



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

| | |
|----------------------------|--|
| Málsheiti og nr. | FRN23100123 |
| Ráðuneyti /verkefnisstjóri | Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti |
| Innleiðing EES-gerðar? | <input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei |
| Dags. | 2. nóvember 2023 |

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að bættri réttarstöðu þeirra einstaklinga sem búsettir eru hér á landi, en eiga engin eða takmörkuð lífeyrisréttindi í almannatryggingum. Gagnvart eldra fólki (67+) var brugðist við stöðunni með setningu laga [nr. 74/2020, um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða](#) en sú leið sem þar var farin þykir hafa gefið góða raun.

Áformaðar eru breytingar á örorkulífeyrishluta almannatrygginga. Meðal þeirra breytinga er að sérstök uppbót vegna framfærslu samkvæmt lögum um félagslega aðstoð falli brott og sameinist greiðsluflokkunum örorkulífeyri og tekjutryggingu. Úr verði nýr greiðsluflokkur almannatrygginga sem til aðgreiningar verði nefndur: *nýr örorkulífeyrir*.

Brottfall sérstakrar uppbótar vegna framfærslu hefur áhrif á stöðu þeirra öryrkja sem áunnið hafa sér lítinn eða engan rétt í almannatryggingum vegna stuttrar búsetu hér á landi. Eftir dóm Hæstaréttar í [máli nr. 52/2021](#) hefur þessi uppbót verið greidd að fullu, án tillits til áunnins réttindahlutfalls í almannatryggingum. Þar sem gert er ráð fyrir að greiðsluflokkurinn muni falla brott með tilkomu nýs örorkulífeyris verður ekki lengur um að ræða að öryrkjar sem áunnið hafa sér lítinn rétt í almannatryggingum hér á landi geti fengið uppbót sem nemi mismuni greiðslna samkvæmt almannatryggingalögum og því viðmiði sem sérstök uppbót miðast nú við.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri-hreyfingarinnar - græns framboðs kemur fram að við endurskoðun á örorkulífeyrishluta almannatrygginga verði sérstaklega horft til þess að bæta afkomu og möguleika til virkni, menntunar og atvinnuþátttöku á eigin forsendum. Jafnframt verði lögð rík áhersla á að þau sem eru með fullt örorkumat við upptöku á nýju kerfi eigi val um yfirfærslu í nýtt kerfi og að valið hafi ekki í för með sér áhættu fyrir örorkulífeyrisþega. Í samræmi við þessa áherslu er gert ráð fyrir að staða þeirra öryrkja sem nú þegar eru í lífeyriskerfinu verði sérstaklega tryggð með bráðabirgðaákvæði við lög um almannatryggingar. Til framtíðar þarf hins vegar að bæta afkomu þeirra öryrkja sem koma nýir inn í lífeyriskerfið með fullt örorkumat.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að stíga næsta skref við að bæta afkomu einstaklinga sem búsettir eru hér á landi, en eiga engin eða takmörkuð lífeyrisréttindi í almannatryggingum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Til framtíðar mun sá hópur öryrkja, sem hér um ræðir, að óbreyttu búa við að þurfa að reiða sig á framfærslu að öllu leyti eða að hluta frá sveitarfélögum. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hentar hins vegar ekki vel til þess að skapa einstaklingsbundna afkomuvernd. Fjárhæðir skv. reglum sveitarfélaga eru misjafnar og tryggja ekki jafnræði þegar aðstoð er veitt til langs tíma. Þá hafa sveitarfélög takmarkaða möguleika á að kanna hvaða lífeyrisréttindi hlutaðeigandi einstaklingar eiga hjá almannatryggingum annarra ríkja. Er því eðlilegt að Tryggingastofnun,

sem framkvæmdaraðila almannatrygginga hér á landi, sé falið að veita þennan viðbótarstuðning enda fellur það vel að hlutverki stofnunarinnar og öðrum verkefnum sem hún hefur með höndum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Öllum, sem þess þurfa, skal í lögum tryggður réttur til aðstoðar vegna örorku.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Meginmarkmið á málefnasviði örorku (27) er að öll þjónusta og fjárhagslegur stuðningur stuðli að því að fólk sem býr við örorku, geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi. Afkoma örorkulífeyrisþega verði áfram bætt með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa.

Fyrsta heimsmarkmið SP snýr að því að útrýma fátækt, meðal annars með því (undirmarkmið 1.3) að innleiða viðeigandi félagsleg stuðningskerfi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Rannsóknir um fátækt á Íslandi sýna fram á að öryrkjar eru sennilega sá hópur sem býr við hvað lökust kjör í samfélaginu. Ástæðan er ekki síst að skert vinnugeta sem hamlar öryrkjum við að bæta hag sinn. Aðstæður öryrkja eru þannig eðlisólíkar flestra annarra lágtekjuhópa því líkurnar á að losna úr þeim aðstæðum sem leiða til fátæktar eru einfaldlega minni vegna örorkunnar. Fjárhagslegur stuðningur vegna örorku þarf því að vera til lengri tíma en sú aðstoð til skemmri tíma sem sveitarfélögin veita.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Það leiðir af kröfum í 76. gr. stjórnarskrár að félagsleg stuðningskerfi vegna elli og örorku þurfa að byggjast á settum lögum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Tveir leiðir standa opnar: (1) Setning nýrra heildarlaga um félagslegan viðbótarstuðning eða (2) breyting á gildandi lögum í þá veru að útvíkka þann hóp sem nýtur stuðnings.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Um er að ræða innleiðingu á félagslegum viðbótarstuðningi sambærilegum þeim sem þegar hefur verið tekinn upp gagnvart fólki á ellilífeyrisaldri.

Í þessu felst að útvíkka þann hóp sem nýtur stuðnings samkvæmt gildandi lögum. Hliðstæð leið var farin í Noregi árið 2021 þegar gildissvið laga um sambærilegan stuðning var útvíkkað þannig að það tæki til öryrkja í hópi flóttafólks sem fær stöðu í Noregi.

Sú leið að gera breytingar á gildandi lögum, fremur en að setja ný heildarlög, styðst við áherslur í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, um að innleiða breytingar á opinberum framfærslukerfum í áföngum þar sem sérstaklega verði horft til þeirra sem lakast standa.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Fyrirhugaðar breytingar felast í því að gildissvið laga um félagslegan viðbótarstuðning verði útvíkkað og taki til bæði aldraðra og öryrkja. Skilyrði fyrir stuðningi verði hliðstæð fyrir báða hópa sem og þau viðmið sem sett eru um inntak stuðnings.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Jafnræðissjónarmið, sbr. 65. gr. stjórnarskrár, hafa hér áhrif og styðja að hliðstæður stuðningur sé til staðar fyrir bæði elli- og örorkulífeyrisþega, þ.e. þá hópa sem þurfa að reiða sig á lífeyrisgreiðslur til frambúðar.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Örorkulífeyrisþegar, réttindasamtök öryrkja og fatlaðs fólks.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei, en málið tengist skilyrðum útlendingalaga um dvalarleyfi eða rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi sem heyra undir dómsmálaráðuneytið.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Upplýsinga og afstöðu hefur verið aflað hjá Tryggingastofnun.

4. Fyrirhugað samráð.

Drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um félagslegan viðbótarstuðning verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

[Er í vinnslu].

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að löggjöfin taki gildi á sama tíma og breytingar á örorkulífeyrishluta almannatrygginga, þ.e. 1. janúar 2025. Með hliðsjón af innleiðingu laga nr. 74/2020 má búast við að æskilegt sé að breytt löggjöf um félagslegan viðbótarstuðning komi til framkvæmda fjórum til sex mánuðum eftir gildistöku. Reikna má með að umsóknir um félagslegan viðbótarstuðning berist frá þeim sem fengið hafa nýtt samræmt sérfræðimat hér á landi þar sem ekki er heimilt að leggja erlendar matsniðurstöður til grundvallar við ákvörðun um stuðning. Um er að ræða tvo hópa, annars vegar íslenska ríkisborgara sem lengi hafa dvalist erlendis og hins vegar innflytjendur sem taka upp búsetu hér á landi. Sérstaklega þarf að tryggja upplýsingamiðlun og ráðgjöf til síðarnefnda hópsins varðandi viðbótarstuðninginn. Jafnframt er nauðsynlegt að koma á samtali á milli Tryggingastofnunar og Útlendingastofnunar vegna eftirfylgni skilyrða fyrir greiðslurétti. Þá þarf að undirbúa framkvæmd laganna með sveitarfélögum.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Almenn þekking hjá markhópi stuðnings um markmið og inntak lagasetningar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Fjöldi þeirra sem fær stuðning.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já.

I. Annað**J. Fylgiskjöl**

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.