150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

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 sem hafa áunnið sér takmörkuð eða engin lífeyrisréttindi í almannatryggingum.

2. gr.

Gildissvið.

Lögin taka til einstaklinga sem eru 67 ára eða eldri sem eru löglega búsettir og dvelja varanlega á Íslandi.

Einstaklingur telst hafa löglega búsetu á Íslandi sé hann skráður með lögheimili hér á landi. Ef um erlendan ríkisborgara er að ræða er það skilyrði að hann hafi varanlegt búsetuleyfi samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga eða dvalarleyfi er veitir rétt til varanlegs búsetuleyfis. Fjölskyldumeðlimir sem fengið hafa dvalarleyfi á Íslandi á grundvelli fjölskyldusameiningar falla ekki hér undir 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 húsnæðisaðstöðu 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 samkvæmt 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 samkvæmt 1. mgr. er átt við allar tekjur skv. II. kafla laga um tekjuskatt, að undanskilinni fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, þar með talið 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 séreignalífeyrir hverju nafni sem nefnist. Sama á við um sambærilegar tekjur sem aflað er eða sem greiddar eru erlendis og sem ekki eru 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 samkvæmt 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 samkvæmt 3. gr. nemur hærri fjárhæð en heildarfjárhæð mánaðarlegra tekna greiðsluþega samkvæmt 5. gr. að teknu tilliti til frítekjumarks. Viðbótarstuðningur samkvæmt lögum þessum nemur mismuninum á hámarksfjárhæð viðbótarstuðnings samkvæmt 3. gr. og heildarfjárhæð tekna greiðsluþega samkvæmt 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 fjárhæð viðbótarstuðnings, enda nemi breytingin að lágmarki 10% af áður reiknaðri fjárhæð viðbótarstuðningsins samkvæmt 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 samfellt eða lengur en 90 daga á hverju 12 mánaða greiðslutímabili.

Sé dvölinni ætlað að vara lengur en í 90 daga samfellt 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 dvölin erlendis hafði varað í 90 daga eða þegar dvöl erlendis samtals á greiðslutímabilinu nemur 90 dögum.

Greiðsluþega er skylt að tilkynna Tryggingastofnun 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 sem rekin er að hluta eða öllu leyti af opinberum aðilum 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.

10. gr.

Endurkröfur.

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

Þegar um endurkröfu er að ræða samkvæmt 1. mgr. má draga hina ofgreiddu fjárhæð frá viðbótarstuðningi sem greiðsluþegi kann síðar að fá ákvarðaðan. Þó er ekki heimilt að draga frá viðbótarstuðningi samkvæmt 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 samkvæmt 55. gr. laga um almannatryggingar.

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 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

Skattyfirvöld, Vinnumálastofnun, sjúkratryggingastofnunin, Þjóðskrá Íslands, Innheimtustofnun sveitarfélaga, Fangelsismálastofnun, 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 upplýsinga 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 sé ekki fullnægt. Um endurkröfur ofgreiðslna fer samkvæmt 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 skipti í því skyni að leiðrétta greiðslur.

Komi í ljós að rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar hafi vísvitandi 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 samkvæmt 13. gr. laga um almannatryggingar.

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. laga þessara. Þó er Tryggingastofnun heimilt að taka við umsóknum með þeim öðrum hætti sem stofnunin telur fullnægjandi staðfestingu á varanlegri dvöl og búsetu hér á landi.

Ákvæði V. og VI. kafla laga um almannatryggingar gilda eftir því sem við á um framkvæmd laga þessara, einkum 37. - 38. gr., 46. - 47. gr. 49.-52.gr. og 57.gr.

III. kafli

**Önnur ákvæði.**

16. gr.

Útgjöld.

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

17. gr.

Framkvæmd.

Tryggingastofnun ríkisins skal annast framkvæmd laga þessara.

18. gr.

Reglugerð.

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

19. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020 og koma til framkvæmda 1. apríl 2020.

Greinargerð.

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

1. Inngangur.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2017 kom fram að styrkja þurfi 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 hópurinn koma með tillögur um hvernig bæta megi kjör þeirra sem búa 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 kjörin og lagt til sérstakt félagslegt úrræði er feli í sér aukinn stuðning við afmarkaðan hóp aldraðra. Er frumvarp þetta byggt á tillögu hópsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

a. hafa takmörkuð réttindi í almannatryggingum á Íslandi vegna fyrri búsetu erlendis,

b. hafa áunnið sér lítil eða engin réttindi til greiðslu úr lífeyrissjóðum,

c. lifa eingöngu eða nánast eingöngu á bótum almannatrygginga,

d. búa í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu eigin húsnæði.

Taldi starfshópurinn líklegt að hluti hóps aldraðra falli undir nokkra eða alla framangreindra flokka og búi þannig að öllum líkindum við fátækt.

Greining bendir til þess að hinir tekjulægstu í hópi eldri borgara er búa á Íslandi séu einkum aldraðir sem ekki hafa getað 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 sami hópur hefur einnig lágar tekjur frá lífeyrissjóðakerfinu þar sem starfstímabil hér á landi eru 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 hafa áunnið sér lítil sem engin lífeyrisréttindi hér á landi. 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 aðrar tekjur. 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 hjá öldruðum einstaklingum sem eru 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 sem 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 hafa áunnið sér lítil sem engin lífeyrisréttindi hér og hafa búið langdvölum erlendis án þess að hafa áunnið sér lífeyrisréttindi þar og hafa litlar sem engar aðrar tekjur. Þessi hópur er talinn í sérstakri 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 nr. 40/1991 sem verður áfram grunnöryggisnet íbúa þótt frumvarp þetta verði að lögum.

Verði frumvarp þetta að lögum munu aldraðir einstaklingar sem eru varanlega búsettir hér á landi en sem áunnið hafa sér lítil sem engin lífeyrisréttindi hér og hafa litlar sem engar aðrar tekjur sér til framfærslu geta 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.

Við samningu frumvarpsins var litið 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 og byggja á þeim grunni. 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 maka hjá þeim sem búa með maka. 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 inneign í banka dregist 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 búi 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 byggi 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 búi 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.

Að mati félagsmálaráðuneytisins gefur efni frumvarpsins ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið er byggt á tillögu starfshóps um kjör aldraðra. Í starfshópnum voru m.a. fulltrúar frá Landsambandi eldri borgara en efnisatriði frumvarpsins varðar 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. Þá var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins og Landssamband eldri borgara.

6. Mat á áhrifum.

Hér komi stutt endursögn úr mati á áhrifum.

Nokkrir punktar:

Afstöðuskjal fjármála- og efnahagsráðuneytis. Aðgerðin er ekki fjármögnuð.

Viðbótarstuðningur af hálfu ríkisins til þessa hóps aldraðra mun væntanlega vera til þess fallinn að draga úr þörf þeirra fyrir fjárhagsaðstoð búsetusveitarfélags og hafa því jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Fleiri konur en karlar eru í þeim hóp sem um ræðir. Frumvarpið er því til þess fallið að bæta haga kvenna umfram hag karla.

Um 50% af öllum erlendum ríkisborgurum sem eru búsettir á Íslandi og eru 67 ára og eldri eru í þeim hópi sem hefur lægstar tekjur frá lífeyrissjóðum og mestar frá Tryggingastofnun, konur eru þar í miklum meirihluta. Frumvarpið er því til þess fallið að mæta þörf þeirra fyrir meiri og varanlegri framfærslu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er talið nauðsynlegt að styrkja framfærslu aldraðra einstaklinga sem búa hér á landi en sem hafa áunnið sér takmörkuð réttindi í almannatryggingum vegna stuttrar búsetu hér á landi á aldrinum 16-67 ára, 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 því tilviki er ekki unnt að öðlast rétt til lífeyris frá almannatryggingum hér á landi. Framangreindur hópur aldraðra var í skýrslu starfshóps um kjör aldraðra talinn í sérstakri þörf fyrir frekari og varanlegri stuðning en veittur er af hálfu búsetusveitarfélags. Markmið laganna er að styrkja framfærslu þessara einstaklinga 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. Óska þarf eftir aðlögun við almannatryggingareglugerðir EES vegna þessa.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram hvaða einstaklingar geti notið viðbótarstuðnings samkvæmt lögunum, 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 nr. 125/1999, um málefni aldraðra.

Samkvæmt 2. mgr. þurfa umsækjendur að vera löglega búsettir á Íslandi og er það nánar skýrt í ákvæðinu. Þá er gert ráð fyrir að greiðsluþegi dvelji einnig varanlega hér á landi. Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um áhrif þess að greiðsluþegi dvelji langdvölum erlendis án þess að flytja lögheimili sitt.

Í 2. málsl. er skýrt hvað átt sé við með löglegri búsetu og er þar átt við lögheimili sem kveðið er á um í 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018.

Í 3. málsl. er gert ráð fyrir að ef um erlenda ríkisborgara sé að ræða skuli þeir hafa heimild til varanlegrar búsetu hér á landi samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, eða hafa fengið dvalarleyfi útgefið er veiti rétt til varanlegs búsetuleyfis.

Í 4. málsl. er lagt til 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 nánari 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 almennum athugasemdum við frumvarp þetta 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 fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hér er hins vegar eingöngu gert ráð fyrir tveimur greiðsluflokkum og er það í samræmi við gildandi fyrirkomulag í almannatryggingum.

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 samkvæmt lögunum geti komið. Er þetta í samræmi við tilgang og markmið laganna þar sem að um er að ræða sérstakt félagslegt úrræði sem ætlað er að koma viðbótar öðrum tekjum greiðsluþega sem hefur áunnið sér lítil sem engin 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 tæmt öll réttindi sem hann kann að eiga áður en til greiðslu samkvæmt lögunum geti komið. Á það einnig við um launatengd réttindi. Lagt er til að aðeins fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga komi samkvæmt þessu á eftir viðbótarstuðningnum í forgangsröð, sbr. einnig 4. mgr. 9. 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. Kveðið er á um undantekningu frá þessari meginreglu í 2. máls. 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 almennum athugasemdum við frumvarp þetta er litið til tekna þeirra sem reka saman heimili og þá einkum tekna maka hjá þeim sem búa með maka, 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 í nágrannalöndunum lagði starfshópurinn þó ekki til að líta skuli 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 fái greiðsluþegi samt sem áður fjárhagsaðstoð frá búsetusveitarfélagi sínu þrátt fyrir veittan viðbótarstuðning geti stuðningurinn haft áhrif á fjárhæð fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga.

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 sambýlisfólk er að ræða skiptast fjármagnstekjurnar til helmings á milli þeirra.

Þá er lagt til í 4. mgr. ákvæðisins að hafi verið ákveðið að veita viðbótarstuðning aftur í tímann í samræmi við 4. mgr. 9. gr. en greiðsluþegi hafi fengið greidda fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi á tímabilinu skuli viðbótarstuðningurinn nema mismuninum. Þannig verði ekki um að ræða tvöfaldar greiðslur framfærslustuðnings, annars vegar frá sveitarfélagi og hins vegar frá ríkinu, fyrir sama tímabil. Þar sem gert er ráð fyrir að viðbótarstuðningurinn nemi hærri fjárhæð en fjárhagsaðstoðin verður hins vegar um viðbótargreiðslu frá ríkinu til greiðsluþega að ræða 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 skattyfirvalda og upplýsingar 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 byggir 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. nánar athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins. Hér er því ekki lagt til að fram fari endurreikningur og framkvæmt uppgjör eftir hvert almanaksár eins og gert er samkvæmt lögum um almannatryggingar þar sem greiðsluréttur ræðst einkum af árstekjum lífeyrisþega.

Um 7. gr.

Hér er lagt til að nemi eignir umsækjanda í peningum eða verðbréfum hærri fjárhæð en 4.000.000 komi ekki til greiðslu viðbótarstuðnings. Um er að ræða sömu viðmið og koma fram í 11. gr. reglugerðar nr. 1200/2018 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 skuli falla niður þegar greiðsluþegi dvelur eða hyggst dvelja erlendis lengur en 90 daga samfellt á hverju 12 mánaða tímabili. Er gert ráð fyrir að greiðsluþega sé skylt að tilkynna Tryggingastofnun fyrirfram um fyrirhugaða dvöl erlendis fyrir brottför sem og um komu aftur til landsins, sbr. nánar 3. mgr. ákvæðisins. Er þetta í samræmi við tillögu starfshópsins og norræna löggjöf sem litið var til. Ákvæðið er einnig í samræmi við markmið frumvarpsins sbr. 1. gr. sem og 2. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um aðeins þeir sem eru löglega búsettir og sem dvelja varanlega hér á landi geti fengið greiddan viðbótarstuðning sér til framfærslu. Greiðsluþegi sem dvelur eða hyggst dvelja lengur en 90 daga (þrír mánuðir) erlendis er ekki talinn fullnægja þessu skilyrði.

Í 2. mgr. er nánari útfærsla á reglunni sem um getur í 1. mgr. Er lagt til að sé dvölinni þegar í upphafi ætlað að vara lengur en í 90 daga og Tryggingastofnun tilkynnt um það fyrirfram í samræmi við 1. mgr. 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 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 allt að 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 fjallað um upphaf og lok greiðslna og þarfnast ákvæðið ekki nánari skýringa.

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

Í 4. mgr. er fjallað um greiðslur aftur í tímann og lagt til að það verði heimilt að greiða vegna liðins tímabils, í allt að þrjá mánuði an að í því tilviki komi ekki til greiðslu vaxta.

Í 5. mgr. er lagt til að dvelji greiðsluþegi í einn mánuð eða lengur á stofnun sem rekin er að hluta til eða öllu leyti af opinberum aðilum falli greiðsla stuðningsins niður frá og með næsta mánuði eftir að dvöl hófst. Hér getur m.a. verið um að ræða sjúkrahús, hjúkrunarheimili, hjúkrunarrými öldrunarstofnana og stofnanir fyrir aldraða. Er ekki talin vera þörf fyrir greiðslu viðbótarstuðnings í þessum tilfellum líkt og gildir um greiðslur almannatrygginga.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að hafi greiðsla samkvæmt lögunum átt sér stað án þess að skilyrðum fyrir greiðslunni sé fullnægt skuli endurkrafið um hina ofgreiddu fjárhæð. Er það í samræmi við meginreglu íslensk 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 viðbótarstuðnings sem greiðsluþegi kunni síðar að fá ákvarðaðan samkvæmt lögunum. Kveðið er á um það í 2. málsl. 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 fjallað um frádrátt frá bótum eða öðrum greiðslum sem greiðsluþegi kann að njóta samkvæmt lögum um almannatryggingar eða lögum um félagslega aðstoð. Gert er ráð fyrir að um það gildi 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 fjallað 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 lögunum. Þá byggir 2. mgr. ákvæðisins á 44. gr. laga um almannatryggingar.

Um 13. gr.

Ákvæðið byggir 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. er að hluta til byggð 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 þannig gert ráð fyrir 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 sbr. 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. frumvarpsins þar sem fjallað er áhrif þess að greiðsluþegi dvelji langdvölum erlendis. Þó er í 2. málslið 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 upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir og VI. laganna með almennum ákvæðum, skuli gilda eftir því sem við á. Sérstaklega eru tiltekin nokkur ákvæði sem kunna 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.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 19. gr.

Lagt er til að verði frumvarp þetta að lögum taki það gildi 1. janúar 2020. Þar sem gera þarf ráð fyrir undirbúningsvinnu hjá Tryggingastofnun er lagt til að lögin komi til framkvæmda 1. apríl 2020 og yrði þá greitt afturvirkt.