

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum (markmið, stjórnýsla og almenn ákvæði).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson og Hildi Sverrisdóttur Röed frá velferðarráðuneyti, Hermann Sæmundsson frá innanríkisráðuneyti, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Guðmund Inga Þóroddsson frá Afstöðu til ábyrgðar, félagi fanga, Pál Halldórsson frá Bandalagi háskólamanna, Döllu Ólafsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Dögg Hilmarsdóttur frá Fangelsismálastofnun, Auðbjörgu Nönnu Ingvarsdóttur, Maríu Rúnarsdóttur og Sverri Óskarsson frá Félagsráðgjafafélagi Íslands, Önnu Rós Sigmundsdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Eyjólf Eysteinnsson og Jónu Valgerði Kristjánsdóttur frá Landssambandi eldri borgara, Guðmund Gunnarsson, Þorbjörn Guðmundsson og Þóreyju Þórðardóttur frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Tryggva Þórhallsson og Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Öglu K. Smith, Rögnu Haraldsdóttur, Sigríði Lilly Baldursdóttur og Sigurð Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins og Ellen Calmon, Klöru Geirsdóttur, Sigríði Hönnu Ingólfsdóttur og Sigurjón Unnar Sveinsson frá Öryrkjabandalagi Íslands.

Umsagnir bárust frá Afstöðu til ábyrgðar, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Jafnréttisstofu, Kennarasambandi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum lífeyrissjóða, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Persónuvernd, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Sjúkratryggingum Íslands, Tryggingastofnun ríkisins, velferðarsviði Reykjavíkurborgar og Öryrkjabandalagi Íslands.

### Efni frumvarpsins.

Frumvarpið er liður í heildarendurskoðun laga um almannatryggingar, nr. 100/2007. Það er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um slysatryggingar almannatrygginga og tekur mið af frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála. Því er einkum ætlað að gera lög um almannatryggingar skýrari og aðgengilegri og lagfæra hnökra. Unnið er að tillögum um breytingar á efnisreglum laga um almannatryggingar í nefnd sem félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í nóvember 2013. Þó eru lagðar til fáeinar efnisbreytingar í frumvarpinu, þar á meðal um staðsetningu Tryggingastofnunar og bótarétt fanga.

### Hagkvæm nýting fjármuna.

Í 2. mgr. c-liðar 2. gr. frumvarpsins er tekið fram að við framkvæmd laganna og rekstur Tryggingastofnunar skuli þess gætt að fjármunir séu nýttir á sem hagkvæmastan hátt. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið verði fellt brott, enda sjálfgefið að nýta beri opinbera fjármuni

með sem hagkvæmustum hætti og óþarfi að mæla sérstaklega fyrir um það í lögum um almannatryggingar.

### **Staðsetning Tryggingastofnunar.**

Margir umsagnaraðilar og gestir nefndarinnar gagnrýndu fyrirhugaða heimild ráðherra til að ákveða staðsetningu Tryggingastofnunar og þjónustustöðva hennar skv. d-lið 2. gr. frumvarpsins og töldu æskilegra að hún væri ákveðin í lögum. Fyrir því voru m.a. færð þau rök að með því móti mætti betur tryggja að ákvörðun um staðsetninguna byggðist á faglegum grunni og gott aðgengi að þjónustu Tryggingastofnunar.

Í íslenskri stjórnskipan er byggt á því að stjórnvöldin heyri almennt undir og sé á ábyrgð ráðherra, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Ráðherrar fara með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna sem heyra undir ráðuneyti þeirra leiði ekki af lögum að þau séu sjálfstæð gagnvart ráðherra, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Í því felst m.a. að ráðherrar geta gefið stjórnvöldum almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þeirra, mæli lög eða eðli máls því ekki í mót, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Að mati meiri hlutans er ákvörðun um staðsetningu lægra settra stjórnvalda eðlilegur hluti af almennum yfirstjórnarheimildum ráðherra. Meiri hlutinn áréttar að í því felst ekki að ákvörðun um staðsetningu stofnana sé háð geðþótta ráðherra. Af réttmætisreglu stjórnvöldurleitar leiðir að ráðherrum, líkt og öðrum handhöfnum stjórnvöldurleitar, ber að byggja ákvarðanir sem þeir taka í krafti þess valds á málefnalegum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Meiri hlutinn bendir í þessu sambandi á að ráðherra skal skv. 1. málsl. d-liðar 2. gr. frumvarpsins fá umsögn forstjóra Tryggingastofnunar áður en hann ákveður staðsetningu hennar. Þá bendir meiri hlutinn á að ráðherra verður samkvæmt liðnum unnt að tryggja gott aðgengi að þjónustu Tryggingastofnunar óháð búsetu fólks gegnum þjónustustöðvar hennar, óháð því hvar stofnuninni sjálfri er valið aðsetur. Meiri hlutinn leggur því til að d-liður 2. gr. frumvarpsins verði samþykktur óbreyttur.

### **Samspil bóta lífeyrstrygginga og slysatrygginga.**

Meiri hlutinn leggur til að bætt verði við tilvísunum til laga um slysatryggingar almannatrygginga í 3. gr. og a-lið 9. gr. frumvarpsins til samræmis við ábendingar Sjúkratrygginga Íslands. Af sama tilefni leggur meiri hlutinn til að síðasti hluti 4. efnismgr. a-liðar 9. gr. frumvarpsins falli brott en við bætist ný efnismálgrein um að hafi lífeyrisþegi þegar fengið greiddan lífeyri samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga skuli taka tillit til þess við útreikning örorkulífeyris vegna almennrar örorku fyrir sama tímabil.

### **Fangelsisvist, gæsluvarðhald eða önnur dvöl á stofnun.**

Í 1. málsl. 1. mgr. 56. gr. laga um almannatryggingar segir nú að sé bótaþegi dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun skuli falla niður allar bætur til hans eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl. Í a-lið 16. gr. frumvarpsins er ráðgert að mæla fyrir um að afpláni lífeyrisþegi refsingu í fangelsi, sæti gæsluvarðhaldi eða sé á annan hátt úrskurðaður til dvalar á stofnun skuli allar bætur til hans falla niður.

Lífeyri almannatrygginga er fyrst og fremst ætlað að mæta kostnaði við framfærslu þeirra sem lög um almannatryggingar taka til og hans þurfa. Því er eðlilegt að hann taki mið af því ef einstaklingar dveljast á stofnunum þar sem hið opinbera greiðir framfærslu þeirra að öllu eða nokkru leyti. Þó kann það að koma illa við lífeyrisþega ef greiðslur lífeyris falla brott

strax og vist á stofnun hefst, enda kann það að gera þeim erfitt að mæta fjárhagslegum skuldbindingum sínum. Það á sérstaklega við þegar vistun hefst skyndilega og óvænt, svo sem oft á við í tilvikum gæsluvarðhalds. Með því kann að vera óhæfilega harkalega gengið fram gegn einstaklingum sem teljast saklausir þar til sekt er sönnuð.

Meiri hlutinn leggur því til breytingu á a-lið 16. gr. frumvarpsins sem felur í sér að sæti einstaklingur gæsluvarðhaldi eða sé á annan hátt úrskurðaður til dvalar á stofnun, en afpláni ekki refsingu, haldist sá fjögurra mánaða frestur sem nú gildir. Taka ber tillit til bótagreiðslna á því tímabili verði lífeyrisþega, sem sætt hefur gæsluvarðhaldi, ákveðnar bætur til samræmis við ákvæði 4. málsli. liðarins.

### **Gildistaka.**

Meiri hlutinn leggur til að í 25. gr. frumvarpsins verði mælt fyrir um gildistöku 1. janúar 2016 í stað 1. janúar 2015 sem er þegar liðinn. Tryggingastofnun ríkisins hefur lagt áherslu á að ákvæði sem varði greiðslur og réttindaávinnslu taki gildi um áramót. Með gildistöku 1. janúar 2016 er einnig gætt samræmis við gildistöku laga um úrskurðarnefnd velferðarmála samkvæmt breytingartillögu nefndarinnar við frumvarp til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála.

### **Samspil örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða.**

Ákvæði samhljóða 24. gr. og b-lið 2. tölul. og 3. tölul. 26. gr. frumvarpsins voru lögfest með lögum um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 137/2014. Meiri hlutinn leggur því til að þau ákvæði frumvarpsins verði felld brott.

Í 2. másl. 25. gr. frumvarpsins er fyrir mistök vísað til 23. gr. og b-liðar 2. tölul. og 3. tölul. 25. gr. í stað 24. gr. og b-liðar 2. tölul. og 3. tölul. 26. gr. Þar sem meiri hlutinn leggur til að 24. gr. og b-liður 2. tölul. og 3. tölul. 26. gr. falli brott leggur hann jafnframt til að 2. másl. 25. gr. verði felldur brott.

### **Tillögur um efnislegar breytingar.**

Fyrir nefndinni komu fram margar tillögur um breytingar á frumvarpinu sem fælu í sér efnislegar breytingar á gildandi reglum um almannatryggingar umfram það sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Meðal tillagna voru að fjallað yrði um starfsgetumat og framfærsluviðmið, að það tímabil sem einstaklingar haldi tryggingavernd þrátt fyrir nám erlendis, sbr. e-lið 1. gr. frumvarpsins, yrði lengt, að frestur til að bera fram kærnu um grundvöll, skilyrði eða fjárhæð bóta eða greiðslna samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. g-liðar 2. gr. frumvarpsins, yrði lengdur, að heimild til að greiða bætur til annarra en greiðsluþega eða framfæranda, sbr. 11. gr. frumvarpsins, yrði numin brott, að upphaf bótaréttar, sbr. 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins, miðaðist almennt við umsóknardag, að bætur væru inntar af hendi eftir á frekar en fyrir fram, sbr. 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins, að heimild til milliríkjasamninga, sbr. 20. gr. frumvarpsins, yrði breytt, og að Tryggingastofnun yrði heimilað að endurgreiða sveitarfélögum fjárhagsaðstoð sem þau hafa veitt einstaklingum sem biðu afgreiðslu umsóknar um greiðslur á grundvelli laga um almannatryggingar.

Nefndin hefur farið yfir fram komnar tillögur og telur gild rök fyrir mörgum þeirra. Meiri hlutinn telur þó æskilegra að afstaða verði tekin til þeirra við efnislega endurskoðun laga um almannatryggingar fremur en í fyrirliggjandi frumvarpi, sem snýr einkum að formi og framsetningu laganna. Meiri hlutinn gerir því ekki tillögur um breytingar á frumvarpinu með tilliti til þessara atriða.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 5. maí 2015.

Elsa Lára Arnardóttir,  
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Brynjar Níelsson.

Hanna Birna Kristjánsdóttir.

Páll Jóhann Pálsson.