

Lög um Almannatryggingar nr. 100/2007

I. kafli. Skipulag og stjórn.

1. gr. [Lög þessi taka til:

1. Lífeyristrygginga almannatrygginga.
2. Slysatrygginga almannatrygginga.

Um sjúkratryggingar almannatrygginga fer samkvæmt lögum um sjúkratryggingar.]1)

1)L. 112/2008, 57. gr.

2. gr. [Velferðarráðherra fer með lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar, sbr. 1. gr., og yfirstjórn Tryggingastofnunar.

Tryggingastofnun annast framkvæmd lífeyristrygginga samkvæmt lögum þessum. Sjúkratryggingastofnunin, sbr. lög um sjúkratryggingar, annast framkvæmd slysatrygginga samkvæmt lögum þessum.]1) 1)L. 162/2010, 37. gr.

Eins og þarna kemur fram í 1. og 2. málsgrein 2. gr. laganna, fer Velferðarráðherra með yfirstjórn Tryggingastofnunar. Tryggingastofnun er því beinn framkvæmdaaðili lífeyrisgreiðslna frá ríkissjóði og því beinn þátttakandi í framkvæmdavaldinu.

Hér fyrir neðan kemur fram að ráðherra skipar stjórn Tryggingastofnunar. Slíkt fyrirkomulag getur ekki gengið, með vísan til þess að stjórnin, sem skipuð er af velferðarráðherra, á bæði að stjórna og hafa eftirlit með stofnun sem er undir yfirstjórn sama velferðarráðherra. Þessu klúðri verður að breyta strax.

3. gr. Ráðherra skipar fimm menn í stjórn Tryggingastofnunar ríkisins ...1) og skal einn skipaður formaður stjórnar og annar varaformaður. Skipaðir skulu jafnmargir menn til vara. Formaður stjórnar boðar til stjórnarfunda og stýrir þeim og situr forstjóri fundi stjórnarinnar með málfrelsi og tillögurétti. Ráðherra setur stjórninni starfsreglur2) og ákveður þóknun til stjórnarmanna sem skal greidd af rekstrarfé stofnunarinnar.

1)L. 160/2007, 2. gr. 2)Rgl. 880/2004.

4. gr. Stjórn Tryggingastofnunar ríkisins, sbr. 3. gr., skal staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun og fjárhagsáætlun og marka stofnuninni langtímastefnu. Skal stjórnin hafa eftirlit með starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og að rekstur stofnunarinnar sé innan ramma fjárlaga á hverjum tíma. 1)

1)L. 160/2007, 3. gr.

Hér í 1. málagraein 4. gr. kemur skýrt fram að stjórn TR ber framkvæmdaábyrgð á starfi og starfsháttum TR. Stjórnin skal staðfesta skipulag, starfsáætlun og fjárhagsáætlun. Það sem er hins vegar óásættanlegt, er að stjórnin, sem ber ábyrgð á rekstri TR gaganvart ráðherra, skuli einnig eiga að hafa eftirlit með því að hún sjálf, (stjórnin) haldi rekstri TR innan ramma fjárlaga, svo stjórn TR (sama stjórnin) þurfi ekki að gera athugasemdir til velferðarráðherra, vegna þess að stjórn TR (sama stjórnin) hafi farið út fyrir starfs- eða fjárheimildir með rekstur TR.

4. gr. 2. mgr. Formaður stjórnar Tryggingastofnunar ríkisins skal reglulega gera ráðherra grein fyrir starfsemi stofnunarinnar og gera honum viðvart ef starfsemi og

þjónusta er ekki í samræmi við ákvæði laga og ef rekstur stofnunarinnar er ekki í samræmi við fjárlög.

Í 2. mgr. 4. gr. segir formaður stjórnar TR skuli reglulega gera ráðherra grein fyrir starfsemi stofnunarinnar. Þessi sami ráðherra skipaði formann stjórnar. Ráðherra skipaði einnig forstjóra stofnunarinnar og ber því yfirábyrgð á störfum forstjóra. Formaður stjórnar gæti því þurft að færa ráðherranum sem skipaði hann í stjórnina, fregnir af því sá sami ráðherra bæri yfirábyrgð á röngum eða ólögum vinnubrögðum forstjóra TR, sem ráðherra réði einnig til starfa, samanber 5. gr. hér á eftir. Og það allra sérkennilegasta er, eins og fram kemur í 1. mgr. 5. gr. að formaður stjórnar er ábyrgur gagnvart ráðherra fyrir vali á forstjóra TR og ber því einnig að nokkru ábyrgð á störfum hans. Þetta er náttúrulega hrein hringavitleysa, sem verður að laga strax.

5. gr. Ráðherra skipar forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins til fimm ára í senn að fenginni tillögu stjórnar stofnunarinnar.

6. gr. Forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar og annast daglegan rekstur hennar.

Ráðherra setur forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunarinnar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma litið. Í erindisbréfi skal enn fremur kveðið á um samskipti forstjóra og stjórnar Tryggingastofnunar ríkisins.

Forstjóri ber ábyrgð á að Tryggingastofnun ríkisins starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 2. mgr. Forstjóri ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt.

7. gr. [Rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta eða greiðslna samkvæmt lögum þessum kveður sjálfstæð og óháð nefnd, úrskurðarnefnd almennatrygginga, upp úrskurð í málinu. Sama gildir um ágreining um endurkröfurétt, ofgreiðslur og innheimtu þeirra, sbr. 55. gr.]1)

Valdskipting lýðveldis okkar er þrískipt, í framkvæmdavald, löggjafarvald og dómvald. Í stjórnarskrá okkar er ekki gert ráð fyrir sjálfstæðum og óháðum aðila, utan framangreindrar þrískiptingar, sem hafi með höndum einsonar dómvald, án þess að vera skilgreindur innan ramma hins þrígreinda valds í lýðveldinu. Þessi nefnd, sem tilgreind er í 1. mgr. 7. gr. er sögð óháð og því greinilega ekki undir ábyrgð og yfirstjórn neins ráðherra framkvæmdavaldsins. Ekki heldur undir ábyrgð löggjafarvaldsins. Og ekki er nefndin skilgreind með dóms- eða úrskurðarvaldi innan dómstólalaga. Nefnd þessi er því greinilega andstæð meginreglu 70. gr. stjórnarskrár, Mannréttindasáttmála Evrópu og Sameinuðu þjóðanna.

Ráðherra skipar þrjá menn í nefndina og jafnmarga til vara til sex ára í senn. Hæstiréttur tilnefni tvo menn. Skal annar þeirra uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara og vera formaður nefndarinnar en hinn skal vera læknir og varaformaður

hennar. Einn nefndarmanna skal skipaður án tilnefningar. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Peir sem þennan lagatexta sömdu og samþykktu, virðist skorta verulega skilning á eðli þrískiptingar valds í lýðveldi okkar. Dómsvaldinu er ætlað ALGJÖRT hlutleysi, bæði gagnvart framkvæmdavaldi og löggjafarvaldi. Það má á engan hátt bera ábyrgð á starfi, starfsháttum eða úrlausnum verkefna framkvæmdavalds, því þær úrlausnir gætu ratað í dómsmál, sem dæma þyrfti í hjá **hlutlausum dómi**. Ef Hæstiréttur tilnefnir menn til starfa í nefnd sem fella á úrskurði um ágreiningsatriði, **þó nefndin sé utan allra ábyrgðaraðila lýðveldis okkar**, verður Hæstiréttur vanhæfur til að dæma í málum sem nefndin hefur fjallað um, vegna þess að tveir nefndarmanna eru í raun **á ábyrgð réttarins, vegna tilnefningar hans**.

Heimilt er að endurskipa nefndarmenn.

1)L. 120/2009, 1. gr.

8. gr. Kæra til úrskurðarnefndar almannatrygginga skal vera skrifleg og skal hún borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun.

Hvaða ákvörðun er þarna verið að meina? Þarna er einnig sagt að KÆRA skuli borin fram **innan þriggja mánaða**. Ég fæ ekki betur séð en þarna sé gróflega brotið á fyrningarfresti þolanda. Sérlega er það ámælisvert þar sem “ákvörðunaraðilinn” virðist vera ríkisstofnun undir ábyrgð velferðarráðherra. Hin **óháða úrskurðarnefnd** virðist ekki heyra undir ráðherra og virðist því **munaðarlaus** í valdgreiningu lýðveldis okkar.

Á skrifstofu Tryggingastofnunar ríkisins og umboðsmanna hennar skulu liggja frammi eyðublöð í þessu skyni og skulu starfsmenn stofnunarinnar veita nauðsynlega aðstoð við útfyllingu þeirra.

Þarna eiga starfsmenn TR að veita trúverðuga aðstoð við að útfylla kærugögn á stofnunina sem þeir starfa hjá. Í ljósi langrar reynslu hér á landi, af því að starfsmönnum sem yfirmönnum finnst að hafi veitt óþarflega miklar upplýsingar, sé sagt upp starfi sínu án sýnilegrar ástæðu, er það óásættanleg óvarkárni af hálfu löggjafarvaldsins, að setja starfsfólk TR í svona hættu, einkanlega þar sem ekkert raunverulegt eftirlitskerfi er til staðar, sem hefur eftirlit með starfsháttum TR.

Tryggingastofnun ríkisins [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnunin]1) skal láta nefndinni í té öll gögn máls, svo og þær upplýsingar og skýringar er nefndin telur þörf á að afla frá stofnuninni.

Nefndinni skal heimilt að ráða sér starfsmenn til undirbúnings úrlausnum mála og til almennra skrifstofustarfa eftir nánari ákvörðun Alþingis á fjárlögum hverju sinni.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða menn ef hún telur þörf á. Skulu þeir starfa með nefndinni við undirbúning og meðferð máls eftir ákvörðun formanns.

Nefndarmönnum, starfsmönnum og ráðgjöfum nefndarinnar er bannað að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi að skýra óviðkomandi aðilum frá persónuupplýsingum sem þeir komast að í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en **[þremur] mánuðum** eftir að henni berst mál.

Líklega fátítt að þessi tímamörk standist. Og takið eftir, það eru engin refsimörk við því að nefndin skili ekki af sér á síðustu tímamörkum hvers máls. Refsimörk eru einungis á hinn veginn, þ. e. að kæruréttur fellur niður ef ekki er kært innan þriggja mánaða. Það er óheimil mismunun gagnvart aðilum máls, þar sem í 65. gr. stjórnarskrár segir að “Allir skuli jafnir fyrir lögum”.

(1. [Stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar] (2. en stjórnsýslukæra frestar þó aðför á grundvelli ákvörðunar Tryggingastofnunar ríkisins um endurkröfu ofgreiddra bóta, sbr. 55. gr.]) 2)

Í þessari málsgrein felast tvö alvarleg brot á mannréttindum. Fyrri brotið upplýsir að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. **EN, hver eru í raun réttaráhrif ákvörðunar nefndar sem ekki er innan þriggreiningar valds í lýðveldi okkar?** Í skilgreindu réttarríki, eins og okkar, sem aðild á að Mannréttindasáttmála Evrópu og Sameinuðu þjóðanna, verður að líta á aðila sem ætlað er að kveða upp bindandi úrskurð um ágreining milli aðila, **sem dómsstig**, sé úrskurðinum ætlað að vera marktækur. Í stjórnarskrá okkar er eftirfarandi sagt í 70. grein:

“70. gr. [Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómping skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.” (Áhersluletur setti G.J.)

Í 70. gr. stjórnarskrár er gerð grein fyrir meginreglu um réttarstöðu aðila í deilumálum og hæfi og hlutleysi þeirra sem fella úrskurði eða dóma í slíkum málum. Í lögum um Dómstóla, nr. 15/1998, eru taldir upp þeir dómstólar í lýðveldi okkar, sem stjórnskipulega heimild hafa til að fella úrskurði eða dóma. Þar eru taldir upp: Hæstiréttur, 8 héraðsdómstólar, Félagsdómur og Landsdómur. **Aðrir aðilar hafa ekki lögskipaða heimild til að fella bindandi úrskurði eða dóma um ágreiningsmál.**

Í seinni hluta hinnar tilvitnuðu 7. mgr. 8. gr. laga nr. 100/2007, segir að: **“stjórnsýslukæra frestar þó aðför á grundvelli ákvörðunar Tryggingastofnunar ríkisins um endurkröfu ofgreiddra bóta, sbr. 55. gr.] “**

Af þessu má ráða að úrskurðir hinnar sjálfstæðu og **óháðu úrskurðarnefndar** séu aðfararhæfir. Þegar lög um Aðför, nr. 90/1989 eru skoðuð, kemur í ljós að svo er ekki. Af tilgreindum 11 liðum sem taldir eru upp í 1. gr. laga um Aðför, er einungis 5. liðurinn sem tilgreinir úrskurði yfirvalda. Nú er það svo að Tryggingastofnun er undirstofnun Velferðarráðuneytis og því ekki yfirvald í skilningi laganna. Úrskurðarnefndin er sjálfstæð og óháð og því hvergi í tengslum við skilgreinda valdþætti stjórnskipunar okkar. Af þeirri ástæðu einni, er það alvarlegt brot á

mannréttindum, að ætla að framkvæma aðför að fólki með úrskurði þessarar **munaðarlausu úrskurðarnefndar**. Slíkt er í beinni andstöðu við Aðfararlög og alvarlegt brot á lögbundnum mannréttindum fólks.

Formaður stýrir störfum nefndarinnar. Þegar nefndarmenn eru ekki sammála ræður meiri hluti niðurstöðu máls.

Um málsmeðferð nefndarinnar fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga.

1)L. 112/2008, 57. gr. 2)L. 120/2009, 2. gr.

9. gr. 1. mgr. Úrskurðarnefnd almannatrygginga er sjálfstæð í störfum sínum og verður úrskurðum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Hér kemur það glöggt fram að **úrskurðarnefndin er munaðarlaus**. Þarna er staðfest að hún er sjálfstæð, ekki viðurkennd í Dómstólalögum sem úrskurðaraðili, er ekki á ábyrgð neins stjórnvalds, því úrskurðum hennar verður ekki vísað til neins æðra stjórnvalds. Af því leiðir að úrskurðir hennar hafa í raun ekkert lögformlegt gildi í réttarkerfi okkar.

9. gr. 2. mgr. [Úrskurðir nefndarinnar um endurkröfur ofgreiðslna skv. 1. mgr. 7. gr. eru aðfararhæfir.]1) L120/2009 3. gr.]

Í ljósi þess sem hér að framan er ritað, kemur 2. mgr. 9. gr. laga nr. 100/2007 einkennilega fyrir sjónir. Hér að framan hefur verið rakið að þessari úrskurðarnefnd hefur hvergi í stjórnskipan okkar verið fundinn löggild staðsetning sem úrskurðarvalds. Hún á sér ekki æðra yfirvald hjá Framkvæmdavaldi. Dómsvald er hún ekki, þar sem starfshættir hennar uppfylla ekki skilyrði stjórnarskrár um mannréttindi og henni hefur ekki verið ætlaður staður í Dómstólalögum, eða starfa í samræmi við 70. gr. stjórnarskrár. Svo er því að sjá sem Löggjafarvaldið hafi hent þessari nefnd út í umhverfið, án þess að ætla henni nokkurstaðar lögformlegs aðseturs í stjórnkerfinu.

9. gr. 3. mgr. Að kröfu málsaðila getur nefndin ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún ástæðu til þess. **Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 10 dögum frá birtingu úrskurðar**. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar vera bundin því skilyrði að málsaðili beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestunárúrskurði og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar **fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga**.

Vægt til orða tekið setur að manni hroll við lestur 1. kafla þessara mikilvægu laga. Laga sem líkleg eru til þess að fjalla um réttarstöðu mikils meirihluta þjóðarinnar. Að ekki skuli vera fyrir hendi á löggjafarþingi okkar, meiri raunþekking á þeim mannréttindasáttmálum sem við erum aðilar að, eða stjórnarskrá okkar og stjórnskipan, en fram kemur í þessum lögum, er afar dapur vitnisburður. Þarna í 3. mgr. 9. gr. finnst mér löggjafinn nokkuð toppa það samhengislausu rugl sem reynt er að þyrlla upp varðandi þessa munaðarlausu úrskurðarnefnd. Löggjafinn hefur **HVERGI** fundið henni stað í stjórnskipan okkar eða réttarfari. **Þó samþykkir löggjafinn þvílíkt samansafn af rugli og beinum mannréttindabrotum, í einni málsgrein, að lítið stendur útundan sem skynsamlegur texti**. Lítum á dæmi:

1. Réttaráhrif úrskurða nefndarinnar eru í raun engin, þar sem nefndinni heyrir ekki undir reglur dóms- eða annars réttarfars og úrskurðir hennar ekki aðfararhæfir nema með atbeina héraðsdóms.
2. Engar réttarfarsreglur, sem við erum skuldbundin að fylgja, heimila einungis 10 daga frest til ákvörðunar um áfrýjun dóms eða úrskurðar.
3. Í ljósi þess að í Dómstólalögum er úrskurðarnefnd ekki falið neitt úrskurðarvald, er svolítið brotlegt að sjá löggjafann sjálfann ganga gegn öllum mannréttindum um framgöngu réttlátrar málameðferðar, með því að hóta niðurfellingar á frestun réttaráhrifa úrskurðar hinnar munaðarlausu úrskurðarnefndar, hafi ekki verið höfðað mál fyrir héraðsdómi **innan 30 daga frá því hin munaðarlausu nefnd birti úrskurð sinn**. Það má þakka fyrir ef úrskurður nefndarinnar hefur borist málsaðila fyrir þann tíma.

Ég læt hér staðar numið, að sinni, með athugasemdir varðandi 1. kafla laga nr. 100/2007, Lög um Almannatryggingar. Ljóst er að löggjafinn okkar þarf að taka sig stórlega á í vandvirkni, því þessi fyrsti kafli, þessara mikilvægu laga, stenst engar reglur um aðgreiningu valdspáttu eða aðgreiningu framkvæmdavalds og eftirlitsaðila. Úrskurðarnefndinni eru ekki settar neinar ábyrgðar- eða starfsreglur og henni hvergi ætlaður staður í stjórnslu eða réttarfari okkar. Þó er henni ætlað að **kveða upp úrskurði sem hafi sömu réttaráhrif og dómur héraðsdóms**.