

Velferðarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis**
Sendandi: **Velferðarráðuneytið**
Dagsetning: **29.11.2018**
Málsnúmer: **VEL18060224**
Bréfalykill: **05.89**

Efni: Áhrif búsetutíma erlendis á rétt til örorkulífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar

Með tölvupósti, dags. 19. september 2018, óskaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir minnisblaði frá velferðarráðuneytinu um efni álots umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8955/2016. Álitið lýtur að túlkun Tryggingastofnunar ríkisins á ákvæðum almannatrygginga er lúta að ákvörðun um áhrif búsetutíma umsækjenda um örorkulífeyri á rétt viðkomandi til örorkulífeyris þegar umsækjandi hefur verið búsettur í einhverju af aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar.

Almennt.

Réttur til örorku- og ellilífeyris er bundinn við búsetu hér á landi. Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 16–67 ára aldurs. Þegar um skemmri tíma er að ræða reiknast réttur til örorku- eða ellilífeyris í hlutfalli við búsetutímann. Þegar búsetutími er reiknaður við mat á rétti til örorkulífeyris er litið til tveggja þátta. Annars vegar raunverulegs búsetutíma á Íslandi og hins vegar tímans fram til ellilífeyrisaldurs, svokölluð framtíðartímabil.

Við útreikninga á búsetutíma er litið til þess tíma sem umsækjandi hefur þúið hér á landi fram að þeim tíma sem réttur til örorkulífeyris stofnast og umsækjandi uppfyllir skilyrði til lífeyrisins, þ.e. þegar hann hefur verið metinn til örorku. Enn fremur eru árin fram til þess tíma er hann nær 67 ára aldri tekin með við útreikninginn og þá litið til þess að viðkomandi muni búa hér á landi fram að þeim tíma. Þegar þessi tvö tímabil eru samtals styttri en 40 ár er réttur viðkomandi ákvarðaður í hlutfalli við árafjöldann. Þannig má segja að eingöngu séu talin með þau ár sem viðkomandi hafði áður þúið á Íslandi en framtíðartímabilið að 67 ára aldri er að fullu tekið með í reikninginn.

Til útskýringar má nefna dæmi um einstakling sem metinn er til örorku 48 ára. Hann hefur þúið á Íslandi frá 18 ára aldri eða í 30 ár þegar örorka hans er metin. Hann fær reiknað að fullu tímabilið fram að 67 ára aldri (framtíðartímabilið), samtals 19 ár. Er búsetutími hans því 49 ár og hann fær greiddar fullan örorkulífeyri. Hefði þessi einstaklingur þúið erlendis frá 18 ára aldri en flust til Íslands 38 ára myndi raunveruleg búseta hans vera tíu ár fram að örorkumati. Til viðbótar fengi hann framtíðartímabilið milli 48 ára og 67 ára aldurs sem er 19 ár. Samtals væri reiknaður búsetutími hans því 29 ár og fengi hann því 29/40 eða 72,5% af fullum örorkulífeyri.

Reikniregla um búsetutíma vegna búsetu utan Evrópska efnahagssvæðið.

Þessi reikniregla hefur gilt um alla án tillits til þjóðernis sem hafa þúið í öðrum ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðið í einhvern tíma áður en örorka viðkomandi var metin. Hefur Hæstiréttur Íslands komist að þeirri niðurstöðu að umrædd reikniregla sé í samræmi við lög, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 61/2013.

Reikniregla um búsetutíma vegna búsetu innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Þegar umsækjandi um örorkulífeyri hefur áður verið búsettur í einhverju aðildarríki innan Evrópska efnahagssvæðisins þegar örorka hans er metin og hann telst uppfylla skilyrði til örorkulífeyris hefur Tryggingastofnun reiknað framtíðarbúsetutímabilið í hlutfalli við raunverulegt búsetutímabil viðkomandi hér á landi á grundvelli ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um almannatryggingar. Hefur þetta verið gert án tillits til þess hvort viðkomandi eigi rétt til örorkulífeyris

eða sambærilegra greiðslna í því ríki.

Þannig hefur raunveruleg búseta ríkisborgara aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þar á meðal Íslendinga, í öðru aðildarríki haft áhrif á útreikning framtíðarbúsetutímabíla.

Niðurstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið hefur litið svo á að réttur til örorkulífeyris almannatrygginga ávinnist á grundvelli búsetu hér á landi. Við mat á lengd búsetu skuli annars vegar litið til raunverulegs búsetutíma á Íslandi áður en örorka er metin og hins vegar til búsetu fram til 67 ára aldurs, svokallaðra framtíðartímabíla. Í síðarnefnda tilvikinu er gengið út frá þeirri forsendu þeirri forsendu að viðkomandi komi til með að búa hér á landi frá þeim tíma er örorka var metin og til 67 ára aldurs. Gildir þetta án tillits til þess í hvaða landi öðru en Íslandi viðkomandi hefur búið. Telur ráðuneytið lagaákvæði vera skýr um þetta atriði.

Við mat á rétti umsækjenda um örorkulífeyri sem eru ríkisborgarar aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins, þar á meðal Íslendinga, og eru þegar eða hafa áður verið búsettir eða tryggðir í öðru EES-ríki fram að þeim tíma er örorka var metin og umsækjandi telst uppfylla skilyrði til bóta hér á landi þarf að líta til reglna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um almannatryggingar. Markmið Evrópureglanna er aðallega að tryggja að áunnin réttindi tapist ekki við flutning á milli landanna.

Lög aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið eru ekki samræmd heldur gilda lög hvers ríkis um það hvernig réttindi ávinnast og hvaða skilyrðum þurfi að fullnægja til að fá greiðslur. Því getur sú staða komið upp að umsækjandi fullnægi skilyrðum fyrir greiðslu lífeyris vegna örorku samkvæmt lögum í einu ríki en ekki í öðru þótt hann hafi áunnið sér rétt í báðum ríkjum. Eðli málsins samkvæmt er framkvæmdin í lífeyrismálum þar sem um réttindi í tveimur eða fleiri ríkjum er að ræða nú orðin flóknari þar sem skylt er að taka tillit til ákvæða Evrópureglna og Norðurlandasamnings um almannatryggingar um túlkun og framkvæmd almannatrygginga auk annarra milliríkjasamninga. Það liggur aftur á móti fyrir að framangreindir samningar eiga ekki að leiða til lakari niðurstöðu gagnvart umsækjendum er hafa haft búsetu og áunnið sér réttindi í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið áður en örorka er metin í samanburði við umsækjendur sem hafa verið búsettir í ríkjum utan svæðisins.

Það er því álit ráðuneytisins að áhrif búsetu í öðrum ríkjum eigi að vera þau sömu hvað varðar framtíðarbúsetutímabil við útreikninga á rétti umsækjenda til örorkulífeyris. Það kemur engu að síður ekki í veg fyrir að tekið er tillit til þess réttar sem viðkomandi kann að eiga í öðrum aðildarríkjum að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sér í lagi þegar réttindatímabil í ríkjum skarast. Ber því eftir sem áður að kanna hvort viðkomandi eigi rétt til greiðslna í öðrum ríkjum við ákvörðun um rétt hans hér á landi.

Ráðuneytið hefur þegar upplýst Tryggingastofnun um þessa afstöðu sína. Munu stjórnvöld þannig taka mið af þeim sjónarmiðum er fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis í framtíðarstörfum sínum ásamt því að fara yfir fyrri ákvarðanir sínar.

Enn fremur mun fyrirhugað frumvarp ráðherra um breytt framfærslukerfi almannatrygginga fela í sér skýr ákvæði um útreikning og hlutfallsleg réttindi til örorkulífeyris á grundvelli búsetu.