

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum (ákvörðun réttindahlutfalls örorkulífeyris)

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 4. mgr. orðast svo:

Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 16 ára aldri til ellilífeyrisaldurs eins og hann er ákveðinn skv. 17. gr. laganna. Sé um skemmri tíma að ræða reiknast réttindi til örorkulífeyris í hlutfalli við búsetutímann. Við ákvörðun réttinda til örorkulífeyris skal reikna með tímann frá þeim degi sem umsækjandi er metinn til a.m.k. 75% örorku skv. b-lið 1. mgr. fram til ellilífeyrisaldurs umsækjanda í sama hlutfalli og nemur réttindum skv. 2. málslíð þessarar málsgreinar.

b. 5. mgr. orðast svo:

Fullur örorkulífeyrir skal vera 577.772 kr. á ári. Örorkulífeyri skal lækka ef tekjur örorkulífeyrisþega skv. 2. og 3. mgr. 16. gr. eru hærri en 2.575.220 kr. á ári og um framkvæmd fer skv. 16. gr. Ef tekjur eru umfram umrædd mörk skal lækka örorkulífeyri um 25% þeirra tekna sem umfram eru uns hann fellur niður.

c. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að setja reglugerð um nánari framkvæmd þessarar greinar, m.a. um réttindaávinnslu, búsetutíma og skörun bóta fyrir sama tímabil.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „1. mgr. 18. gr.“ í 1. og 2. mgr. 19. gr. kemur: 1. og 4. mgr. 18. gr.

b. Í stað orðanna „18. gr.“ í 1. málsl. 2. mgr. 19. gr. kemur: 1. málsl. 5. mgr. 18. gr.

3. gr.

3. málsl. 1. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Um uppbótina gilda ákvæði 1. og 2. mgr., 4. mgr. og 2. og 3. málsl. 5. mgr. 18. gr. um búsetutíma, örorkumat og lækkun vegna tekna.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 22. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „1. mgr. og 2. málsl. 4. mgr.“ í 3. málsl. kemur: 1. og 4. mgr.

b. Í stað orðanna „4. mgr. 18. gr.“ í 4. málsl. kemur: 5. mgr. 18. gr.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

6. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

Lög um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015:

Í stað orðanna „4. mgr. 18.gr.“ í 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: 1. másl. 5. mgr. 18. gr.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara gilda um þá einstaklinga sem metnir eru til örorku í fyrsta sinn eftir gildistöku þeirra en ekki um þá sem metnir höfðu verið til örorku samkvæmt ákvæðum eldri laga, nema þeir sæki sérstaklega um það.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum, að því er varðar ákvörðun réttinda umsækjenda um örorkulífeyri sem ekki hafa ávallt verið búsettir á Íslandi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Skilyrði fyrir rétti til örorkulífeyris úr almannatryggingum koma fram í 1. mgr. 18. gr. almannatryggingalaga, nr. 100/2007. Auk þess að hafa verið metinn til a.m.k. 75% örorku til langframa og vera 18 ára og eldri er það skilyrði fyrir rétti til örorkulífeyris að umsækjandi hafi verið búsettur á Íslandi, sbr. I. kafla laganna, í a.m.k. þrjú síðustu ár áður en umsókn um örorkulífeyri er lögð fram eða í sex mánuði ef starfsorka var óskert er hann tók hér búsetu. Í 2. másl. 4. mgr. 18. gr. segir að við ákvörðun búsetutíma örorkulífeyrisþega, sbr. 1. mgr. 17. gr., skuli reikna með tímann fram til ellilífeyrisaldurs umsækjanda. Í 1. mgr. 17. gr. kemur fram að rétt til ellilífeyris öðlist þeir sem náð hafa 67 ára aldri og verið búsettir hér á landi, sbr. I. kafla laganna, í a.m.k. þrjú almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs en sé um skemmri tíma að ræða reiknast réttur til ellilífeyris í hlutfalli við búsetutímann. Örorkulífeyrisréttindi í almannatryggingakerfinu byggja því annars vegar á raunverulegum búsetutíma á Íslandi frá 16 ára aldri fram til þess tíma að 75% örorkumat liggur fyrir og hins vegar á tímanum frá þeim tíma er örorka hefur verið metin a.m.k. 75% til langframa og fram til ellilífeyrisaldurs, svokölluðum framtíðartímabilum. Ekki er þó kveðið nánar á um það í 4. mgr. 18. gr. á hvern hátt skuli reikna með tímann fram til ellilífeyrisaldurs umsækjanda við ákvörðun á búsetutíma örorkulífeyrisþega.

Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8955/2016 varðaði niðurstöðu úrskurðarnefndar almannatrygginga (nú úrskurðarnefnd velferðarmála) í ágreiningsmáli um ákvörðun réttinda hér á landi á grundvelli laganna og að teknu tilliti réttindaávinnslu erlendis, almannatryggingaákvæða sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið og Norðurlandasamningsins um almannatryggingar. Athugun umboðsmanns laut að því hvernig bæri að reikna tímann fram til 67 ára aldurs við ákvörðun búsetutíma samkvæmt 4. mgr. 18. gr. laga um almannatryggingar, í þeim tilvikum að einstaklingar hafa áður verið búsettir innan Evrópska efnahagssvæðisins. Taldi umboðsmaður 17. og 18. gr. almannatryggingalaga ekki vera fyllilega skýrar um það atriði. Með hliðsjón af orðalagi 4. mgr. 18. gr. og framkvæmd stjórnvalda í tilvikum einstaklinga sem búsettir hafa verið utan Evrópska efnahagssvæðisins

var niðurstaða umboðsmanns sú að ekki verði önnur ályktun dregin af lagagrundvellingnum en að reikna beri öll framtíðarár frá fyrsta örorkumati fram til 67 ára aldurs til búsetu á Íslandi í því máli sem álitid varðaði. Aftur á móti hefur framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins í slíkum tilvikum verið með þeim hætti að framtíðartímabil hafa verið ákvörðuð í sama hlutfalli og hin raunverulega búseta hér á landi frá 16 ára aldri til þess tíma er 75% örorkumat liggur fyrir.

Í álitinu benti umboðsmaður á að ákvæði almannatryggingalaga um örorkulífeyri sem fjallað er um í álitinu séu óskýr og að huga þurfi að því hvort breyta þurfi lögum. Með frumvarpi þessu er komið til móts við þá athugasemd umboðsmanns og lagt til að breytingar verði gerðar hvað varðar ákvörðun tímabila til framtíðar.

Tekið skal fram að stefnt er að því að leggja til breytingar á lögum um almannatryggingar í fyrirhuguðu frumvarpi um breytt framfærslukerfi almannatrygginga tengdu starfsgetumati þar sem meðal annars verði kveðið nánar á um skilyrði fyrir örorkulífeyri almannatrygginga, ávinnslu og ákvörðun réttinda sem og útreikning örorkulífeyris. Er gert ráð fyrir að í því sambandi verði horft til löggjafar á hinum Norðurlöndunum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 18., 19., 21. og 22. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007. Er gert ráð fyrir því að réttur til örorkulífeyris skuli ávallt ákvarðaður í sama hlutfalli og áunnin réttindi samkvæmt raunverulegri búsetu á Íslandi fram til þess tíma að réttur til örorkulífeyris er ákvarðaður og einnig þegar um er að ræða veitingu örorkulífeyris á grundvelli tímabila til framtíðar, þ.e. frá örorkumati til ellilífeyrisaldurs. Er það í samræmi við framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins hvað varðar ríkisborgara aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sem flust hafa til Íslands frá Evrópska efnahagssvæðinu og kemur í veg fyrir að réttindi þeirra hér á landi séu lakari en réttindi þeirra sem flust hafa til Íslands frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins, en sá hópur hefur fengið framtíðartímabil reiknuð með að fullu við ákvörðun réttinda. Í framkvæmd hefur því raunveruleg búseta ríkisborgara aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þar á meðal Íslendinga, haft áhrif á ákvörðun réttinda á grundvelli framtíðarbúsetutímabila en ekki raunveruleg búseta þeirra sem koma frá löndum utan EES.

Í almannatryggingalögum er tekið fram að í milliríkjasamningum megi kveða á um undanþágur frá ákvæðum laganna og takmarka beitingu þeirra, sbr. hér sérstaklega 4. gr., sem og 58., 68. og 71. gr. laganna, en vísað er til ákvæða milliríkjasamninga og erlendra bóta og tekna á fleiri stöðum. Helstu gildandi milliríkjasamningar á sviði almannatrygginga eru almannatryggingaákvæði EES samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 og Norðurlandasamningurinn um almannatryggingar, sbr. lög nr. 119/2013. Þegar umsækjandi um lífeyri er ríkisborgari í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og sem búið hefur og/eða unnið í fleiri en einu samningsríki og áunnið sér þar lífeyrisréttindi verður að líta til almannatryggingaákvæða samningsins, sbr. einkum 29. gr., og reglugerða um samræmingu almannatryggingakerfa milli ríkjanna sem felldar hafa verið undir viðauka VI við samninginn ásamt viðaukum með sérreglum og bókunum ríkjanna. Almannatryggingareglugerðirnar með viðaukum gilda hér á landi með þeim aðlögunum sem koma fram í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Almannatryggingareglugerðir EES samningsins taka fyrst og fremst til ríkisborgara í EES-ríkjum og aðstandenda þeirra sem fara á milli ríkjanna. Ríkisborgarar frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins sem falla undir lög í norrænu landi og fara á milli Norðurlandanna geta einnig notið ákvæðanna en það byggir á Norðurlandasamningnum um almannatryggingar.

Ríkisborgarar EES-ríkjanna njóta réttinda umfram ríkisborgara annarra ríkja. Samkvæmt 6. gr. almannatryggingareglugerðarinnar, sbr. einnig 2. mgr. 68. gr. almannatryggingalaga, getur t.d. ríkisborgari EES-ríkis, sem hefur unnið hér á landi í að lágmarki eitt ár og fallið undir íslenska löggjöf með vísan til II. bóls reglugerðarinnar, nýtt sér tryggingartímabil frá öðru EES-ríki til að öðlast bótarétt hér á landi, þótt hann fullnægi ekki lágmarksskilyrðum 17. og 18. gr. almannatryggingalaga um búsetutíma. Þetta á þó ekki við um þá sem hafa verið utan vinnuþinga samkvæmt aðlögun Íslands í XI. viðauka við reglugerðina en þar segir að ákvæði 6. gr. reglugerðarinnar gildi ekki um einstaklinga sem hafa ekki gegnt launuðu starfi í einu eða fleiri EES-ríkjum. Þeir eigi einungis rétt á lífeyri almannatrygginga frá Íslandi hafi þeir haft, eða haft áður, fasta búsetu á Íslandi í a.m.k. þrjú ár. Þá greiðist lífeyrir almannatrygginga úr landi til lífeyrisþega sem falla undir ákvæði samninganna og sem búsettir eru í samningsríki, sbr. 7. gr. almannatryggingareglugerðarinnar, sbr. einnig 58. gr. almannatryggingalaga.

Markmið framangreindra samninga á sviði almannatrygginga er aðallega að tryggja að áunninn réttindi tapist ekki við flutning á milli samningsríkjanna. Lög samningsríkjanna eru ekki samræmd heldur gilda lög hvers ríkis um réttindaávinnslu og skilyrði fyrir greiðslum. Þannig hefur hvert ríki eigin lög og reglur hvað varðar mat á því hvort örorka teljist vera fyrir hendi, um örorkustig og hvort öðrum skilyrðum fyrir greiðslu örorkulífeyris sé fullnægt. Því hefur sú staða oft komið upp að umsækjandi telst fullnægja skilyrðum fyrir greiðslu örorkulífeyris vegna örorku samkvæmt lögum í einu ríki en ekki öðru þrátt fyrir að hafa áunnið sér réttindi í báðum. Breytist aðstæður getur komið til þess að umsækjandi teljist síðar fullnægja skilyrðum fyrir því að fá áunnin lífeyrisrétt greiddan frá því ríki.

Í almannatryggingareglugerðum EES-samningsins eru ítarleg og nokkuð flókin ákvæði um málsmeðferð og útreikning bóta sem ber að líta til hafi umsækjandi sem fellur undir gildissvið samningsins áunnið sér bótarétt samkvæmt lögum í tveimur eða fleiri EES-ríkjum. Meginreglan er sú að þegar tímabil hafa áhrif á útreikning eigi viðkomandi að fá hlutfallslegar bætur frá hverju ríki þar sem hann á bótarétt, sbr. nánar 52. gr. grunnreglugerðarinnar. Kveðið er á um hvað gildi þegar bætur frá tveimur eða fleiri EES-ríkjum skarast fyrir sama tímabil og hvenær ríki geti beitt skörunarreglum í eigin löggjöf sem ætlað er að koma í veg fyrir greiðslu tvöfaldrá bóta. Ákvæði til að koma í veg fyrir skörun bóta eru í 53.-55. gr. reglugerðarinnar og 54. gr. á við um það þegar bætur sömu tegundar sem eru greiddar hlutfallslega samkvæmt löggjöf tveggja eða fleiri ríkja skarast, m.a. þegar að bótafjárhæð er ákvæðin á grundvelli ætlaðs tímabils sem skarast við bætur sömu tegundar. Þá má beita reglum til að koma í veg fyrir skörun en það gildir þó ekki hafi ríkin gert með sér samkomulag um að ekki skuli reikna með einu og sama ætlaða tímabilinu oft en einu sinni. Norðurlöndin hafa gert með sér slíkt samkomulag, sbr. 9. gr. gildandi Norðurlandasamnings.

Samkvæmt framansögðu ættu umsækjendur sem hafa haft búsetu og áunnið sér réttindi í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið áður en örorka er metin ekki að vera í lakari stöðu í samanburði við umsækjendur sem hafa verið búsettir í ríkjum utan svæðisins. Eftir þá breytingu sem lögð er til í frumvarpinu mun sama regla gilda um ákvörðun réttinda umsækjenda samkvæmt almannatryggingalögum, en auk þess ber að fylgja ákvæðum milliríkjasamninga við afgreiðslu mála þegar það á við. Er það einnig talið til þess fallið að koma í veg fyrir þá óeðlilegu niðurstöðu að einstaklingur sem búið hefur á Íslandi í mjög skamman tíma þegar hann verður örorkulífeyrisþegi fái full réttindi á grundvelli tímabila til framtíðar og haldi þeim jafnvel þótt hann flytjist skömmu síðar aftur frá Íslandi.

Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að verði frumvarp þetta að lögum skuli lögin gilda um þá einstaklinga sem metnir eru til örorku hér á landi í fyrsta sinn eftir gildistöku þeirra en ekki

um þá sem metnir höfðu verið til örorku samkvæmt ákvæðum eldri laga, nema þeir sæki sérstaklega um það. Verði frumvarpið að lögum mun það því ekki hafa áhrif á réttindi þeirra örorkulífeyrisþega sem metnir hafa verið til örorku fyrir gildistöku laganna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá. Gert er ráð fyrir að löggin gildi eingöngu um þá sem metnir eru til 75% örorku í fyrsta sinn eftir gildistöku þeirra, sbr. ákvæði til bráðabirgða. Hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar þá hefur þegar verið fjallað um það í almennum athugasemdum hér að framan.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í félagsmálaráðuneytinu en við vinnslu þess var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins. Einnig var litið til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8955/2016. Fjallað hefur verið um álitid og afleiðingar þess að breyta lögum um almannatryggingar til samræmis við álitid í velferðarnefnd, fjárlaganefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis. Málið hefur einnig verið kynnt fjármála- og efnahagsráðuneyti og farið hefur verið ítarlega yfir það á fundum og í minnisblöðum. Þá hefur í nefndum sem fjallað hafa um endurskoðun almannatryggingalaga á undanföllum árum oft komið til umfjöllunar mismunandi staða þeirra sem ekki hafa ávallt búið á Íslandi.

6. Mat á áhrifum.

Eins og fram hefur komið er markmið með frumvarpi þessu að skýra betur grundvöll ákvörðunar réttinda til örorkulífeyris almannatrygginga. Frumvarpið hefur áhrif á ákvörðun réttindahlutfalls þeirra sem metnir verða til örorku frá og með gildistöku laganna og sem hafa verið búsettir erlendis og mun sama regla gilda um ákvörðun réttindagrundvallar samkvæmt lögunum en auk þess skal fylgt ákvæðum milliríkjasamninga við afgreiðslu mála þegar það á við. Frumvarpið gefur ekki ástæðu til að meta áhrif á jafnrétti kynjanna. Þar sem ekki er um hlutfallslega marga einstaklinga að ræða samanborið við heildarfjölda þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum er búist við að áhrifin verði óveruleg á fjárhag ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. mgr. 18. gr. laganna í því skyni að mæta ábendingum umboðsmanns Alþingis um nauðsyn þess að ákvæði laganna séu skýrari og gagnsærri. Er lagt til að hætt verði að vísa til ákvæðis 17. gr. laganna sem fjallar um ákvörðun réttinda til ellilífeyris og þess í stað verði kveðið á um ákvörðun réttinda til örorkulífeyris í 18. gr. Einnig er skýrt kveðið á um það að réttindaávinnsla hefjist við 16 ára aldur, líkt og gildir um ellilífeyri. Þá er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í lögunum að réttindi á grundvelli ætlaðra tímabila til framtíðar, þ.e. frá þeim tíma er umsækjandi er metinn til a.m.k. 75% örorku fram að ellilífeyrisaldri, skuli ákveðin í sama hlutfalli og áunnin réttindi fram að örorkumati. Nánar er fjallað um efni ákvæðisins í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að gildandi 4. og 5. mgr. 18. gr. verði ein málsgrein, sem verði 5. mgr., að undanskildum 2. másl. 4. mgr. 18. gr. sem færast í nýja 4. mgr.

Í c-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í nýrri 6. mgr. 18. gr. verði kveðið á um heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd 18. gr., m.a. um réttindaávinnslu, búsetutíma og skörun bóta.

Um 2. gr.

Í 1. og 2. mgr. 19. gr. laganna er fjallað um skilyrði fyrir örorkustyrk og er vísað til gildandi 1. mgr. 18. gr. varðandi búsetuskilyrði. Samkvæmt frumvarpi þessu verður kveðið á um búsetuskilyrði örorkulífeyris í 1. og 4. mgr. 18. gr. og þarf því að breyta tilvísuninni í 1. og 2. mgr. 19. gr. til samræmis. Þá er í 2. mgr. 19. gr. vísað til fjárhæðar fulls örorkulífeyris samkvæmt 18. gr. sem samkvæmt frumvarpi þessu verður kveðið á um í 1. málsl. 5. mgr. 18. gr. og er tilvísuninni því breytt til samræmis.

Um 3. gr.

Í 3. málsl. 1. mgr. 21. gr. laganna, sem fjallar um aldurstengda örorkuuppþót, er vísað til gildandi ákvæða í 18. gr. laganna hvað varðar búsetutíma, örorkumat og skerðingu vegna tekna. Þær breytingar sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarps þessa eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr.

Um 4. gr.

Í 22. gr. laganna er fjallað um tekjutryggingu og er í 3. og 4. málsl. vísað til ákvæða 4. mgr. 18. gr. varðandi rétt til tekjutryggingar. Þær breytingar sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarps þessa eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa en vísað er til ákvæðis til bráðabirgða og athugasemda við það.

Um 6. gr.

Til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til í b-lið 1. gr. frumvarpsins er nauðsynlegt að breyta tilvísun í 12. gr. slysatryggingalaga til samræmis þannig að í stað tilvísunar til 4. mgr. 18. gr. um fjárhæð slysalífeyris verði vísað til 1. málsl. 5. mgr. 18. gr.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Verði frumvarp þetta að lögum er lagt til að þau gildi eingöngu um þá einstaklinga sem metnir verða til örorku í fyrsta sinn eftir gildistöku þeirra. Aftur á móti gildi ákvæði eldri laga um þá sem metnir hafa verið til örorku fyrir gildistöku nema sótt sé sérstaklega um að ný lög gildi. Ástæða þess er sú að samkvæmt framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins hafa þeir sem flust hafa til Íslands frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins fengið framtíðartímabil reiknuð með að fullu við ákvörðun réttinda en ekki ríkisborgarar aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sem flust hafa til Íslands frá aðildarríkjum samningsins. Frá gildistöku laganna munu tímabil til framtíðar í öllum tilvikum vera reiknuð í hlutfalli við raunverulega búsetu en frumvarpið mun ekki hafa áhrif á þau réttindi sem einstaklingar hafa fengið á grundvelli gildandi laga.