.) Umsóknir

Skýrara væri að tilgreina í hvaða tilvikum umsókn er bersýnilega ónauðsynleg, bæði til þess að tryggja skýrleika gagnvart greiðsluþegum og til þess að tryggja markvissa framkvæmd ákvæðisins.

Falli niður greiðslur úr greiðsluflokki skal TR jafnframt leiðbeina einstaklingum, kunnir þeir að eiga rétt til greiðslna úr öðrum greiðsluflokki, til að koma í veg fyrir að fólk verði fyrir greiðslufalli, þar sem viðkomandi er kunnugt að sækja um að nýju.

Um 11. gr. (62. gr.) Árleg breyting fjárhæða

Jákvætt er að í greinargerð með frumvarpinu var bætt við að gert er ráð fyrir að fjárhæðirnar taki sömu breytingum og núverandi greiðslur skv. lögum um almannatryggingar. ÖBÍ leggur til að við 40. gr. frumvarpsins um gildistöku laganna bætist við önnur málsgrein svohljóðandi: Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu fjárhæðir samkvæmt þessum lögum taka breytingum við vinnslu fjárlaga 2025 í samræmi við 62. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar.

Um 12. gr. Ákvæði til bráðabirgða

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að nýir 13. tl. og 14. tl. bætist við bráðabirgðaákvæði í lögum um almannatryggingar. Samkvæmt ákvæðunum skulu örorkumöt þeirra sem uppfylla skilyrði örorkulífeyris og örorkustyrks fá greiðslur í samræmi örorkumat sem var í gildi 31. ágúst 2025. Frá og með 1. september 2025 sé þeim þó heimilt að óska eftir mati á getu til virkni á vinnumarkaði samkvæmt sambættu sérfræðimati og falli eldra mat úr gildi þegar hið nýja mat liggur fyrir. Í skýringum sem ÖBÍ hafa verið gefnar á þessu ákvæði hefur komið fram að þetta beri að túlka með þeim hætti að örorkumat sem verður í gildi 31. ágúst 2025 verði varanlegt við gildistöku laganna og að greiðslubeginn þurfi upp frá því ekki að fara í annað mat nema hann óski eftir því sjálfur. Að mati ÖBÍ er þörf á að þessi túlkun ákvæðisins verði gerð enn skýrari í frumvarpinu. Ástæðan fyrir því er að slík örorkumöt samkvæmt núgildandi lögum og frumvarpinu eru almennt tímabundin og háð endurmati og því þarf að vera skýrt að það eigi ekki við um örorkumat einstaklinga sem verða í gildi fyrir 1. september 2025.

Sérstök framfærsluuppbót hefur verið greidd óskert til örorkulífeyristaka sem ekki hafa áunnið sér rétt til fullra örorkulífeyrisgreiðslna vegna búsetu erlendis síðan að dómur Hæstaréttar féll í máli nr. 52/2021. Frumvarpið mæli fyrir um að framfærsluuppbótin verði felld niður og verði þess í stað hluti af nýjum greiðsluflokki örorkulífeyris. Hinn nýi greiðsluflokkur verður ákvarðaður í samræmi við áunna búsetu. Mun þetta leiða til talsverðrar lækkunar fyrir þann hóp sem ekki hefur áunnið sér full réttindi hér á landi. Samkvæmt orðalagi samamburðarákvæðis í nýju kerfi mun samamburðurinn aðeins taka til þeirra sem „fá greiddan örorkulífeyri ásamt sérstakri uppbót vegna framfærslu 31. ágúst 2025“. Þau sem hafa ekki áunnið sér fullan rétt og koma ný inn í kerfið eftir gildistöku laganna munu þannig ekki njóta sama réttar.

Enn fremur er ekki gert ráð fyrir að samamburðarfjárhæðin, greiðslur í ágúst 2025, verði verðtryggð. Þess heldur er gert ráð fyrir að eftir því sem örorkulífeyrir hækkar í samræmi við verðtryggingu, muni samamburðurinn fjara út. Er þannig aðeins um að ræða tímabundna lausn sem gildir fyrir afmarkaðan hóp fólks sem er þegar í kerfinu. Það er ekki málefnalegt að mismuna fólki eftir því hvort það fær örorkumat/sambætt sérfræðimat fyrir eða eftir gildistöku laganna, þannig að framfærsla annars hópsins sé trygg, en hinn þurfi að lifa við skerta framfærslu, í mörgum tilvikum undir fátæktarmörkum.

Þegar líf skjör fatlaðs fólks eru bætt, líkt og stefnt er að með frumvarpinu, gengur þannig gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og skuldbindingum íslenska ríkisins á grundvelli samningsins að skilja eftir þann viðkvæma hóp fatlaðs fólks sem hefur erlendan þjóðernisuppruna og þau sem hafa kosið að búa erlendis. Auk þess vera í andstöðu við jafnræði í samamburði við aðra verður skert framfærsla hópsins að teljast vera í andstöðu við 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Lagt er til að sérstök framfærsluuppbót haldi gildi sínu en verði löguð að þeim breytingum sem lagðar eru til, þannig að aðeins þau sem ekki hafa áunnið sér rétt til fullra örorkulífeyrisgreiðslna geti notið hennar. Með þeim hætti er fyrirbyggt að afturför verði í réttindum viðkvæms hóps fatlaðs fólks.

ÖBÍ telur nauðsynlegt að endurskoðun nýrra laga fari fram innan þriggja ára eftir gildistöku þeirra en ekki innan fimm ára eins og lagt er til í 12. gr. frumvarpsins. Einnig telur ÖBÍ mikilvægt að starfshópur samkvæmt sama ákvæði taki til starfa strax við gildistöku laganna. Mikill fjöldi

fatlaðs fólks mun byggja alla afkomu sína á ákvæðum frumvarpsins frá því að lög sem kunna að vera sett á grundvelli þess taka gildi. Þau hafa því verulega hagsmuni af því að leyst verði án tafar úr vanköntum sem kunna að koma í ljós eftir gildistöku slíkra laga. Um er að ræða umfangsmiklar breytingar á grundvallar löggjöf á þessu sviði og því hætt við að ófyrirséð vandamál kunni að koma upp. ÖBÍ bendir á að algengt er að sambærilegar lagasetningar feli í sér ákvæði um endurskoðun innan þriggja ára frá gildistöku. Á það m.a. við um lög nr. 38/2018 þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, sbr. 3. mgr., liðar ákvæðis til bráðabirgða í þeim lögum.

II. Breytingar á lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007

Um 14. gr. (5. gr.) Maka og umönnunarbætur

Með breytingunum er lagt til að fjárhæð makabóta verði 228.000,- kr. á mánuði. Samkvæmt núgildandi lögum nema makabætur 80% af tekjutryggingu og örorkulífeyri. Með því að taka fjárhæðina úr sambandi við síðastnefnda greiðsluflokka er verðtrygging þeirra afnumin. Mikilvægt er því að kveðið verði á um verðtryggingu í ákvæðinu, t.d. með því að kveða á um að fjárhæðin skuli breytast í samræmi við 62. gr. laga um almannatryggingar.

Í framkvæmd TR hefur borið á því að örorkulífeyristökum og örorkustyrkstökum sem hafa sótt um makabætur hefur verið hafnað á þeim grundvelli að makabætur greiðist ekki til greiðslutaka. Mikilvægt er að bætt verði úr þessari framkvæmd, t.a.m. þegar ráðherra setur reglugerð á grundvelli ákvæðisins, svo að greiðslutakar sem nýta þá getu til virkni sem þeir hafa til umönnunar maka njóti greiðslanna með sama hætti og aðrir.

Um 16.gr. (8. gr.) Heimilisuppbót

ÖBÍ gerir neðangreindar tillögur til að bregðast við tillögum frumvarpsins að breytingum á heimilisuppbótinni.

- Lagt er til að fjárhæðin verði hækkuð og verði sú sama og greidd er með ellilífeyri.
- Lagt er til að reglugerðarákvæði um áframhaldandi rétt foreldra til heimilisuppbótar vegna ungmenna á aldrinum 18 til 26 ára verði lögfest.
- Lækkun heimilisuppbótar mun valda því að þau sem eiga rétt á henni munu ekki njóta sama ávinnings af kerfisbreytingunum og aðrir.

ÖBÍ bendir á að heimilisuppbót ellilífeyristaka er talsvert hærri, eða 933.444,- kr. á ári. Ekki hafa verið færð rök fyrir hvers vegna þörf ellilífeyristaka sé ríkari að þessu leyti þannig að hún geti réttlætt mismunun. Örorku- og ellilífeyristakar hafa sama óhagræði af því að búa einir. Á ýmsum stöðum í frumvarpinu eru lagðar til samræming ákvæða sem gilda um örorkulífeyri við ákvæði sem gilda um ellilífeyri. Í því sambandi bendi ÖBÍ á að rétt sé að samræma einnig ákvæði sem fela í sér að kjör örorkulífeyristaka batni til samræmis við ellilífeyristaka.

Ákvæði um áframhaldandi rétt til heimilisuppbótar vegna ungmenna sem búa í foreldrahúsum og eru í námi þyrfti að útvíkka þannig að það sé óháðtekjum og stöðu ungmennanna, t.d. náms- eða atvinnuþátttöku.

III. Breytingar á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006.

Um 21. gr. (12. gr.) Skipulag vinnumarkaðsúrræða

Í frumvarpinu er lítið fjallað um hvernig á að mæta þeirri áskorun sem felst í mikilli fjölgun fatlaðs fólks á vinnumarkaði. Það eina sem mælt er fyrir um í frumvarpinu hvað þetta varðar er annars vegar heimild Vinnumálastofnunar (VMST) til að greiða vinnuveitendum styrki til að

ráða einstaklinga með skerta starfsgetu og hins vegar einstaklingsmiðaður stuðningur af hálfu VMST við atvinnuleit. Þær hugmyndir eru óútfærðar og óvíst með árangur af þeim. Engar aðrar aðgerðir til að tryggja störf eru boðaðar í frumvarpinu. Af frumvarpinu að dæma hefur engin könnun farið fram á því hver geta vinnumarkaðsins sé til þess að mæta viðkomandi einstaklingum né heldur er kveðið á um aðgerðir eða fjárframlög í því skyni. Að mati ÖBÍ dugar ekki að vísa til landsáætlunar hvað þetta varðar enda felur hún aðeins í sér fyrirætlanir núverandi ríkisstjórnar sem óvíst er um árangur af og kunna að breytast eða falla niður.

ÖBÍ hefur áhyggjur af þeim hópi fatlaðs fólks, sem fer á hlutaörorku og annarra sem ekki hafa getu til fullrar virkni á vinnumarkaði. Þau eiga oft erfitt uppdráttar á vinnumarkaði, mörg þeirra hafa verið lengi utan vinnumarkaðar og búa við slæm lífskjör. ÖBÍ hvetur til að skoðað verði með heildstæðari hætti hvort unnt sé að kveða á um aukna þjónustu VMST við þennan hóp til þess að tryggja frekari virkni og bætta stöðu á vinnumarkaði, þó ekki fylgi framfærslustuðningur. Aðgerðaráætlun með tímabundnar aðgerðir þarf að liggja til grundvallar til þess að kerfisbreytingarnar virki, t.d. um fjölgun tækifæra á vinnumarkaði. Þá skortir algjörlega áherslu á viðeigandi aðlögun, en ljóst er að með aukinni áherslu á virkni þarf viðeigandi aðlögun að vera raunverulega fyrir hendi og hvernig hana verði hægt að útfæra.

ÖBÍ saknar þess að sjá ekki viðeigandi stuðningsaðgerðir og leiðbeiningar til þeirra örorkulífeyristaka sem vilja starfa sjálfstætt. Fyrir hóp fatlaðs fólks gæti þetta hentað betur en að vera launþegi og/eða verið eina leiðin til atvinnuþátttöku.

Lagt er til að stofnaður verði Vinnuaðlögunarsjóður sem atvinnurekendur (bæði á opinberum og almennum markaði) geta sótt styrki til s.s. til að aðlaga húsnæði og vinnuaðstöðu fyrir fatlað fólk. Atvinnurekendur hafa oft vilja og áhuga til að auka fjölbreytni meðal starfsfólks og ráða fatlað fólk til starfa en fara ekki áfram með ráðningu vegna kostnaðar við viðeigandi aðlögun s.s. vegna breytinga á húsnæði til að auka aðgengi og fjarlægja hindranir eða vegna nauðsynlegra tækjakaupa.

Um a-lið 23. gr. (ný 16. gr.) Virknistyrkur

Hér er um að ræða nokkuð rík skilyrði sem falla illa að aðstæðum margra þeirra sem fyrirséð er að metnir verða til hlutaörorku. Í fyrsta lagi má ætla að hópur sem hefur verið metinn til 75% örorku samkvæmt núverandi fyrirkomulagi og ekki verið á vinnumarkaði, jafnvel til lengri tíma, muni vera metinn til hlutaörorku. Hið nýja ákvæði tekur heldur ekki mið af þeim raunveruleika að fatlað fólk kann að eiga erfitt með að fá aðgang að störfum, þrátt fyrir að hafa menntun, reynslu og hæfileika til þess að gegna viðkomandi starfi, m.a. vegna þess að viðeigandi aðlögun hefur ekki verið tryggð á vinnustað eða vegna fordóma. Að auki getur verið erfitt að snúa aftur á vinnumarkað ekki hvað síst fyrir fólk sem hefur hrökklast af honum vegna getuleysis vinnumarkaðar til þess að mæta viðkomandi einstaklingi. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að leggja áherslu á að aðstoða viðkomandi einstakling í stað þess að ýta undir streitu og vanlíðan með ströngum kröfum. Samspil þessara aðstæðna og virknikröfu ákvæðisins má ekki leiða til þess að fatlað fólk sé tilneytt til að taka starfi sem er ekki við þeirra hæfi ella fyrirgeri það rétti sínum til virknistyrks og þar með fullrar framfærslu eins og löggjafinn hefur ákvarðað hana.

Í öðru lagi má nefna svokallaða kastasjúkdóma, þar sem einstaklingur kann að vera afar veikur á tímabilum og jafnvel án þess að auðvelt sé að sýna fram á það. Orðalag ákvæðisins er ekki til þess fallið að mæta aðstæðum þessa hóps.

Í þriðja lagi draga skilyrðin úr sjálfsákvörðunarrétti fatlaðs fólks, þar sem ekki er gefið svigrúm til þess að taka tillit til hæfileika, menntunar og áhuga virknistyrkhafa skv. skilyrðum ákvæðisins. Eins og ákvæðið er orðað virðist það heldur gera ráð fyrir því að fólk verði að taka hverju starfi sem því er boðið, óháð framangreindum þáttum.

Í þessu samhengi er áréttað að í 27. gr. samningsins segir að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks til jafns við aðra, til vinnu, en í því felist réttur til að afla sér lífsviðurværis með vinnu að eigin vali. Það eru þannig grundvallarréttindi fatlaðs fólks að njóta frelsis til þess að velja vinnu sem að hæfir hæfileikum þess og áhuga.

ÖBÍ leggur til að skilyrði virknistyrks verði tekin til endurskoðunar með fötlunarmiðaða nálgun að markmiði. Nauðsynlegt er að skilyrðin séu hvetjandi en ekki refsandi, að svigrúm sé til staðar til þess að mæta þörfum ólíkra hópa og að sjálfsákvörðunarréttur einstaklinga sé virtur.

Um c-lið 23. gr. (16. gr. b) Virknistyrkur felldur niður

ÖBÍ gerir athugasemdir við ákvæði um niðurfellingu virknistyrks. Í ákvæðinu er þannig gert ráð fyrir refsikenndum úrræðum svo sem að fella styrkinn niður í þrjá mánuði hafi styrkurinn verið felldur niður áður og í enn lengri tíma sé hann felldur niður í þriðja sinn. Eigi atvinnuleitandi erfitt uppdráttar við atvinnuleit, mæti fordómum á vinnumarkaði eða bjóðist ekki starf við hans hæfi getur samspil reglnanna leitt til skertrar framfærslu. Reglurnar eru ósveigjanlegar og illa til þess fallnar að mæta fötluðu fólki og síst til þess fallnar að stuðla að farsælli endurkomu á vinnumarkað.

Regla um að atvinnuleitandi sem starfar á innlendum vinnumarkaði á sama tíma og hann fær greiddan virknistyrk sem ferst fyrir að upplýsa VMST um eða að atvinnuleit sé hætt, fái ekki greiddan virknistyrk fyrr en að sex mánuðum liðnum er afar íþyngjandi og ósveigjanleg. Getur slíkt stafað af mistökum, gleymni eða kunnáttuleysi. Þá er vert að áréttta það að um mjög fjölbreyttan hóp fólks er að ræða, með mismunandi skerðingar í mismunandi aðstæðum. Bent er á í þessu samhengi að þegar er til staðar endurkröfuréttur hafi einstaklingur fengið ofgreitt. Engin nauðsyn er á frekari refsikenndum úrræðum og er því lagt til að síðasta málsgrein þessarar greinar verði felld úr frumvarpinu.

Samkvæmt frumvarpinu fellur virknistyrkur niður þegar viðkomandi byrjar að fá atvinnutekjur óháð því hver upphæð atvinnutekna er. Um þetta segir m.a. í greinargerð frumvarpsins: “Þann tíma sem atvinnuleitandi telst vera í virkri atvinnuleit er gert ráð fyrir að hann eigi ekki rétt á launum eða öðrum greiðslum í tengslum við störf á vinnumarkaði. Hér er átt við laun fyrir hvers konar störf, þar á meðal nefndarstörf eða stjórnarsetu.” ÖBÍ telur að í þessu felist röng skilaboð og rangir hvatar sem eru andstöðu við yfirlýst markmið frumvarpsins. ÖBÍ furðar sig á að sérstaklega séu nefnd nefndarstörf og stjórnarseta og telur þvert á móti mikilvægt að hvetja til þátttöku fatlaðs fólks í slíkum störfum. Í tengslum við framangreint er í frumvarpinu til samanburðar vísað í lög um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006. ÖBÍ bendir hins á að í þeim lögum er kveðið á um að atvinnuleitendur geti verið í tilfallandi vinnu og hafi frítekjumark

ÖBÍ leggur til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu til að tryggja að virknistyrkur falli ekki niður við atvinnutekjur óháð upphæð slíkra tekna.

IV. Lokaorð

Líkt og fram kemur í frumvarpinu er meginmarkmið þess m.a. að bæta afkomu örorkulífeyristaka, sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa, auka stuðning við þá sem búa við langvarandi skerðingar og auka stuðning við þátttöku í endurhæfingu. Frumvarpinu er jafnframt ætlað að auðvelda þátttöku og endurkomu einstaklinga á vinnumarkað. Frumvarpið nær til stórs og fjölbreytts hóps sem allur á það sameiginlegt að þurfa að reiða sig á almannatryggingar. Það að veikjast, fatlast eða fæðast fatlaður er ekki skömm þess sem hana ber og er örorka eða endurhæfing hvorki valkvæð né eftirsóknarverð. Örorku- og endurhæfingarlífeyristakar eiga að hafa sömu tækifæri til að lifa mannsæmandi lífi til jafns við aðra. Síðustu misseri hafa skýrslur sem ýmist hafa verið framkvæmdar af stjórnvöldum eða hagsmunasamtökum leitt til þeirrar sameiginlegu niðurstöðu að fólk sem reiðir sig á greiðslur

almannatrygginga býr við fátæk og í sumum tilvikum sárafátækt. Líkt og aðrir hópar samfélagsins eru örorku- og endurhæfingarlífeyristakar einstaklingar, sambúðarfólk/hjón eða einstæðir foreldrar. Þar sem skilur á milli þessa hóps og annarra hópa samfélagsins er að hann lifir á greiðslum undir lágmarkslaunum. Ef eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er að bæta afkomu þessa hóps og auka við hann stuðning þarf að sýna það í verki og vilja og verður framkvæmdin að vera eftir því. Það er ekki nóg að varpa því fram að verði frumvarpið að lögum feli það í sér veigamestu breytingar sem á kerfinu hafa verði gerðar um árabíl. Orð fylgja ábyrgð og er tímabært að hópurinn sem á undir fái notið viðunandi líf skjara, sífellt batnandi lífsskilyrða og þar af leiðandi tækifæri til mannsæmandi lífs.

Verði frumvarpið að lögum verður framkvæmdin að endurspegla vilja löggjafans, fylgja verður vel eftir einföldun kerfisins og tryggja afkomuöryggi fatlaðs fólks. Framkvæmdin mun reyna á marga samspilandi þætti svo sem samstarfsgetu þjónustukerfa og vinnumarkaðarins, samspil tæknilegra lausna og persónuverndar og síðast en ekki síst að fjármagn sé nægjanlegt og nýtist best notendum kerfisins.

Gert er ráð fyrir því að kostnaðarauki ríkissjóðs vegna kerfisbreytinganna verði um 19 milljarðar kr. Í frumvarpinu kemur fram að kerfisbreytingar sem og áherslur á endurhæfingu muni vega upp á móti kostnaðaraukanum og samkvæmt því er gert ráð fyrir því að til langs tíma munu þessar breytingar leiða til sparnaðar fyrir ríkið. Í fyrstu vill ÖBÍ vara við því að markmið um sparnað komi niður á réttindum fatlaðs fólks. Enn fremur hvetur ÖBÍ til þess að sá fjárhagslegi ávinningur sem fæst af nýju kerfi, verði nýttur til að bæta og styrkja kjör fatlaðs fólks.

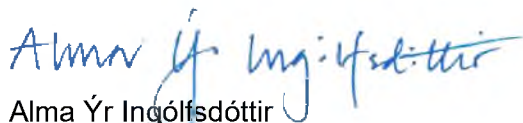
Til þess að innleiðing nýs kerfis nái markmiðum sínum er nauðsynlegt að mati ÖBÍ að endurskoðun ákveðinna þátta fari fram í góðu samstarfi við hagaðila.

Að mati ÖBÍ var umsagnartíminn of skammur miðað við hversu umfangsmiklar og afdrifaríkar breytingar um ræðir.

ÖBÍ ítrekar kröfu sína um að Alþingi bregðist við tillögum í umsögn þessari og viðaukum.

Að lokum er ÖBÍ reiðubúið að fylgja eftir umsögn sinni og óskar eftir að eiga áframhaldandi samtal við stjórnvöld og aðra hagaðila um frekari úrvinnslu frumvarpsins. Þá áskilja samtökin sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á seinni stigum.

Ekkert um okkur án okkar!



Alma Ýr Ingólfssdóttir
Formaður ÖBÍ réttindasamtaka



Bergþór Heimir Þórðarson
Varaformaður ÖBÍ réttindasamtaka



Gunnar Alexander Ólafsson
Hagfræðingur ÖBÍ réttindasamtaka



Sigríður Hanna Ingólfssdóttir
Félagsráðgjafi ÖBÍ réttindasamtaka



Sigurður Árnason
Lögfræðingur ÖBÍ réttindasamtaka



Þuríður Harpa Sigurðardóttir
Verkefnastjóri ÖBÍ réttindasamtaka

VI Viðaukar

Viðauki 1: Tölur: Samanburður á milli fjárhæða

Viðauki 2: Tillögur og ábendingar ÖBÍ með umsögn um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga.

Viðauki 3: Minnisblað frá Magna lögmenn, dags. 29.2.2024.

Viðauki 1

Tölflur. Samanburður á milli fjárhæða óskertra örorkugreiðslna í núverandi kerfi og tillagna að breytingum í frumvarpsdrögum um endurskoðun örorkulífeyriskerfsins.

Tafla 1 - Óskertar örorkulífeyrisgreiðslur, eftir aldri við fyrsta mat með heimilisuppbót.

Örorkugreiðslur 2024	Nýr örorkulífeyrir	Hluta-örorkulífeyrir	Virknistyrkur	Samtals með virknistyrk
18-24 ára við fyrsta mat				
462,980	467,000	372,000	95,000	467,000
<i>Mismunur</i>	4,020	-90,980		4,020
30 ára við fyrsta mat				
451,952	458,000	363,000	95,000	458,000
<i>Mismunur</i>	6,048	-88,952		6,048
35 ára við fyrsta mat				
445,650	450,500	355,500	95,000	450,500
<i>Mismunur</i>	4,850	-90,150		4,850
40 ára við fyrsta mat				
436,197	443,000	348,000	95,000	443,000
<i>Mismunur</i>	6,803	-88,197		6,803
45 ára við fyrsta mat				
436,197	437,000	342,000	95,000	437,000
<i>Mismunur</i>	803	-94,197		803
50 ára við fyrsta mat				
434,621	437,000	342,000	95,000	437,000
<i>Mismunur</i>	2,379	-92,621		2,379
55 ára við fyrsta mat				
433,834	437,000	342,000	95,000	437,000
<i>Mismunur</i>	3,166	-91,834		3,166
60 ára við fyrsta mat				
433,046	437,000	342,000	95,000	437,000
<i>Mismunur</i>	3,954	-91,046		3,954
65 ára við fyrsta mat				
432,258	437,000	342,000	95,000	437,000
<i>Mismunur</i>	4,742	-90,258		4,742

Tafla 2 - Óskertar örorkulífeyrisgreiðslur, eftir aldri við fyrsta mat án heimilisuppbótar.

Örorkugreiðslur 2024	Nýr örorkulífeyrir	Hluta- örorkulífeyrir	Virknistyrkur	Samtals með virknistyrk
18-24 ára við fyrsta mat				
376,728	410,000	315,000	95,000	410,000
<i>Mismunur</i>	33,272	-61,728		33,272
30 ára við fyrsta mat				
365,700	401,000	306,000	95,000	401,000
<i>Mismunur</i>	35,300	-59,700		35,300
35 ára við fyrsta mat				
359,398	393,500	298,500	95,000	393,500
<i>Mismunur</i>	34,102	-60,898		34,102
40 ára við fyrsta mat				
349,945	386,000	291,000	95,000	386,000
<i>Mismunur</i>	36,055	-58,945		36,055
45 ára við fyrsta mat				
349,945	380,000	285,000	95,000	380,000
<i>Mismunur</i>	30,055	-64,945		30,055
50 ára við fyrsta mat				
348,369	380,000	285,000	95,000	380,000
<i>Mismunur</i>	31,631	-63,369		31,631
55 ára við fyrsta mat				
347,582	380,000	285,000	95,000	380,000
<i>Mismunur</i>	32,418	-62,582		32,418
60 ára við fyrsta mat				
346,794	380,000	285,000	95,000	380,000
<i>Mismunur</i>	33,206	-61,794		33,206
65 ára við fyrsta mat				
346,006	380,000	285,000	95,000	380,000
<i>Mismunur</i>	33,994	-61,006		33,994

Tafla 3 – Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur eftir aldri **með** heimilisuppbót.

Endurhæfingarlífeyrir 2024	Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur
18-24 ára við fyrsta mat	
462,980	437,000
<i>Mismunur</i>	-25,980
30 ára við fyrsta mat	
451,952	437,000
<i>Mismunur</i>	-14,952
35 ára við fyrsta mat	
445,650	437,000
<i>Mismunur</i>	-8,650
40 ára við fyrsta mat	
436,197	437,000
<i>Mismunur</i>	803
45 ára við fyrsta mat	
436,197	437,000
<i>Mismunur</i>	803
50 ára við fyrsta mat	
434,621	437,000
<i>Mismunur</i>	2,379
55 ára við fyrsta mat	
433,834	437,000
<i>Mismunur</i>	3,166
60 ára við fyrsta mat	
433,046	437,000
<i>Mismunur</i>	3,954
65 ára við fyrsta mat	
432,258	437,000
<i>Mismunur</i>	4,742

Tafla 4 – Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur eftir aldri **án** heimilisuppbótar.

Endurhæfingarlífeyrir 2024	Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur
18-24 ára við fyrsta mat	
376,728	380,000
<i>Mismunur</i>	3,272
30 ára við fyrsta mat	
365,700	380,000
<i>Mismunur</i>	14,300
35 ára við fyrsta mat	
359,398	380,000
<i>Mismunur</i>	20,602
40 ára við fyrsta mat	
349,945	380,000
<i>Mismunur</i>	30,055
45 ára við fyrsta mat	
349,945	380,000
<i>Mismunur</i>	30,055
50 ára við fyrsta mat	
348,369	380,000
<i>Mismunur</i>	31,631
55 ára við fyrsta mat	
347,582	380,000
<i>Mismunur</i>	32,418
60 ára við fyrsta mat	
346,794	380,000
<i>Mismunur</i>	33,206
65 ára við fyrsta mat	
346,006	380,000
<i>Mismunur</i>	33,994

Lagt er til að í stað aldursviðbótar komi lífeyrissjóðsviðbót, a.m.k. að sömu upphæð og aldursviðbót. Lífeyrisviðbót skerðist sérstaklega vegna lífeyrissjóðstekna í stað þess að ákvarða hana út frá aldri við fyrsta mat.

Lagt er til að réttur til aldursviðbótar haldist óbreyttur þegar réttur til örorkulífeyris fellur niður og taka ellilífeyris hefst.

- Greiðsluflokkurinn heimilisuppbót

Lagt er til að fjárhæð heimilisuppbótar verði hækkuð og verði sú sama og greidd er með ellilífeyri eða 933.444 kr. á ári.

Lagt er til að foreldrar sem eiga rétt á heimilisuppbót haldi þeim rétti þrátt fyrir að börn þeirra á aldrinum 18 til 26 ára búi heima, óháð tekjum og stöðu ungmennanna, t.d. náms eða atvinnuþátttöku.

Lagt er til að skilyrði til réttar á greiðslu heimilisuppbótar verði útvíkkuð. Þannig mætti tryggja að einstaklingur sem sannanlega er einn með heimilisrekstur eigi rétt á heimilisuppbót þrátt fyrir að búa t.d. í fristundahúsnæði, hjólhýsi eða óleyfishúsnæði eða er í yfirstandandi samvistarslitum. Sjá nánar dóm Hæstaréttar nr. 30/2023.

Samþætt sérfræðimat og virknistyrkur.

Lagt er til að heimild TR til að víkja frá skilyrði um að samþætt sérfræðimat liggja fyrir við ákvörðun um örorkumat verði útvíkkuð.

Lagt er til að virknistyrkur verði áfram greiddur á tímabilinu frá lok atvinnuleitar (24 mánuðir) og þar til nýtt samþætt sérfræðimat liggur fyrir.

Lagt er til að einstaklingum með hlutaörorkumat verði gefinn rýmri réttur til að óska eftir endurmati ef í ljós kemur að atvinnugeta versnar og er ekki í samræmi við niðurstöðu samþætts sérfræðimats. Réttur til að óska eftir endurmati verði ekki skilyrtur við lok atvinnuleitar (eða 24 mánaða tímabil).

Lagt er til að einstaklingur sem metinn er með 25% eða minni starfsgetu geti óskað eftir því að fara á hlutaörorkulífeyri ef hann fær starf við hæfi. Sömuleiðis geti hann óskað eftir því að fara aftur á örorkulífeyri ef þátttaka á vinnumarkaði gengur ekki upp.

Lagt er til að skilyrði virknistyrks verði tekin til endurskoðunar með fötlunarmiðaða nálgun að markmiði. Nauðsynlegt er að skilyrðin séu hvetjandi en ekki refsandi, að svigrúm sé til staðar til þess að mæta þörfum ólíkra hópa og að sjálfsákvörðunarréttur einstaklinga sé virtur.

MINNISBLAÐ

Frá: MAGNA lögmonnum

Til: ÖBÍ réttindasamtaka

Dags: 29. febrúar 2024

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga

I. Afmörkun

Hinn 15. febrúar sl. voru birt til samráðs drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga. Óskað hefur verið eftir minnisblaði MAGNA lögmonna um frumvarpsdrögin og þeim lagalegu álitaeftum sem séu fyrir hendi í tengslum við þau.

Í II. kafla verður farið yfir þær mannréttindaskuldbindingar sem koma til skoðunar í tengslum við frumvarpsdrögin og helstu álitaefti sem vakna í tengslum við þær kerfisbreytingar sem lagðar eru til. Í III. kafla er svo athugasemdir við einstaka ákvæði, eftir því sem tilefni var til.

II. Almennar ábendingar við frumvarpsdrögin

1. Almennt um kerfisbreytingar og mannréttindaskuldbindingar

Með frumvarpi um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga eru lagðar til umfangsmiklar breytingar á grunnþáttum almannatryggingakerfisins, m.a. greiðsluflokkum og því mati sem er lagt til grundvallar réttinda í kerfinu.

Við umfangsmiklar kerfisbreytingar er brýnt að ítarleg og ígrundað mat fari fram á samræmi slíkra kerfisbreytinga við gildandi mannréttindaskuldbindingar samkvæmt stjórnarskránni og þeim mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að, þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Fari slík úttekt ekki fram er hættu á því að réttindi skerðist eða að afturhvarf verði í réttindum, enda þótt vilji hafi ekki staðið til slíkrar réttindaskerðingar.

Af framangreindum mannréttindasamningum má leiða tilteknar kröfur til gæða lagasetningar sem fela m.a. í sér að meta verður áhrif lagasetningarinnar á mannréttindi. Séu réttindi einstaklinga í hættu á að vera skert, þarf að veða þá gagnstæðu hagsmuni sem eru fyrir hendi og meta meðalhóf ráðstöfunarinnar, sbr. t.a.m. dómur yfirdeildar mannréttindadómstóls Evrópu í máli L.B. gegn Ungverjalandi, nr. 36345/16.

Í framhaldinu verður fjallað um þær helstu mannréttindaskuldbindingar og reglur sem gæta verður að við fyrirhugaða kerfisbreytingu, og sem koma til skoðunar vegna hennar.

Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Af greinargerð með frumvarpinu fæst ekki séð að þessum sjónarmiðum hafi verið gefið mikið vægi, en brýnt er að frekari greining fari fram áður en að frumvarpsdrögin eru lögð fram á Alþingi.

Félagsleg aðstoð og jafnræði

Almannatryggingakerfið, þ.m.t. sú framfærsluaðstoð sem veitt er þeim sá á henni þurfa að halda er byggð á 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem fram kemur að öllum þeim sem þess þurfa, skuli tryggður réttur, í lögum, til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysi, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í ákvæðinu felst skylda löggjafans til þess að kveða á um tiltekin lágmarksréttindi til framfærslu og félagslegrar aðstoðar í lögum.

Samkvæmt framansögðu felst í ákvæðinu lagaáskilnaður sem felur í sér að óheimilt er að fela framkvæmdarvaldinu ákvörðunarvald um hvernig umræddum félagslegum réttindum er háttað, en um þetta hefur m.a. verið fjallað í dómum Hæstaréttar í málum nr. 125/2000 og 52/2021.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar kemur þá fram að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er einnig að finna jafnræðisreglu sem gildir á gildissviði sáttmálans en ákvæðin verða skýrð til samræmis.

Ákvæðin koma ekki aðeins til skoðunar þegar einstaklingi er bersýnilega mismunað að lögum heldur virka þau einnig sem einskona stækkunargler á réttindi. Í því felst að þegar gerðar eru réttarbætur að lögum, en þær ná ekki til allra þeirra sem eru í sambærilegri stöðu, kann að felast í því brot gegn jafnræðisreglu. Í ákvæðunum felst einnig að ef ívilnandi lagaákvæði nær ekki til viðkvæmra hópa sem sögulega hafa orðið undir í samfélaginu, svo sem til fatlaðs fólks, þar sem það tekur ekki mið af sérstökum aðstæðum þess, kann enn fremur að felast í því mismunun, sbr. dóm mannréttindadómstóls Evrópu í máli Guberina gegn Króatíu nr. 23682/13.

Af samspili jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 76. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að útfærsla löggjafans á félagslegri aðstoð verður að vera eftir fyrir fram gefnu skipulagi sem ákveðið er á málefnalegan hátt og að gættu jafnræði.

Eignaréttur

Í dómaframkvæmd mannréttindadómstóls Evrópu hefur verið lagt til grundvallar að þegar aðildarríki hefur komið á fót almannatryggingakerfi, óháð því hvort það er fjármagnað af einstaklingnum sjálfum eða fyrir skattfé, njóti greiðslur þess eignaréttarverndar 1. mgr. 1. viðauka við mannréttindasáttmálans. Slíkt kerfi verður þá jafnframt að uppfylla skilyrði 14. gr. mannréttindasáttmálans um bann við mismunun.

Í dómi mannréttindadómstóls Evrópu í máli Béláné Nagy gegn Ungverjalandi, nr. 53080/13, voru aðstæður með þeim hætti að lagaskilyrðum fyrir ávinnslu örorkulífeyris hafði verið breytt. Eftir þessar breytingar féllu örorkulífeyrisgreiðslur til kæranda niður

þar sem hún fullnægði ekki lengur ávinnsluskilyrði þeirra. Mannréttindadómstóllinn taldi að í þessu hefði falist skerðing á eignarréttindum kæranda. Litið var til þess að þegar lagabreytingin kom til hafði hún fullnægt öllum lagaskilyrðum og þegið örorkulífeyrisgreiðslur í tíu ár. Jafnframt var litið til þess að þær breytingar sem höfðu verið gerðar voru ekki taldar fyrirsjáanlegar á ávinnslutíma lífeyrisins. Með vísan til þessa var kvartandi talin njóta lögmætra væntinga um örorkulífeyrinn, sem nyti verndar eignarréttarákvæðis 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstóllinn taldi enn fremur að meðalhófs hefði ekki verið gætt gagnvart kæranda og var einkum horft til þess að vegna kerfisbreytinganna höfðu greiðslur til hennar fallið niður auk þess sem að hún tilheyrði viðkvæmum hópi fatlaðs fólks og átti erfitt með að fá atvinnu. Jafnframt var horft til aðgerða ríkisins eftir að eldri lögum var breytt og þangað til hinar nýju kerfisbreytingar tóku gildi sem voru jafnframt taldar til þess fallnar að vekja réttmætar væntingar kæranda. Þrátt fyrir að stefnt hefði verið að lögmætu markmiði, m.a. einföldun kerfisins og opinberum sparnaði, var þannig talið að lögð hefði verið of þung byrði á kæranda.

Sama niðurstaða fékkst í öðru máli um sömu kerfisbreytingar í dómi mannréttindadómstóls Evrópu í máli Baczúr gegn Ungverjalandi, nr. 8263/15, en þar höfðu greiðslur til kæranda ekki fallið niður, heldur verið skertar um 2/3 þannig þær námu aðeins um 60% af framfærsluviðmiði ríkisins.

Sambærileg sjónarmið komu þá til skoðunar í tengslum við 72. gr. stjórnarskrárinnar í dómi Hæstaréttar í máli 501/2016. Atvik máls voru með þeim hætti að atvinnuleysisbótatímabil hafði verið stytta með breytingarlögum úr 36 mánuði í 30 mánuði. Fallist var á að ekki hefði verið gætt meðalhófs gagnvart þeim sem þegar höfðu hafið töku atvinnuleysisbóta þegar til lagasetningarinnar kom og sem misstu bótarétt sinn strax eða fljótlega í kjölfar gildistöku laganna. Var því viðurkennt að þær skerðingar bótaréttar sem fólust í lagasetningunni hefðu verið óheimilaðar.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Ísland undirritaði samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hinn 30. mars 2007. Hann var svo fullgiltur hinn 23. september 2016. Enda þótt að samningurinn hafi ekki verið leiddur í lög er hann bindandi fyrir íslensk stjórnvöld auk þess sem að skýra verður íslensk lög til samræmis við hann.

Markmið samningsins er að stuðla að því að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi, og að auka virðingu fyrir meðfæddri göfgi þess, sbr. 1. gr. samningsins.

Til samræmis við þetta kemur fram í 1. mgr. 4. gr. samningsins að aðildarríkin skuldbindi sig til þess að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og mannfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar. Þannig skal samkvæmt a.- lið ákvæðisins samþykka öll videigandi lagaákvæði og ráðstafanir á sviði stjórnsýslu og aðrar ráðstafanir til þess að þau réttindi sem eru viðurkennd með samningnum nái fram að ganga. Samkvæmt b.- lið sama ákvæðis skal

gera allar viðeigandi ráðstafanir, þ.m.t. á sviði löggjafar, til þess að tryggja afnám mismununar gegn fötluðu fólki.

Í 1. mgr. 5. gr. samningsins kemur svo fram að allar manneskjur skuli vera jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafni vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurra mismununar. Í 2. mgr. kemur fram að aðildarríkin skulu banna hvers konar mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og árangursríka réttarvernd gegn mismunun. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins skulu aðildarríkin, í því skyni að efla jafnrétti og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.

Í 1. mgr. 28. gr. samningsins kemur þá fram að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks og fjölskyldna þeirra til viðunandi lífskjara, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis, og til sífellt batnandi lífsskilyrða og skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja og stuðla að því að þessi réttur verði að veruleika án mismununar á grundvelli fötlunar.

Bann samningsins við mismunun og ákvæði 28. gr. hans um viðunandi lífsskilyrði og félagslega vernd verður þá að lesa saman. Í almennum athugasemdum nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindum fatlaðs fólks nr. 6, um jafnrétti og bann við mismunun, er m.a. fjallað um samband ákvæðanna. Tekið er fram að fátækt sé leiði bæði til og sé afleiðing af margþættri mismunun. Jafnframt kemur fram að vanræki aðildarríkin til að tryggja réttindi fatlaðs fólks til viðunandi lífsskilyrða, gangi þau gegn samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í 27. gr. samningsins er svo fjallað um vinnu og starf. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram sú meginregla að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks, til jafns við aðra til vinnu, en í því felist réttur til að fá tækifæri á að afla sér lífsviðurværis með vinnu að eigin vali eða samþykki á vinnumarkaði og í vinnuumhverfi sem fötluðu fólki stendur opið, er án aðgreiningar og því er aðgengilegt.

2. Um samþætt sérfræðimat

Ein helsta breytingin sem lögð er til í frumvarpsdrögum er sú að tekið verði upp svokallað samþætt sérfræðimat í stað örorkumats. Matið er skilgreint með þeim hætti, í 1. gr. frumvarpsdraganna, að um sé að ræða staðlað mat á getu einstaklinga til virkni á vinnumarkaði sem byggir á alþjóðlegu flokkunarkerfi um færni, fötlun og heilsu.

Nánar er kveðið á um matið í ákvæði 3. gr. c þar sem kveðið er á um nýja 26. gr. laga nr. 100/2007. Fram kemur að Tryggingarstofnun beri ábyrgð á gerð samþætts sérfræðimats sem sé forsenda fyrir greiðslum örorkulífeyris og hlutaörorkulífeyris. Í niðurstöðu matsins skuli koma fram hver geta viðkomandi einstaklings til virkni á vinnumarkaði er. Samþætt sérfræðimat skuli unnið samkvæmt sérstöku matstæki sem kveðið sé nánar á um í reglugerð.

Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að við framkvæmd samþætts sérfræðimats skuli Tryggingarstofnun byggja á fyrirliggjandi gögnum um færni umsækjanda til

atvinnuþátttöku og árangur endurhæfingar eftir því sem við á. Þá skuli stofnunin afla annarra nauðsynlegra gagna og upplýsinga eftir því sem við eigi.

Lögin útfæra ekki nánar efnisþætti hins samþætta sérfræðimats. Þannig er ekki skilgreint sérstaklega hvað geta til virkni á vinnumarkaði sé eða hvaða sjónarmið skuli leggja til grundvallar þegar hún er metin. Ekki er tekið fram hvað felist í sérstöku matstæki sem ráðherra skuli kveða á um í reglugerð, eða honum veittar leiðbeiningar hvað varðar heimildir sínar þar að lútandi. Ekki kemur heldur fram hvernig aðkoma hlutaðeigandi einstaklings verði tryggð.

Fyrir liggur að hið samþætta sérfræðimat hefur ekki enn verið útfært. Vísan í frumvarpsdrögum til alþjóðlegrar framkvæmdar eða staðla geta ekki talist fullnægjandi að þessu leyti enda er ljóst að erlend framkvæmd verður ekki tekin beint upp í íslenskan rétt.

Forsenda þess að það sé unnt að taka afstöðu til samþætts sérfræðimats er að það liggi fyrir hvaða þættir verða metnir samkvæmt því, hvaða sjónarmið verða lögð til grundvallar við matið, hver framkvæmir matið og hver málsmeðferðin verður. Meðan sú útfærsla liggur ekki fyrir er samráð um hið samþætta sérfræðimat ótímabært enda getur það ekki náð tilgangi sínum.

Áréttað er einnig í þessu samhengi að gert er ráð fyrir að hið samþætta sérfræðimat verði sá grundvöllur sem að réttur einstaklinga til framfærsluaðstoðar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal ákvarðaður samkvæmt.

Enn brýnna er því að útfærsla matsins liggi fyrir verði frumvarpsdrögin lögð fyrir Alþingi og að kveðið verði með skýrari hætti á um hana í lögum sjálfum. Öðrum kosti er ráðherra í reynd falið að ákveða hvernig réttindi einstaklinga samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verða ákvörðuð þvert á lagaáskilnaðarreglu ákvæðisins. Hér búa einnig að baki sjónarmið um réttarvissu borgarans en samkvæmt frumvarpsdrögum er fullkomin óvissa um hvernig réttindi einstaklinga verða metin og ákvörðuð.

Við útfærslu hins samþætta sérfræðimats verður einnig að huga betur að því að tryggja framangreindar mannréttindaskuldbindingar, einkum að öll þau sem raunverulega þurfa á aðstoð að halda muni njóta réttar til hennar og að réttmætar væntingar og eignarréttindi einstaklinga sem hafa hlotið örorkumat samkvæmt nágildandi kerfi verði ekki skert. Jafnframt að jafnræðis verði gætt m.a. með því að taka tillit til hinna ólíku hópa sem að þurfa á aðstoð að halda.

3. Um nýja greiðsluflokka

Í frumvarpsdrögum er einnig ráðgert að örorkulífeyri og tekjutrygging samkvæmt lögum nr. 100/2007 og sérstök framfærsluuppbot verði sameinuð í einn greiðsluflokk örorkugreiðslna og hinir eldri flokkar afnumdir. Réttindi til greiðslna í þessum flokki njóti þau sem metin eru með 0-25% getu til virkni á vinnumarkaði.

Þá er gert ráð fyrir að í stað örorkustyrks komi hlutaörorka, en til hennar hafi þau sem metið er að hafi 25-50% getu til virkni á vinnumarkaði rétt.

Loks er gert ráð fyrir að í stað endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum nr. 99/2007 komi nýr greiðsluflokkur undir formerkjunum sjúkra- og endurhæfingargreiðslur.

Af frumvarpi til laganna að dæma fæst ekki séð að nein úttekt hafi verið gerð á því hvernig þau sem að njóta réttinda í núverandi kerfi muni falla innan hins nýja kerfis. Þannig er alls ekki ljóst að 0-25% geta til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati muni vera samsvarandi við 75% læknisfræðilega örorku eða að sá hópur sem metin sé til 50-75% læknisfræðilegrar örorku hafi 25-50% getu til virkni á vinnumarkaði. Væri sú raunin væri enda engin þörf fyrir kerfisbreytinguna.

Án þess að samþætt sérfræðimat hafi verið sérstaklega útfært og farið í framangreinda greiningu er algjörlega óljóst hver áhrif frumvarpsdraganna verða fyrir öryrkja, hvort um réttarbót sé að ræða eða hvort réttindi einstaklinga verði skert. Það er einnig af þessum sökum sem samráð mun ekki ná að þjóna tilgangi sínum fyllilega fyrr en frekari greining hefur farið fram. Að þessu leyti er frumvarpið ekki tilbúið til samráðs og þinglegrar meðferðar.

Leiði hinir nýju flokkar og hið nýja mat til þess að einhverjir þeir sem að áður voru metnir til 75% örorku verði nú metnir til hlutaörorku felst í því réttindaskerðing, enda fá þeir þá aðeins 75% af fjárhæð örorkulífeyris. Um getur verið að ræða fólk sem hefur ekki verið á vinnumarkaði í mörg ár, jafnvel áratugi og hefur notið örorkugreiðslna. Þetta fólk nýtur réttmætra væntinga til þess að njóta áfram fullra örorkulífeyrisgreiðslna, enda hafi heilsufar þeirra ekki breyst. Í frumvarpsdrögunum er ekki tekið mið af framangreindu eða færð fram aðlögunarúrræði.

Líkt og nánar verður fjallað um er jafnframt ráðgert að afnema greiðsluflokkinn sérstaka framfærsluuppbot. Upp frá dómi Hæstaréttar í máli nr. 52/2021 hafa þeir örorkulífeyrisþegar sem hafa skert búsetuhlutfall og hafa ekki áunnið sér full réttindi í almannatryggingakerfinu fengið óskerta framfærsluuppbot. Með afnámi hennar er framfærsla þessa hóps ekki lengur tryggð. Þau aðlögunarúrræði sem finna má í frumvarpsdrögunum eru skammvinn og gagnast aðeins afmörkuðum hóp, líkt og nánar er fjallað um í athugasemdum við ákvæðin hér á eftir.

Í kjölfar dóms Hæstaréttar og ekki hvað síst í kjölfar setningar laga nr. 18/2023 þar sem þetta fyrirkomulag var fest nánar í sessi, hefur þessi hópur notið lögmætra væntinga um að njóta sérstakrar framfærsluuppbotar, enda séu tekjur þeirra svo lágar að þau geti framfleytt sér.

Tekið skal fram að breyting sem stuðlar að skerðingu lífsskilyrða er almennt ósamrýmanleg ákvæði 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem fjallað var um að framan. Í þessu sambandi er bent á að í viðmiðum mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna um ákvæði 28. gr. samningsins um viðunandi lífskjör og félagslega vernd (The Human Rights Indicators on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 28: Illustrative indicators on adequate standard of living and social protection) kemur fram að félagsleg kerfi skulu vera aðgengileg öllum sem þurfa vernd án mismununar og skulu taka sérstakt mið af aðstæðum minnihlutahópa, þ.m.t. fatlaðra innflytjenda.

Í kjölfar fyrirhugaðs brottfalls sérstöku framfærsluuppbotarinnar er hins vegar ekkert kerfi sem grípur fólk sem ekki á full réttindi í almannatryggingakerfinu og er þeim þannig ekki tryggð full framfærsla. Er þetta þrátt fyrir að það sé jafnframt sá hópur fatlaðs fólks sem stendur hvað höllustum fæti á vinnumarkaði m.a. vegna fjölbættrar mismununar. Það samrýmist illa framangreindum mannréttindaskuldbindingum að afnema sérstöku framfærsluuppbotina án þess að kveðið sé á um úrræði sem koma í staðinn fyrir þann hóp sem á þarf að halda. Með slíkum breytingum kann að vera stuðlað að fátækt og jaðarsetningu viðkvæms hóps fatlaðs fólks í stað þess að draga úr henni.

Loks er bent á það að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á greiðsluflokkum til handa fötludu fólki sem þarf á sérstökum stuðningi að halda. Hér er annars vegar um að ræða lækkun aldursuppbotarinnar en hins vegar lækkun heimilissuppbotarinnar. Sömu sjónarmið koma til skoðunar í þessu samhengi, en viðkomandi greiðsluþegar njóta jafnframt réttmætra væntinga til þess að lögin muni áfram koma til móts við sérstakar aðstæður þeirra í sama mæli og áður. Með lækkun greiðslna verður þá ójöfnuður aukinn, enda um að ræða sértækar aðgerðir til að mæta tilteknum hópum lífeyrisþega sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda. Þar sem þarfir þeirra og aðstæður hafa ekki breyst þyrfti að rökstyðja sérstaklega í frumvarpinu ef til stendur að draga úr réttindinum þessa hóps.

Loks verður að taka verður fram að skilyrði greiðslna úr öllum greiðsluflokkunum er að einstaklingurinn glími við heilsubrest. Heilsubrestur er ekki hugtak sem hefur verið skilgreint í íslenskum lögum. Almenn má ætla að hugtakið vísi til sjúkdóms eða annarskonar brests á heilsu einstaklings. Hugtakið nær hins vegar illa til allra þeirra ólíku hópa sem kunna að verða metnir til örorku. Til dæmis er almennt ekki litið svo á að fólk með ýmsar taugaproskaraskanir glími við heilsubrest. Að þessu leyti er orðanotkun nógildandi laga sem vísar til læknisfræðilega viðurkennds sjúkdóms eða fötlunar nákvæmari, auk þess sem hún hefur lögákveðna þýðingu. Ekki þykir tilefni til þess að víkja frá því orðalagi. Í öllu falli er nauðsynlegt að breyta þessu orðalagi, þannig að það nái utan um þann fjölbreytta hóp öryrkja sem þarf á aðstoð að halda.

4. Um virknistyrk

Með nýju fyrirkomulagi hlutaörorku og virknistyrkja er samkvæmt frumvarpinu miðað að því að stuðla að aukinni virkni öryrkja á vinnumarkaði. Munu líkt og fram er komið þeir einstaklingar sem metnir eru með 25-50% getu til virkni á vinnumarkaði, samkvæmt frumvarpsdrögum, fá greidda hlutaörorku, sem nemur 75% af fjárhæð örorku.

Séu þeir í virkri atvinnuleit ráðgera frumvarpsdrögin að þeir geti til viðbótar fengið greiddan virknistyrk sem nemur 25% af örorku og þannig fengið fullar greiðslur. Fyrir þessu eru sett ströng skilyrði, svo sem um að viðkomandi verði að sýna fram á virka atvinnuleit, megi ekki hafna atvinnutilboðum eða viðtölum o.fl.

Velta má upp hvort skilyrðum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar um lágmarksframfærslu sé fullnægt eftir þessar róttæku breytingar á kerfinu og þeim auknu skilyrðum sem sett eru fyrir félagslegri aðstoð. Á þetta sér í lagi við í þeim tilvikum sem að viðkomandi einstaklingur hefur áður verið metinn til 75% örorku.

Að framangreindu frágengnu má einnig velta upp hvort þessi skilyrði samrýmist raunverulegum aðstæðum í samfélaginu og á vinnumarkaði. Þótt aukin virkni sé jákvætt markmið er hvorki raunhæft fyrir einstaklinga né samfélagið að gera kerfisbreytingar þegar fullnægjandi grunnur að þeim hefur ekki verið lagður í samfélaginu og á vinnumarkaði. Af frumvarpsdrögunum að dæma hefur engin könnun farið fram á því hver geta vinnumarkaðsins sé til þess að mæta viðkomandi einstaklingum né heldur er þar kveðið á um aðgerðir eða fjárframlög til þess að tryggja það.

Við þær aðstæður er í reynd verið að velta ábyrgð á og áhættu af slíkum róttækum samfélagsbreytingum yfir á fatlað fólk. Eðlilegra væri og í betra samræmi við réttindi fatlaðs fólks að gripið væri fyrst til aðgerða til þess að tryggja betra aðgengi fatlaðs fólks að vinnumarkaði áður en það getur komið til skoðunar að full framfærsluaðstoð til einstaklinga geti verið skilyrt við þátttöku þeirra í atvinnuleit eða á vinnumarkaði.

Það athugast þá að við breytingu gildissviði laga nr. 100/2007 hafa ekki verið nefndir virknistyrkir sem greiddir eru til hlutaörorkuþega og hafa þeir ekki verið taldir til almannatrygginga. Í athugasemdum um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar kemur nánar fram að ekki sé gert ráð fyrir að virknistyrkur muni falla undir reglugerð (EB) 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa. Nauðsynlegt er að taka til skoðunar hvort þessi aðgreining muni leiða til þess að bætur almannatrygginga frá öðrum samningsríkjum EES-samningsins muni koma til frádráttar virknistyrknum, þannig að hann þjóni ekki tilgangi sínum í tilfelli viðkomandi greiðsluþega. Í slíkum tilvikum má leiða líkur að því að hlutaörorkulífeyri greiðist í samræmi við búsetu á Íslandi og að viðkomandi njóti þá ekki fulls réttar.

Í þessu sambandi mun afnám hinnar sérstöku framfærsluuppbótar einnig hafa þýðingu enda verður afkoma þeirra sem koma nýir inn í kerfið og hafa ekki áunnið sér full réttindi hér á landi ekki lengur tryggð með uppbótinni. Þessi hópur stendur þannig einstaklega höllum fæti og er mikilvægt að styrkur sem á að vera til ívilnunar skili sér til þess hóps með sama hætti og til annarra.

III. Ábendingar um einstök ákvæði frumvarpsins

Um a.- lið 3. gr.

Með a.- lið 3. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 24. gr. laga nr. 100/2007 um skilyrði örorkulífeyris. Með breytingunum er tilvísun í örorkumat breytt í samþætt sérfræðimat. Í 1. mgr. er lagt til að réttur til örorkulífeyris sé bundin því skilyrði að niðurstaða samþætts sérfræðimats á getu umsækjanda til virkni á vinnumarkaði sé metin til langframa 25% eða minni, í stað skilyrðis um 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilegra viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar. Er þannig gert ráð fyrir að örorkulífeyrir verði einungis greiddur þeim einstaklingum sem hafa verið metnir til langframa með enga eða mjög takmarkaða getu til virkni á vinnumarkaði vegna alvarlegs eða langvarandi heilsubreysts, eftir atvikum að lokinni endurhæfingu, og því litlar líkur taldar vera á getu til atvinnuþátttöku hlutaðeigandi.

Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er kveðið á um önnur skilyrði örorkulífeyris, en ekki er um að ræða breytingu frá gildandi rétti að öðru leyti en að nú er vísað til samþætts sérfræðimats.

Í 4. mgr. kemur fram að full réttindi ávinnist nemi tryggingatímabil a.m.k. 40 almanaksárum frá 16 ára aldri til ellilífeyrisaldurs. Í 5. mgr. kemur svo fram að sé ekki um full réttindi að ræða reiknist örorkulífeyrir í hlutfalli við áunnin tryggingartímabil umsækjanda frá 16 ár aldri fram til þess tíma að niðurstaða samþætts sérfræðimats liggur fyrir. Við tryggingartímabilið skal samkvæmt ákvæðinu bæta tímabilinu sem reiknast frá þeim tíma sem samþætt sérfræðimat liggur fyrir og fram til ellilífeyrisaldurs.

Í ákvæðinu er hins vegar að finna tiltekinn fyrirvara um efni 4. mgr. 56. gr. laganna. ÖBÍ hefur áður tjáð efasemdir um að umræddur fyrirvari standist ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, enda virðist hann fela í sér að unnt sé að breyta fyrirkomulagi framtíðartímabila með milliríkjasamningum. Ítrekuð eru þau sjónarmið sem fram komu í athugasemdum við breytingarlög nr. 18/2023 um að það standist vart lagaáskilnað 76. gr. stjórnarskrárinnar að unnt sé að semja um lakari rétt í milliríkjasamning en samkvæmt lögum. Jafnframt er bent á að þetta fyrirkomulag skapar talsverða réttaróvissu fyrir réttshafa samkvæmt ákvæðinu og er ekki í samræmi við þær kröfur um skýrleika ákvæða sem skerða réttindi einstaklings samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar, og sem leiða af síðastnefndu ákvæði.

Um b.- lið 3. gr.

Í b.-lið 3. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 25. gr. laga nr. 100/2007. Með ákvæðinu er lagt til að í stað örorkustyrks verði kveðið á um svokallaðan hlutaörorkulífeyri. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins eiga þau rétt til hlutaörorkulífeyris þar sem geta til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati hefur verið metin 26-50% vegna langvarandi eða alvarlegs heilsubreysts.

Í 2. mgr. ákvæðisins er svo fjallað um önnur skilyrði hlutaörorku en þau eru að breyttu breytanda hin sömu og vegna örorku. Enn fremur hafa 3-4. mgr. að geyma sömu reglur og er varðar örorku um ávinnslu réttinda og framreikning til ellilífeyrisaldurs og eru þau sjónarmið sem fram hafa komið um þær reglur áréttuð.

Í 6. mgr. er kveðið á um að fullur hlutaörorkulífeyrir skuli vera 3.420.000,- kr. á ári sem nemur 75% af örorkulífeyri. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er um að ræða hækkun frá þeim greiðslum sem greiddust örorkustyrkhöfum. Aftur á móti, líkt og vikið hefur verið að, liggur ekki fyrir hvort að samsetning þess hóps sem metin er til hlutaörorku sé hin sama og þeirra sem nutu örorkustyrks. Ljóst er þannig að í sumum tilfellum kann framangreind breyting að leiða til réttindaskerðingar en ítrekað er mikilvægi þess að tryggja að sú verði ekki raunin.

Í 8. mgr. er kveðið á um að hafi hlutaörorkulífeyrisþegi ekki fengið starf við hæfi með aðstoð Vinnumálastofnunar að lokinni 24 mánaða atvinnuleit frá þeim tíma sem greiðslur hlutaörorkulífeyris hófust, geti hann óskað eftir því að fara í samþætt sérfræðimat að nýju.

Mikilvægt er að tryggja leiðbeiningarskyldu er varðar framangreint, sér í lagi vegna þess að hér er um að ræða nýtt kerfi. Væri þannig réttast að þegar tvö ár eru liðin án þess að atvinnuleit hafi borið árangur, upplýsti Tryggingarstofnun greiðsluþega um rétt hans til nýs samþætts sérfræðimats. Stuðlar þetta bæði að því að fólk falli ekki á milli flokka og að samþætt sérfræðimat endurspegli raunverulega stöðu einstaklingsins á hverjum tíma.

Jafnframt er mikilvægt að tryggja viðkomandi einstaklingum fullar greiðslur á því tímabili sem liður á milli þess að atvinnuleit lýkur og þar til nýtt samþætt sérfræðimat liggur fyrir. Öðrum kosti standa hlutaörorkulífeyrisþegar eftir með 75% greiðslur á umræddu tímabili, án möguleika á að bæta stöðu sína. Til þess að mæta þessum annmarka mætti kveða á um að á greindu tímabili bættist við hlutaörorkugreiðslur sérstök viðbót sem samsvaraði virknistyrk, svo að fullar örorkugreiðslur séu tryggðar.

Það má þó jafnframt ímynda sér að tilvik geti komið upp þar sem aðstæður hlutaörorkulífeyrisþega annað hvort versna eða að innan tveggja ára verði leitt í ljós að atvinnugeta viðkomandi er ekki í samræmi við samþætt sérfræðimat. Mikilvægt er að hlutaörorkulífeyrisþega verði gefin rýmri réttur til þess að óska eftir endurmati við slíkar aðstæður. Það leiðir enda af 76. gr. stjórnarskrárinnar, lögmetis- og réttmætisreglunni að samþætt sérfræðimat verður að endurspeglar raunverulega stöðu einstaklingsins og þörf hans fyrir aðstoð á hverjum tíma.

Er því lagt til að lögfest verði heimild hlutaörorkulífeyrisþega til þess að óska eftir endurmati, breytist aðstæður hans eða komi í ljós að vinnugeta hans er minni en talið var. Taka skal fram að framangreint leiðir einnig af ólögfestum reglum en til þess að gæta réttaröryggis og skýrleika þykir rétt að kveða á um heimildina í lögum.

Um c-lið 3. gr.

Í c-lið 3. gr. er kveðið á um þá breytingu á 26. gr. laga nr. 100/2007 að nú verði stuðst við samþætt sérfræðimat í stað örorkumats við mat á réttindum til örorkulífeyrisgreiðslna (og hlutaörorkulífeyrisgreiðslna) samkvæmt lögum. Um þessa breytingu er fjallað með almennum hætti að framan og er vísað til þeirrar umfjöllunar.

Hvað varðar efnisþætti ákvæðisins er því þó við að bæta að samkvæmt ákvæðinu er heimilt að víkja frá matinu, sé slíkt mat bersýnilega óþarft að mati Tryggingarstofnunar. Þar sem um ræðir mat sem liggur til grundvallar ákvörðunar félagslegra réttinda greiðsluþega samkvæmt lögum og til þess að tryggja réttaröryggi og skýrleika væri heppilegra ef kveðið væri á um í lögum sjálfum, t.d. með upptalningu í dæmaskyni, í hvaða tilvikum samþætt sérfræðimat sé bersýnilega óþarft.

Þessi athugasemd á jöfnun höndum við um 2. mgr. ákvæðisins þar sem fram kemur að Tryggingarstofnun sé heimilt að víkja frá því skilyrði að áður en til samþætts sérfræðimats komi skuli endurhæfing eða viðurkennd meðferð, sem hefur það að markmiði að stuðla að aukinni atvinnuþátttöku vera fullreynd, sé hún bersýnilega óþörf.

Í nágildandi lögum er kveðið á um heimild Tryggingarstofnunar til þess að kveða á um að einstaklingar gangist undir sérhæft mat á möguleikum endurhæfingar áður en til örorkumats kemur. Beiting ákvæðisins hefur hins vegar fremur verið á þann veg að öllum sé gert að fara í endurhæfingu áður en til örorkumats kemur, án þess að metið sé hvort slík endurhæfing geti komið að gagni. Hefur endurhæfing þannig í framkvæmd verið gerð óundanþægt skilyrði, jafnvel í tilvikum þar sem má þykja fullljóst að hún muni ekki koma að gagni. Umboðsmaður Alþingis hefur m.a. ritað ráðherra bréf vegna þessarar framkvæmdar, hinn 11. júní 2021. Þar kom m.a. fram að umboðsmanni hefðu borist kvartanir einstaklinga þar sem mat á möguleikum endurhæfingar hafi ekki farið fram, enda þótt að í málinu lægi fyrir álit sérfræðinga um að endurhæfing myndi ekki skila árangri. Var jafnvel um að ræða einstaklinga með taugaþroskaraskanir þar sem hafi legið hafði fyrir umönnunarmat samkvæmt 4. gr. laga nr. 99/2007 fram að 18 ára aldri.

Afleiðingar þessa hafa verið að einstaklingar hafa hvorki fengið endurhæfingarlífeyrir né komist í örorkumat til að fá örorkulífeyrisgreiðslur og þannig fallið á milli kerfa og jafnvel fests þar. Dæmi eru um að fólk hafi verið að flakka á milli kerfa árum saman án þess að fá þá félagslegu aðstoð sem það á rétt á.

Í ljósi þessarar framkvæmdar verður að teljast óæskilegt að afnema mat á möguleikum endurhæfingar. Farsælla væri að kveða skýrar á um skyldubundið mat Tryggingarstofnunar á möguleikum á endurhæfingu. Í öllu falli er nauðsynlegt að orðalaginu verði breytt á þann veg að Tryggingastofnun sé skylt að afla mats á því hvort endurhæfing sé bersýnilega ónauðsynlegt. Jafnframt er nauðsynlegt að skilgreint verði hver skuli framkvæma það mat og við hvaða sjónarmið skuli stuðst. Öðrum kosti er fyrirséð að einstaklingar haldi áfram að falla á milli kerfa og verði af þeirri félagslegu aðstoð sem þeir sannarlega hafa þörf fyrir.

Jafnframt hefur borið á því vandamáli í núverandi kerfi að einstaklingar verði fyrir greiðslufalli í ljósi þess að þeim er synjað um örorkumat þar sem endurhæfing telst ekki fullreynd og eru þeir þá komnir á byrjunarreit og verða að sækja um endurhæfingarlífeyrir. Þar til endurhæfingaráætlun hefur verið gerð og einstaklingur fullnægir skilyrðum greiðslna á hann oft ekki rétt á neinum öðrum greiðslum en fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Nauðsynlegt er að koma í veg fyrir að kerfið bresti með þessum hætti þannig að fólk sé jafnvel mánuðum saman án þeirrar aðstoðar sem það á rétt á.

Því er brýnt að á Tryggingastofnun hvíli rík leiðbeiningarskylda og að stofnunin tryggi að málum umsækjandans verði komið í videigandi farveg svo greiðslur geti hafist sem fyrst. Til þess að tryggja þetta mætti bæta við ákvæðið málsgrein um að sé farið fram á endurhæfingu áður en að til samþætts sérfræðimats komi, leiðbeini Tryggingastofnun umsækjanda um það og sendi mál hans áfram til videigandi þjónustuaðila.

Um d.-lið 3. gr.

Í d-lið 3. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að í nýrri 27. gr. laga nr. 100/2007 verði kveðið á um sjúkra- og endurhæfingargreiðslur, sem komi í stað endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum nr. 99/2007.

Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að heimilt sé að greiða sjúkra- og endurhæfingargreiðslur þegar einstaklingur, sem býr við langvarandi eða alvarlegan heilsubrest sem er talinn geta haft áhrif til frambúðar á getu hans til virkni á vinnumarkaði, fær viðurkennda meðferð eða tekur þátt í endurhæfingu með það að markmiði að stuðla að aukinni færni til atvinnuþátttöku að fullu eða hluta. Fram kemur að forsenda sé að heilsubrestur einstaklings sé afleiðing af sjúkdómi slysi eða áfalli.

Bent er á að ákvæðið er orðað með þeim hætti að greiðsla sjúkra- og endurhæfingargreiðslna sé heimil, fullnægi einstaklingur nánar tilteknum skilyrðum. Strangt til tekið fæst ekki séð að um ívilnandi heimild sé að ræða heldur er um að ræða stjórnarskrárbundin réttindi einstaklinga. Í samræmi við framangreint væri rétt að orða ákvæðið með þeim hætti að einstaklingur sem byggir við langvarandi og alvarlegan heilsubrest sem væri talin geta haft áhrif til frambúðar á getu hans til virkni á vinnumarkaði ætti rétt til greiðslu sjúkra- og endurhæfingargreiðslna, fái hann viðurkennda meðferð eða tæki þátt í endurhæfingu.

Ekki er heldur einsýnt að sjúkdómur, slys eða áfall grípi öll þau tilvik sem geta valdið því að fyrirhugað sé að vinnugeta einstaklings til framtíðar verði skert, þannig að einstaklingur þurfi á endurhæfingu að halda. Í frumvarpi kemur einnig fram að orsakatengsl skulu vera á milli sjúkdóms, slyss eða áfalls og heilsubrests. Í raun verður ekki séð hvaða þýðingu vísan til sjúkdóms, slyss eða áfalls og orsakatengsla við heilsubrest hefur. Þessi upptalning býður þó upp á þrengjandi skýringu sem getur leitt til þess að ekki allir sem þurfa raunar á endurhæfingu að halda njóti réttarins skv. orðalagi ákvæðisins. Í slíkum aðstæðum þjónar ákvæðið ekki markmiði sínu. Er því lagt til að upptalningin verði felld á brott úr ákvæðinu.

Fram kemur jafnframt að jafnaði skuli miðað við að heilsubrestur valdi því að hlutaðeigandi einstaklingur geti hvorki stundað vinnu né nám. Tryggingarstofnun sé þó heimilt að líta á þátttöku á vinnumarkaði eða nám sem lið í endurhæfingu eða viðurkenndri meðferð að því tilskyldu að atvinnuþátttakan eða námið sé ekki það umfangsmikið að það hamli þátttöku viðkomandi í viðurkenndri meðferð eða endurhæfingu samkvæmt fyrirbyggjandi endurhæfingaráætlun.

Hér verður þó að horfa til þess að um ræðir fjölbreyttan hóp og getur nám eða vinna þannig í einstaklingsbundnum tilvikum verið þess eðlis að teljast liður í endurhæfingu. Á þetta sér í lagi við um nám, t.d. þegar fólk þarf að læra nýja færni í kjölfar slyss til þess að eiga afturkvæmt á vinnumarkað. Til þess að grípa þennan fjölbreytta hóp betur væri unnt að breyta orðalagi ákvæðisins með þeim hætti að vísað væri til þess að atvinnuþátttakan eða námið samrýmdist markmið um endurhæfingu viðkomandi, í stað þess að einblína á umfang þess.

Í 2. mgr. kemur fram að skilyrði greiðslna sé það að fyrir liggi endurhæfingaráætlun eða staðfesting á viðurkenndri meðferð sem styður við markmið skv. 1. mgr. frá því þjónustukerfi sem veitir einstaklingi þjónustu eða hefur staðfest slíka þjónustuáætlun hafi hún verið unnin af öðrum í umboði þess. Það þjónustukerfi sem veitir einstaklingi þjónustu skuli tryggja að áætlun taki mið af þörfum einstaklingsins hverju sinni í tengslum við endurhæfingu hans. Endurhæfingaráætlun geti verið heilbrigðistengd, starfstengd eða samsett af hvoru tveggja.

Hvorki í ákvæðinu, né öðrum ákvæðum frumvarpsdraganna eða núgildandi laga, er að finna nokkur fyrirmæli um hver umrædd þjónustukerfi séu eða hvernig einstaklingur ráði fram úr því til hvaða þjónustukerfis hann skuli leita eða hvernig hann skuli bera sig að því. Í núverandi kerfi hafa verið miklir vankantar á framangreindu og einstaklingar iðulega sendir fram og til baka í kerfinu í leit að endurhæfingu. Það kerfi sem er boðið með frumvarpsdrögum virðist ekki boða markhæfar aðgerðir til þess að sporna gegn þessu.

Þá er bent á að þjónustukerfi ber að tryggja að endurhæfingaráætlun taki mið af þörfum einstaklingsins. Virðist því þannig að einhverju leyti falin stjórnarsýsluleg meðferð endurhæfingar viðkomandi, en ljóst er þó að það fellur í hlut Tryggingarstofnunar að taka endanlegar ákvarðanir. Með þessu er réttarstaða notanda kerfisins síst skýrð.

Til þess að tryggja notendavænt kerfi gæti verið heppilegra að koma á fót þjónustuaðila sem myndi móttaka umsóknir einstaklinga og vísa þeim til viðeigandi þjónustuaðila og taka ákvarðanir í málum þeirra. Þessi þjónustuaðili gæti verið skipaður einstaklingum úr þeim þjónustukerfum sem gert er ráð fyrir í lögum, en nauðsynlegt er að tryggja að notendur kerfisins geti leitað á einn stað.

Sú óvissa sem hefur ríkt í kerfinu hefur einnig valdið því að oft hefur ekki fundist meðferðaraðili til að vinna þjónustuáætlun eða þá að Tryggingarstofnun hefur metið hana ófullnægjandi. Hafa einstaklingar þá ekki öðlast rétt til greiðslna. Mikilvægt er að tryggt verði að einstaklingur verði ekki af félagslegri framfærsluástoð þar sem meðferðaraðilar hafi ekki fundist eða þá að þeir hafi ekki unnið fullnægjandi endurhæfingaráætlun. Sömu sjónarmið gilda um staðfestingu á viðurkenndri meðferð enda hefur einstaklingurinn ekki heldur forræði á því að slík meðferð sé tryggð. Er þannig lagt til að kveðið verði á um að skylt sé að gera endurhæfingaráætlun og að senda staðfestingu á viðeigandi meðferð. Þessi atriði verði hins vegar ekki gerð að skilyrði greiðslna til greiðsluþega enda hafa þeir ekki forræði á þeim og standa sanngirnisjónmið til þess að þau geti ekki leitt til þess að þeir séu sviptir stjórnarskrárvarinni framfærsluástoð.

Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að þrátt fyrir skilyrði 1. mgr. um þátttöku einstaklings í viðurkenndri meðferð eða endurhæfingu sé heimilt að greiða sjúkra- og endurhæfingargreiðslur þegar viðkomandi bíður eftir því að fá meðferð eða að endurhæfing hefjist. Sama eigi við komi heilsuþrestur viðkomandi í veg fyrir að fyrirhuguð meðferð eða endurhæfing geti hafist. Skilyrði sé að fyrir liggi staðfesting frá

Því þjónustukerfi sem veitir einstaklingi þjónustu um að viðkomandi verði talinn fær um að hefja eða komist að í viðurkennda meðferð eða endurhæfingu innan nánar tiltekins tíma og skal Tryggingarstofnun reglubundið og ekki sjaldnar en á sex mánaða fresti fara yfir stöðu máls viðkomandi.

Í þessu samhengi er ítrekað að á sl. árum hefur oftsinnis komið upp sú staða að sú endurhæfing sem einstaklingur þarf á að halda sé einfaldlega ekki til staðar. Hafa meðferðaraðilar þannig borið við að ekki séu fyrir hendi meðferðarúrræði fyrir viðkomandi einstakling á meðan niðurstaða Tryggingarstofnunar er sú að endurhæfing sé ekki fullreynd. Í frumvarpsdrögunum er ekki fjallað um hvaða aðgerða skuli gripið til þess að tryggja að til staðar séu endurhæfingarúrræði.

Nauðsynlegt er hins vegar að tryggð sé samfella svo fólk falli ekki á milli kerfa eins og í núverandi kerfi. Áður en að frumvarpið er lagt fram á Alþingi er nauðsynlegt að úttekt fari fram á núverandi kerfi til þess að tryggja samfellu. Til þess að tryggja samfellu að lögum er hins vegar lagt til að það verði ekki gert að skilyrði fyrir sjúkra- og endurhæfingargreiðslum að það liggi fyrir hjá viðkomandi þjónustukerfi að einstaklingur komist að í viðurkennda meðferð eða endurhæfingu innan tiltekins tíma, enda er ekki rétt að einstaklingurinn líði fyrir það að viðeigandi úrræði séu ekki til staðar. Hins vegar er eðlilegt að Tryggingarstofnun geri kröfu um slíka upplýsingagjöf innan kerfisins, án þess þó að það hafi áhrif á réttindi einstaklingsins.

Í 5. mgr. kemur fram að sjúkra- og endurhæfingargreiðslur greiðist í allt að 60 mánuði en að hámarki í 12 mánuði í senn. Fram kemur að heimilt sé að lengja greiðslutímabil um allt að 24 mánuði ef um ræðir einstakling í mjög viðkvæmri stöðu vegna fjölpætts vanda. Í þessu samhengi er rétt að áréttta að í framkvæmd Tryggingarstofnunar hefur sá skilningur stofnunarinnar ítrekað komið fram að endurhæfing geti ekki verið fullreynd fyrr en að það endurhæfingartímabil sem lögin bjóða sé liðið undir lok. Hefur þetta jafnvel átt við í tilvikum þar sem viðeigandi meðferðaraðilar hafa talið endurhæfingu fullreynda.

Í ljósi þessarar reynslu og vegna þess að með frumvarpsdrögunum er lagt til að endurhæfingartímabil verði lengt verulega er nauðsynlegt að kveðið verði á um að sá þjónustuaðili sem að sinnir endurhæfingu einstaklings geti kveðið á um að endurhæfing sé fullreynd og að viðkomandi einstaklingi sé þá vísað í sambætt sérfræðimat.

Um e.-lið 3. gr.

Í e-lið 3. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um nýja 28. gr. laga nr. 100/2007 sem fjallar um þjónustugátt sem Tryggingastofnun skal starfrækja til þess að tryggja nauðsynlega yfirsýn yfir viðurkenndar meðferðir og endurhæfingarþjónustu sem einstaklingar fá hverju sinni og til að stuðla að samfellu í þjónustu og greiðslum hjá þeim sem þurfa þjónustu fleiri en eins þjónustukerfis. Í 2. mgr. er kveðið nánar um utanumhald gagna sem fara í þjónustugáttina, varðveislu og öryggisráðstafanir.

Í ákvæðinu er hins vegar ekki skilgreint nákvæmlega hverjir hafa aðgang að þjónustugáttinni og hvaða upplýsingar fari inn í hana. Til þess að tryggja réttindi einstaklinga er nauðsynlegt að skilgreina þessa þætti betur í lögnum.

Jafnframt er óljóst hvort gert sé ráð fyrir að einstaklingar hafi aðgang að þjónustugáttinni. Sé gert ráð fyrir því er einnig nauðsynlegt að tryggja algilda hönnun fyrir þann hóp fatlaðs fólks sem á erfitt með að nýta sér stafræna þjónustu svo og viðeigandi aðlögun, fyrir einstaklinga sem ekki er unnt að tryggja aðgengi með algildri hönnun gáttarinnar.

Um f.-lið 3. gr.

Í f-lið 3. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um nýtt ákvæði um aldursuppbót. Með ákvæðinu er fallið frá þeirri framkvæmd að ákvarða fjárhæð aldursuppbótar sem hlutfall af örorkulífeyri. Samkvæmt núgildandi lögum er full aldursuppbót jafnhá örorkulífeyri eða 63.020,-. Í ákvæðinu er hins vegar gert ráð fyrir að full aldursuppbót sé 360.000,- kr. á ári eða 30.000,- kr. á mánuði. Er þannig ljóst að aldursuppbótin lækkar um rúman helming.

Er sá hópur sem nýtur greiðslnanna þá þrengdur með þeim hætti að kveðið er á um að aldursuppbót greiðist aðeins þeim sem uppfylla skilyrði örorku eða hlutaörorku fyrir 44 ára aldur. Fyrir þessu eru færð þau rök að ungt fólk sem að missir getu á vinnumarkaði fyrr hafi áunnið sé mun minni lífeyrisréttindi. Fram kemur að í breytingunni felist að aldursviðbótin muni í ríkari mæli greiðast þeim sem eru ungir að árum.

Í ljósi þess að frumvarpsdrögin fela ekki aðeins í sér þrengingu þess hóps er nýtur aldursuppbótar, þannig að hún greiðist í ríkara mæli til yngra fólks, heldur einnig lækkan uppbótarinnar um rúman helming, fæst ekki séð að breytingin stefni í reynd að yfirlýstum tilgangi.

Leiðir þetta raunar til þess að þau sem að verða öryrkjar ung að árum njóta ekki sama ávinnings af ívilnunum lagafrumvarpsins og aðrir. Þegar einum hóp er ívilnað minna en öðrum felst í því mismunun. Slík mismunun er aðeins heimil sé stefnt að málefnalegu og lögmætu markmið og ekki gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að ná því markmiði.

Ekki hefur verið bent á að málefnaleg rök séu fyrir breytingunni né að hún sé nauðsynleg. Samrýmist framangreint einnig illa þeirri skuldbindingu sem íslenska ríkið hefur undirgengist á grundvelli 1. mgr. 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, um að viðurkenna og gera ráðstafanir til þess að tryggja sífellt batnandi lífsskilyrði fatlaðs fólks.

Loks er bent á að breytingin er til þess fallin að draga úr jöfnuði enda hefur verið viðurkennt um árabíl, og felst í núverandi kerfi, að rétta verði hlut ungra öryrkja sem hafa litla möguleika á að bæta stöðu sína. Ekki hafa verið færð nein rök fyrir því að staða ungra öryrkja verði við gildistöku frumvarpsdraganna betri en áður þannig að það réttlæti minni stuðning. Þvert á móti verður að ætla að staða þeirra verði hlutlægt séð sú

sama en að minna veðri gert til þess að jafna hlut þeirra, þannig að jaðarsetning ungra öryrkja aukist til framtíðar.

Til viðbótar felur ákvæðið í sér þá breytingu að sjúkra- og endurhæfingargreiðsluþegar munu ekki fá aldursuppbót, en endurhæfingarlífeyrisþegar sem fá greiðslur samkvæmt lögum nr. 99/2007 fá aldursuppbót í núverandi kerfi.

Í frumvarpinu eru veittar þær röksemdir fyrir því að undanskilja sjúkra- og endurhæfingarlífeyrisþega frá aldursuppbót, að markmið slíkra greiðslna sé að stuðla að aukinni færni til atvinnuþátttöku og sé því um tímabundið ástand að ræða. Aldursviðbót sé einkum ætlað að bæta að hluta til upp fyrir það að einstaklingar sem missi getu til virkni á vinnumarkaði ungir að árum hafi ekki haft sömu tækifæri til þess að ávinna sér réttindi í lífeyrissjóðakerfinu og þeir sem hafa verið lengur á vinnumarkaði.

Í þessu samhengi verður ekki litið fram hjá því að í framkvæmd og samkvæmt frumvarpsdrögunum hefur endurhæfing verið gerð að skilyrði þess að einstaklingur geti gengist undir samþætt sérfræðimat og að endurhæfingartímabilið geti verið allt að 5-7 ár. Í mörgum tilvikum er þá ekki um tímabundið ástand að ræða. Í þeim tilvikum sem endurhæfing leiðir ekki til þess að ungt fólk öðlast getu til virkni á vinnumarkaði, hefur það orðið af greiðslu uppbótarinnar allt endurhæfingartímabilið og það þannig raunar tapað á því að hafa reynt að hæfa sig aftur á vinnumarkað. Þetta fæst ekki bætt enda þótt að miðað verði við þann aldur sem sjúkra- og endurhæfingargreiðslur hefjast þegar greiðslur uppbótarinnar hefjast í kjölfar þess að viðkomandi hefur fengið samþætt sérfræðimat.

Jafnvel í tilvikum þar sem einhver virknigeta hefur fengist með endurhæfingu hefur umræddur ungur einstaklingur misst tíma af vinnumarkaði og samsvarandi tímabil ávinnslu í lífeyrissjóðskerfinu, enda greiðast ekki greiðslur til lífeyrissjóða á meðan á endurhæfingu stendur.

Gilda þannig sömu sjónarmið um unga sjúkra- og endurhæfingargreiðsluþega og unga öryrkja. Hafa ekki komið fram málefnaleg sjónarmið sem réttlæta mismunun hópanna né heldur hefur nauðsyn þess verið rökstudd. Að því virtu má draga í efa að sýnt hafi verið fram á að breytingin samrýmist 65. gr. stjórnarskrárinnar og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. og 1. gr. 1. viðauka við hann.

Um g.-lið 3. gr.

Með g.-lið 3. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 30. gr. laganna um tekjugrunn.

Með ákvæðinu eru m.a. gerðar breytingar á skilgreiningu tekna sem hefur áhrif á frádrátt frá greiðslum samkvæmt lögunum. Þannig eru greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og viðbótartryggingarvernd nú skilgreindar sem tekjur, en áður flokkuðust þessar greiðslur ekki til tekna við útreikning örorkulífeyris og komu ekki til frádráttar hans. Þessi breyting er ekki rökstudd með öðrum hætti en með vísan

til þess að framangreint sé í samræmi við breytingar sem gerðar hafa verið varðandi ellilífeyrisþega.

Að því marki sem þessi breyting hefur í för með sér að réttmætar væntingar einstaklinga til að njóta góðs af lífeyrissparnaði sínum og tryggja sér þannig betri lífsskilyrði en ef aðeins kæmi til opinberra greiðslna bresta kann hún að fara í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Bent skal á í því sambandi að ekki er gert ráð fyrir neinum aðlögunartíma.

Með ákvæðinu er kveðið á um að örorkulífeyrisþegar skuli hafa almennt frítekjumark sem nemur 1.200.000 kr. Samkvæmt núgildandi lögum nemur almennt frítekjumark örorkulífeyris 2.575.220,- kr. Jafnframt hafa öryrkjar nú 98.640,- kr. almennt frítekjumark vegna fjármagnstekna. Vegna tekjutryggingar hefur örorkulífeyrisþegi frítekjumark vegna atvinnutekna sem hljóðar upp á 2.400.000,- kr. og vegna lífeyrissjóðstekna sem hljóðar upp á 328.800,- kr. Er því að nokkru leyti um ræða lækkun frá núgildandi frítekjumörkum, sér í lagi hvað varðar atvinnutekjur, og þegar breytingarnar eru skoðaðar saman með þeim breytingum sem gerðar eru á því hvaða greiðslur teljast til tekna.

Er þetta þrátt fyrir að farist hafi ítrekað fyrir að hækka frítekjumark örorkulífeyris og tekjutryggingar í samræmi við 62. gr. laga 100/2007 þrátt fyrir áætlan löggjafans þar um. Er fyrirhuguð lækkun í brýnu ósamræmi við réttmætar væntingar greiðsluþega, sem eftir atvikum njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, og títtnefnt ákvæði 1. mgr. 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Á þetta ekki hvað síst við þegar virt er að ekki er gert ráð fyrir að örorkulífeyrisþegar njóti sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna, en hlutaörorkulífeyrisþegar hafa frítekjumark atvinnutekna sem nemur 3.000.000 á ári til viðbótar við hið almenna frítekjumark.

Enda þótt gert sé ráð fyrir að örorkulífeyrisþegar hafi minni getu til virkni á vinnumarkaði en hlutaörorkulífeyrisþegar fæst ekki séð að nein efnisrök standi til mismununar að þessu leyti. Hafi örorkulífeyrisþegar möguleika á að nýta virkni, þó það sé aðeins að litlu leyti, ættu þeir að njóta sama ávinnings af því og aðrir. Þetta fyrirkomulag er aðeins til þess fallið að letja hópinn frá virkni þar sem að það leiðir til lítills ávinnings. Slíkt er hvorki gott fyrir viðkomandi einstakling né samfélagið. Er þá bent á að þetta fyrirkomulag er sérstaklega illa sniðið að fólki sem glímur við kastasjúkdóma sem kann almennt að hafa litla getu til virkni á vinnumarkaði en eigi betri tímabil þar sem það nýtur auknar getu til virkni. Öll efnisrök standa til þess að kerfið sé hvetjandi til endurkomu á vinnumarkað við slíkar aðstæður.

Þá er bent á að þeir sem njóta sjúkra- og endurhæfingargreiðslna hafa almennt frítekjumark sem nemur aðeins 480.000,- kr. og er það þannig rúmlega helmingi lægra en þeirra sem fá greidda örorku eða hlutaörorku. Engin rök eru færð fyrir þessari mismunun í frumvarpi en ekki fæst heldur séð að nein rök réttlæti þessa mismunun þannig að hún

standist gagnvart 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sjúkra- og endurhæfingargreiðsluþegar ættu þannig að njóta sama ávinnings af t.d. lífeyrisgreiðslum, fjármagstekjum og öðrum tekjum og aðrir greiðsluþegar samkvæmt lögnum.

Í ákvæðinu er ekki gerð breyting á því fyrirkomulagi að fjármagnstekjur skuli skipta til helminga á milli hjóna við útreikning greiðslna, óháð því hvort hjónanna sé eigandi þeirra eigna sem mynda tekjurnar eða hvort um séreign eða hjúskapareign sé að ræða. Framangreint er frávik frá því að ekki skuli horfa til tekna maka við ákvörðun réttinda greiðsluþega. Líkt og áður hefur verið bent á samræmist ákvæðið illa einstaklingsbundinni framfærsluaðstoð á grundvelli 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í raunveruleikanum veldur þetta verulegu valdaójafnvægi á milli greiðsluþega og maka hans sem hefur fjárhagstekjurnar og dregur úr sjálfstæði hans. Í sinni verstu mynd leiðir þetta til þess að einstaklingi í er ókleift að slíta sambandi við maka sinn vegna fjárhagslegs ójafnvægis.

Framangreint fyrirkomulag er einnig í vondu samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sér í lagi meginreglunni um virðingu fyrir sjálfstæði einstaklinga, sbr. 3. gr. hans, þeim jafnréttisgildum sem hann hvílir á enda er ljóst að reglan kemur mun verr niður á konum en körlum og þeim veruleika sem samningurinn viðurkennir, að fatlaðar konur eiga í mun meiri hættu á að verða fyrir ofbeldi innan heimilisins og skyldum aðildarríkjanna til þess að grípa til aðgerða til þess að vernda fatað fólk gegn ofbeldi innan heimilis, sbr. 1. mgr. 16. gr. samningsins.

Ekki fæst heldur séð að áhrif ákvæðisins á jafnrétti hafi verið metið í samræmi við 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Óskað er eftir því að slíkt mat fari fram áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi.

Við skoðun frumvarpsins hafa einnig komið fram þau sjónarmið að tryggja verði að regla ákvæðins um að ráðherra sé heimilt að hækka tekjugrunn þeirra lífeyrisþega sem fengið hafa eingreiðslu skaðabóta vegna örorku að frádregnum áætluðum örorkulífeyrir til framtíðar frá Tryggingarstofnun, nái ekki til þeirra tilvika þar sem einstaklingar fá greiddar sanngirnibætur. Er því lagt til að tekið verði sérstaklega fram í ákvæðinu að sanngirnibætur skuli ekki teljast til tekna.

Um h.-lið 3. gr.

Með h.-lið 3. gr. frumvarpsdraganna, er lögð til breytt ákvæði um reglugerðarheimild ráðherra. Fram kemur að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd kaflans, m.a. um framkvæmd og efnisþætti sem samþætt sérfræðimat skuli byggjast en um þetta var fjallað að framan.

Reglugerðarheimild ráðherra nær jafnframt m.a. til þess að kveða á um hvaða þjónustukerfi geta borið ábyrgð á gerð endurhæfingaráætlana og staðfest viðurkenndar meðferðir, helstu viðmið um mat á þátttöku á vinnumarkaði og ástundun mats samhliða sjúkra- og endurhæfingargreiðslum, um réttindaávinnslu, búsetutíma og tekjugrunn. Öll

Þessi varða grundvallarþætti réttinda greiðsluþega samkvæmt lögnum, sem eru þess eðlis að eðlilegt væri að löggjafinn kvæði á um þær meginreglur sem gilda. Þykir því varhugavert að veita ráðherra svo víðtæka reglugerðarheimild, en aðkoma löggjafans er ekki síst mikilvæg í ljósi þess frumvarpsdrögin kveða á um stórfelldar kerfisbreytingar. Er því lagt til að frekar verði farið í nánari útfærslu þessara atriða í frumvarpinu áður en það er lagt fyrir Alþingi.

Um 9. gr.

Í 9. gr. laganna er fjallað um breytingar á 55. gr. laganna um umsóknir um greiðslur samkvæmt lögnum. Með ákvæðinu er bætt við 1. mgr. laganna, að ekki þurfi að sækja um greiðslur samkvæmt lögnum þegar það er bersýnilega ónauðsynlegt að mati Tryggingarstofnunar. Skýrara væri að tilgreina í hvaða tilvikum umsókn er bersýnilega ónauðsynleg, bæði til þess að tryggja skýrleika gagnvart greiðsluþegum og til þess að tryggja markvissa framkvæmd ákvæðisins.

Í ljósi þess að í frumvarpsdrögunum er kveðið á um talsverða breytingu á flokkum greiðslna, sem í senn tengjast með ýmsum hætti, gæti verið til þess fallið að tryggja rétta framkvæmd laganna að kveða á um sérstaka leiðbeiningarskyldu Tryggingarstofnunar varðandi umsóknir um greiðslur. Tryggingastofnun skuli leiðbeina einstaklingi um hvaða greiðslum hann kunni að eiga rétt á og hvert hann eigi að leita. Falli niður greiðslur úr greiðsluflokki skuli Tryggingastofnun jafnframt leiðbeina einstaklingum, kunni þeir að eiga rétt til greiðslna úr öðrum greiðsluflokki. Jafnframt skuli Tryggingarstofnun tilkynna einstaklingum með sannarlegum hætti að eigin frumkvæði og með hæfilegum fyrirvara, ef endurnýja þarf samþætt sérfræðimat eða umsókn.

Þessar tillögur væru til þess fallnar að sporna gegn annmörkum á borð við þá sem hafa ítreakað komið upp í framkvæmd, þegar fólk fellur á milli kerfa og þegar að tímabundin örorkumöt (nú samþætt sérfræðimöt) renna út og einstaklingur verður fyrir greiðslufalli þar sem honum var ekki kunnugt um að hann þyrfti að sækja um að nýju.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsdraganna er lögð til breyting á 62. gr. laga nr. 100/2007 um verðtryggingu, þannig að skýrt sé vísað til þess að frítekjumörk skuli verðtryggð með sama hætti og greiðslur skv. lögnum.

Má vera ljóst að löggjafinn hefur gert ráð fyrir verðtryggingu frítekjumarka allar götur frá 1976 og hafa þær hækkanir frítekjumark sem þó hafa verið gerðar stuðst við ákvæði. Hækkanirnar hafa þó verið langt því frá að vera árlegar og stóð frítekjumark tekjutryggingar t.d. í stað í 14 ár.

Þrátt fyrir að afar jákvætt sé að nú sé kveðið á um verðtryggingu frítekjumarka með skýrum hætti í lögnum bætir það ekki upp fyrir þá kjaragliðnun sem hefur orðið á síðustu áratugum sem má m.a. rekja til þess að frítekjumörk hafa ekki fylgt verðlagi. Nauðsynlegt að hin uppsafnaða gliðnun verði bætt, til þess að verðtryggingin geti þjónað markmiði sínu til framtíðar. Sú lækkun frítekjumarka sem stefnt er að með

frumvarpsdrögnum grefur undan því að þessu markmiði verði náð og að greiðsluþegar fái notið framfærslu til jafns við aðra.

Um 12. gr.

Með 12. gr. er tveimur nýjum bráðabirgðaákvæðum bætt við lög nr. 100/2007.

Hið fyrra kveður á um að þau sem uppfylla skilyrði laganna fyrir greiðslu 31. desember 2024, skulu fá greiðslur samkvæmt ákvæðum laganna sem gilda frá 1. janúar 2025 en í samræmi við örorkumat sem var í gildi 31. desember 2024.

Í hinu seinna kemur fram að þau sem uppfylla skilyrði örorkustyrks 31. desember 2024 skuli fá greiðslur samkvæmt ákvæðum laganna sem voru í gildi 31. desember 2024 og í samræmi við örorkumat það sem þá var í gildi. Greiðsluþegum er þó heimilt að óska eftir mati á getu til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati frá og með 1. janúar 2025 og fellur eldra mat úr gildi þegar hið nýja liggur fyrir og ákvarðast greiðslur þá á grundvelli þess.

Með öðrum orðum hækka greiðslur til örorkulífeyrisþega í samræmi við þær breytingar sem eru lagðar til með frumvarpsdrögnum. Hið sama gildir hins vegar ekki fyrir örorkustyrkþega, heldur halda þeir sömu greiðslum þar til samþætt sérfræðimat liggur fyrir.

Þó svo að það sé ekki tekið fram berum orðum í frumvarpi, má leiða líkur til þess að markmið þessa sé að hvetja örorkustyrkþega í samþætt sérfræðimat. Þrátt fyrir að það kunni að vera lögmeitt markmið sem slíkt er ekki forsvaranlegt að örorkustyrkþegar beri hallan vegna kerfisbreytinganna og verði skyldir eftir í samanburði við aðra sem njóta félagslegrar framfærsluaðstoðar samkvæmt lögnum. Það samrýmist enda ekki jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að mismuna fólki með tiltekið örorkumat þannig að framfærsla þeirra og lífsgæði batni ekki í takt við aðra greiðsluþega, í þeim eina tilgangi að stuðla að kerfisbreytingum sem unnt væri að ná fram með vægara móti.

Hin hliðin á peningnum er sú að með því fyrirkomulagi sem að gert er ráð fyrir í bráðabirgðaákvæðinu nýtur einn hópur ávinnings meðan annar verður alfarið að bera þunga þeirra. Ljóst er að séu ákvæðin skoðuð frá þessu sjónarhorni er ekki víst að þau standist jafnræðisreglu.

Er þannig lagt til að greiðslur til einstaklinga sem fá örorkustyrk, sem samkvæmt frumvarpinu verður hlutaörorka, breytist með sama hætti og varðandi örorkulífeyrisþega við gildistöku í janúar 2025, þ.e. þannig að miðað verði við eldra mat, en greiðslur miði við hið nýja kerfi.

Um 14. gr.

Með 14. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 5. gr. laga nr. 99/2007 um makabætur. Með breytingunum er lagt til að fjárhæð makabóta verði 228.000,- kr. á mánuði. Samkvæmt nógildandi lögum nema makabætur 80% af tekjutryggingu og

örorkulífeyri. Með því að taka fjárhæðina úr sambandi við síðastnefnda greiðsluflokka er verðtrygging þeirra afnumin. Mikilvægt er því að kveðið verði á um verðtryggingu í ákvæðinu, t.d. með því að kveða á um að fjárhæðin skuli breytast í samræmi við 62. gr. laga nr. 100/2007.

Í framkvæmd Tryggingarstofnunar hefur borið á því að örorkulífeyrisþegum og örorkustyrkþegum sem hafa sótt um makabætur hefur verið hafnað á þeim grundvelli að makabætur greiðist ekki til greiðsluþega. Mikilvægt er að bætt verði úr þessari framkvæmd, t.a.m. þegar ráðherra setur reglugerð á grundvelli ákvæðisins, svo að greiðsluþegar sem nýta þá getu til virkni sem þeir hafa til umönnunar maka njóti greiðslanna með sama hætti og aðrir.

Um 16. gr.

Með 16. gr. laganna eru fyrirhugaðar breytingar á 8. gr. laga nr. 99/2007 sem varðar heimilisuppbót. Breytingarnar felast fyrst og fremst í því að heimilisuppbótin er lækkuð úr 756.240,- kr. í 684.000,- kr. á ári. Rétt eins og fjallað var um varðandi breytingu á aldursviðbót hér að framan mun lækkun heimilisuppbótarinnar valda því að þeir sem að eru búa einir, eru einir um heimilishald og njóta ekki hagræðis af sambúð við aðra munu ekki njóta sama ávinnings af kerfisbreytingunum og aðrir en er þetta illsamrýmanlegt jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Á það er jafnframt bent að heimilisuppbót ellilífeyrisþega er talsvert hærri, eða 933.444,- kr. á ári. Ekki hefur heldur verið skýrt hvers vegna þörf ellilífeyrisþega sé ríkari að þessu leyti þannig að hún geti réttlæt mismunun. Örorku- og ellilífeyrisþegar hafa enda sama óhagræði af því að búa einir.

Til þess að vægi heimilisuppbótarinnar haldi gildi sínu er einnig nauðsynlegt að verðtryggja hana en það má gera með einfaldri tilvísun til þess að fjárhæð heimilisuppbótar taki breytingum í samræmi við 62. gr. laga nr. 100/2007. Ljóst er að hún hefur ekki haldið verðgildi sínu í gegnum tímans tönn og er því komin uppsöfnuð þörf á hækkun. Það eru einnig þessi sjónarmið sem mæla gegn lækkun fjárhæðar heimilisuppbótarinnar.

Jafnframt er tækifæri til þess að bregðast við þeim annmörkum sem hafa komið upp í framkvæmd Tryggingarstofnunar við að meta réttindi til heimilisuppbótar, sér í lagi þar sem opinber skráning endurspeglar ekki raunverulegar aðstæður. Hafa þannig komið upp annmarkar t.d. í kjölfar samvistaslita þar sem að ágreiningur ríkir enn vegna forsjár og lögheimilis barna þannig að opinber skráning verður ekki leiðrétt, þar sem að heimilisuppbót hefur verið synjað byggt á opinberri skráningu en ekki hefur verið litið til annarra gagna sem sanna raunveruleg samvistaslit. Sambærilegir annmarkar hafa komið upp varðandi einstaklinga sem eru skráðir óstaðsettir í fasteign eða sveitarfélagi, m.a. sem búa í frístundahúsnæði, hjólhýsi eða óleyfishúsnæði. Nauðsynlegt er að tryggja að Tryggingarstofnun framkvæmi skyldubundið mat á því hvort skilyrði samkvæmt ákvæðinu séu fyrir hendi, óháð opinberri skráningu. Þetta má m.a. gera með því að kveða á um þau gögn sem að einstaklingur getur lagt fram til þess að sýna fram á að hann fullnægi skilyrðum samkvæmt ákvæðinu. Þetta mætti þó jafnframt leiðrétta með almennum fyrirmælum ráðherra til Tryggingarstofnunar í samræmi við yfirstjórnunarheimildir hans, sbr. IV. kafli laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Um 17. og 19. gr.

Með 17. gr. frumvarpsdraganna er sá hluti 9. gr. laga nr. 99/2007 sem fjallar um sérstaka framfærsluuppbot afnumin. Með frumvarpsdrögum er líkt og fram er komið gert ráð fyrir að örorkulífeyri, sérstök framfærsluuppbot og tekjutrygging sameinist í einn greiðsluflokk, hinn nýja örorkulífeyri.

Þess ber hins vegar að líta að hin sérstaka framfærsluuppbot hefur síðan að dómur Hæstaréttar féll í máli nr. 52/2021 verið greidd óskert til örorkulífeyrisþega sem ekki hafa áunnið sér réttar til fullra örorkulífeyrisgreiðslna vegna búsetu erlendis. Hinn nýi greiðsluflokkur örorkulífeyris er hins vegar ákvarðaður í samræmi við áunna búsetu. Mun þetta leiða til talsverðrar lækkunar fyrir þann hóp sem ekki hefur áunnið sér full réttindi hér á landi og nýtur ekki greiðslna frá öðru landi.

Til þess að fyrirbyggja að þessi hópur beri skaðan hlut frá borði er lagt til að gerður verði samamburður á hinu nýja kerfi og því eldra sem tryggja þeim hópi örorkulífeyrisþega sambærilega fjárhæð og útreikningur hins eldra kerfis. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins mun þessi samamburður hins vegar aðeins taka til þeirra sem „fá greiddan örorkulífeyri ásamt sérstakri uppbot vegna framfærslu 31. desember 2024“. Þeir sem hafa ekki áunnið sér fullan rétt og koma nýir inn í kerfið eftir gildistöku laganna munu þannig ekki njóta sama réttar.

Enn fremur er ekki gert ráð fyrir að samamburðarfjárhæðin, greiðslur í desember 2024, verði verðtryggt. Þess heldur er gert ráð fyrir að eftir því sem örorkulífeyrir hækka í samræmi við verðtryggingu, muni samamburðurinn fjara út.

Er þannig aðeins um að ræða tímabundna lausn sem gildir fyrir afmarkaðan hóp fólks sem er þegar í kerfinu. Í fyrsta lagi fæst ekki séð að það sé málefnalegt að mismuna fólki eftir því hvort það hlýtur örorkumat/sambætt sérfræðimat fyrir eða eftir gildistöku laganna, þannig að framfærsla annars hópsins sé trygg, en hinn þurfi að lifa við skerta framfærslu, undir þeim viðmiðum sem löggjafinn hefur lagt við og í mörgum tilvikum undir fátæktarmörkum.

Er það kerfi sem lagt er til að komið verði á þannig ekki aðeins til þess fallið að mismuna þeim sem hafa skert búsetuhlutfall, heldur mun það jafnframt mismuna þessum hópi innbyrðis, með hætti sem er í besta falli tilviljunarkenndur og ræðst af því hvoru megin við áramót kom til örorku viðkomandi.

Það er þá hvorki í samræmi við jafnan rétt eða skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks til þess að tryggja fötludu fólki sífellt batnandi líf skjör, sbr. 28. gr. samningsins, að kjör þess hóps fatlaðs fólks sem hefur ekki áunnið sér full réttindi muni fara úr því að vera tryggt með sambærilegum hætti annarra og í það að dragast smátt og smátt aftur úr.

Í þessu samhengi athugasemdir einnig að í almennum athugasemdum nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kemur fram að í banni 5. gr. sáttmálans gegn mismunun á grundvelli fötlunar, felist einnig bann við fjölþættri mismunun og að taka skuli mið af því hvaða samspil ólíkir mismununarþættir hafa. Þar á meðal skuli taka mið af því hvaða þýðingu þjóðernisuppruni eða staða sem innflytjandi, hælisleitandi eða flóttamaður.

Þegar lífskjör fatlaðs fólks eru bætt, líkt og stefnt er að með frumvarpsdrögnum, gengur þannig gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og skuldbindingum íslenska ríkisins á grundvelli samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks að skilja eftir þann viðkvæma hóp fatlaðs fólks sem hefur erlendan þjóðernisuppruna og þau sem hafa kosið að búa erlendis.

Engin réttlætning er færð fram fyrir þessari mismunun í frumvarpinu og ekki virðist heldur hafa farið fram mat á því hvort hún sé nauðsynleg. Hefur gæði lagasetningarinnar og samræmi við mannréttindi þannig ekki verið metið með fullnægjandi hætti. Gera verður þá grunnkröfu að skilgreint sé hvaða markmiði sé stefnt að og að þeir gagnstæðu hagsmunir sem eru fyrir hendi séu vegnir áður en til lagasetningarinnar kemur sem haft getur í för með sér skerðingu á réttindum fatlaðs fólks.

Lagt er til að sérstök framfærsluuppbot haldi gildi sínu en verði löguð að þeim breytingum sem lagðar eru til, þannig að aðeins þau sem ekki njóta fullra örorkulífeyrisgreiðslna geti notið hennar. Með þeim hætti er fyrirbyggt að afturför verði í réttindum viðkvæms hóps fatlaðs fólks.

Um 22. gr.

Í 22. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 12. gr. laga nr. 55/2006 um hlutverk Vinnumálastofnunar við skipulag vinnumarkaðsúrræða, þar sem henni er falinn stuðningur við atvinnuleitendur sem rétt eiga á hlutaörorkulífeyri á grundvelli laga um almannatryggingar.

Enda þótt hlutaörorkulífeyrir og virknistyrkir greiðist aðeins til þeirra sem að hafa verið metnir til 25-50% getu til virkni á vinnumarkaði, er þó ljóst að sá hópur fatlaðs fólks og annarra sem ekki hafa getu til fullrar virkni á vinnumarkaði en falla utan þessa hlutfalls, eiga jafnframt erfitt uppdráttar á vinnumarkaði. Áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi mætti taka til skoðunar með heildstæðari hætti hvort ekki sé samhliða unnt að kveða á um aukna þjónustu Vinnumálastofnunar við þennan hóp til þess að tryggja frekari virkni og bættu stöðu á vinnumarkaði, enda þótt ekki fylgi framfærslustuðningur.

Um a.-lið 24. gr.

Í a.-lið 24. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að lögfest verði ný 16. gr. í lög nr. 55/2006, þar sem kveðið verði á um virknistyrk til atvinnuleitenda sem eigi rétt á hlutaörorkulífeyri á grundvelli laga um almannatryggingar. Vinnumálastofnun skuli jafnframt veita viðkomandi einstaklingum sérstakan einstaklingsmiðaðan stuðning í atvinnuleit.

Í lögnum er ekki gerð grein fyrir því hvernig tryggja eigi sérhæfingu og þekkingu til þess að mæta fötludu fólki, þ.m.t. þekkingu á aðstæðum ólíkra hópa á vinnumarkaði og þeim áskorunum sem þeir standa frammi fyrir. Eigi Vinnumálastofnun að gegna slíku hlutverki er nauðsynlegt að tryggð verði fjárveiting, nauðsynlegur mannaflí og fötlunarmiðuð nálgun. Ekki fæst séð hvernig lögin gera ráð fyrir að tryggja framangreint og er þannig hætta á að úrræðið muni ekki þjóna því markmiði sem því er ætlað.

Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um skilyrði virknistyrks, þ.m.t. skilyrði um virka atvinnuleit. Í virkri atvinnuleit felst m.a. skv. ákvæðinu að einstaklingur hafi frumkvæði af starfsleit og sé reidubúinn án sérstaks fyrirvara að taka hvert það starf sem greitt er

fyrir í samræmi við gildandi lög og kjarasamninga og honum er unnt að gegna í ljósi getu hans á vinnumarkaði. Þá að hann hafi vilja og getu til að taka þátt í vinnumarkaðsúrræðum sem standa honum til boða.

Er um að ræða nokkuð rík skilyrði sem falla illa að aðstæðum margra þeirra sem fyrirséð er að metnir verða til hlutaörorku. Í fyrsta lagi má ætla að einhver hópur sem hefur verið metin til 75% örorku samkvæmt núverandi fyrirkomulagi og ekki verið á vinnumarkaði, jafnvel til lengri tíma, muni vera metin til hlutaörorku. Það er erfitt að snúa aftur á vinnumarkað ekki hvað síst fyrir fólk sem hefur hrakist af honum vegna getuleysis vinnumarkaðsins til þess að mæta viðkomandi einstaklingi. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að leggja áherslu á að aðstoða viðkomandi einstakling í stað þess að ýta undir streitu og vanlíðan með ströngum kröfum.

Í öðru lagi má nefna fólk með svokallaða kastasjúkdóma, þar sem einstaklingur kann að vera afar veikur á tímabilum og jafnvel án þess að auðvelt sé að sýna fram á það. Orðalag ákvæðisins er ekki til þess fallið að mæta aðstæðum þessa hóps. Hið sama gildir um mörg þau sem glíma við ýmsar taugaþroskaraskanir, t.d. fólk með hamlandi einhverfu og fólk með þroskahamlanir sem þurfa í mörgum tilvikum aukna aðstoð.

Skilyrðin eru jafnframt til þess fallin að draga úr sjálfsákvörðunarrétti fatlaðs fólks en ekki er gefið svigrúm til þess að taka tillit til hæfileika, menntunar og áhuga virknistyrkhafa skv. skilyrðum ákvæðisins. Eins og ákvæðið er orðað virðist það heldur gera ráð fyrir því að fólk verði að taka hverju starfi sem þeim er til boða, óháð framangreindum þáttum.

Í þessu samhengi er minnt á að í 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kemur fram að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks til jafns við aðra, til vinnu; en í því felist réttur til að afla sér lífsviðurværis með vinnu að eigin vali. Það eru þannig grundvallarréttindi fatlaðs fólks að njóta frelsis til þess að velja vinnu sem að hæfir hæfileikum þess og áhuga.

Ákvæðið tekur heldur ekki mið af þeim raunveruleika að fatlað fólk kann að eiga erfitt með að fá aðgang að störfum, þrátt fyrir að hafa menntun, reynslu og hæfileika til þess að gegna viðkomandi starfi, m.a. vegna þess að viðeigandi aðlögun hefur ekki verið tryggð á vinnustað eða vegna fordóma. Samspil þessara aðstæðna og virknikröfu ákvæðisins má ekki leiða til þess að fatlað fólk sé að tilneytt til að taka starfi sem er ekki við þeirra hæfi ella fyrirgeri það rétti sínum til virknistyrks og þar með fullrar framfærslu eins og löggjafinn hefur ákvarðað hana.

Er þannig lagt til að skilyrði virknistyrks verði tekin til endurskoðunar með fötlunarmiðaða nálgun að markmiði. Nauðsynlegt er að skilyrðin séu hvetjandi en ekki refsandi, að svigrúm sé til staðar til þess að mæta þörfum ólíkra hópa og að sjálfsákvörðunarréttur einstaklinga sé virtur.

Um c-lið 24. gr.

Í c-lið 24. gr. frumvarpsdraganna er lögð til ný 16. gr. g. laga nr. 55/2006 þar sem fjallað er um þau tilvik þar sem virknistyrkur verður felldur niður.

Þar kemur m.a. fram virknistyrkur falli niður hafni atvinnuleitandi starfi sem honum býðst eftir að hafa verið í atvinnuleit í a.m.k. tvo mánuði frá móttöku umsóknar um virknistyrk, nema réttlætunarlegar ástæður séu fyrir hendi. Hið sama gildi um þann sem hafnar því að fara í atvinnuviðtal sem honum býðst, sinnir ekki atvinnuviðtali án tafar eða sem lætur líða að veita nauðsynlegar upplýsingar sem kann að hafa áhrif á greiðslu virknistyrks.

Fram kemur að við mat á því hvort réttlætunarlegar ástæður séu fyrir hendi skuli Vinnumálastofnun líta til aldurs atvinnuleitanda, félagslegra aðstæðna sem tengjast skertri vinnufærni eða umönnunarskyldu vegna ungra barna eða annarra náinna fjölskyldumeðlima. Enn fremur er Vinnumálastofnun heimilt að líta til heimilisáðstæðna atvinnuleitanda þegar hafnar starfi fjarri heimili sínu auk þess sem heimilt er að taka tillit til aðstæðna atvinnuleitanda sem getur ekki sinn tilteknum störfum vegna skiltrar getu til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati eða vottorði sérfræðilæknis.

Óljóst er hvaða þýðingu það hefur að gera upp á milli þeirra þátta sem Vinnumálastofnun er heimilt að líta til og þeirra þátta sem henni er skylt að taka mið af. Raunar eru allir þessir þættir þess eðlis að skylt ætti að vera taka mið af þeim og er orðalagið að þessu leyti óheppilegt.

Vilja, áhuga og hæfileikum viðkomandi atvinnuleitanda er þá ekkert vægi gefið, né heldur aðstæðna á vinnustaðnum, t.d. vilja og getu vinnuveitanda til að gera viðeigandi aðlaganir. Er ákvæðið þannig jafnframt í andstöðu við sjálfsákvörðunarrétt einstaklingsins og réttindi fatlaðs fólks til þess að velja sér atvinnu.

Í ákvæðinu er þannig gert ráð fyrir fleiri refsikenndum úrræðum svo sem að fella styrkinn niður í þrjá mánuði hafi styrkurinn verið feldur niður áður og í enn lengri tíma sé hann felldur niður í þriðja sinn. Um er að ræða undantekningarlaust ákvæði sem gefur ekkert svigrúm til þess að taka mið af aðstæðum viðkomandi einstaklings.

Í raun og veru leiðir samspil reglnanna til þess að eigi atvinnuleitandi erfitt uppdráttar við atvinnuleit, mæti fordómum á vinnumarkaði eða bjóðist ekki starf við hans hæfi geti það leitt til skiltrar framfærslu. Eru reglurnar ósveigjanlegar og illa til þess fallnar að mæta fötlugu fólki og síst til þess fallnar að stuðla að farsælli endurkomu á vinnumarkað.

Jafnframt er regla um að atvinnuleitandi sem starfar á innlendum vinnumarkaði á sama tíma og hann fær greiddan virknistyrk og sem ferst fyrir að upplýsa Vinnumálastofnun um þau störf eða að atvinnuleit sé hætt, fái ekki greiddan virknistyrk fyrr en að sex mánuðum liðnum afar íþyngjandi og ósveigjanleg, enda getur slíkt stafað af mistökum, gleymni eða kunnáttuleysi. Bent er á í þessu samhengi að þegar er til staðar endurkröfuréttur hafi einstaklingi farist fyrir að tilkynna um störf sem hafa áhrif á greiðslur til hans. Engin nauðsyn er á frekari refsikenndum úrræðum og er því lagt til að umrædd málsgrein verði felld úr frumvarpsdrögunum.

Um d. lið 24. gr.

Í d.-lið 24. gr. er kveðið á um nýja 16. gr. c. laga nr. 55/2006. Í ákvæðnu er fjallað um leiðréttingar og endurgreiðslu virknistyrks.

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að aðgerðir Vinnumálastofnunar um endurkröfur ofgreiðslna séu aðfararhæfar. Gjalda verður varhug við aðfararheimildum vegna endurkröfu ofgreiðslna félagslegra greiðslna.

Í þessu samhengi verður að hafa hliðsjón af því að heimildinni er beitt gagnvart viðkvæmum hópi svo og að ofgreiðslur stafa oftast ekki af ásetningi heldur fremur mistökum eða kunnáttuleysi og jafnvel skort á leiðbeiningum frá hlutaðeigandi stjórnvaldi. Þykir ekki rétt að stjórnvöldum séu faldar aðfararheimildir í slíkum tilvikum.

Ef vilji stendur ekki til þess að afnema aðfararheimildina er nauðsynlegt að kveðið verði á um reglur til þess að grundvallarréttindi, réttlát málsmeðferð og meðalhóf verði tryggt, m.a. í samræmi við stjórnslulög nr. 37/1993, en vísa má til þeirra sjónarmiða sem koma fram í dómi Landsréttar í máli nr. 211/2022.

Um bandorm

Áður en lagafrumvarp verður lagt fyrir Alþingi er nauðsynlegt að skoða frekar hvort að í gera þurfi breytingar á fleiri ákvæðum laga, m.a. í samræmi við lögfestingu fyrirhugaðra nýrra greiðsluflokka.

Til að mynda vakti athygli að nauðsyn er á að leiðrétta 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, þar sem er fjallað um heimild til þess að lækka fasteignaskatt til efnalítilla örorkulífeyrisþega, þannig að heimildin taki einnig til hinna nýju greiðsluflokka.

Hið sama gildir um 3. gr. laga nr. 99/2007 um barnalífeyri vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára þannig að heimildin nái jafnt til barna hlutaörorkulífeyrisþega og sjúkra- og endurhæfingargreiðsluþega.

Ætla má að um fleiri lagaákvæði geti verið að ræða og því nauðsynlegt að frekari skoðun fari fram á þeim ákvæðum sem breyta þarf í bandorm með lögunum.