

Frumvarp til laga

um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða.

Frá félags- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Markmið og gildissvið.

1. gr.

Markmið.

Markmið laganna er að styrkja framfærslu aldraðra einstaklinga sem búsettir eru hér á landi og eiga engin eða takmörkuð lífeyrisréttindi í almannatryggingum.

2. gr.

Gildissvið.

Lögin taka til einstaklinga sem eru 67 ára eða eldri, hafa fasta búsetu og skráð lögheimili hér á landi og sem dvelja varanlega á Íslandi.

Ef um erlendan ríkisborgara er að ræða er það skilyrði að hann hafi ótímabundið dvalarleyfi hér á landi samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga.

Heimilt er að veita undanþágu frá skilyrði 2. mgr. hafi erlendi ríkisborgarinn dvalarleyfi hér á landi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, enda hafi hann verið búsettur hér á landi sbr. 1. mgr. samfelldt í a.m.k. tvö ár þegar sótt er um félagslegan viðbótarstuðning og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Fjölskyldumeðlimir sem fengið hafa dvalarleyfi á Íslandi á grundvelli fjölskyldusameiningar falla ekki undir lögin hafi sá aðili sem óskað var sameiningar við hér á landi ábyrgst framfærslu þeirra. Sama á við hafi annar aðili sem deilir heimili með viðkomandi ábyrgst framfærslu hans.

II. KAFLI

Viðbótarstuðningur.

3. gr.

Viðbótarstuðningur og fjárhæðir.

Þeir sem uppfylla skilyrði laga þessara geta fengið greiddan félagslegan viðbótarstuðning sér til framfærslu í samræmi við nánari ákvæði laganna.

Hámarksfjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings skal nema 90% af fjárhæð fulls ellilífeyris eins og hann er ákveðinn hverju sinni í lögum um almannatryggingar.

Ef um einhleypan umsækjanda er að ræða, sem býr einn og er einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnaðisaðstöðu

eða fæðiskostnað, er til viðbótar stuðningi samkvæmt 1. mgr. heimilt að greiða 90% af mánaðarlegri fjárhæð fullrar heimilisuppbótar eins og hún er ákveðin hverju sinni í lögum um félagslega aðstoð.

4. gr.

Tæming annarra réttinda.

Sá sem sækir um viðbótarstuðning samkvæmt lögum þessum skal áður hafa sótt um og tekið út að fullu öll réttindi sem hann kann að eiga eða hafa áunnið sér. Þetta á meðal annars við um launatengd réttindi, greiðslur almannatrygginga og félagslega aðstoð ríkisins sem og atvinnutengdar og iðgjaldatengdar lífeyrisgreiðslur hjá íslenskum og erlendum aðilum.

5. gr.

Frítekjumark og áhrif annarra tekna.

Allar tekjur greiðsluþega skulu koma til frádráttar fjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings skv. 3. gr. Þó skal greiðsluþegi hafa 25.000 kr. almennt frítekjumark á mánuði vegna annarra tekna en bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð.

Með tekjum skv. 1. mgr. er átt við allar tekjur skv. II. kafla laga um tekjuskatt, að undanskilinni fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, þ.m.t. bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um sjúkratryggingar, lögum um slysatryggingar almannatrygginga, lögum um atvinnuleysistryggingar, greiðslur frá lífeyrissjóðum samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og séreignarlífeyri hverju nafni sem nefnist. Sama á við um sambærilegar tekjur sem aflað er eða greiddar eru erlendis og eru ekki taldar fram til skatts hér á landi.

Fjármagnstekjur skulu teljast til tekna við útreikning viðbótarstuðnings. Þegar um hjón eða sambýlisfólk er að ræða skiptast fjármagnstekjur til helminga milli þeirra við útreikninginn og skiptir ekki máli hvort þeirra er eigandi þeirra eigna sem mynda tekjurnar eða hvort um séreign eða hjúskapareign er að ræða.

Hafi umsækjandi þegar fengið greidda fjárhagsaðstoð sveitarfélags á sama tímabili sem greitt er fyrir aftur í tímann skv. 4. mgr. 9. gr. skal viðbótarstuðningurinn nema mismuninum fyrir það tímabil. Sama á við um þann mánuð er greiðslur hefjast.

6. gr.

Útreikningur fjárhæðar viðbótarstuðnings.

Heimilt er að greiða viðbótarstuðning samkvæmt lögum þessum þegar hámarksfjárhæð viðbótarstuðnings skv. 3. gr. nemur hærri fjárhæð en heildarfjárhæð mánaðarlegra tekna greiðsluþega skv. 5. gr. að teknu tilliti til frítekjumarks. Viðbótarstuðningur samkvæmt lögum þessum nemur mismuninum á hámarksfjárhæð viðbótarstuðnings skv. 3. gr. og heildarfjárhæð tekna greiðsluþega skv. 5. gr.

Við útreikning viðbótarstuðnings skal miðað við nýjustu tekjuupplýsingar sem völ er á, sbr. einnig 11. og 12. gr.

Fjárhæð mánaðarlegs viðbótarstuðnings, sem reiknuð hefur verið í samræmi við 1. mgr., skal ákvörðuð á ný verði breytingar á tekjum eða öðrum aðstæðum sem liggja til grundvallar við útreikning á fjárhæðinni, enda nemi breytingin að lágmarki 10% af áður reiknaðri fjárhæð viðbótarstuðningsins skv. 1. mgr.

7. gr.

Eignir.

Ekki kemur til greiðslu viðbótarstuðnings samkvæmt lögum þessum nemi eignir umsækjanda í peningum eða verðbréfum hærri fjárhæð en 4.000.000 kr.

8. gr.

Dvöl erlendis.

Greiðsla viðbótarstuðnings fellur niður þegar greiðsluþegi dvelur eða hyggst dvelja erlendis lengur en 90 daga samfelld eða lengur en 90 daga á hverju 12 mánaða greiðslutímabili.

Sé dvölinni ætlað að vara lengur en í 90 daga samfelld fellur greiðslan niður frá og með næsta mánuði eftir þann mánuð er dvöl erlendis hófst. Í öðrum tilvikum fellur greiðslan niður frá og með næsta mánuði eftir þann mánuð er dvöl erlendis hafði varað í 90 daga eða þegar dvöl erlendis nemur 90 dögum samtals á greiðslutímabilinu.

Greiðsluþega er skylt að tilkynna Tryggingastofnun ríkisins um fyrirhugaða dvöl erlendis fyrir brottför sem og um komu til landsins, sbr. einnig 11. gr. Sé upplýsingaskyldu ekki sinnt af hálfu greiðsluþega eða maka hans gilda ákvæði 10. gr. eftir því sem við á.

II. KAFLI

Framkvæmd.

9. gr.

Greiðslutímabil.

Viðbótarstuðningur greiðist eftir á fyrir einn mánuð í senn. Heimilt er að ákvarða viðbótarstuðning til allt að 12 mánaða í einu. Sækja þarf um viðbótargreiðslur að nýju að loknu hverju greiðslutímabili.

Greiðslur hefjast frá og með mánuðinum eftir að skilyrði greiðslna teljast uppfyllt. Greiðslur stöðvast frá og með næsta mánuði eftir þann mánuð er skilyrði greiðslna teljast ekki lengur uppfyllt.

Hafi fjárhæð viðbótarstuðningsins tekið breytingum í samræmi við 2. mgr. 6. gr. á greiðslutímabilinu greiðist breytt fjárhæð frá og með næsta mánuði eftir að breytingin hefur tekið gildi.

Ekki er heimilt að greiða viðbótarstuðning lengra aftur í tímann frá því að umsókn var lögð fram en sem nemur þremur mánuðum. Ekki eru greiddir vextir ef um greiðslur aftur í tímann er að ræða.

Dvelji greiðsluþegi í einn mánuð eða lengur á stofnun, sbr. 5. mgr. 48. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, fellur greiðsla viðbótarstuðnings niður frá og með næsta mánuði eftir að dvölin hófst. Sama gildir um afplánun í fangelsi, gæsluvarðhald eða þegar greiðsluþegi hefur á annan hátt verið úrskurðaður til dvalar á stofnun, sbr. 56. gr. laga um almannatryggingar.

10. gr.

Endurkröfur.

Hafi greiðsla viðbótarstuðnings átt sér stað án þess að skilyrðum laga þessara sé fullnægt skal Tryggingastofnun endurkrefja greiðsluþega um hina ofgreiddu fjárhæð.

Þegar um endurkröfu er að ræða skv. 1. mgr. má draga hina ofgreiddu fjárhæð frá viðbótarstuðningi sem greiðsluþegi kann síðar að fá ákvarðaðan. Þó er ekki heimilt að draga frá viðbótarstuðningi skv. 1. málsl. hærri fjárhæð en sem nemur 20% af mánaðarlegum greiðslum nema um annað sé samið.

Heimilt er að draga hina ofgreiddu fjárhæð frá bótum eða öðrum greiðslum sem greiðsluþegi kann að njóta samkvæmt lögum um almannatryggingar eða lögum um félagslega aðstoð og fer þá um meðferð endurkröfu skv. 55. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

Ákvarðanir Tryggingastofnunar um endurkröfu á ofgreiddum viðbótarstuðningi eru aðfararhæfar, sbr. þó 14. gr.

11. gr.

Upplýsingaskylda.

Umsækjanda eða greiðsluþega er rétt og skylt að taka þátt í meðferð málsins, m.a. með því að koma til viðtals og veita Tryggingastofnun allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru svo að unnt sé að taka ákvörðun um viðbótarstuðning samkvæmt lögum þessum, fjárhæð hans og endurskoðun stuðningsins. Þá er skylt að tilkynna um allar breytingar á tekjum eða öðrum aðstæðum sem geta haft áhrif á ákvörðun um stuðning og greiðslu hans.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um maka umsækjanda eða greiðsluþega eftir því sem við á.

12. gr.

Upplýsingaskylda annarra aðila.

Skattfyrirvöld, Vinnumálastofnun, sjúkratryggingastofnunin, Þjóðskrá Íslands, Innheimtustofnun sveitarfélaga, Fangelismálastofnun, Útlendingastofnun, ríkislögreglustjóri, Samgöngustofa, lífeyrissjóðir, sjúkrastofnanir, dvalar- og hjúkrunarheimili, sveitarfélög, Lánasjóður íslenskra námsmanna, viðurkenndar menntastofnanir innan hins almenna menntakerfis og skólar á háskólastigi skulu láta Tryggingastofnun í té upplýsingar með rafrænum hætti eða á annan hátt að því marki sem slíkar upplýsingar eru nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögum þessum.

Upplýsingar og gögn sem Tryggingastofnun óskar eftir og unnt er að láta í té skulu veittar án endurgjalds og í því formi sem óskað er.

13. gr.

Eftirlit.

Tryggingastofnun skal reglubundið sannreyna réttmæti greiðslna viðbótarstuðnings og upplýsingar sem ákvörðun um greiðslu byggist á. Grundvöll greiðslna viðbótarstuðnings má endurskoða hvenær sem er og samræma greiðslur þeim breytingum sem orðið hafa á aðstæðum greiðsluþega.

Tryggingastofnun er heimilt í þágu eftirlits að óska eftir upplýsingum og gögnum frá þeim aðilum sem taldir eru upp í 12. gr. og nauðsynleg eru til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna.

Leiki rökstuddur grunur á að heimild til greiðslna sé ekki fyrir hendi er heimilt að fresta greiðslum tímabundið meðan mál er rannsakað frekar og stöðva greiðslur komi í ljós að skilyrðum greiðslna er ekki fullnægt. Um endurkröfur ofgreiðslna fer skv. 10. gr.

Leiki rökstuddur grunur á að greiðslur eigi sér stað á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga frá greiðsluþega er heimilt að afla upplýsinga frá þriðja aðila sem ætla má að geti veitt upplýsingar er máli skipta í því skyni að leiðrétta greiðslur.

Komi í ljós að rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar hafi vísitandi verið veittar eða einstaklingur hafi látið hjá líða að veita nauðsynlegar upplýsingar í því skyni að fá óréttmætar greiðslur skal greiðsluþegi endurgreiða þá fjárhæð sem ofgreidd var að viðbættu 15% álagi.

14. gr.

Stjórnsýslukærur.

Úrskurðarnefnd velferðarmála skal kveða upp úrskurði um ágreiningsefni sem kunna að rísa á grundvelli laga þessara.

Um kærur til úrskurðarnefndar velferðarmála og úrskurði nefndarinnar fer skv. 13. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

15. gr.

Málsmeðferð.

Umsækjandi um viðbótarstuðning skal sækja um greiðslur í eigin persónu hjá Tryggingastofnun ríkisins og gildir hið sama um endurnýjun umsókna skv. 9. gr. Þó er Tryggingastofnun heimilt að taka við umsóknum með öðrum hætti sem stofnunin telur fullnægjandi hvað varðar staðfestingu á varanlegri dvöl og búsetu hér á landi.

Ákvæði V. og VI. kafla laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, gilda eftir því sem við á um framkvæmd laga þessara.

III. KAFLI

Önnur ákvæði.

16. gr.

Útgjöld.

Kostnaður vegna viðbótarstuðnings samkvæmt lögum þessum greiðist úr ríkissjóði í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjáráaukalögum hverju sinni.

17. gr.

Framkvæmd.

Tryggingastofnun ríkisins skal annast framkvæmd laga þessara.

18. gr.

Reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð með nánari ákvæðum um greiðslur viðbótarstuðnings og um framkvæmd laga þessara.

19. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2020.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í félagsmálaráðuneytinu og byggist í meginatriðum á tillögu sem fram kemur í skýrslu starfshóps um kjör aldraðra sem afhent var ráðherra í janúar 2019.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2017 kom fram að styrkja þyrfti sérstaklega stöðu þeirra sem höllum fæti standa. Er þar lagt til að gerð verði sérstök úttekt á kjörum tekjulægstu hópanna í íslensku samfélagi, tillögur til úrbóta settar fram og þeim fylgt eftir. Með vísan til sáttmálans skipaði félags- og jafnréttismálaráðherra starfshóp um kjör aldraðra í apríl 2018 í

Því skyni að fá betri yfirsýn yfir þær ólíku aðstæður sem eldri borgarar búa við. Þá skyldi hópurninn koma með tillögur um hvernig bæta mætti kjör þeirra sem byggja við lökust kjörin. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar Landssambands eldri borgara, fjármála- og efnahagsráðuneytis, forsætisráðuneytis og velferðarráðuneytis, nú félagsmálaráðuneytis. Í skýrslu starfshópsins til ráðherra er m.a. greining á því hvaða hópar eldri borgara búi við lökust kjör og lagt til sérstakt félagslegt úrræði er feli í sér aukinn stuðning við afmarkaðan hóp aldraðra. Frumvarp þetta byggist á tillögu hópsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Starfshópur um kjör aldraðra er ráðherra skipaði í apríl 2018 lét vinna greiningu sem hópurninn byggði á við skilgreiningu þess hóps eldri borgara sem býr við lökust kjörin. Taldi starfshópurinn að verst settu einstaklingar í hópi aldraðra væru þeir sem:

- a. hefðu takmörkuð réttindi í almannatryggingum á Íslandi vegna fyrri búsetu erlendis,
- b. ættu lítil eða engin réttindi til greiðslu úr lífeyrissjóðum,
- c. lifðu eingöngu eða nánast eingöngu á bótum almannatrygginga,
- d. byggju í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu eigin húsnæði.

Taldi starfshópurinn líklegt að hluti hóps aldraðra félli undir nokkra eða alla framangreindra flokka og byggja einnig að öllum líkindum við fátækt.

Greiningin bendir til þess að hinir tekjulægstu í hópi eldri borgara er búa á Íslandi séu einkum aldraðir sem ekki hafa áunnið sér fullnægjandi lífeyrisréttindi vegna stuttrar búsetu hér á landi. Þessi hópur hafi ekki búið nægilega lengi á Íslandi fyrir 67 ára aldur til að ávinna sér fullnægjandi lífeyrisréttindi í almannatryggingakerfinu og hafi því lágar tekjur frá lífeyrissjóðakerfinu þar sem starfstímabilið hér á landi hafi verið stutt.

Nauðsynlegt er talið að bæta kjör hinna verst settu í hópi eldri borgara með sértækum aðgerðum, umfram þann stuðning er felst í almennri fjárhagsaðstoð sveitarfélags í samræmi við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og utan við almannatryggingakerfið. Þessi hópur aldraðra, sem býr hér á landi en sem hefur vegna stuttrar búsetu ekki áunnið sér fullnægjandi lífeyrisréttindi, er talinn vera í brýnni þörf fyrir frekari stuðning af hálfu ríkisins. Hér er einkum um að ræða eldri innflytjendur og eldri íslenska ríkisborgara sem búsettir eru hér á landi en eiga lítil eða engin lífeyrisréttindi hérlendis. Ástæða þess er í flestum tilfellum sú að þessir einstaklingar hafa búið langdvölum erlendis án þess að hafa áunnið sér lífeyrisréttindi þar og hafa litlar sem engar tekjur sér til framfærslu. Er hér lagt til að komið verði á sérstökum félagslegum viðbótarstuðningi fyrir þennan hóp í samræmi við tillögur starfshóps um kjör aldraðra með það að markmiði að styrkja varanlega framfærslu aldraðra einstaklinga í þessari stöðu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er kveðið á um sérstakan félagslegan viðbótarstuðning við aldraða einstaklinga sem eru 67 ára og eldri og búa og dvelja á Íslandi. Viðbótarstuðningurinn komi til viðbótar öllum öðrum tekjum viðkomandi þegar þær eru undir tilteknu viðmiði, en lagt er til 25.000 kr. almennt frítekjumark. Lagt er til að viðbótarstuðningurinn geti numið allt að 90% af fjárhæð ellilífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar og heimilisuppbót samkvæmt lögum um félagslega aðstoð þegar það á við. Þannig náist það markmið að styrkja framfærslu þeirra verst settu í hópi aldraðra, þ.e. eldri innflytjenda og eldri íslenskra ríkisborgara, sem eru búsettir hér á landi en sem eiga lítil eða engin lífeyrisréttindi á Íslandi og hafa búið langdvölum erlendis án þess að hafa áunnið sér lífeyrisréttindi þar og hafa litlar sem engar tekjur sér til framfærslu. Þessi hópur er talinn hafa sérstaka þörf fyrir varanlegan fjárhagslegan stuðning sér til framfærslu.

Almannatryggingakerfið er eitt nokkurra kerfa er saman mynda íslenska velferðarkerfið. Viðbótarstuðningnum er ætlað eftir atvikum að koma í stað eða til viðbótar launatengdum réttindum og réttindum samkvæmt m.a. lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um sjúkratryggingar, lögum atvinnuleysistryggingar og öðrum lögum er kveða á um réttindi í almannatryggingum sem og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Það er m.a. hlutverk sveitarfélaga að stuðla að fjárhagslegu og félagslegu öryggi íbúa sinna í samræmi við aðstæður þeirra. Geti einstaklingar ekki framfært sig með tekjum sínum kemur til kasta fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sem verður áfram grunnöryggisnet íbúa þótt frumvarp þetta verði að lögum.

Verði frumvarp þetta að lögum geta aldraðir einstaklingar, sem eru varanlega búsettir hér á landi en eiga lítil eða engin lífeyrisréttindi og hafa litlar sem engar tekjur sér til framfærslu, fengið sérstakan félagslegan viðbótarstuðning frá ríkinu. Eru greiðslurnar því háðar mati á þörf þegar heildartekjur til framfærslu eru undir tilteknu viðmiði en þó verði 25.000 kr. almennt frítekjumark vegna annarra tekna en bóta almannatrygginga.

Litið var til þeirra leiða sem gripið hefur verið til í nágrannalöndunum, einkum í Noregi, til að styrkja framfærslu þessa hóps aldraðra sem og fenginnar reynslu af þeim úrræðum. Tillögur starfshópsins eru einnig að norrænni fyrirmynd. Þar sem um sérstakt félagslegt úrræði er að ræða utan við almannatryggingakerfið er þar litið til tekna þeirra sem reka saman heimili og þá einkum tekna sambúðarmaka. Það er einnig gert hér á landi þegar um er að ræða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sem veitt er í samræmi við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sveitarfélögum ber að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð samkvæmt lögunum og má nálgast þær á heimasíðum sveitarfélaganna. Þannig geta allar skattskyldar tekjur einstaklings/maka í mánuðinum sem sótt er um og mánuðinum á undan haft áhrif á útreikning fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar. Með tekjum er þar átt við laun, hlunnindi, bætur, styrki og aðrar skattskyldar tekjur, sem og skattfrjálsar tekjur og fjármagnstekjur. Einnig getur inn eign í banka verið dregin frá upphæð fjárhagsaðstoðar. Samkvæmt reglunum er heimilt að eiga eina fasteign og eina bifreið til eigin afnota. Þá er upphæð fjárhagsaðstoðarinnar mishá eftir því hvort umsækjandi býr með öðrum, býr hjá foreldrum eða með maka. Fjárhagsaðstoð sem félagslegur stuðningur byggist á mati á þörf og gilda þá önnur sjónarmið en þegar um einstaklingsbundin áunnin réttindi er að ræða. Við útreikning á fjárhæð bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar er ekki reiknað með tekjum maka, en fjármagnstekjum er skipt jafnt á milli hjóna. Þótt tillögur starfshópsins byggist á þeim leiðum sem nágrannaríkin hafa farið við að mæta þörfum þessa hóps virðist í skýrslu starfshópsins ekki vera gert ráð fyrir að þegar umsækjandi um viðbótarstuðning býr með maka verði einnig litið til tekna hans við mat á þörf fyrir frekari stuðning til framfærslu eins og á við um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Er tekið mið af því í frumvarpi þessu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að ætla að efni þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið byggist á tillögu starfshóps um kjör aldraðra. Í starfshópnum voru m.a. fulltrúar frá Landsambandi eldri borgara en efnisatriði frumvarpsins varða einvörðungu aldraða einstaklinga 67 ára og eldri sem eru varanlega búsettir og dvelja hér á landi. Einnig voru í starfshópnum fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis og forsætisráðuneytis. Við samningu

frumvarpsins var enn fremur haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins og Landssamband eldri borgara.

Drög að frumvarpinu voru til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda frá 21. október til 4. nóvember sl. Alls bárust fimm umsagnir; frá Alþýðusambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, velferðarsviði Reykjavíkurborgar og tveimur einstaklingum. Flestir umsagnaraðilar töldu að hér væri um jákvætt skref að ræða þar sem frumvarpið væri til þess fallið að styrkja framfærslu viðkvæms hóps sem er í hvað mestri áhættu á að búa við fátækt. Athugasemdir voru aðallega gerðar við afmörkun persónulegs gildissviðs, sbr. 2. gr., og fjárhæð hins félagslega viðbótarstuðnings, sbr. 3. gr., en þær leiddu ekki til efnislegra breytinga á frumvarpinu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að framfærsla aldraðra, sem búa hér á landi en hafa ekki áunnið sér lífeyrisréttindi hérlandis eða takmörkuð réttindi, muni styrkjast. Að sama skapi er frumvarpið talið til þess fallið að draga úr þörf þessa hóps fyrir fjárhagsaðstoð búsetu-sveitarfélag síns og útgjöld sveitarfélaga minnki því að sama skapi.

Þar sem fleiri konur en karlar eru í þeim hópi er frumvarpið tekur til er það talið til þess fallið að bæta hag kvenna umfram hag karla.

Sá hópur sem hefur lægst tekjur frá lífeyrissjóðum og mestar frá Tryggingastofnun er um 50% allra erlendra ríkisborgara sem eru 67 ára og eldri og búsettir á Íslandi. Frumvarpið er því talið til þess fallið að mæta þörf þeirra fyrir meiri og varanlegri framfærslu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Eins og fram kemur í greinargerð er talið nauðsynlegt að styrkja framfærslu aldraðra einstaklinga sem búa hér á landi en hafa áunnið sér takmörkuð réttindi í almannatryggingum á Íslandi vegna stuttrar búsetu hérlandis frá 16 til 67 ára aldurs, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um almannatryggingar. Einnig getur verið um að ræða aldraða einstaklinga sem fengið hafa heimild stjórnvalda til að setjast að hér á landi eftir 67 ára aldur en í þeim tilvikum er ekki unnt að öðlast rétt til lífeyris frá almannatryggingum á Íslandi. Framangreindur hópur aldraðra var í skýrslu starfshóps um kjör aldraðra talinn vera í sérstakri þörf fyrir frekari og varanlegri stuðning en búsetusveitarfélög veita. Markmið laganna er að styrkja framfærslu þeirra sem búa hér á landi og búa við lökustu kjörin með sérstöku félagslegu úrræði af hálfu ríkisins sem ekki byggist á réttindaávinnslu.

Ekki er gert ráð fyrir að þessi viðbótarstuðningur verði greiddur úr landi þar sem hér er um sérstakt félagslegt úrræði að ræða er greiðist úr ríkissjóði en ekki áunnin réttindi en óska þarf eftir sambærilegri aðlögun við almannatryggingareglugerðir EES og Noregur hefur fengið í því skyni.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram hvaða einstaklingar geti notið viðbótarstuðnings að öðrum skilyrðum uppfylltum. Lagt er til að lögin taki eingöngu til aldraðra einstaklinga, 67 ára eða eldri, en það er hinn almenni lífeyrisaldur sem lífeyristaka miðast við samkvæmt lögum um almannatryggingar, sbr. einnig skilgreiningu í 1. tölul. 2. gr. laga um málefni aldraðra, nr. 125/1999. Þeir skulu hafa fasta búsetu og skráð lögheimili hér á landi, sbr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018. Þá er gert ráð fyrir að greiðsluþegi dvelji einnig varanlega hér á landi. Í

8. gr. er að finna ákvæði um áhrif þess ef greiðsluþegi dvelur langdvölum erlendis án þess að flytja lögheimili sitt..

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að ef um erlendan ríkisborgara sé að ræða skuli hann hafa ótímabundið dvalarleyfi hér á landi samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016. Þó er lagt til í 3. mgr. ákvæðisins að heimilt verði að veita undanþágu frá því skilyrði þegar hinn erlendri ríkisborgari hefur dvalarleyfi er veitt rétt til ótímabundins dvalarleyfis og hefur verið löglega búsettur hér á landi samfelld í a.m.k. tvö ár fyrir umsókn og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Hér getur t.d. verið um að ræða mjög erfiðar eða breyttar aðstæður, t.d. andlát maka og að ekkert bendi til þess að ótímabundið dvalarleyfi verði ekki veitt.

Lagt er til í 4. mgr. að hafi einstaklingar fengið dvalarleyfi hér á landi að uppfylltu því skilyrði að sá sem óskaði eftir að fá þá til sín hingað til lands ábyrgðist framfærslu þeirra, í samræmi við ákvæði um fjölskyldusameiningar samkvæmt lögum um útlendinga, geti þeir einstaklingar sem um ræðir ekki fengið sérstakan viðbótarstuðning sér til framfærslu samkvæmt lögum þessum. Er þetta í samræmi við ákvæði norskra laga en ekki er fjallað um þennan hóp í skýrslu starfshópsins.

Um 3. gr.

1. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Í 2. mgr. er lagt til að hámarksfjárhæð mánaðarlegrar greiðslu, verði frumvarp þetta að lögum, nemi 90% af fjárhæð fulls ellilífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar eins og hann er á hverjum tíma.

Í 3. mgr. er kveðið á um hærri viðbótarstuðning til einhleypra greiðsluþega er búa einir og eru einir um heimilisrekstur. Til viðbótar greiðslu skv. 2. mgr. komi greiðsla er nemi 90% af fjárhæð heimilisuppbótar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð eins og hún er á hverjum tíma. Eins og fram kemur í greinargerð getur sams konar stuðningur í nágrannaríkjunum verið mishár eftir því hvort greiðsluþegi sé í raun einn um heimilisrekstur, búi með maka eða búi með öðrum óskyldum aðilum. Sama á við um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hér er hins vegar eingöngu gert ráð fyrir tveimur greiðsluflokkum og er það í samræmi við gildandi fyrirkomulag almannatrygginga.

Um 4. gr.

Lagt er til að umsækjandi skuli hafa sótt um og tekið út öll réttindi er hann kann að eiga áður en til greiðslu viðbótarstuðnings geti komið. Er þetta í samræmi við tilgang og markmið 1. gr. þar sem að um er að ræða sérstakt félagslegt úrræði sem ætlað er að koma til viðbótar öðrum tekjum greiðsluþega sem eiga engin eða lítil réttindi hjá almannatryggingum, þ.m.t. sjúkra- og slysatryggingum og atvinnuleysistryggingum, í lífeyrissjóðakerfinu eða hjá öðrum aðilum, hvort heldur sem er innlendum eða erlendum. Samkvæmt ákvæðinu skal umsækjandi því hafa fullnýtt öll réttindi sem hann kann að eiga áður en til greiðslu viðbótarstuðnings geti komið. Á það einnig við um launatengd réttindi. Lagt er til að aðeins fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði á eftir viðbótarstuðningi í forgangs röðinni, sbr. einnig 4. mgr. 5. gr.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram að allar mánaðarlegar tekjur greiðsluþega skuli koma til frádráttar fjárhæð viðbótarstuðnings í hverjum mánuði eins og fjárhæðin er hverju sinni skv. 3. gr. Kveð-

ið er á um undantekningu frá þessari meginreglu í 2. málsl. Þar er lagt til 25.000 kr. frítekjumark vegna annarra tekna en bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð.

Í 2. mgr. er skýrt hvað átt sé við með hugtakinu „tekjur“. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en eins og áður hefur verið getið er lagt til að allar tekjur greiðsluþega komi til frádráttar fjárhæð viðbótarstuðnings skv. 3. gr. að teknu tilliti til frítekjumarksins en að undanskilinni fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Eins og fram kemur í greinargerð er litið til tekna þeirra sem reka saman heimili og þá einkum tekna sambúðarmaka þegar lagt er mat á þörf fyrir frekari stuðning til framfærslu í nágrannaríkjunum. Það er einnig gert hér á landi þegar um er að ræða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Þrátt fyrir að tillögur starfshóps um kjör aldraðra byggist á sams konar úrræðum og bjóðast í nágrannalöndunum lagði starfshópurinn þó ekki til að líta skyldi til tekna maka við mat á þörf fyrir viðbótarstuðning og er það því ekki lagt til í frumvarpi þessu. Sveitarfélög veita fjárhagsaðstoð til framfærslu einstaklinga og fjölskyldna sem ekki geta séð sér og sínum farborða án aðstoðar. Er þá miðað við að tekjur viðkomandi séu undir ákveðnu viðmiði sem sveitarfélögin setja sér. Er það viðmið að öllu jöfnu lægra en sú fjárhæð sem lögð er til í 3. gr. og er því gert ráð fyrir að viðbótarstuðningur geti haft áhrif á þá fjárhæð sem greiðsluþegi fær frá búsetusveitarfélagi sínu þrátt fyrir veittan viðbótarstuðning.

Tekið er fram í 3. mgr., til að taka af allan vafa þar að lútandi, að fjármagnstekjur teljist einnig til tekna við útreikninginn. Í 2. málsl. 3. mgr. er lagt til að sama regla skuli gilda um fjármagnstekjur og gildir samkvæmt lögum um almannatryggingar, þ.e. að þegar um hjón eða sambýlissólk er að ræða skiptast fjármagnstekjurnar til helminga á milli þeirra.

Þá er lagt til í 4. mgr. ákvæðisins að þegar greiðsluþegi sem hefur notið fjárhagsaðstoðar frá búsetusveitarfélagi fær viðbótarstuðning greiddan aftur í tímann í samræmi við 4. mgr. 9. gr. skuli viðbótarstuðningurinn nema mismuninum. Þannig verði áður greidd fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi dregin frá við útreikning fjárhæðar viðbótarstuðnings og því ekki um að ræða tvöfaldar greiðslur framfærslustuðnings fyrir sama tímabil, annars vegar frá sveitarfélagi og hins vegar frá ríki. Þar sem gert er ráð fyrir að viðbótarstuðningurinn nemi hærri fjárhæð en fjárhagsaðstoðin er um að ræða viðbótargreiðslu frá ríkinu til greiðsluþega í allt að þrjá mánuði aftur í tímann.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er skýrt hvernig fjárhæð viðbótarstuðnings til greiðsluþega skuli ákvörðuð. Lagt er til að viðbótarstuðningurinn nemi mismuninum á hámarksfjárhæð viðbótarstuðnings eins og hann er ákveðinn á hverjum tíma skv. 3. gr. og heildarfjárhæð tekna greiðsluþega skv. 5. gr. sem eru umfram 25.000 kr. frítekjumarkið.

Tekið er fram í 2. mgr. að ávallt skuli miðað við nýjustu tekjuupplýsingar hverju sinni. Tryggingastofnun mun styðjast við nýjustu upplýsingar úr staðgreiðsluskrá skattýfirvalda og úr síðasta skattframtali hvað varðar fjármagnstekjur. Aftur á móti er gert ráð fyrir að greiðsluþegi geti sýnt fram á breytingar með nýrri gögnum ef svo ber undir og taki þá útreikningar mið af þeim upplýsingum.

Í 3. mgr. er lagt til að verði breytingar á tekjum greiðsluþega eða öðrum aðstæðum, sem útreikningur á fjárhæð viðbótarstuðnings byggist á, skuli mánaðarleg fjárhæð viðbótarstuðningsins reiknuð á ný. Nemi breytingin að lágmarki 10% af áður reiknaðri fjárhæð er gert ráð fyrir að ný mánaðarleg fjárhæð viðbótarstuðnings verði ákvörðuð. Ef breytingin er minni en sem því nemur verði ný mánaðarleg fjárhæð aftur á móti ekki ákvörðuð fyrr en á næsta

greiðslutímabili, sbr. einnig skýringar við 9. gr. Hér er því ekki lagt til að fram fari endurútreikningur og uppgjör eftir hvert almanaksár eins og gert er samkvæmt lögum um almannatryggingar þar sem greiðsluréttur ræðst einkum af árstekjum lífeyrisþega.

Um 7. gr.

Lagt er til að ekki komi til greiðslu viðbótarstuðnings ef eignir umsækjanda nema hærri fjárhæð en 4.000.000 kr. í peningum eða verðbréfum. Um er að ræða sömu viðmið og koma fram í 11. gr. reglugerðar nr. 1200/2018 um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri og sem gilda við mat á þörf fyrir greiðslu uppbótar á lífeyri vegna kostnaðar lífeyrisþega. Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að eignaviðmiðið taki eingöngu til eigna umsækjanda í peningum eða verðbréfum en nái ekki til annarra eigna, t.d. fasteigna eða bifreiða.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að greiðsla viðbótarstuðnings falli niður þegar greiðsluþegi dvelur eða hyggst dvelja erlendis lengur en 90 daga samfelld á hverju 12 mánaða tímabili. Er gert ráð fyrir að greiðsluþega sé skylt að tilkynna Tryggingastofnun fyrir fram um fyrirhugaða dvöl erlendis fyrir brottför sem og um komu aftur til landsins, sbr. 3. mgr. Er þetta í samræmi við tillögu starfshópsins og norræna löggjöf sem litið var til. Ákvæðið er einnig í samræmi við markmið 1. gr. sem og 2. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um aðeins þeir sem eru löglega búsettir og dvelja varanlega hér á landi geti fengið greiddan viðbótarstuðning sér til framfærslu. Greiðsluþegi sem dvelur eða hyggst dvelja lengur en 90 daga (þrjá mánuði) erlendis fullnægir ekki þessu skilyrði.

Í 2. mgr. er nánari útfærsla á skilyrði 1. mgr. Er lagt til að ef dvöl erlendis er í upphafi ætlað að vara lengur en í 90 daga falli greiðsla viðbótarstuðnings niður frá og með mánuðinum eftir að dvölin erlendis hófst. Í öðrum tilvikum falli greiðslan niður frá og með næsta mánuði eftir að dvölin erlendis hefur varað í 90 daga. Þá er einnig lagt til að greiðsla falli niður þegar dvöl erlendis á greiðslutímabilinu nemur samtals 90 dögum.

Í 3. mgr. er kveðið á um skyldu greiðsluþega að tilkynna Tryggingastofnun fyrir fram um dvöl erlendis, sbr. einnig 11. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að viðbótarstuðningur verði greiddur eftir á, mánaðarlega. Einnig er lagt til að heimilt verði að hámarki að ákvarða greiðslur til alls 12 mánaða í senn en að það fari eftir atvikum í hverju máli til hversu langs tíma greiðslur verði ákvarðaðar. Loks er gert ráð fyrir að sækja þurfi um viðbótargreiðslur að nýju að loknu hverju greiðslutímabili og er það í samræmi við tillögur starfshóps um kjör aldraðra.

Í 2. mgr. er kveðið á um upphaf og lok greiðslna og þarfnast ákvæðið ekki nánari skýringa.

Hafi orðið breytingar á tekjum greiðsluþega í samræmi við 2. mgr. 6. gr. er lagt til í 3. mgr. greinarinnar að breytt fjárhæð viðbótarstuðnings verði greidd frá og með næsta mánuði eftir að breytingin kom til.

Í 4. mgr. er kveðið á um greiðslur aftur í tímann og lagt til að heimilt verði að greiða allt að þrjá mánuði aftur í tímann en í þeim tilvikum komi ekki til greiðslu vaxta.

Í 5. mgr. er lagt til að stuðningsgreiðsla falli niður dvelji greiðsluþegi í einn mánuð eða lengur á stofnun sem rekin er að hluta til eða öllu leyti af opinberum aðilum og gildir sú regla frá og með næsta mánuði eftir að dvöl hófst. Hér getur m.a. verið um að ræða sjúkrahús,

hjúkrunarheimili, hjúkrunarrými öldrunarstofnana og aðrar stofnanir fyrir aldraða. Er ekki talin vera þörf á greiðslu viðbótarstuðnings í þessum tilfellum líkt og gildir um greiðslur almannatrygginga.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um endurkröfu ofgreiddrar fjárhæðar í samræmi við meginreglu íslensks réttar um að endurgreiða skuli ofgreitt fé, sbr. einnig 55. gr. laga um almannatryggingar.

Lagt er til í 2. mgr. að heimilt verði að draga ofgreidda fjárhæð frá greiðslu eða greiðslum viðbótarstuðnings sem greiðsluþegi kunni síðar að fá ákvarðaðan samkvæmt lögnum. Í 2. málsl. er kveðið á um hversu háa fjárhæð megi draga frá mánaðarlega. Er lagt til að ekki megi endurkrefja um hærri fjárhæð en sem nemi 20% af mánaðarlegum greiðslum nema um annað sé samið. Er það einnig í samræmi við ákvæði 55. gr. laga um almannatryggingar sem lýtur að innheimtu ofgreiddra bóta.

Í 3. mgr. er kveðið á um frádrátt frá bótum eða öðrum greiðslum sem greiðsluþegi kann að njóta samkvæmt lögum um almannatryggingar eða lögum um félagslega aðstoð í samræmi við 55. gr. laga um almannatryggingar.

Lagt er til í 4. mgr. að ákvarðanir Tryggingastofnunar um endurkröfur verði aðfararhæfar eins og á við um bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, sbr. einnig 6. mgr. 55. gr. laga um almannatryggingar.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um rétt og skyldu umsækjanda og greiðsluþega til að taka þátt í meðferð málsins og um upplýsingaskyldu viðkomandi. Í 2. mgr. er tekið fram að þetta eigi einnig við um maka umsækjanda eða greiðsluþega eftir því sem við á. Er ákvæðið í samræmi við 39. gr. laga um almannatryggingar.

Um 12. gr.

1. mgr. er að mestu samhljóða 43. gr. laga um almannatryggingar, en sjúkratryggingastofnuninni hefur verið bætt við upptalningu á stofnunum sem lagt er til að veita skuli Tryggingastofnun þær upplýsingar sem teljast nauðsynlegar til þess að unnt sé að framfylgja lögnum. Þá byggist 2. mgr. ákvæðisins á 44. gr. laga um almannatryggingar.

Um 13. gr.

Ákvæðið byggist á 45. gr. laga um almannatryggingar með aðlögun að efni laga þessara. Þannig er 1. mgr. í samræmi við 1. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 45. gr. laga um almannatryggingar og 2. mgr. er í samræmi við 2. málsl. 1. mgr. 45. gr. Þá eru 3., 4. og 5. mgr. í samræmi við 3., 4. og 5. mgr. 45. gr. laga um almannatryggingar.

Um 14. gr.

1. mgr. byggist að hluta til á 1. mgr. 13. gr. laga um almannatryggingar. Þar er lagt til að unnt verði að bera úrskurði um ágreiningsefni sem kunna að rísa á grundvelli laga þessara undir úrskurðarnefnd velferðarmála. Er gengið út frá því að úrskurðarnefnd velferðarmála úrskurði í öllum þeim ágreiningsmálum sem kunna að rísa á grundvelli laganna.

2. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Um 15. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að meginreglan verði sú að umsækjandi um viðbótarstuðning skuli sækja um greiðslur í eigin persónu hjá Tryggingastofnun ríkisins, sbr. 1. gr. frumvarpsins og meginskilyrði skv. 2. gr. þar sem fram kemur að einstaklingur verði að dvelja varanlega á Íslandi til að geta fengið viðbótarstuðning sér til framfærslu. Það skilyrði er útfært nánari í 8. gr. þar sem kveðið er á um áhrif þess að greiðsluþegi dvelji langdvölum erlendis. Þó er í 2. málsl. ákvæðisins lagt til að Tryggingastofnun verði heimilt að samþykkja umsóknir sem berast á annan hátt enda telji stofnunin að skilyrðum laganna um bæði búsetu og varanlega dvöl hér á landi sé fullnægt. Ekki er gert ráð fyrir því í norrænni löggjöf sem litið var til en hér á landi hefur t.d. Vinnumálastofnun heimilað rafrænar umsóknir hafi viðkomandi rafræn skilríki.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ákvæði V. kafla laga um almannatryggingar, um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir, og VI. kafla laganna með almennum ákvæðum skuli gilda eftir því sem við á. Einkum kunna ákvæði 37., 38., 46., 47., 49., 52. og 57. gr. að eiga við en það eru ákvæði sem kveða á um leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu, þagnarskyldu og meðferð persónuupplýsinga, réttarstöðu sambýlisfólks, umsóknir og fylgiskjöl og bann við framsali og veðsetningu.

Um 16. gr.

Gert er ráð fyrir að útgjöld vegna greiðslu viðbótarstuðnings til aldraðra samkvæmt lögum þessum verði greidd að fullu úr ríkissjóði.

Um 17. gr.

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimilt verði að greiða sérstakan félagslegan viðbótarstuðning til aldraðra einstaklinga sem hafa áunnið sér takmörkuð eða engin lífeyrisréttindi í almannatryggingum og sem hafa litlar sem engar aðrar tekjur sér til framfærslu. Viðbótarstuðningurinn kemur þannig til viðbótar ellilífeyri almannatrygginga eða í stað hans. Er því lagt til að Tryggingastofnun ríkisins verði falin framkvæmd laganna og er það einnig í samræmi við tillögu starfshóps um kjör aldraðra.

Um 18. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 19. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.