

# Skýrsla

## félags- og húsnæðismálaráðherra um leiðir öryrkja til þess að sækja rétt sinn innan stjórnslunnar, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

Með beiðni (á þskj. nr. 1140) frá Jóni Þór Ólafssyni og fleiri alþingismönnum er þess óskað að félags- og húsnæðismálaráðherra flytji Alþingi skýrslu þar sem fram komi tæmandi yfirlit yfir leiðir öryrkja til að sækja réttindi sín hjá opinberri stjórnslu og skyldur samfara því.

### Formáli.

Í skýrslu þessari er í fyrsta kafla farið yfir þær reglur sem gilda um ákvarðanatöku innan stjórnslunnar og hvaða reglur gilda þegar einstaklingur er ósáttur við þá niðurstöðu sem fæst í máli hans og vill leita réttar síns. Verður því farið yfir uppbyggingu stjórnslunnar, þær reglur sem gilda um ákvarðanatöku og málsmeðferð mála hjá stjórnslunni. Verður því næst fjallað um kærheimildir, auk málskots til dómstóla og kvartanir til umboðsmanns Alþingis.

Í öðrum hluta skýrslunnar er gefið yfirlit yfir þau réttindi hjá opinberri stjórnslu sem verða virk þegar einstaklingur fær örorkumat. Er gerð grein fyrir hver réttindin séu, hvert eigi að snúa sér til að nálgast þau, hver taki ákvörðun og innan hvaða tímamarka. Þá er tilgreint hvert hægt sé að skjóta ákvörðunum varðandi réttindi og skyldur.

Í síðari hluta skýrslunnar verður fjallað með ítarlegum hætti um þær kærleiðir sem eru færar innan verkefnasviðs velferðarráðuneytisins og geta varðar réttindi öryrkja, með beinum eða óbeinum hætti, hvort sem um er að ræða kær- og úrskurðarnefndir sem falla undir ráðuneytið eða ákvarðanir sem kærnanlegar eru til ráðuneytis.

### Skipulag stjórnslunnar, málsmeðferð og kærheimildir.

Samkvæmt 2. og 13. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, fara ráðherrar með framkvæmdarvaldið. Þeir eru æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Verkefnum stjórnslunnar er hins vegar skipt á milli ráðuneyta, stofnana á vegum þeirra og sveitarfélaga, annaðhvort með lögum eða samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þannig hafa stofnanir hins opinbera eða sveitarfélög á hendi flest þau verkefni sem lúta að opinberri stjórnslu og þjónustustarfsemi og taka þar af leiðandi flestar þær ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga. Það er hins vegar hlutverk

ráðherra og ráðuneyta að hafa eftirlit með þeirri framkvæmd og fara með yfirstjórn og annast stefnumörkun í þeim málaflokkum sem undir ráðherra og ráðuneyti hans fellur.

Stjórnsýsla ríkisins fer að meginstefnu fram á tveimur stigum. Er það meðal annars til þess að hægt sé að fá ákvarðanir endurskoðaðar sé aðili máls ósáttur við niðurstöðu í máli sem hann er aðili að. Þannig er algengast að ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga, svonefndar stjórnvaldsákvarðanir, eru teknar á fyrsta stigi, þ.e. hjá stofnunum eða sveitarfélögum, en eru síðan kærnanlegar til æðra setts stjórnvalds. Æðra setta stjórnvaldið er oftast ráðherra en í mörgum tilvikum hefur úrskurðarvaldið verið flutt með lögum til annarra stjórnvalda eða sjálfstæðra úrskurðar- eða kærunefnda. Niðurstöður á kærustigi eru almennt endanlegar innan stjórnsýslunnar. Slíkar ákvarðanir verða þó almennt bornar undir dómstóla auk þess sem hægt er að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis eins og vikið verður að síðar.

Almennt geta æðra sett stjórnvöld endurskoðað bæði efni ákvörðunar og málsmeðferð eða form hennar. Þannig hefur stjórnvald, sem ákvörðun hefur verið kærð til, oft val um hvort það tekur nýja ákvörðun í máli eða leggur fyrir lægra setta stjórnvaldið að taka málið til nýrrar meðferðar, ef niðurstaðan er sú að ógilda hina kærðu ákvörðun. Þegar ákvörðun varðar hins vegar sérfræðilegt mat getur verið vandkvæðum bundið fyrir hið æðra setta stjórnvald að meta efnislega ákvarðanir sem byggðar eru á slíku mati nema að litlu leyti nema stjórnvaldið búi yfir jafnmikilli eða meiri sérfræðisþekkingu en það stjórnvald sem tók ákvörðunina. Það veldur því að í mörgum tilvikum lætur hið æðra setta stjórnvald við það sitja að prófa ákvörðun með tilliti til málsmeðferðar, meðalhófs og þess hvort mat hafi verið málefnalegt og forsvaranlegt og lætur sér nægja að ógilda ákvörðun og leggja fyrir hið lægra setta stjórnvald að taka málið til nýrrar meðferðar í stað þess að taka nýja ákvörðun í málinu.

#### *Hvaða ákvarðanir eru kærnanlegar?*

Stjórnvaldsákvarðanir nefnast þær ákvarðanir stjórnvalda sem varða réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila, sbr. ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Til þess að ákvörðun teljist vera stjórnvaldsákvorðun þarf hún að vera bindandi þannig að viðkomandi sé skylt að fara eftir henni, hún þarf að vera endanleg niðurstaða í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli og hún þarf að varða verulega og einstaklingsbundna hagsmuni viðkomandi. Ákvarðanir stjórnvalda sem hafa áhrif á hagsmuni ótilgreinds fjölda einstaklinga, svo sem breytingar reglugerða eða breytingar á greiðsluþátttöku hins opinbera, eru almennt ekki kærnanlegar.

Dæmi um stjórnvaldsákvarðanir er til dæmis ákvörðun um að ráða einhvern í starf, afhending gagna og svör við hvers konar umsóknum.

Dæmi um ákvarðanir sem eru ekki stjórnvaldsákvarðanir er til dæmis setning reglugerða, umsagnir stjórnvalda vegna þingmála og ákvörðun um opnunartíma stofnunar, sjá einnig upptalningu í 1. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga.

#### *Almennar reglur um meðferð mála.*

Við töku ákvörðunar um réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila þurfa stjórnvöld að gæta að sjónarmiðum sem meðal annars koma fram í ákvæðum stjórnsýslulaga. Þar er meðal annars fjallað um *leiðbeiningarskyldu* stjórnvalda, en stjórnvald skal veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar. Þetta á jafnt við um öryrkja sem aðra sem leita aðstoðar hjá stjórnvöldum og miðast hjálpin við þarfir og aðstæður þess sem hennar beiðist hverju sinni.

Í lögnum er vikið að *málshraða* í stjórnsýslunni en ákvarðanir skulu teknar svo fljótt sem unnt er. Þegar fyrirjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber stjórnvaldinu að skýra aðila máls frá því, upplýsa hann um ástæður tafarinnar og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Stjórnvald ber jafnframt að sjá til þess að mál sé *rannsakad* þannig að það sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin.

Stjórnvöldum ber að gæta samræmis og *jafnræðis* í lagalegu tilliti þegar þau vinna að úrlausn mála. Þeim er óheimilt að mismuna aðilum á grundvelli kynferðis, kynþáttar, þjóðernis eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Samkvæmt þessu á örorka einstaklings sem leitar til stjórnvalds ekki að hafa áhrif á málsafgreiðsluna, heldur skal stjórnvaldið sjá til þess að hann geti staðið jafnfætis öðrum sem leita til þess.

Stjórnvöld skulu veita aðilum rétt til *andmæla* og athugasemda áður en þau taka ákvörðun í málum þeirra. Þetta stuðlar að því að öll sjónarmið komi í ljós áður en ákvörðun verður tekin. Þá er líklegra að hlutadeigandi sætti sig við niðurstöðu stjórnvalds þegar þeim er ljóst að tekið hefur verið tillit til öndverðra viðhorfa.

Aðili máls á rétt á *aðgangi að upplýsingum*, skjölum og öðrum gögnum er mál varða, svo framarlega sem þau eru ekki sérstaklega undanþegin upplýsingarétti. Ef um er að ræða fjölda gagna er hægt að gera aðila að greiða ljósritunarkostnað eða önnur tilheyrandi gjöld við að útvega gögnin. Ef stjórnvald synjar aðila um aðgang að gögnum eða takmarkar hann að einhverju leyti verður að tilkynna ákvörðunina sérstaklega með rökstuddum hætti. Ákvörðunina má kæra til þar til bærst stjórnvalds innan 14 daga frests.

Þegar stjórnvaldsákvörðun hefur verið tekin skal hún *tilkynnt* viðkomandi með formlegum hætti nema slíkt sé augljóslega óþarft. Aðili máls getur krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Skal þá leiðbeina viðkomandi um rétt sinn til að fá ákvörðun rökstudda, hvert má kæra ákvörðun og hver sé kærufrestur. Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarreglna og ráðandi meginsjónarmiða sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á.

#### *Málskot til dómstóla.*

Almennt hefur aðili val um hvort hann ber ákvörðun undir æðra sett stjórnvald eða hvort að hann vísar máli beint til dómstóla.

Heimild dómstóla til að endurskoða einstaka stjórnvaldsákvörðanir byggist á 60. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Ákvæði laga sem segja að úrskurðir nefnda séu fullnaðarúrskurðir takmarka ekki heimild borgaranna til að bera mál sín undir dómstóla enda er 60. gr. stjórnarskrárinnar réttþærri almennum lagaákvæðum.

Ákvæði 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar einstaklingum að leita úrlausnar um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli styður við fyrrgreinda heimild til að leita til dómstóla vegna meinbuga í stjórnsýslunni. Fyrir dómstólum er hægt að krefjast ógildingar á ákvörðun sem stjórnvöld hafa tekið, í heild eða að hluta. Dómstólar hafa aðra aðkomu en stjórnvöld að málum sem skotið er til þeirra. Á meðan stjórnvöld taka eigin ákvörðun um mál verður að vísa máli til dómstóla til að þeir taki mál til skoðunar. Dómstólar endurskoða hvort ákvarðanir stjórnvalda hafi staðist form- og heimildarþátt lögmatísreglunnar, hvort sjónarmið hafi verið málefnaleg og hvort farið hafi verið að meginreglum stjórnsýsluréttar, til dæmis meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, við ákvarðanatökuna. Ef lög mæla fyrir um skyldubundið mat meta dómstólar hvort stjórnvöld hafi brotið gegn skyldum sínum með því að afnema það.

Mál þarf að fullnægja réttarfarsskilyrðum laga þegar það er lagt fyrir dómstóla og málsmeðferðin þar fer fram með mun formlegri hætti en á kærustigi. Hafa þarf í huga að dómstólar ráða ekki yfir sömu sérþekkingu og stjórnvöld en geta þess í stað skipað sérfræðinga í dóminn þegar þess er þörf. Dómstólar geta ýmist dæmt ákvörðun ógilda vegna

brots gegn efnis- eða formreglu. Þar sem sérþekkinguna skortir geta þeir þó almennt ekki tekið nýja ákvörðun í málinu.

Réttaröryggissjónarmið leiða til þess að endurskoðunarvald dómstóla ætti að vera viðtækt. Á móti kemur það lýðræðissjónarmið að dómstólar sækja ekki vald sitt til almennings eins og stjórnvöld. Réttur manna til að leita til dómstóla hefur verið túlkaður rúmt en stundum er í lögum gert að skilyrði fyrir því að menn geti leitað til dómstóla að kæruleiðir hafi áður verið tæmdar innan stjórnslunnar. Slík ákvæði eru undantekning fremur en regla. Þau hafa þó verið talin standast 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Endurskoðun á stjórnvaldsákvörðun getur borið á góma í dómsmáli í einkamáli eða sakamáli. Til að eiga aðild til sóknar í dómsmáli verður einstaklingur að eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins í skilningi 24. og 25. gr. laga um meðferð einkamála. Á grundvelli 25. gr. þeirra laga eiga félög í vissum tilfellum málssóknarrétt fyrir meðlimi sína.

Að jafnaði skal stefna því stjórnvaldi sem tók ákvörðun sem krafist er ógildingar á. Ef ákvörðun kærunefndar er skotið til dómstóla verður að stefna lægra settu stjórnvaldi til varnar, annars verður kröfugerðinni vísað frá dómi. Ef ráðherra er úrskurðaraðili á málskotsstigi er almennt ekki hægt að stefna honum til varnar vegna stjórnvaldsákvörðunar. Aðstaða hans er þá sú sama og kærunefndanna sem fyrr var getið. Í undantekningartilvikum er fallist á aðild ráðherra þótt mál hafi áður komið til skoðunar á tveimur stjórnslustigum.

#### *Eftirlit umboðsmanns Alþingis með stjórnslunni.*

Embætti umboðsmanns Alþingis var stofnað að íslenskum rétti með lögum nr. 13/1987, sbr. nú lög nr. 85/1997. Umboðsmaður er trúnaðarmaður Alþingis, kosinn af þingheimi til fjögurra ára í senn en tekur hvorki við fyrirmælum frá þingmönnum né öðrum heldur er sjálfstæður í störfum. Hann er hluti af eftirliti löggjafans með framkvæmdarvaldinu.

Samkvæmt því sem segir í 1. mgr. 2. gr. laga um umboðsmanns Alþingis er hlutverk hans fjórþætt: Að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum, að gæta þess að jafnræði í heiðri haft í stjórnslunni og að stjórnslan fari fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ef stjórnvald hefur byggt matskennda stjórnvaldsákvörðun á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum er endurskoðun umboðsmanns takmörkuð við það að kanna hvort vægi einstakra sjónarmiða í mati hafi verið forsvaranlegt.

Umboðsmaður tekur mál til skoðunar að fenginni kvörtun frá borgara sem telur að stjórnvald hafi brotið á sér rétt eða telur hagsmuni sína fótum troðna. Skilyrði fyrir því að kvörtun verði tekin til meðferðar er að hún sé á starfssviði umboðsmanns, að kvartandi sé aðili máls, að málskotsúræði til æðra stjórnvalds hafi verið nýtt, að erindið berist innan árs frá lokum málsins og að nægileg gögn fylgi því til að gefa skýra mynd af umkvörtunarefninu.

Þá getur umboðsmaður tekið mál til skoðunar að eigin frumkvæði, hvort sem hann fær vitneskju um mál vegna ábendinga frá almenningi eða með öðrum hætti. Einstaklingar eiga hins vegar ekki kröfu á að umboðsmaður taki mál til skoðunar eigi þeir ekki aðild að því þó honum sé heimilt að taka mál til skoðunar að eigin frumkvæði sem honum berast með þeim hætti.

Málum sem borist hafa embættinu á liðnum árum hefur fjölgað mikið. Árið 2011 fjölgaði þeim um 40% frá fyrri árum. Um 500 kvartanir hafa borist umboðsmanni árlega frá þeim tíma samkvæmt heimasíðu embættisins. Skráð mál á árinu 2013 voru 494 og afgreidd mál 543 en hliðstæðar tölur fyrir árið 2012 voru 536 og 502.

Málsmeðferð fyrir embættinu fer þannig fram að þegar erindi hefur borist er það tekið til frumathugunar. Reynt er að ljúka athugun mála innan nokkurra vikna. Ef frumathugun gefur ekki tilefni til frekari rannsóknar er máli lokið með bréfi. Annars fer fram frekari öflun gagna og skýringa frá hlutaðeigandi einstaklingum og stjórnvöldum. Samkvæmt 7. gr. laga um umboðsmann Alþingis getur hann krafist stjórnvald allra gagna sem málinu tengjast og samkvæmt 9. gr. sömu laga getur hann krafist stjórnvald skýringa. Kvartanda er gefið tækifæri til að gera athugasemdir við útskýringar stjórnvalda. Að lokinni fullnægjandi skoðun er máli lokið, ýmist með bréfi að fengnum útskýringum stjórnvalda eða álitum umboðsmanns þar sem fram kemur afstaða hans til þess hvort stjórnvöld hafi brotið gegn lögum eða vönduðum stjórnsýsluháttum hverju sinni, tilmæli til stjórnvalda eða gagnrýni á vinnubrögð þeirra, athugasemdir við málsmeðferð eða tilmæli um að málið verði tekið upp að nýju. Ekki þarf stjórnvald að gerast brotlegt við lög til þess að umboðsmaður geri athugasemd og bendi á hvað betur megi fara.

Umboðsmaður skilar ekki álitum nema hann finni eitthvað aðfinnsluvert í starfsemi stjórnvalds. Ellegar er máli lokið með bréfi. Álit umboðsmanns eru ekki bindandi að lögum. Hins vegar felst styrkur þeirra í ítarlegum rökstuðningi. Sjaldan er vikið frá niðurstöðu umboðsmanns í þeim málum sem hann tekur til skoðunar.

Það getur haft í för með sér visst hagræði fyrir hinn almenna borgara að leita frekar til umboðsmanns en dómstóla. Umboðsmaður getur skoðað aðdraganda og umhverfi máls í heild sinni en er ekki bundinn af sjónarmiðum um málsforræði aðila. Þá er stjórnsýsluskoðun umboðsmanns ekki kostnaðarsöm fyrir borgarann eins og vill verða þegar leitað er til dómstóla. Sá sem kvartar er aldrei nafngreindur í álitum umboðsmanns en það getur falið í sér visst hagræði andspænis dómstólaleiðinni, til dæmis ef málsatvik eru viðkvæm fyrir borgarann.

#### *Hver veitir öryrkjum aðstoð við að sækja rétt sinn innan stjórnsýslunnar?*

Ekki er kveðið á um í lögum að öryrkjar eigi sér einhvern sérstakan málsvara innan stjórnsýslunnar sem aðstoðar þá við að sækja rétt sinn samkvæmt lögum. Þó er kveðið á um í 5. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, að réttindagæslumenn skuli vera fötlugu fólki innan handar við réttindagæslu hvers konar. Þá kemur einnig fram í 7. gr., sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, að fatlað fólk, sem og þeir sem vegna afleiðinga viðvarandi sjúkdóms eða slyss þurfi aðstoð við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns, skuli eiga rétt á persónulegum talsmanni. Persónulegur talsmaður getur bæði komið fram fyrir hönd viðkomandi í einstaka málum sem og aðstoðað viðkomandi við það sem viðkemur ákvörðunum um réttindi, þjónustu o.fl.

Þá felst í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda sem meðal annars má finna í 7. gr. stjórnsýslulaga að stjórnvaldi ber að leiðbeina og aðstoða þá sem til þeirra leita varðandi mál á starfssviði þess.

#### *Hver framfylgir úrskurðum um réttindi og skyldur?*

Endanleg afgreiðsla á stjórnsýslumáli felur í sér að mál sé leitt til lykta innan stjórnsýslunnar þannig að aðili fái þau réttindi sem honum ber samkvæmt lögum og ákvörðun stjórnvalds. Það hvílir á viðeigandi stjórnvaldi að tryggja að úrskurðum um réttindi og skyldur verði fylgt eftir. Ef stjórnvöld hafa í hendi sér að framfylgja ívilnandi ákvörðun gagnvart aðila, leiðir af skyldum þeirra gagnvart lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að réttar efndir nái fram að ganga.

Það er meginregla stjórnsýsluréttar að lægra settu stjórnvaldi ber að hlíta niðurstöðu æðra stjórnvalds, til dæmis þegar það hefur endurskoðað ákvörðun hins lægra setta í kjölfar stjórnsýslukæru. Hið lægra setta stjórnvald getur almennt ekki skotið ákvörðun til enn æðra

stjórnvalds, jafnvel þótt slíkt stjórnvald sé fyrir hendi, nema sérstök lagaheimild standi til þess. Í staðinn skal lægra sett stjórnvald beita sér fyrir því að úrskurðum um réttindi og skyldur aðila verði réttilega fullnægt.

### **Helstu réttindi öryrkja innan opinberrar stjórnsýslu.**

Með öryrkjum almennt átt við einstaklinga sem metnir hafa verið með skerta andlega eða líkamlega færni eða vinnugetu hvort sem þeir eiga rétt á greiðslu lífeyris frá almannatryggingum eða ekki, sbr. b-lið 1. mgr. 18. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

Hér verður fyrst og fremst fjallað um réttindi öryrkja innan opinberrar stjórnsýslu en þar sem skýrslan er aðallega ætluð til upplýsinga verður einnig getið um mikilvæg réttindi sem kveðið er á um í lögum þótt strangt til tekið sé e.t.v. ekki hægt að telja þá aðila er veita umrædda þjónustu til opinberrar stjórnsýslu. Er það gert í þeim tilgangi að veita heildstæða mynd af því kerfi sem komið hefur verið á hér á landi.

*Almannatryggingar, sjúkratryggingar og starfsendurhæfing.*

Öryrkjar njóta allra sömu réttinda og bera sömu skyldur og aðrir borgarar landsins í samræmi við lög og reglur. Vegna örorkunnar njóta þeir einnig réttinda á grundvelli sérstakrar löggjafar sem sett hefur verið og sem hér verður gerð grein fyrir.

#### **A. Lífeyrisréttindi og tengdar greiðslur.**

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með lögum hefur ákveðnu kerfi verið komið á hér á landi í þeim tilgangi að tryggja þeim sem þurfa rétt til aðstoðar þegar svo stendur á sem um getur í ákvæðinu. Helstu lög sem fjalla um fjárhagslega aðstoð til þeirra er þess þurfa vegna örorku eru lög um almannatryggingar, nr. 100/2007, lög um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og einnig lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

##### **i. Réttindi almannatryggingakerfisins.**

Almenna lífeyristryggingakerfið samkvæmt lögum um almannatryggingar tekur til þeirra sem búsettir eru hér á landi. Rétturinn ávinnt í meginatriðum á grundvelli búsetu og veitir 40 ára búseta fullan rétt en sé um skemmri tíma að ræða reiknast lífeyririnn hlutfallslega. Ekki er krafist vinnu, iðgjaldagreiðslu eða annars til að ávinna sér réttindi í almannatryggingum. Til þess að öðlast rétt til að fá lífeyri greiddan út er auk þess krafist að örorka yfir ákveðnum mörkum sé staðfest og að aðrar tekjur umsækjanda séu undir tilteknu viðmiði. Rétt er að taka fram að til viðbótar áunnum rétti sem liggur fyrir þegar örorka kemur til, er við útreikning lífeyrisgreiðslna einnig reiknað með því tímabili sem er ekki liðið frá þeim tíma er örorka kemur til og fram að 67 ára aldri öryrkjans, svokallaður framreikningur. Greiðslan sem byggist á þessum ætluðu tryggingartímabilum telst þó ekki sem sérstakur bótaflokkur og er því ekki tilgreind sérstaklega hér á eftir.

Helstu bætur lífeyristrygginga til tryggðs einstaklings vegna örorku hans eru:

- Örorkulífeyrir.
- Tekjutrygging.
- Aldurstengd örorkuuppbót.
- Örorkustyrkur.

Þá fá öryrkjar greiddan barnalífeyri hafi þeir barn á framfæri.

Til viðbótar lífeyri almannatrygginga er einnig heimilt samkvæmt lögum um félagslega aðstoð að greiða örorkulífeyrisþegum uppþætur vegna sérstakra aðstæðna eða kostnaðar.

Helstu uppþætur félagslegrar aðstoðar til tryggðs einstaklings vegna örorku hans eru:

- Heimilisuppþót.
- Uppþót á lífeyri vegna framfærslu.
- Uppþót á lífeyri vegna kostnaðar, til dæmis lyfja, læknskostnaðar eða hjálpartækja.
- Uppþætur á lífeyri vegna bifreiðakostnaðar (rekstur og kaup á bifreiðum).
- Endurgreiðsla umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf.

Við mat á þörf fyrir greiðslu uppþóta á lífeyri er meðal annars litið til heimilisaðstæðna, fjárhags og félagslegra þátta auk sérstakra útgjalda þegar það á við.

Samkvæmt framangreindum lögum um félagslega aðstoð er einnig heimilt að greiða endurhæfingarlífeyri í allt að 18 mánuði þegar ekki liggur fyrir hver starfshæfni einstaklings verður til frambúðar eftir sjúkdóm eða slys. Slíkar greiðslur eru inntar af hendi á grundvelli endurhæfingaráætlunar og er það skilyrði fyrir greiðslum að umsækjandi taki þátt í endurhæfingu með starfshæfni að markmiði sem telst fullnægjandi að mati Tryggingastofnunar og eigi hvorki rétt til launa í veikindaleyfi né greiðslna frá sjúkrasjóðum eða teljist tryggður samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar.

Heimilt er að framlengja greiðslutímabil um allt að 18 mánuði ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.

## ii. Réttindi lífeyrissjóðakerfisins.

Atvinnutengda lífeyristryggingakerfið samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða tekur til þeirra sem eru á vinnumarkaði. Öllum einstaklingum á vinnumarkaði hér á landi er skylt að greiða iðgjald til lífeyrissjóðs. Réttur sjóðfélaga fer eftir tímalengd aðildar og inngreiddum iðgjöldum.

Lögbundnir lífeyrissjóðir greiða tryggðum sjóðfélögum örorkulífeyri í samræmi við samþykktir og skilyrði einstakra lífeyrissjóða. Þá fá öryrkjar greiddan barnalífeyri hafi þeir barn á framfæri.

## B. Sjúkratryggingaréttindi

Sjúkratryggingakerfið samkvæmt lögum nr. 112/2008 um sjúkratryggingar tekur til allra sem búsettir eru hér á landi. Öryrkjar njóta sjúkratrygginga á sama hátt og aðrir landsmenn. Vegna örorkunnar njóta öryrkjar þó sérstakra réttinda og ívilnana umfram almenna borgara.

Hér má sérstaklega nefna að öryrkjar greiða lægri gjöld vegna heilbrigðisþjónustu, hvort sem um er að ræða heilsugæslu, almenna og sérhæfða heilbrigðisþjónustu inni á heilbrigðisstofnunum eða þjónustu sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfamanna og fyrirtækja þeirra, sbr. 29. gr. laganna. Ekki þarf að sækja sérstaklega um að greiða lægra gjald á heilsugæslu eða heilbrigðisstofnun þar sem þessir aðilar eru beintengdir við tölvukerfi Sjúkratrygginga Íslands, en þar koma fram upplýsingar um réttindastöðu einstaklinga. Hjá sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum þarf að framvísa örorkuskírteini.

Öryrkjar greiða einnig minna fyrir lyf en þeir eru í lægra lyfjaþrepi en aðrir sjúkratryggðir, sbr. 29. gr. laganna. Ekki þarf að sækja sérstaklega um það heldur þar sem

lyfsalar hafa aðgang að réttindastöðu einstaklinga í gegnum Sjúkratryggingar Íslands og afslátturinn kemur því sjálfkrafa.

Þá taka sjúkratryggingar til nauðsynlegra tannlækninga öryrkja samkvæmt 20. gr. laganna. Kostnaður öryrkja við tannlæknaþjónustu fer þó eftir gjaldskrá hvers tannlæknis fyrir sig en fjárhæð endurgreiðslu miðast við gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands og hlutfall endurgreiðslunnar fer eftir því hvort að einstaklingur dvelst á hjúkrunarheimili eða sjúkrahúsi, en þá er hún 100%, eða því hvort einstaklingur fái greidda tekjutrygginu frá Tryggingastofnun ríkisins eða ekki, sbr. reglugerð nr. 451/2003. Fái einstaklingur ekki greidda tekjutryggingu er hlutfall endurgreiðslu 50%, en 75% fái hann greidda tekjutryggingu.

Sjúkratryggingar taka einnig þátt í kostnaði vegna öflunar nauðsynlegra hjálparkækja sem eru til lengri notkunar en þriggja mánaða, samkvæmt nánari ákvæðum reglugerðar nr. 1155/2013. Í einstaka tilvikum lækkar einnig kostnaðarhlutdeild öryrkja í einnota hjálparkækjum. Sjúkratryggingar Íslands reka hjálparkækjamiðstöð sem veitir ráðgjöf og upplýsingar um hjálparkæki og val á þeim, og annast afgreiðslu þeirra samkvæmt ákveðnum reglum og endurnýjun þeirra. Þá annast Sjúkratryggingar einnig uppsetningu eftir því sem við á, breytingar, sérsmiði og aðstoð við aðlögun hjálparkækja fyrir notendur eða tryggja að aðrir aðilar annist það. Starfsfólk hjálparkækjamiðstöðvar sér þar að auki um viðhald og viðgerðir á hjálparkækjum í eigu Sjúkratrygginga Íslands.

Ef einstaklingur hefur fengið metna örorku aftur í tímann og hefur greitt almennt gjald á því tímabili getur hann óskað eftir endurgreiðslum frá SÍ.

Ágreiningsmálum varðandi grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta er hægt að skjóta til úrskurðarnefndar almannatrygginga, en fjallað er um hana í þriðja kafla.

### C. Starfsendurhæfing.

Samkvæmt lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, nr. 60/2012, eiga einstaklingar með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa rétt á atvinnutengdri starfsendurhæfingu sem skal vera einn þáttur í heildstæðu kerfi endurhæfingar þar sem starfsendurhæfingarsjóðir og stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga starfa saman eins og kostur er og leitast við að skilgreina og sinna hlutverkum sínu með þeim hætti að sem flestir eigi þess kost að vera virkir á vinnumarkaði. Með atvinnutengdri starfsendurhæfingu er átt við ferli sem felur í sér ráðgjöf og úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að auka starfsgetu þeirra og stuðla markvisst að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta.

VIRK-starfsendurhæfingarsjóður starfar eftir framangreindum lögum. Þjónustan er fyrir einstaklinga sem búa við skerta starfsgetu vegna heilsubrests og stefna að aukinni þátttöku á vinnumarkaði. Til að eiga rétt á þjónustu þarf einstaklingur að vera með vottaðan heilsubrest frá lækni.

Þjónustan er einstaklingum að kostnaðarlausu. Um er að ræða ráðgjöf sem snýr að starfsendurhæfingu og er þjónustan ferli sem felur í sér greiningu á stöðu og möguleikum. VIRK starfar í nánú samstarfi við stéttarfélög, atvinnurekendur, ýmsa þjónustuaðila í starfsendurhæfingu og stofnanir velferðarkerfisins.

Meginskilyrði fyrir aðstoð hjá VIRK eru að viðkomandi geti ekki sinnt starfi sínu eða tekið þátt á vinnumarkaði vegna hindrana af völdum heilsubrests sem rekja má til veikinda eða slysa og um sé að ræða fjarvistir frá vinnu í lengri tíma vegna heilsubrests af andlegum eða líkamlegum toga. Þá þarf einstaklingur að hafa það markmið að verða aftur virkur þátttakandi á vinnumarkaði, eða auka þátttöku á vinnumarkaði, svo fljótt sem verða má. Auk þess er nauðsynlegt að til staðar sé geta og vilji til að taka markvissan þátt í starfsendurhæfingunni. Viðkomandi þarf að vera fær um að axla ábyrgð á eigin lífi, geta



tekið þátt í athöfnum daglegs lífs og sinnt nauðsynlegum þáttum endurhæfingar/starfsendurhæfingar. Þjónustan þarf að vera líkleg til árangurs á þeim tíma sem hún er veitt og samráð sé haft við viðeigandi aðila, svo sem heimilislækni, meðferðaraðila og atvinnurekanda þegar við á. Markmiðið er að einstaklingar fara í launað starf, virka atvinnuleit eða lánshæft nám við lok þjónustu hjá VIRK. Ef svo er ekki, þá lýkur þjónustu VIRK með starfsgetumati í lok starfsendurhæfingar. Niðurstaða starfsgetumats getur verið lögð til grundvallar ákvörðun um rétt til varanlegrar framfærslu hjá framfærsluaðilum, til dæmis lífeyrissjóðum og/eða Tryggingastofnun.

*Ferill þess að sækja réttindin.*

Tryggingastofnun ríkisins er falin framkvæmd laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, og laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Lífeyrissjóðir starfa eftir lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Búsetusveitarfélag öryrkjans annast framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Sjúkratryggingar Íslands annast framkvæmd laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, og heilsugæslustöðvar, lækningar, sérfræðingar, sjúkrahús og fleiri stofnanir annast framkvæmd laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007.

Þeir sem telja sig eiga rétt á greiðslum frá Tryggingastofnun þurfa að sækja um þær og er það í flestum tilvikum gert á sérstökum eyðublöðum stofnunarinnar. Umsækjendum er skylt að veita stofnuninni og umboðum hennar allar upplýsingar sem þörf er á til að meta hvort þeir eigi rétt á greiðslum og hvaða rétt þeir eigi. Að sama skapi er starfsfólki Tryggingastofnunar og umboða skylt að kynna sér aðstæður þeirra sem sækja um og eiga rétt á greiðslum frá stofnuninni. Einnig er starfsfólki skylt að upplýsa viðskiptamenn um rétt þeirra samkvæmt lögum um almannatryggingar og veita þeim nauðsynlegar upplýsingar. Ítarlegar reglur voru nýlega settar um leiðbeiningarskyldu Tryggingastofnunar og upplýsingaskyldu umsækjenda með lögum nr. 8/2014, um breytingu á lögum um almannatryggingar, sbr. nú einkum 37. og 39. gr. laganna.

Allar umsóknir eru afgreiddar eins fljótt og mögulegt er. Greitt er frá og með 1. degi næsta mánaðar eftir að skilað hefur verið inn umsókn ásamt tilheyrandi gögnum.

Eyðublöð og leiðbeiningar er að finna á heimasíðu Tryggingastofnunar og hjá umboðum stofnunarinnar um land allt. Þar er einnig að finna upplýsingar um fjárhæðir og reiknivélar. Jafnframt er hægt að hlusta á upplýsingarnar á heimasíðunni. Stofnunin býður upp á rafræna þjónustu „Mínar síður“ þar sem hægt er að skoða ýmis rafræn skjöl eins og greiðsluáætlun og greiðsluskjöl, skoða og breyta tekjuáætlun, fá bráðabirgðaútreikning lífeyris og fleira. Stofnunin veitir viðskipavinum alla þá þjónustu sem unnt er að veita gegnum síma og varða almannatryggingar og er þjónustumiðstöðin með grænt númer. Þá er unnt að tala við þjónusturáðgjafa með beinum hætti í gegnum Netið, auk þess sem hægt er senda allar almennar fyrirspurnir í tölvupósti.

Réttur umsækjanda til bóta er meðal annars reiknaður út frá eigin tekjum hans. Fjármagnstekjur hjóna eru sameiginlegar tekjur og reiknast helmingur þeirra sem tekjur umsækjandans. Lífeyrisgreiðslur eru skattskyldar á sama hátt og til dæmis launatekjur og greiðslur úr lífeyrissjóðum. Umsækjandi þarf að athuga hvort skipta þurfi skattkorti, ef hann hefur tekjur víðar en frá Tryggingastofnun.

Ferli þegar sótt er um örorkulífeyri og tengdar bætur.

Umsækjandi fyllir út umsóknareyðublað um örorkulífeyri og sendir til Tryggingastofnunar, Laugavegi 114, Reykjavík. Ef spurningar vakna við útfyllingu umsókna aðstoða ráðgjafar í þjónustumiðstöð og umboðum við útfyllingu þeirra. Umsækjandi fyllir

einnig út spurningalista vegna færniskerðingar. Umsækjandi óskar eftir örorkumati í samráði við lækni sinn. Læknirinn fyllir út vottorð um örorkumat og sendir til Tryggingastofnunar.

Eftirfarandi gögn þurfa einnig að fylgja umsókn um örorkulífeyri: Staðfesting um umsókn hjá lífeyrissjóði, tekjuáætlun, eðlilegt er þó að umsækjandi bíði með að skila henni þar til niðurstaða örorkumats liggur fyrir, og skattkort, ef umsækjandi vill nýta kortið hjá Tryggingastofnun.

Hafi viðkomandi verið búsettur eða á vinnumarkaði í öðru landi innan Evrópska efnahagssvæðisins getur hann hafa áunnið sér lífeyrisréttindi í því landi og átt rétt á að fá lífeyrinn greiddan á grundvelli almannatryggingaákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, þrátt fyrir búsetu á Íslandi. Fylla þarf út eyðublaðið „Umsókn um lífeyri frá öðru EES-landi“ og er því skilað til Tryggingastofnunar til frekari úrvinnslu.

Frá því að öll gögn berast er afgreiðslutími örorkulífeyris (nýtt mat) um átta til tólf vikur. Afgreiðslutími umsóknar um endurmat er um fjórar vikur.

Til þess að fá greiddan örorkulífeyri þarf örorka að vera metin að lágmarki 75%. Ef örorka er metin á bilinu 50–74% er greiddur örorkustyrkur. Greiðslur eru háðar því að tekjur umsækjenda séu undir ákveðnum viðmiðum og þá reiknast greiðslur einnig út frá lengd búsetu hér á landi.

#### Ferli þegar sótt er um endurhæfingarlífeyri og tengdar bætur.

Þegar sótt er um endurhæfingarlífeyri þarf að skila inn umsókn um endurhæfingarlífeyri sem umsækjandi fyllir út. Umsóknin þarf svo að berast Tryggingastofnun, Laugavegi 114, Reykjavík. Einnig þarf að fylla út tekjuáætlun, eins og ávallt þegar sótt er um lífeyrisgreiðslur. Staðfesting um umsókn hjá lífeyrissjóði þarf einnig að fylgja umsókn ef við á og skattkort, ef umsækjandi vill nýta kortið hjá Tryggingastofnun. Með umsókn þarf að fylgja læknisvottorð þar sem meðal annars koma fram upplýsingar um sjúkrasögu og lýsing á óvinnufærni umsækjanda. Einnig þarf að fylgja með umsókn endurhæfingaráætlun frá lækni, meðferðaraðila eða ráðgjafa þar sem fram koma nákvæmar upplýsingar um innihald endurhæfingar og tímalengd ásamt staðfestingu á því hver muni halda utan um endurhæfinguna. Í endurhæfingaráætlun þurfa einnig að koma fram upplýsingar um langtíma- og skammtímamarkmið endurhæfingar.

Áður en til greiðslu endurhæfingarlífeyris kemur þarf umsækjandi að hafa lokið áunnum rétti sínum til veikindalauna frá atvinnurekanda, sjúkradagpeningum frá sjúkrasjóði stéttarfélags og eiga ekki rétt á atvinnuleysisbótum.

Frá því að öll gögn berast er afgreiðslutími endurhæfingarlífeyris (nýtt mat) um átta til tólf vikur. Afgreiðslutími umsóknar um endurmat er allt að átta vikur.

#### **Aðstoð sveitarfélaga.**

Almannatryggingakerfið er aðeins eitt af þeim kerfum sem saman mynda íslenska velferðarkerfið ásamt meðal annars fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna. Ber hér aðallega að nefna lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Samkvæmt lögnum er það hlutverk sveitarfélaganna að veita íbúum fjárhagsaðstoð, geti þeir ekki framfleytt sér og fjölskyldu sinni, auk annarrar aðstoðar og þjónustu sem veita skal samkvæmt þeim lögum.

Félagsþjónusta sveitarfélaga er grunnöryggiskerfi þjóðfélagsins og veita sveitarfélög 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.

Geti öryrki ekki framfleytt sér með þeim tekjum sem hann hefur til ráðstöfunar, að meðtöldum lífeyrisgreiðslum og greiðslum á grundvelli laga um félagslega aðstoð, getur hann leitað frekari aðstoðar hjá sveitarfélaginu þar sem hann hefur lögheimili.

Öryrkjar eiga sama rétt og aðrir til þjónustu sveitarfélaga og verður hér farið yfir þau réttindi sem tryggð eru með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992. Þjónusta samkvæmt framangreindum lögum er ekki einskorðuð við öryrkja en ljóst er að mikið af þeim réttindum sem þau tryggja nýtast öryrkjum með einum eða öðrum hætti og þykir því rétt að fara yfir þau hér.

Öllum ákvörðunum félagsmálanefnda sem teknar eru á grundvelli framangreindra laga er hægt að skjóta til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála sem verður fjallað um í þriðja kafla skýrslunnar.

#### *Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.*

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga stendur þjónusta þeirra öllum íbúum sveitarfélagsins sem hana þurfa til boða. Sótt er um aðstoð hjá félagsþjónustu þess sveitarfélags sem viðkomandi á lögheimili í.

Í VI. kafla laganna er fjallað um *fjárhagsaðstoð* en hún er bundin við þá sem ekki geta framfært sig sjálfir. Sveitarfélög setja sér sjálf reglur um fjárhagsaðstoð og metur þörf fyrir hana eftir umsókn. Ekki er skylt að veita fjárhagsaðstoð meira en fjóra mánuði aftur í tímann og heimilt er að krefja um endurgreiðslu fjárhagsaðstoðar sem veitt hefur verið á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga. Skylt er að veita félagsmálanefnd upplýsingar úr skattframtölum umsækjanda og maka hans eftir atvikum. Þá er atvinnurekendum skylt að veita félagsmálanefnd upplýsingar um laun þess sem sækir um fjárhagsaðstoð og maka hans.

Peir sem ekki geta hjálparlaust séð um heimilishald og persónulega umhirðu vegna skertrar getu, fjölskylduaðstæðna, álags, veikinda, barnsburðar eða fötlunar eiga rétt á *félagslegri heimaþjónustu* samkvæmt VII. kafla laganna. Áður en hægt er aðstoð er veitt þarf að meta þörf viðkomandi fyrir þjónustuna. Þá skal skila læknisvottorði þegar um heilsufarsástæður er að ræða. Sveitarfélög skulu setja sér reglur um þjónustuna og heimilt er að taka gjald samkvæmt gjaldskrá.

Sveitarfélög hafa einnig það hlutverk skv. XII. kafla laganna að sjá til þess að framboð sé á *leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og félagslegum eignaríbúðum* handa þeim fjölskyldum sem ekki eru á annan hátt færar um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Þá skulu sveitarfélögin veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn.

#### *Lög um málefni fatlaðs fólks.*

Ekki eiga allir öryrkjar rétt til þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, þar sem gildissvið laganna er skv. 2. gr. bundið við að viðkomandi sé með andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu eða stuðnings af þeim sökum. Er þar átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingar. Þá getur fötlun einnig verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að margir þeirra sem falla undir gildissvið laganna eru einnig öryrkjar og því er rétt að taka þau ákvæði laganna til umfjöllunar hér.

Sveitarfélögin bera ábyrgð á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk en stjórnvaldsákvörðunum teknum á grundvelli laganna má skjóta til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. umfjöllun um nefndina í þriðja kafla. Fatlaður einstaklingur á rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa og skal viðkomandi sækja um þjónustu samkvæmt þeim hjá félagsþjónustu þess sveitarfélags þar sem hann á lögheimili. Sveitarfélög geta þó myndað með sér svokölluð þjónustusvæði eða byggðasamlag sem bera sameiginlega ábyrgð á þjónustunni. Skal þá beina umsókn um þjónustu til þess aðila sem ber ábyrgð á þjónustunni á því svæði.

Þegar umsókn hefur verið lögð inn skal teymi fagfólks meta þjónustubörf viðkomandi og hvernig koma megi til móts við óskir hans skv. 3. mgr. 5. gr. laganna. Skal matið framkvæmt í samráði við umsækjanda.

Framkvæmd þjónustu og framboð getur verið breytilegt milli sveitarfélaga enda hafa þau ákveðið val um hvernig þjónustan skuli útfærð en skv. 9. gr. laganna skal starfrækja eftirfarandi þjónustustofnanir eftir því sem þörf er á: Hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, dagvistarstofnanir fyrir fatlað fólk, verndaða vinnustaði og skammtíma vistarir.

Þá skal fötluðu fólki standa til boða félagsleg þjónusta skv. 10. gr. laganna sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræði í samræmi við þarfir og óskir, eftir því sem kostur er. Þannig getur þjónusta bæði falist í því að einstaklingur flytur í íbúð á vegum sveitarfélags, þar sem veitt er þjónusta, eða þá að einstaklingur getur fengið þjónustu í eigin húsnæði eða þar sem hann kysir að búa. Flytjist hann í íbúð á vegum sveitarfélags er gerður húsaleigusamningur og greidd leiga fyrir húsnæðið.

Samkvæmt 24. gr. laganna skulu sveitarfélög eftir föngum bjóða upp á félagslega liðveislu sem er persónulegur stuðningur og miðar einkum að því að rjúfa félagslega einangrun. Þá er skv. 27. gr. heimilt að veita fötluðu fólki aðstoð vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar. Nánar tiltekið geta sveitarfélög veitt styrki til verkfæra- eða tækjakaupa vegna heimavinnu og sjálfstæðrar starfsemi að lokinni endurhæfingu og/eða styrk til greiðslu námskostnaðar, sé hann ekki greiddur samkvæmt ákvæðum annarra laga.

Fatlað fólk á einnig rétt á aðstoð til að sinna störfum á almennum vinnumarkaði, gerist þess þörf, með sérstakri liðveislu og fræðslu og leiðbeiningum til annars starfsfólks, sbr. 29. gr. laganna. Þá er hægt að veita fötluðu fólki starfsþjálfun í fyrirtækjum eða stofnunum auk þess sem því skal standa til boða vernduð vinna skv. 30. gr. laganna.

Að lokum skulu sveitarfélögin, í samræmi við 35. gr. laganna, gefa fötluðu fólki, sem ekki getur nýtt sér almenningssamgöngur, kost á ferðaþjónustu sem gerir fólki kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

### **Önnur aðstoð.**

Í hinu íslenska velferðarkerfi er að finna frekari ákvæði um aðstoð ríkis og sveitarfélaga við öryrkja aðrar en þær sem að framan getur.

### *Vinnumarkaðsaðgerðir.*

Samkvæmt 7. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, er atvinnuleitendum á aldrinum 16–70 ára heimilt að sækja um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum. Vinnumarkaðsaðgerðir eru vinnumiðlun skv. 10. gr., mat á vinnufærni skv. 11. gr. og vinnumarkaðsúrræði skv. 12. gr. en þau skiptast í:

- a. einstök námskeið, svo sem námskeið um gerð starfsleitaráætlunar eða sjálfstyrkingu og námskeið til að bæta tiltekna færni,
- b. starfsúrræði, þ.e. starfskynningu, starfsþjálfun og reynsluráðningu,
- c. ráðgjöf samhliða námskeiðsþátttöku og reynsluráðningu,
- d. námsúrræði,
- e. atvinnutengda endurhæfingu og
- f. atvinnutengda endurhæfingu einstakra hópa.

Sótt er um til Vinnumálastofnunar á þar til gerðum eyðublöðum og skulu fylgja umsókn nauðsynleg gögn að mati Vinnumálastofnunar, svo sem vottorð frá sérfræðilækni þegar um skerta vinnufærni er að ræða. Þar skulu koma fram allar upplýsingar um vinnufærni viðkomandi og viðeigandi gögn. Umsókn felur jafnframt í sér skráningu hjá vinnumiðlun Vinnumálastofnunar og beiðni um aðstoð ráðgjafa stofnunarinnar, sbr. 7. gr. laganna.

Samkvæmt 9. gr. laganna er heimilt er að kæra ákvarðanir Vinnumálastofnunar til úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða sem verður fjallað um hér síðar.

*Undanþága frá greiðslu bifreiðagjalda.*

Samkvæmt 4. gr. laga um bifreiðagjöld, nr. 39/1988, eru bifreiðir í eigu þeirra sem fá greiddan örorkustyrk, örorkulífeyri, bensínstyrk eða umönnunargreiðslur vegna örorku barna frá Tryggingastofnun ríkisins undanþegar greiðslu bifreiðagjalda. Jafnframt eiga þeir öryrkjar sem notið hafa niðurfellingar samkvæmt framansögðu rétt á niðurfellingu ef þeir hafa öðlast rétt til ellilífeyrisgreiðslna eða dveljast á stofnunum. Sama rétt eiga foreldrar langveikra og fjölfatlaðra barna sem vistuð eru utan heimilis ef réttur til umönnunargreiðslna héldist óskertur væri barnið heima.

Réttur til niðurfellingar bifreiðagjalds vegna þeirra sem fá greiddan örorkustyrk, örorkulífeyri eða bensínstyrk er bundinn því skilyrði að bóta- eða styrkhafi sé í ökutækjaskrá annaðhvort skráður eigandi bifreiðar eða umráðamaður bifreiðar samkvæmt eignarleigusamningi.

Réttur til niðurfellingar bifreiðagjalds af bifreiðum í eigu þeirra sem fá umönnunargreiðslur vegna örorku barna nær til einnar bifreiðar og er bundinn því skilyrði að skráður eigandi bifreiðar samkvæmt ökutækjaskrá fari með forsjá barnsins. Óheimilt er að fella niður bifreiðagjald af bifreiðum sem eru yfir 3.500 kg að eigin þyngd og nýttar eru í atvinnurekstri. Ef sá sem á rétt á niðurfellingu bifreiðagjalds á fleiri en eina bifreið skal bifreiðagjald fellt niður af þeirri bifreið sem er þyngst. Fyrir álagningu bifreiðagjalds skal Tryggingastofnun ríkisins senda ríkisskattstjóra upplýsingar um bifreiðaeign þeirra sem fá slíkar greiðslur frá stofnuninni sem að framan greinir.

Sækja þarf um hjá Tryggingastofnun ríkisins sem framsendir umsókn til ríkisskattstjóra sem tekur ákvörðun um undanþágu frá greiðslu bifreiðagjalda innan sex til átta vikna. Heimilt er að kæra álagningu bifreiðagjalda til ríkisskattstjóra innan 30 daga frá því að gjaldið var ákvarðað. Ákvörðun ríkisskattstjóra er hægt að kæra til yfirskattanefndar innan þriggja mánaða frá póstlagningu úrskurðar ríkisskattstjóra.

*Lánasjóður íslenskra námsmanna.*

Samkvæmt 12. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, er heimilt að veita námsmanni sem vegna örorku sinnar, framfærslu barna eða maka eða af öðrum ástæðum er illmögulegt að stunda nám sitt að fullnýttri lánsheimild auklán að teknu tilliti til þeirra bóta sem hann fær samkvæmt gildandi tryggingalöggjöf.

Þá getur námsmaður fengið aukið svigrúm í námi vegna örorku (sjá nánar gr. 2.4.5 í úthlutunarreglum sjóðsins 2014–2015), þ.e. námsmaður getur þá fengið lánað fyrir 22 ECTS-einingum þó hann ljúki einungis 9 ECTS-einingum séu önnur skilyrði uppfyllt.

Að sama skapi getur öryrki fengið undanþágu frá árlegri endurgreiðslu lána vegna verulegra fjárhagsörðugleika að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sjá nánar 6. mgr. 8. gr. laganna og gr. 7.5.1 í úthlutunarreglum sjóðsins 2014–2015.

Sækja þarf um aukalán og undanþágu frá endurgreiðslu lána hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna en stjórn Lánasjóðsins sker úr um vafamálum er varða einstaka lánþega. Úrskurðum stjórnar er hægt að skjóta til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, sbr. 5. gr. laganna, innan þriggja mánaða frá því að umsækjanda var tilkynnt um ákvörðun.

*Lækkun skrásetningargjalda við opinbera háskóla.*

Samkvæmt 4. mgr. 24. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, skal háskólaráð setja sér reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda, meðal annars um skráningargjöld og önnur

þjónustugjöld. Í reglum háskólaráðs er heimilt að mæla fyrir um lækun skrásetningargjalds til tekjulítilla stúdenta er búa við örorku eða fötlun.

Háskóli Íslands hefur sett sér reglur um gjaldskrá Háskóla Íslands vegna þjónustu við nemendur o.fl., og innheimtu og ráðstöfun skrásetningargjalds, nr. 244/2014, ásamt viðaukum. Í 2. gr. þeirra kemur fram að skrásetningargjald fyrir öryrkja er 55.000 kr. í stað 75.000 kr. auk þess sem kveðið er á um í a-lið 4. gr. að heimilt sé að lækka skráningargjald í þeim tilvikum þar sem stúdent á við verulega fötlun að stríða, sem áhrif getur haft á námsframvindu hans.

Nemendur leggja fram beiðni samfara umsókn um nám, eða eftir atvikum síðar, ef þeir hafa orðið fyrir slysi eða veikst. Ákvörðun byggist á reglunum og er lækkað skrásetningargjald nemenda sem búa við örorku eða fötlun og hafa örorkuskírteini eða endurhæfingarlífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins, sbr. viðauka A sem fylgir reglunum. Ef einhver vafi er, þá er máli vísað til sviðsstjóra kennslusviðs.

Unnt er að kæra synjun sviðsstjóra til áfrýjunarnefndar í málefnum háskólanema skv. 20. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006.

## **Kæruleiðir sem varða réttindi öryrkja.**

### **Úrskurðarnefnd almannatrygginga.**

Til nefndarinnar er unnt að kæra ágreining sem rís um grundvöll, skilyrði og upphæð bóta eða greiðslna skv. 1. mgr. 7. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, og skv. 1. mgr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Einnig er unnt að kæra ágreining um endurkröfur, ofgreiðslur og innheimtu skv. 55. gr. laga um almannatryggingar.

Einnig er unnt að kæra til úrskurðarnefndarinnar niðurstöður Sjúkratrygginga Íslands í málum er varða sjúklingatryggingu, sbr. 16. gr. laga um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000, og ágreining um grundvöll, skilyrði eða fjárhæð bóta skv. III. kafla laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, sbr. 1. mgr. 36. gr. laganna.

### *Kærufrestur.*

Kærufrestur er þrjú mánuðir frá því að aðila máls er tilkynnt um ákvörðun.

### *Málsmeðferð hjá nefndinni.*

Kæra til úrskurðarnefndar almannatrygginga skal vera skrifleg og borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Kæranda er sent bréf um móttöku kæru.

Nefndin óskar skriflegrar skýringar hjá Tryggingastofnun ríkisins eða Sjúkratryggingum Íslands á kærðri afgreiðslu/ákvörðun. Skrifleg skýring Tryggingastofnunar eða Sjúkratrygginga er send kæranda til kynningar og gefst honum færi á að koma að athugasemdum og/eða frekari gögnum. Þegar undirbúningi máls er lokið tekur nefndin kærana til meðferðar og úrskurðar. Skriflegur úrskurður nefndarinnar er sendur kæranda og Tryggingastofnun eða Sjúkratryggingum.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga er sjálfstæð í störfum sínum og verður úrskurðum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda. Úrskurðir nefndarinnar um endurkröfur ofgreiðslna skv. 1. mgr. 7. gr. laga um almannatryggingar eru aðfararhæfir. Nefndin fylgir ákvæðum stjórnslulaga við málsmeðferðina.

### *Málsmeðferðartími.*

Afgreiðslutími máls hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga getur verið allt að þrjú mánuðir eftir að henni berst mál.

### **Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála.**

Til nefndarinnar er unnt að skjóta ákvörðun félagsmálanefndar samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og lögum um húsaleigubætur, nr. 138/1997, ákvörðun húsnæðisnefnda og Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, og ákvörðun félagsmálanefndar samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992.

#### *Kærufrestur.*

Kærufrestur er þrjú mánuðir frá því að aðila máls er tilkynnt um ákvörðun.

#### *Málsmeðferð hjá nefndinni.*

Æskilegt að í kæru sé málsatvikum lýst ásamt þeirri afgreiðslu eða ákvörðun sem kærð er. Eftir að nefndin hefur mótttekið kæru óskar hún eftir gögnum máls frá viðkomandi sveitarfélagi eða Íbúðalánasjóði. Þegar gögnunum hefur verið safnað eru þau send kæranda og honum boðið að gera við þær athugasemdir. Að rannsókn lokinni er málið tekið til úrskurðar. Ef ástæða þykir til getur nefndin mælt fyrir um munnlegan eða skriflegan málflutning. Kæranda er sendur skriflegur úrskurður nefndarinnar og fær sveitarfélag eða Íbúðalánasjóður afrit hans. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á sviði stjórnsýslunnar. Úrskurði verður ekki skotið til annars stjórnvalds, en meðferð nefndarinnar á ágreiningsmáli eða úrskurður hennar hindrar aðila á engan hátt í að leggja ágreining sinn undir almenna dómstóla með venjulegum hætti. Málskot til nefndarinnar frestar ekki framkvæmd hinnar kærðu ákvörðunar nema nefndin ákveði annað.

#### *Málsmeðferðartími.*

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála skal kveða upp úrskurð innan tveggja mánaða frá því að henni berst mál.

### **Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða.**

Til nefndarinnar er unnt að kæra ákvarðanir Vinnumálastofnunar sem teknar eru á grundvelli laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006 og laga um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006

#### *Kærufrestur.*

Kærufrestur er þrjú mánuðir frá því að aðila máls er tilkynnt um ákvörðun. Kæra telst nægjanlega snemma framkomin ef sendingartími rafrænnar kæru sýnir að kæran hefur verið send áður en fresturinn er liðinn.

#### *Málsmeðferð hjá nefndinni.*

Eftir að erindi berst úrskurðarnefndinni er óskað eftir greinargerð frá Vinnumálastofnun um kærana og stofnuninni veittur tveggja vikna frestur til að skila henni. Kæranda er síðan send greinargerðin og honum gefinn tveggja vikna frestur til athugasemda.

Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndinni skal að jafnaði vera með skriflegum hætti en þó getur nefndin kallað málsaðila eða fulltrúa þeirra á sinn fund.

Úrskurðarnefndin tryggir að aðili máls eigi þess kost að tjá sig áður en nefndin kveður upp úrskurð í málinu. Þegar allar upplýsingar eru taldar liggja fyrir er málið tekið til

úrskurðar. Úrskurðir nefndarinnar fela í sér endanlega stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

*Málsmeðferðartími.*

Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða leitast við að kveða upp úrskurð innan tveggja mánaða frá því að henni berst mál.

**Embætti landlæknis.**

Vilji sjúklingur kvarta yfir meðferð hjá heilbrigðisstarfsmanni getur hann beint kvörtun til landlæknis, sbr. lög um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997. Starfsmönnum heilbrigðisstofnunar er skylt að leiðbeina sjúklingi eða vandamanni sem vill koma á framfæri athugasemd eða bera fram kvörtun. Kvörtun á að vera skrifleg og tilefni hennar skal koma skýrt fram. Hún þarf að berast landlækni undirrituð af sjúklingi eða þeim sem fengið hefur umboð hans til þess og á þá skriflegt umboð að fylgja með kvörtuninni.

Hægt er að skipta erindum almennings við Embætti landlæknis í fjóra flokka:

*1. Erindi er varða samskipti almennings við veitendur heilbrigðisþjónustu.*

Í lögum um landlækni og lýðheilsu er fjallað um erindi sem varða samskipti almennings við veitendur heilbrigðisþjónustu. Gerður er greinarmunur á erindum í þessum skilningi og formlegum kvörtunum. Landlækni er skylt að sinna erindum er varða samskipti almennings við veitendur heilbrigðisþjónustu og leiðbeina þeim sem til hans leita um málefni heilbrigðisþjónustunnar. Slík erindi geta verið af ýmsum toga.

*2. Kvartanir.*

Notendum heilbrigðisþjónustu er heimilt að beina formlegri kvörtun til landlæknis ef þeir telja að vanræksla eða mistök hafi átt sér stað þegar þjónustan var veitt. Kvörtun eða kæra er skráð sem slík ef hún leiðir til athugunar af hálfu embættisins, en að jafnaði er erindi ekki skráð sé það leyst með einföldum hætti í gegnum síma eða með leiðbeiningum til viðkomandi. Hér er um að ræða mál sem eru misjafnlega umfangsmikil og misalvarleg. Í árána rás hefur verið algengast að kvartað sé til landlæknis undan rangri eða ófullnægjandi meðferð.

Kærufrestur.

Kvörtun skal borin fram við landlækni án ástæðulauss dráttar. Séu meira en tíu ár liðin frá því að þau atvik gerðust sem eru tilefni kvörtunar er landlækni rétt að vísa kvörtun frá nema sérstakar ástæður mæli með því að hans mati að kvörtun sé tekin til meðferðar.

Málsmeðferð hjá landlækni.

Þegar kvörtun berst Embætti landlæknis fer hún fyrir fund þverfaglegs teymis heilbrigðisstarfsmanna og lögfræðinga sem greinir efni kvörtunarinnar og að hverjum hún beinist, hvort sem það er að heilbrigðisstarfsmanni, einum eða fleiri, eða stofnun. Allar formlegar kvartanir sem berast embættinu eru kannaðar og teknar ákvarðanir um málsmeðferð í hverju máli fyrir sig. Kvartandi er upplýstur um að úrvinnsla kvörtunarinnar fari í skilgreint ferli. Kvörtunin er síðan send þeim sem hún beinist að og hann beðinn að gera grein fyrir málsatvikum og sjónarmiðum sínum með greinargerð. Jafnframt er beðið um afrit af gögnum og sjúkraskrá sem kunna að hafa þýðingu við meðferð málsins.

Embætti landlæknis gætir vandlega að rannsóknarskyldu sinni með því að afla allra nauðsynlegra gagna er varða málið og kynna málsaðilum. Að jafnaði er aflað umsagnar frá



óháðum sérfræðingi eða sérfræðingum þegar kvörtun lýtur að meintri vanrækslu eða mistökum við sjúkdómsgreiningu eða meðferð og þegar þekking er varðar álitæfni í hinu tiltekna máli er ekki innan embættisins. Um val á óháðum sérfræðingum gilda stjórnsýslulög. Aðilum er kynnt umsögn utanaðkomandi sérfræðings og gefinn kostur á að koma með athugasemdir. Að lokinni málsmeðferð gefur landlæknir skriflegt álit sem er sent málsaðilum. Embætti landlæknis ákveður ekki skaðabótaskyldu heldur gefur einungis faglegt álit á máli.

Heimilt er að kæra málsmeðferð landlæknis til heilbrigðisráðherra en þó ekki efnislega niðurstöðu álitsins eða læknisfræðilegt mat. Kærufrestur er þrjú mánuðir.

Þegar máli er lokið þarf að íhuga hvort ástæða sé til aðgerða af hálfu Embættis landlæknis. Alvarlegasta aðgerðin er að leggja til við ráðherra að viðkomandi heilbrigðisstarfsmaður sé sviptur starfsleyfi, en heilbrigðisstarfsmaður kann að vera að sviptur leyfi án þess að formleg kvörtun hafi borist. Nokkuð algengt er að landlæknir finni alvarlega að störfum heilbrigðisstarfsmanns án þess að ástæða sé til að áminna hann samkvæmt lögum. Þau mál falla í flokkinn aðfinnsla. Vægasta aðgerð embættisins er að benda á það sem betur má fara.

### Málsmeðferðartími.

Meðferð kvörtunarmála getur tekið langan tíma séu málin flókin eða erfitt reynist að afla umsagna.

### *3. Eftirlitsmál.*

Svokölluð eftirlitsmál eru frábrugðin málum sem koma til vegna formlegra kvartana en önnur ákvæði laga um landlækni og lýðheilsu eiga við um slík mál. Einungis sjúklingur sjálfur getur beint formlegri kvörtun til landlæknis vegna meintra mistaka eða vanrækslu við veitingu heilbrigðisþjónustu. Hins vegar geta athugasemdir aðstandenda orðið til þess að stofnað verði til eftirlitsmála, í krafti eftirlitsheimilda landlæknis. Aðstandendur látins sjúklings verða ekki málsaðilar samkvæmt stjórnsýslulögum í slíkum málum. Við úrvinnslu eftirlitsmála kallar landlæknir eftir gögnum frá heilbrigðisstofnun eða starfsmönnum. Ef þörf þykir er óskað eftir umsögn utanaðkomandi sérfræðings.

Þegar eftirlitsmáli lýkur er niðurstaða landlæknis í málinu send viðkomandi heilbrigðisstofnun eða starfsmanni. Landlæknir beinir oft ábendingum til viðkomandi heilbrigðisstofnunar eða starfsmanns um að aðstandendur séu upplýstir um niðurstöðuna. Þegar niðurstaða liggur fyrir tekur landlæknir síðan ákvörðun um hvort frekari aðgerða sé þörf.

### *4. Aðgangur að sjúkraskrá.*

Embætti landlæknis úrskurðar einnig um synjun umsýsnaðila sjúkraskrár um afhendingu sjúkraskrár í heild eða hluta. Umsýsnaðila er heimilt, mæli ríkar ástæður með því, að veita nánum aðstandanda aðgang að sjúkraskrá látins einstaklings. Synjun á slíkum aðgangi má bera undir Embætti landlæknis, sbr. 15. gr. a laga um sjúkraskrár, nr. 55/2009.

Sama gildir ef umsýsnaðmaður sjúkraskrár synjar sjúklingi um aðgang að eigin sjúkraskrá, telji hann að það þjóni ekki hagsmunum sjúklings. Skal hann þá jafnframt leiðbeina sjúklingi um rétt hans til að bera synjunina undir Embætti landlæknis.

### **Kærur til velferðarráðuneytisins.**

Samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga er aðila máls heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða breytt nema annað leiði af lögum

eða venju. Ýmsar ákvarðanir sem varða velferðarþjónustu eru kæránlegar beint til ráðuneytisins.

*Málsmeðferð Embættis landlæknis samkvæmt lögum um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007.*

Málsmeðferð í kvörtunarmálum samkvæmt ákvæðum laga um landlækni og lýðheilsu er jafnframt kæránleg til ráðuneytisins, öfugt við efnislega niðurstöðu landlæknis. Erindið kemur fyrir skrifstofu heilbrigðisþjónustu. Beiðnir um endurupptöku framangreindra mála koma líka á borð ráðuneytisins. Kvörtunarmál skv. 12. gr. laga um landlækni og lýðheilsu falla ekki undir ákvæði stjórnsýslulaga um endurupptöku. Hins vegar er hægt að beiðast nýs álits innan tíu ára fyrningarfrests. Málsmeðferðin við veitingu hins nýja álits er sömuleiðis kæránleg til ráðuneytisins.