

Skýrsla starfshóps um endurskoðun laga um slysaftryggingar almannaftrygginga nr. 45/2015

Þann 9. september 2019 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp og fól honum að endurskoða lög um slysaftryggingar almannaftrygginga nr. 45/2015 og móta tillögur að nýju frumvarpi.

Starfshópin skipa Berglind Ýr Karlsdóttir, tilnefnd af Sjúkraftryggingum Íslands, formaður, Anna Birgit Ómarsdóttir, fulltrúi heilbrigðisráðuneytisins, Ágúst Þór Sigurðsson, fulltrúi félagsmálaráðuneytisins, Björn Þór Rögnvaldsson, tilnefndur af Vinnueftirlitinu og Ragna Haraldsdóttir, tilnefnd af Tryggingastofnun.

Samkvæmt skipunarbréfi hópsins voru helstu verkefni hans eftirfarandi:

- endurskoðun slyshugtaks laganna
- endurskoðun tilvísana í önnur lög
- endurskoðun á ákvæðum er varða bótarétt vegna slysa við ferðir til og frá vinnu, afmörkun hugtaka og atvinnusjúkdóma
- endurskoðun á ákvæðum er varða örorkumat varanlegrar örorku slysaftrygginga almannaftrygginga

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn 23. september 2019 og hittist hópurinn í alls sex skipti. Fulltrúar hópsins leituðu ráðgjafar og upplýsinga hjá sérfræðingum Sjúkraftrygginga Íslands, Tryggingastofnunar og Vinnueftirlits við vinnslu tillagnanna.

Í þessari skýrslu er skýrt frá helstu tillögum hópsins. Skýrslunni fylgir einnig fylgiskjal, afrit gildandi laga um slysaftryggingar almannaftrygginga, með tillögum að breytingum (track changes). Í fylgiskjalinu má sjá allar þær breytingar sem lagðar eru til, einnig breytingar sem ætlað er að skýra réttarframkvæmd, skjóta skýrari stoð undir reglugerðir og draga úr markatilvikum en ekki þótti þörf á að geta sérstaklega í skýrslunni. Hafa má í huga að mörg ákvæði núgildandi laga um slysaftryggingar almannaftrygginga verða rakin aftur um áratugi og endurskoðun þeirra tímabær.

Helstu tillögur starfshópsins

Tillögur starfshópsins byggja fyrst og fremst á þeim verkefnum sem tiltekin eru í skipunarbréfi heilbrigðisráðherra. Til viðbótar leggur hópurinn til að tenging milli bóta slysaftrygginga almannaftrygginga og bóta lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannaftryggingar, sem nú eru í gildi, falli niður. Ennfremur er lagt til að greiðslum slysaftrygginga almannaftrygginga sem Tryggingastofnun sér um að greiða mánaðarlega fyrir hönd Sjúkraftrygginga Íslands, þ.e. örorkubótum þar sem slysaörorka hefur verið metin 50% eða hærri og dánarbótum, verði breytt. Er lagt til að þær bætur verði eingreiðslubætur sem Sjúkraftryggingar Íslands sjái alfarið um að greiða, eins og aðrar bætur samkvæmt lögnum.

Hópurinn telur rétt að vekja athygli á því að full þörf er á að fara nánar í saumana á því hver sé raunveruleg réttarstaða þeirra sem verða fyrir tjóni vegna vinnu á Íslandi. Staða þeirra getur verið flókin þar sem einstaklingur kann að eiga réttindi hjá mörgum mismunandi aðilum á borð við Sjúkraftryggingar Íslands, Tryggingastofnun, vátryggingafélög, sjúkrasjóði stéttarfélagi og lífeyrissjóði auk vinnuveitanda. Þá fela bætur yfirleitt ekki í sér raunverulega skaðabót, þ.e. mat á fjárhagstjóni til framtíðar vegna slyssins. Vill starfshópurinn því hvetja til þess að réttindi þeirra sem verða fyrir tjóni vegna vinnu verði tekin til skoðunar í víðara samhengi.

1. Endurskoðun á slyshugtaki laganna

Lögð er til rýmkun á slyshugtaki laganna. Núgildandi lög gera ráð fyrir að með slysi sé átt við skyndilegan utanaðkomandi atburð sem veldur meiðslum á líkama hins tryggða og gerist án vilja hans. Lagt er til að slyshugtakinu verði breytt á þá leið að með slysi sé átt við skyndilegan óvæntan atburð sem veldur meiðslum á líkama hins tryggða og gerist án vilja hans. Hugtakinu *utanaðkomandi* verði þannig breytt í *óvænt*. Hugsunin að baki breytingunni er sú að undir slysatryggingar almannatrygginga skuli einnig falla slys sem rekja má til skyndilegra áverka vegna ofreynslu á líkama eða slæmrar vinnuaðstöðu, t.d. þegar þungri byrði er lyft eða ýtt. Slík mál hafa ekki verið bótaskyld á grundvelli núgildandi slyshugtaks laganna og hefur það sætt gagnrýni sem hér er komið til móts við. Þessi rýmkun á slyshugtaki laganna er í samræmi við m.a. viðmið Alþjóðavinnuálfstofnunarinnar, ESB og Vinnueftirlitsins um hvað teljist til vinnuslysa.

Eftir sem áður verður það skilyrði bótaskyldu að tjón verði rakið til tiltekins og afmarkaðs atviks sem verður skyndilega. Þannig munu áfram falla utan slyshugtaksins áverkar sem er að rekja til langvarandi eða skammvinnis álags á stoðkerfi og ekki verða raktir til neins afmarkaðs atviks. Einnig munu áfram falla utan slyshugtaksins veikindi eða áverkar sem koma fram þegar einstaklingur er staddur í vinnu eða við aðrar aðstæður þar sem trygging samkvæmt lögunum á við, en tengjast ekki framkvæmd verks eða skilyrðum sem voru fyrir hendi. Sem dæmi um slíkt má nefna hjartaáfall eða aðsvif sem verður á vinnustað eða t.d. við framkvæmd heimilisstarfa, en orsök er að finna innra með slasaða sjálfum. Hið sama á við ef einstaklingur t.d. misstígur sig eða fær verk í bak án þess að til komi eitthvert atvik, skyndilegt og óvænt, sem orsakar það.

Við vinnslu tillögu að nýju slyshugtaki skoðaði starfshópurinn norska og danska löggjöf um slysatryggingar og komst að raun um að slyshugtök þeirra laga eru ekki samræmd. Má nefna að í gr. 13.3 norsku Folketrygdloven er vinnuslys skilgreint sem „...plutselig eller uventet ytre hending som medlemmet har vært utsatt for i arbeidet. Som arbeidsulykke regnes også en konkret tidsbegrenset ytre hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normal i vedkommende arbeid. Samsvarandi ákvæði í gr. 6.1. dönsku Lov om arbejdsskadesikring er slys skilgreint sem „personskade forårsaget af en hændelse eller en påvirkning, der sker pludseligt eller inden for 5 dage.”

Að mati hópsins gefa þessi ólíku lagaákvæði ekki sérstakt tilefni til þess að horfa til norrænnar þróunar á hugtakinu slys, heldur sé rétt að horfa til þess hvar skóinn kreppir hér á landi í ljósi gildandi löggjafar og bregðast við því eins og lagt er til hér að framan.

2. Ákvæði um leið til og frá vinnu skýrt

Hópurinn leggur til að ákvæði b-liðar 2. mgr. 5. gr. gildandi laga um leiðir til og frá vinnu verði breytt með þeim hætti að tryggingarvernd nái til nauðsynlegra ferða á eðlilegri leið til og frá vinnu. Skilyrði um *eðlilega leið* verði þannig bætt við ákvæði núgildandi laga. Þessari viðbót er ætlað að skjóta fyllri lagastoð undir áralanga framkvæmd þar sem einungis ferðir á því sem næst beinni leið milli heimilis og vinnustaðar hafa verið felldar undir tryggingaverndina, en bótaskyldu vegna slysa í verulegum útúrdúrum í slíkum ferðum synjað.

3. Heimild til að takmarka bótarétt vegna eigin sakar slasaða

Lagt er til að heimilt verði að fella niður eða takmarka bótarétt vegna eigin sakar hins slasaða. Gert er ráð fyrir að reglunni verði beitt í undantekningartilvikum þegar slysi er valdið af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Má þar helst nefna slys þar sem slasaði er undir áhrifum áfengis og/eða fíkniefna sem hefur ótvíræð áhrif á færni viðkomandi einstaklings.

4. Atvinnusjúkdómar

Hópurinn leggur til að markmiðs- og gildissviðsákvæðum laga um slysatryggingar almannatrygginga verði breytt svo skýrt komi fram að tryggingavernd samkvæmt lögnum nái einnig til bótaskyldra atvinnusjúkdóma. Ennfremur leggur hópurinn til að við lögin bætist ný grein þar sem atvinnusjúkdómar eru skilgreindir í fyrsta skipti í lögnum, sem sjúkdómar sem orsakast af vinnu eða aðstæðum í starfsumhverfi. Er þannig lögð áhersla á að orsakasamband við vinnu liggi fyrir. Þessi skilgreining er í samræmi við a-lið 2. gr. reglugerðar nr. 540/2011 um tilkynningu og skráningu atvinnusjúkdóma, en sú skilgreining byggir m.a. á viðmiðum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar og ESB um hvað teljist til atvinnusjúkdóma. Loks er lagt til að skýrt verði í lögnum að öll ákvæði laganna sem snúa að slysatryggingum eigi við um bótaskylda atvinnusjúkdóma eftir því sem við getur átt, en það er í samræmi við gildandi framkvæmd. Þannig er til dæmis átt við að atvinnusjúkdómar skuli tilkynntir til SÍ af atvinnurekanda eða hinum sjúka, sbr. 6. gr. gildandi laga.

Í núgildandi ákvæði um atvinnusjúkdóma, sbr. 6. mgr. 5. gr. laganna, segir það eitt að ákveða skuli með reglugerð að tilteknir atvinnusjúkdómar skuli vera bótaskyldir. Slík reglugerð hefur aldrei verið sett og því hefur ekki að öllu leyti verið skýrt til hvaða sjúkdóma tryggingin nær. Sjaldgæft er að sótt sé um bætur vegna atvinnusjúkdóma til Sjúkratrygginga Íslands, en mögulegt er að þær breytingar sem starfshópurinn leggur til muni auka þekkingu á réttindum og verða til þess að umsóknum fjölgi.

Starfshópurinn leggur mikla áherslu á að reglugerð um bótaskylda atvinnusjúkdóma verði sett samhliða breyttri löggjöf. Lagt er til að þeir atvinnusjúkdómar sem nefndir eru í viðauka I við tilmæli framkvæmdarstjórnar ESB 2003/670/EB¹ verði bótaskyldir samkvæmt reglugerðinni. Ennfremur er lagt til að í reglugerðinni verði kveðið á um að miða skuli sjúkdómsgreiningu við leiðbeiningar ESB frá 2009 um greiningu atvinnusjúkdóma.² Er það mat starfshópsins, í ljósi umræðu og ráðgjafar frá sérfræðingum Vinnueftirlitsins og Sjúkratrygginga Íslands, að þessi skjöl veiti gott yfirlit yfir atvinnusjúkdóma og veiti fullnægjandi leiðbeiningar um hvernig þeir skuli greindir. Mikilvægt er að leiðbeiningar um greiningu verði hluti reglugerðarinnar svo markatilvikum fækki og betur sé ljóst hvaða viðmið verða að vera uppfyllt svo sjúkdómur teljist bótaskyldur atvinnusjúkdómur. Skjölin eru jafnframt þau sömu og reglugerð nr. 540/2011 um tilkynningu og skráningu atvinnusjúkdóma byggir á. Listi yfir þá atvinnusjúkdóma sem þar eru nefndir er birtur á heimasíðu Vinnueftirlitsins.

Starfshópurinn ræddi hvort rétt væri að innleiða tilkynningarskyldu lækna um atvinnusjúkdóma til Sjúkratrygginga Íslands. Læknar hafa þegar slíka tilkynningarskyldu til Vinnueftirlitsins samkvæmt 79. gr. laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð 540/2011. Því miður er brotalöm á að þeirri skyldu sé fullnægt og þarf að leita leiða til þess að bæta úr því. Samfélagslega mikilvægt er að haldið sé utan um fjölda og tegundir atvinnusjúkdóma svo beita megi forvörnum og koma í veg fyrir bæði heilsutjón og kostnað. Það var þó niðurstaða starfshópsins að ekki væri rétt að skylda lækna til þess að tilkynna um atvinnusjúkdóma til Sjúkratrygginga Íslands. Samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga er skýrt að hlutverk stofnunarinnar er að taka við og afgreiða umsóknir einstaklinga um bætur, þ.m.t. vegna atvinnusjúkdóma, en ekki halda utan um tilkynningar um atvinnusjúkdóma. Þær umsóknir um bætur vegna atvinnusjúkdóma sem berast Sjúkratryggingum Íslands verða eftir sem áður sendar Vinnueftirlitinu á grundvelli 4. mgr. 79. gr. laga nr. 46/1980.

5. Breyting á ákvæði um tilkynningu um slys

Samkvæmt tillögum hópsins er ákvæði 1. mgr. 6. gr. núgildandi laga um tilkynningu slysa breytt. Samkvæmt gildandi ákvæði skal tilkynna slys til lögreglustjóra eða umboðsmanns hans, en í Reykjavík til Sjúkratrygginga Íslands. Ákvæðið er gamalt og ekki í samræmi við framkvæmd. Hópurinn leggur því til að

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0670&from=EN>

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d549879-7f75-4e89-b737-e19f530d1236/language-en>

í nýju ákvæði komi fram að slys skuli tilkynnt til Sjúkratrygginga Íslands, sem er í samræmi við framkvæmdina í dag

6. Ákvæði laganna um örorku skýrð – metinn verði varanlegur miski samkvæmt skaðabótalögum

Starfshópurinn leggur til breytingu á örorku samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga eins og hún hefur verið túlkuð hingað til. Lagt er til að bætur fyrir varanlegt líkamstjón samkvæmt lögum verði miskabætur samkvæmt skaðabótalögum nr. 50/1993.

Örorkubætur samkvæmt núgildandi lögum um slysatryggingar almannatryggingar eru bætur fyrir svokallaða læknisfræðilega örorku. Aldrei hefur verið gerð sérstök grein fyrir því um hvers kyns örorku er að ræða í lögum um slysatryggingar almannatrygginga eða skýringartexta við þau, en um þetta má m.a. vísa til greinar Páls Sigurðssonar um örorkumöt í Tímariti lögfræðinga 2. hefti 1972 og umfjöllunar Guðmundar Sigurðssonar og Ragnhildar Helgadóttur í bókinni Almannatryggingar og félagsleg aðstoð (2007), bls. 323 og áfram.

Varanleg læknisfræðileg örorka byggir á læknisfræðilegu mati þar sem metin er til hundraðshluta varanleg skerðing á líkamlegri og eftir atvikum andlegri færni hjá einstaklingum sem orðið hafa fyrir líkamstjóni. Allir eru þar metnir út frá sömu forsendum og ekki tekið tillit til menntunar, starfs eða áhugamála við matið. Matið tekur þannig ekki mið af því hversu miklar fjárhagslegar afleiðingar líkamstjón vegna slyss hefur, öfugt við það sem nafn bóttanna getur gefið til kynna. Upphæð bótagreiðslna fyrir varanlega læknisfræðilega örorku samkvæmt núgildandi lögum tekur mið af upphæð örorkubóta lífeyristrygginga frá Tryggingastofnun, sbr. ákvæði 1. mgr. 12. gr. gildandi laga. Reglugerð nr. 187/2005 um eingreiðslu örorkubóta Tryggingastofnunar ríkisins (reglugerðin hefur ekki verið uppfærð frá því Sjúkratryggingar Íslands tóku við málaflokknum árið 2008) hefur svo að geyma óskýra reiknireglu um eingreiðslumat bóta fyrir varanlega læknisfræðilega örorku þegar mat er undir 50%.

Mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku samkvæmt núgildandi lögum er fyrst og fremst byggt á miskatöflum örorkunefndar (2019) og hliðsjónarritum þeirra. Í inngangi miskataflanna kemur fram að í skaðabótalögum sé hugtakið varanlegur miski notað um læknisfræðilega örorku. Þannig er ljóst að hugtakið *varanleg læknisfræðileg örorka* er náskylt miskahugtaki skaðabótalaga og er í nánast öllum tilvikum um sömu prósentutölu að ræða. Litið er svo á að hægt sé að byggja mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku á miskamati og öfugt. Helsti munurinn á hugtökunum tveimur er sá að litið er svo á að hugtakið *miski* geti gefið svigrúm fyrir mat á sérstökum erfiðleikum sem tjón veldur í lífi einstaks tjónþola, í samræmi við orðalag 4. gr. skaðabótalaga, sjá m.a. umfjöllun Eiríks Jónssonar og Viðars Más Matthíassonar í ritinu Bótaréttur I (2015), en það á ekki við um mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga.

Með hliðsjón af því sem hér kemur fram er lagt til að í stað þess bæta varanlega læknisfræðilega örorku, sem er óskýrt hugtak og jafnvel villandi, og greiða bætur samkvæmt ógagnsærri reiknireglu reglugerðar nr. 187/2005, verði ákvæðið að bæta varanlegt líkamstjón vegna bótaskyldra slysa með miskabótum samkvæmt skaðabótalögum. Bætur fyrir varanlegan miska eru heldur hærri en fyrir varanlega læknisfræðilega örorku samkvæmt núgildandi lögum og er þannig um réttarbót að ræða. Ennfremur má segja að með þessu yrði réttaróvissu eytt, þar sem um bótagreiðsluna myndi gilda skýr og vel þekkt reikniregla skaðabótalaga. Að lokum er það jákvætt að nafn bótagreiðslunnar gefi til kynna að um er að ræða bætur fyrir líkamstjón án þess að tekið sé tillit til fjárhagslegs tjóns. Mat á varanlegum miska og varanlegri læknisfræðilegri örorku er svo líkt að breytingin er ekki líkleg til að valda vandkvæðum í framkvæmd.

7. Bætur slysáttrygginga almannatrygginga verði eingreiðslubætur og greiðist af öllu leyti af Sjúkratryggingum Íslands

Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi eru hluti bóta slysáttrygginga almannatrygginga, bætur fyrir læknisfræðilega örorku sem metin er 50% eða hærrí og dánarbætur, greiddar mánaðarlega. Þessar mánaðarlegu greiðslur eru greiddar af Tryggingastofnun, sbr. 3. gr. laganna. Um er að ræða gamalt fyrirkomulag þar sem slysáttryggingar almannatrygginga voru, allt fram til ársins 2008, hluti laga um almannatryggingar og heyrðu undir Tryggingastofnun þar til Sjúkratryggingar Íslands voru settar á fót. Þar sem þessar mánaðarlegu greiðslur eru að sumu leyti sambærilegar lífeyrisgreiðslum á grundvelli laga um almannatryggingar og voru greiddar úr sama greiðslukerfi, var ákveðið að halda því fyrirkomulagi að Tryggingastofnun greiddi þær. Þetta fyrirkomulag er ógagnsætt og ekki heppilegt til lengri tíma lítið, auk þess sem það veldur óþarfa flækjum við færslu bókhalds milli tveggja stofnana sem heyra undir sitt hvort ráðuneytið. Einnig má segja að það sé ekki í samræmi við hlutverk Sjúkratrygginga Íslands að sjá ekki um greiðslur slysáttrygginga almannatrygginga að öllu leyti.

Starfshópurinn leggur til að allar bætur slysáttrygginga almannatrygginga verði eingreiðslubætur sem greiðist af Sjúkratryggingum Íslands. Hér er lítið til þess að miskabætur samkvæmt skaðabótalögum eru ávallt eingreiðslubætur, en einnig þess að það fyrirkomulag, að bætur slysáttrygginga almannatrygginga geti verið í formi mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna, er arfur frá fyrri tíð þegar alvarleg slys voru algengari en nú er og meira var um að slys veldu miklu líkamstjóni eða dauðsföllum. Mikill árangur hefur náðst í að draga úr fjölda slíkra slysa. Nú koma árlega upp 1-3 tilfelli þar sem Sjúkratryggingar Íslands meta varanlegt líkamstjón vegna slyss 50% eða hærra og umsækjandi öðlast rétt til mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna. Til viðbótar eru nokkrir einstaklingar sem fá lægra mat, en sameiginlegt mat vegna eldri slysa fer yfir 50% markið. Að sama skapi eru 1-3 tilvik á ári þar sem eftirlifandi maki öðlast rétt til átta ára dánarbóta. Rúmlega 130 einstaklingar fá nú þegar mánaðarlegar lífeyrisgreiðslur vegna slysa frá Tryggingastofnun og um 15 fá greiddar mánaðarlegar dánarbætur maka vegna slysa frá sömu stofnun.

Starfshópurinn leggur til að þessari lagabreytingu fylgi ákvæði til bráðabirgða þar sem gert verði ráð fyrir að þeir einstaklingar sem fá greiddar mánaðarlegar dánarbætur maka fái eftirstöðvar bótanna greiddar sem eingreiðslu. Lagt er til að barnlífeyrir vegna andláts foreldris falli úr lögunum, enda má sækja sambærilegan rétt vegna andláts foreldris til Tryggingastofnunar óháð því hvort slys olli dauða. Ennfremur er lagt til að þeir sem þegar hafa öðlast rétt til mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna vegna varanlegs líkamstjóns (nú varanlegrar læknisfræðilegrar örorku) geti óskað eftir því að fá örorkumat sitt gert upp í formi eingreiðslu og ljúki þannig greiðslu bóta vegna slyssins frá Sjúkratryggingum Íslands. Uppfylli viðkomandi einstaklingar skilyrði fyrir greiðslu lífeyris eða örorkustyrks frá Tryggingastofnun, gætu þeir í framhaldinu sótt um þær bætur, sbr. einnig umfjöllun í lið 8.

Eðlilegt er að þeir sem hafa öðlast rétt til mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna vegna örorku í kjölfar slyss hafi val um að halda þeim lífeyrisgreiðslum áfram. Því þarf að gera ráðstafanir til þess að Sjúkratryggingar Íslands og Tryggingastofnun geti einnig gert þau mál upp sín á milli. Breytingin yrði þannig liður í því að aðskilja bótagreiðslur slysáttrygginga almannatrygginga frá Sjúkratryggingum Íslands og bætur lífeyristrygginga almannatrygginga frá Tryggingastofnun væri þannig til einföldunar á bótakerfinu. Núgildandi fyrirkomulag er óþarflega flókið verkefni tveggja ríkisstofnana sem þjónar fáum einstaklingum. Þessi breyting sem hér er lögð til færir bætur slysáttrygginga nær bótum vátryggingarfélaganna vegna líkamstjóna og gerir Sjúkratryggingum Íslands kleift að loka bótamálum sem stofnunin hefur til meðferðar. Er það t.d. í takt við ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga um slysáttryggingar almannatrygginga, sbr. breytingu sem varð með 48. gr. laga nr. 140/2013, en þá voru sett inn í lög 5-10 ára mörk á greiðslu sjúkrahjálpar. Fyrir þann tíma var réttur til sjúkrahjálpar vegna slyss ótímabundinn.

8. Tenging milli bóta slysátrygginga almannatrygginga og bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar falli niður

Starfshópurinn leggur til að samtengingu bóta samkvæmt lögum um slysátryggingar almannatrygginga og laga um almannatryggingar verði slitið. Þannig falli niður ákvæði um að bætur samkvæmt lögnum tveimur fari ekki saman. Í því felst að örorkumat (sem og endurhæfingarmat) hjá Tryggingastofnun kæmi eftir breytinguna ekki í veg fyrir rétt einstaklings til þess að fá mat á varanlegum miska (nú varanlegri læknisfræðilega örorku) vegna bótaskylds slyss. Örorkumat, endurhæfingarmat eða ellilífeyrir frá Tryggingastofnun myndu heldur ekki koma í veg fyrir rétt til fullra slysdagpeninga vegna bótaskylds slyss, öfugt við það sem nú er. Í breytingunni myndi einnig felast að miskamat vegna bótaskylds slyss (nú mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku) myndi ekki hafa áhrif á hlutfall örorkulífeyrisgreiðslna samkvæmt lögum um almannatryggingar hjá Tryggingastofnun, eins og er samkvæmt núgildandi lögum.

Það að eingreiðslubætur slysátrygginga skerði hlutfall örorkulífeyrisgreiðslna (eingreiðsla vegna t.d. 10% mats verður samkvæmt gildandi lögum til þess að grunnlífeyrir skerðist um 10%) byggir á gamalli framkvæmd sem átti betur við þegar um einn og sama lagabálk var að ræða svo og þegar sama stofnunin sá um að annast greiðslu bóta. Reglurnar urðu til þegar mun algengara var en nú að slys leiddu til verulegs líkamstjóns. Eins og áður er komið fram hefur alvarlegum slysum sem valda miklu líkamstjóni fækkað mjög verulega á undanförmum árum og er veruleikinn því annar í dag. Örorkumat á grundvelli laga um almannatryggingar byggir á örorkustaðli sem byggir á öðrum forsendum en mat á varanlegum miska og varanlegri læknisfræðilegri örorku. Fjölmörg dæmi eru um að einstaklingur sem hefur fengið metinn miska eða varanlega læknisfræðilega örorku vegna slyss sé engu að síður vinnufær, enda taka slík mót ekki mið af vinnufærni. Síðar á lífsleiðinni kann að koma að því að hann eigi rétt til örorku samkvæmt lögum um almannatryggingar vegna heilsubreysts sem er ótengdur slysinu, en eins og reglurnar eru í dag þarf hann engu að síður þola skerðingu á lífeyrisgreiðslum vegna slysmatsins, sem verður að telja óeðlilegt.

Þar sem um er að ræða ólík réttindi sem byggja á ólíkum grunni og lögum, er lagt til að réttur til örorkubóta samkvæmt lögum um slysátryggingar almannatrygginga hafi ekki áhrif á rétt til örorkubóta samkvæmt lögum um almannatryggingar og öfugt. Má í því sambandi benda á að bætur vegna líkamstjóna vegna slysa frá váttryggingarfélögum hafa hvorki áhrif til skerðingar á örorkulífeyrisréttindum samkvæmt lögum um almannatryggingar né samkvæmt lögum um slysátryggingar almannatrygginga.

9. Eingreiðslubætur örorku vegna slyss hafi ekki áhrif á slysdagpeninga eða sjúkradagpeninga

Lagt er til að eingreiðsla örorkubóta vegna bótaskylds slyss muni ekki lengur skerða slysdagpeninga eða sjúkradagpeninga samkvæmt lögum um sjúkratryggingar vegna síðara slyss eða veikinda. Samkvæmt núgildandi lögum skerðast báðar tegundir dagpeningar vegna síðara atviks ef einstaklingur hefur einhvern tíma fengið eingreiðslu vegna slyss og sanngirnirök liggja til þess að sú tenging verði felld úr lögum. Tilvikin eru tiltölulega fá ár hvert og viðbótarkostnaður lágur.

10. Ákvæði um frjálsar slysátryggingar falli niður

Hópurinn telur rétt að ákvæði núgildandi 20. gr. laga um slysátryggingar almannatrygginga, um heimild Sjúkratrygginga Íslands til þess að taka að sér frjálsar slysátryggingar, falli niður. Ekki finnast nein dæmi um að heimildinni hafi verið beitt síðustu áratugin.

Niðurstaða frummats á kostnaðaráhrifum

Frummat á kostnaðaráhrifum framangreindra tillagna hefur farið fram og byggir á upplýsingum frá Sjúkratryggingum Íslands í samvinnu við Tryggingastofnun. Verði tillögurnar að lögum má gera ráð fyrir kostnaðarauka að upphæð 175 m.kr., 58 m.kr. af slysatryggingum og 117 m.kr. af almannatryggingum. Þó yrði kostnaðarauki slysatrygginga lægri í byrjun eða um 30 m.kr. þar sem gert yrði ráð fyrir að greiðslur bóta dreifist á fimm ár. Vísar hópurinn til frummatsins um þetta.

Frummat á kostnaðaráhrifum nær ekki til þeirrar breytingar að mati á varanlegri læknisfræðilegri örorku verði breytt í mat á varanlegum miska samkvæmt skaðabótalögum, en eins og fram kemur í lið 6 hér að ofan eru greiðslur vegna miska heldur hærri en greiðslur samkvæmt núgildandi reglugerð nr. 187/2005. Vaxtagreiðslur á bæturnar eru einnig ólíkar. Kostnaðarauki vegna þessa liggur ekki fyrir þegar þessi skýrsla er lögð fram.

Endurskoðun reglugerða

Reglugerðir sem hafa lagastöð í lögum um slysatryggingar almannatrygginga þarfnast endurskoðunar, að reglugerð um slysatryggingu við heimilisstörf undanskilinni. Aðrar reglugerðir hafa ekki verið endurskoðaðar árum saman og vísa flestar þeirra m.a. enn til þess að slysatryggingar almannatryggingar heyri undir Tryggingastofnun, þó því hafi verið breytt árið 2008. Eins og fram er komið leggur starfshópurinn sérstaka áherslu á að sett verði reglugerð um bótaskylda atvinnusjúkdóma.

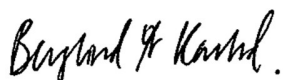
Gildistaka

Starfshópurinn leggur áherslu á að gilditökuákvæði veiti a.m.k. 6 mánaða svigrúm til þess að Sjúkratryggingar Íslands og Tryggingastofnun geti innleitt framangreindar breytingar með fullnægjandi hætti, auk þess sem tími vinnst þá til kynningar á breyttum reglum.

Í framangreindum tillögum felast umtalsverðar kerfisbreytingar sem fela í sér rof á tengingu milli bóta slysatrygginga almannatrygginga og bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar og þannig einföldun á almannatryggingakerfinu. Í ljósi þess að stefnt er að breytingu á mats- og greiðslukerfi vegna örorku lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar á árinu 2021, vill starfshópurinn benda á að eðlilegt er að kerfisbreytingar samkvæmt framangreindum tillögum taki gildi samhliða þeim breytingum. Með þeim breytingum skapast mögulega svigrúm til að afnema greiðslu sjúkradagpeninga samkvæmt lögum um sjúkratryggingar og jafnvel slysadagpeninga samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga, sem yrði að líkindum til enn frekari einföldunar á almannatryggingakerfinu.

24. janúar 2020

Virðingarfyllst, f.h. starfshópsins



Berglind Yr Karlsdóttir