

Til bóta fyrir neytendur

 **Neytenda
samtökin**



Verði fólk fyrir skaða í kjölfar slyss reynir á bótakerfið sem er bæði umfangsmikið og flókið. Það byggir á sjö stöðum og má segja að síðustu ár og áratugi hafi hver stoð þróast sjálfstætt óháð hinum. Í þessari skýrslu er sjónum beint að slysabótakerfinu bæði út frá hagsmunum þeirra sem standa undir kerfinu og þeirra sem taka út úr því. Farið er yfir uppruna og uppbyggingu kerfisins, fjármögnun þess, hvernig bótaréttur virkjust og hvernig megi einfalda kerfið og gera það skilvirkara öllum til hagsbóta.



Efnisyfirlit

Inngangur	4
1. Bótakerfið – uppruni og uppbygging	5
2. Fjármögnun bótakerfisins	9
3. Slysabætur – virkjun bótaréttar	12
Gagnaöflun	13
Örorkumat – forsendur og framkvæmd	17
Bótagreiðslur	20
4. Einföldun bótakerfisins – hagsmunir allra	22
Tilkynningarreglur	22
Gagnaöflun	23
Fyrirkomulag örorkumats	26
Fyrirkomulag bótagreiðslna	31
Forsendur örorkumats	33
5. Er hægt að einfalda kerfið?	37
Lokaorð	43
Heimildaskrá	44

Inngangur

Allir geta orðið fyrir slysi, ýmist í frítíma eða vinnu. Í alvarlegustu tilvikum hlýst líkamstjón¹ af, ýmist tímabundið eða varanlegt. Þá reynir á kerfi velferðarsamfélagsins. Hérlandis hefur verið komið á fót bótakerfi sem byggir á eftirfarandi sjö stoðum:² í *fyrsta lagi* réttur til slysalauna, í *öðru lagi* almannatrygginga, í *þriðja lagi* sjúkrasjóðir stéttarfélaga, í *fjórða lagi* lífeyrissjóðir, í *fimmta lagi* váttryggingar; bæði lögbundnar og frjálsar tryggingar, í *sjötta lagi* skaðabótaréttur og í *sjöunda lagi* önnur félagsleg úrræði svo sem félagsþjónusta sveitarfélaga.

Upptalningin sýnir að bótakerfið er umfangsmikið og það getur reynst neytendum erfitt að átta sig á réttarstöðu sinni. Fátítt er að þjóðfélagsumræðan snúi að bóta-kerfinu í heild. Hún snýr mun frekar að einstaka stoðum þess og þá helst að bóta-réttinum, það er réttindum neytenda sem úttektaraðila í kerfinu, frekar en um útgjöld og kostnað iðgjaldgreiðenda og skattgreiðenda.

Með hliðsjón af framangreindu vakna ýmsar spurningar. Hvernig þróaðist bótakerfið og hvernig er það samsett? Hverjir greiða kostnaðinn og hvernig er fjármagninu ráðstafað? Er kerfið óþarflega dýrt? Væri hægt að auka skilvirkni og ná niður rekstrar-kostnaði?

Hér verður leitast við að svara ofangreindum spurningum og helstu álitafnum sem tengjast bótakerfinu. Í *fyrsta lagi* verður fjallað um það hvernig bótakerfið varð til og hvernig það er samsett. Í *öðru lagi* hvernig bótakerfið er fjármagnað. Í *þriðja lagi* hvernig neytendur taka út úr kerfinu. Að *lokum* er spurt hvort breyta þurfi bótakerfinu, einkum með hagsmuni allra neytenda að leiðarljósi. Er horft til þess hvernig rétturinn er sóttur, og hvaða lög og reglur gilda um bótaréttinn sjálfan. Í eftirfarandi umfjöllun nær hugtakið „neytandi“ til launþega, skattgreiðanda, útsvarsgreiðanda, tjónþola og iðgjaldagreiðanda til lífeyrissjóða, stéttarfélaga og váttryggingarfélaga.

Við þessa yfirferð eru meðal annars eftirfarandi sjónarmið höfð í huga, réttaröryggi, skilvirkni, gagnsæi, persónuvernd.

1. Bótakerfið – uppruni og uppbygging

Í 1. mgr. 76. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er mælt fyrir um að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Um er að ræða kjarna félagslegra mannréttinda sem jafnframt er helsta undirstaða velferðarkerfisins.³ Ákvæðið í núverandi mynd kom inn þegar stjórnarskránni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995.⁴

Samkvæmt stjórnarskránni er öllum borgurum tryggður framfærsluréttur.

Rétturinn til aðstoðar er kallaður framfærsluréttur og er almannatryggingakerfinu ætlað að tryggja borgurum þennan rétt. Almannatryggingakerfið hefur verið skilgreint með tvennskona hætti, það er í þrengri og víðari skilningi. Undir þrengri skilning falla fyrst og fremst lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007, lög um almannatryggingar nr. 100/2007, lög um sjúkratryggingar nr. 112/2008 og lög um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015. Undir almannatryggingakerfið í víðari skilningi falla til dæmis lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lög um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006 og lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 144/2020. Þá hefur lífeyrissjóðakerfið jafnframt verið talið hluti af almannatryggingakerfinu í víðari skilningi, sbr. lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.⁵ Í Hrd. í máli nr. 12/2024, var sá skilningur staðfestur.

Almannatryggingakerfið er samsett úr ótal lagabálkum sem ætlað er að tryggja framfærsluréttinn.

Fyrsti vísir að bótakerfi

Í kjölfar atvinnubyltingarinnar í upphafi 20. aldar var í fyrsta sinn lögð aukin áhersla á að tryggja efnahagsleg og félagsleg réttindi manna þar sem efnahagslegt óöryggi óvinnufærra einstaklinga jókst til muna. Með breyttum atvinnuháttum þjóðarinnar var lagður grunnur að núverandi fyrirkomulagi á vinnumarkaði. Í stað stórfjölskyldu, þar sem þurfandi var eftir atvikum tryggð framfærsla af ættingjum eða venslafólki, kom kjarnafjölskylda með einni aðalfyrirvinnu. Það sama gerðist í Evrópu á 19. öld í kjölfar iðnbyltingarinnar.⁶ Framfærsla kjarnafjölskyldunnar var háð starfsgetu aðalfyrirvinnunnar. Það varð því til þörf fyrir að styrkja bótarétt einstaklinga vegna slysa svo þeir gætu framfært sjálfan sig og fjölskyldu sína eftir atvikum.⁷

Skaðabótaréttur

Fyrir iðnbyltinguna hafði bótaréttur tjónþola fyrst og fremst byggst á skaðabótarétti og svo opinberum stuðningi að einhverju marki. Skaðabótarétturinn var því að meginstefnu til það bótakerfi sem réð ríkjum. Skiptar skoðanir voru um það hvort hann væri rétta „kerfið“ þar sem hann hafði tvíþættu hlutverki að gegna. Annars vegar að vera viðurlög við hegðun tjónvalds, sem þjóðfélagið taldi óæskilega, og hins vegar bótaúrræði fyrir tjónþolann. Þetta tvennt þótti samrýmast illa og var talið að það myndi ekki ganga upp í öðrum kerfum (stöðum).⁸ Sá sem varð fyrir tjóni fékk tjón sitt ekki bætt samkvæmt reglum skaðabótaréttar nema að hann gæti sýnt fram á að skilyrði svokallaðrar sakarreglu⁹ væru uppfyllt. Sönnunarbyrðin reyndist tjónþolum oft á tíðum erfið og þurftu því allmargir tjónþolar að bera tjón sitt sjálfir. Skaðabótarétturinn þjónaði því ekki að öllu leyti því hlutverki vel að bæta tjón, hvorki

munatjón né líkamstjón. Meðal annars var bent á að skaðabótarétturinn væri líkastur happdrætti, það væri tilviljunum háð hverjir myndu hreppa bætur. Margir töldu ósanngjarnt að gera upp á milli tjónpola með þessum hætti.¹⁰

Eftir síðari heimsstyrjöldina hófst endurskoðun norræns skaðabótaréttar og við þá endurskoðun komu einkum þrjár leiðir til greina. Í fyrsta lagi að hrófla ekki við almennum skaðabótareglum og láta dómstóla sjá um þróunina á þessu sviði líkt og tíðkast hafði. Í öðru lagi að leggja skaðabótaréttinn niður að mestu eða öllu leyti og láta váttryggingar og almannatryggingar taka við hlutverki hans. Í þriðji lagi að lögfesta skaðabótaréttinn í heild.¹¹

Skaðabótalög voru sett á Íslandi árið 1993, síðast Norðurlanda.

Í Noregi voru í fyrsta sinn sett skaðabótalög 1969, í Svíþjóð 1972 og í Finnlandi 1974. Lögin tóku fyrst og fremst á skaðabótagrundvellinum en voru þó ekki samhljóða á milli landa.¹² Danir settu ekki skaðabótalög fyrr en 1984 og hérlandis voru fyrst sett skaðabótalög árið 1993, lög nr. 50/1993. Fyrirmynd þeirrar löggjafar voru dönsku lögin. Meginefni þeirra laga voru efnisreglur um bótaútreikninginn. Höfundur frumvarpsins hafði áður sagt að sakarreglan væri „hvorki betri né verri þótt hún væri lögfest“.¹³

Almannatryggingar

Fyrsti vísir að slysatryggingum almannatrygginga voru lög um lífsábyrgð fyrir sjómenn er stunda fiskveiðar á þilskipum nr. 40/1903. Við setningu þeirra voru sjómenn í fyrsta sinn slysatryggðir við störf sín. Sjómönnum voru veitt aukin réttindi umfram aðrar starfsstéttir fyrst og fremst vegna þeirrar miklu áhættu sem fylgdi starfinu. Með lögum um slysatryggingar nr. 44/1925 bætti löggjafinn réttarstöðu annarra starfsstétta að hluta og útvíkkaði gildissvið slysatryggingarinnar. Löggjöfin náði til flestra starfa, sem höfðu verulega slyshættu í för með sér.¹⁴

Sjómenn voru slysatryggðir með lagasetningu árið 1903 fyrst starfstétta.

Með lögum um alþýðutryggingar nr. 26/1936 var í fyrsta sinn sett heildstæð löggjöf um almannatryggingar. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ráðstafanir af hálfu hins opinbera til þess að tryggja að enginn einstaklingur þjóðfélagsins liði neyð vegna efnaleysis, hafi ekki átt sér langa sögu í heiminum. Nágrannabjóðirnar hafi allra síðustu áratugi komið skipulagi á þessa löggjöf. Reynslan hafi smám saman leitt til þess að gera hafi þurft fjölmargar æskilegar og nauðsynlegar breytingar.¹⁵

Váttryggingar

Með lögum um váttryggingarsamninga nr. 20/1954 var í fyrsta sinn sett heildstæð löggjöf um váttryggingarsamninga hérlandis. Fyrirmynd þeirra voru norræn lög. Vinna hófst á Norðurlöndum um setningu laga um váttryggingarsamninga árið 1915 og lauk 1924.¹⁶ Ástæða lagasetningarinnar hérlandis var meðal annars sú að váttryggingar voru farnar að skipta verulegu máli í viðskiptum manna á milli. Þýðing þeirra hafði aukist mikið og fór vaxandi með hverju árinu. Váttryggingarfélög höfðu verið stofnuð og hafið rekstur. Nauðsynlegt var því að lögfesta leikreglur á þessu sviði til þess að styrkja stöðu viðskiptamanna félaganna.¹⁷ Í 25. gr. laganna var ákvæði um að ef viðskiptamaðurinn fengi tjónið bætt úr váttryggingu gæti hann ekki líka sótt

það á þann sem bar skaðabótaábyrgð á tjóninu. Sambærileg ákvæði höfðu verið sett í norrænnu löggjöfinni. Tjón varð ekki tvíbætt. Arnljótur Björnsson prófessor taldi að með lögfestingu ákvæðsins hefði verið stigið mikilvægt spor í þá átt að láta váttryggingar taka við bótahlutverki skaðabótaréttar. Enda hefðu lögfræðingar á Norðurlöndum snemma gert sér grein fyrir að hægt væri að láta váttryggingar leysa skaðabótaréttinn af hólmi, að minnsta kosti að einhverju leyti.¹⁸

Slysalaun og sjúkrasjóðir

Með lögum um alþýðutryggingar nr. 26/1936 var í fyrsta sinn lögfest að fastráðnir starfsmenn skyldu ekki missa neins í af launum sínum, í hverju sem þau væru greidd, fyrstu fjórtán dagana eftir að þeir myndu forfallast frá vinnu meðal annars sökum slysa.¹⁹ Ef önnur lög, samningar eða venja í starfsgrein mæltu fyrir um betri rétt skyldu slík ákvæði halda gildi sínu. Í frumvarpi því sem varð að lögum kemur fram að það hafi tíðkast að fastráðnir starfsmenn væru ekki látnir missa neins af launum sínum þótt þeir væru hálfan mánuð frá vinnu. Rétt þótti því að lögfesta þennan rétt.²⁰ Með lögum um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og um rétt til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla nr. 16/1958, var í fyrsta sinn kveðið á um þennan rétt í sérstakri löggjöf, það er hann var færður úr almannatryggingarlögunum.²¹

Með lögum um starfskjör launþega o.fl. nr. 9/1974, var í fyrsta sinn mælt fyrir um þá skyldu í lögum að öllum vinnuveitendum væri skylt að greiða iðgjald í sjúkrasjóði sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semdu um hverju sinni. Áður hafði verið samið um þessi réttindi í kjarasamningum en vegna Hrd. í máli nr. 196/1970 var talið nauðsynlegt að lögfesta þessa skyldu svo allir launþegar sætu við sama borð.²²

Lífeyrissjóðir

Með lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980, var í fyrsta sinn mælt fyrir um það í lögum að bæði launþegar og þeir sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi væri skylt að greiða iðgjald í lífeyrissjóð.²³ Áður hafði einungis verið kveðið á um að launþegar greiddu iðgjald í lífeyrissjóð. Iðgjalds-skyldan varð fyrst almenn með kjarasamningum verkálðsfélaganna og samtaka vinnuveitenda árið 1969.²⁴

Framfærsluskylda sveitarfélaga

Með framfærslulögum nr. 135/1935 tóku gildi reglur sem mæltu fyrir um framfærsluskyldu sveitarfélaga.²⁵ Áður höfðu verið í gildi lög frá árinu 1905 sem mæltu fyrir um þann rétt að takmörkuð leyti og sem háður var ýmiss konar kvöðum. Með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 var svo í fyrsta sinn sett heildstæð löggjöf um félagsþjónustu sveitarfélaga og í þeirri löggjöf meðal annars mælt fyrir um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.²⁶

Bótakerfið byggðist upp á löngum tíma og segja má að hver stoð þess hafi þróast óháð hinum.

Eins og umfjöllunin hér að framan ber með sér varð bótakerfið, eins og það er uppbyggt í dag, til á löngum tíma og að meginstefnu til var hver stoð að þróast óháð hinum. Bótarétturinn er að stórum hluta lögfestur og skaðabótarétturinn því ekki lengur „kerfið“ sem bótarétturinn byggir á. Danski lögmaðurinn, N.H. Bach, lýsti áhrifum lækkunar og niðurfellingarheimildar 25. gr. dönsku váttryggingarsamningalaganna á þá leið að váttryggingin hefði skotið upp kollinum eins og ungt beykitré við hlið hinnar þúsund

ára gömlu eikur, skaðabótaréttarins, og skyggði á hana, svo hún myndi visna smám saman.²⁷ Þessi orð eiga ennþá vel við. Tilfellunum fjölgar heldur þar sem bótarétturinn er lögákveðinn og alltaf gefa ólögfestar reglur skaðabótaréttar meira eftir. Sem dæmi um slíkt hefur tilfellum fjölgað heldur þar sem hlutlæg ábyrgð²⁸ er lögfest, svo sem gildir um ökutækjatryggingar.²⁹

2. Fjármögnun bótakerfisins

Áður en bótakerfið varð til í núverandi mynd var það fyrst og fremst hinn skaðabótaskyldi sem stóð undir fjármögnun bótagreiðslna. Forsenda fyrir tilvist bótakerfisins í dag er fjármögnun þess. Umræðan snýr þó gjarnan frekar að bótaréttinum en því hvernig kerfið er fjármagnað. Þetta tvennt verður þó ekki aðskilið og mikilvægt að það liggi fyrir hvað neytendur greiða fyrir þá vernd sem þeir njóta. Jafnframt er langstærstur hluti bótakerfisins lögbundinn og því mikilvægt að gagnsæi ríki um fjármögnun þess. Neytandinn hefur að mjög takmörkuðu leyti val um það hvort hann greiðir inn í kerfið eður ei.

Gagnsæi þarf að ríkja um fjármögnun bótakerfisins

Þegar uppbygging bótakerfisins í Evrópu stóð yfir voru uppi misjafnar skoðanir á því hvert rekstrarformið skyldi vera. Afstaðan lítaðist af því hvar menn stóðu í pólitík. Mörgum baráttumönnum fyrir nýju bótakerfi hugnaðist frekar að ríkisvaldið annaðist meðferð bótamála en að það væri alfarið í höndum einkaaðila.³⁰ Þær leiðir sem komu til skoðunar til þess að greiða kostnað við nýtt bótakerfi voru eftirfarandi:³¹

1. Að deila kostnaði niður á þjóðfélagsþegna með almennri skattlagningu, líkt og gert er í almannatryggingum.
2. Að beita lögmálum frjáls markaðar og láta menn borga fyrir þau gæði, sem þeir fengju eða láta þá greiða þann tjónskostnað sem rakinn væri til þeirra.
3. Sambland af þessum tveimur meginleiðum.

Hér verður rakið hvernig hver stoð bótakerfisins er fjármögnuð.

Slysalaun

Vinnuveitandi stendur straum af greiðslu slysalauna hvort sem er vegna fyrirmæla í lögum eða kjarasamningum. Vinnuveitandi kann þó að vera hluta vátryggður vegna slysalaunagreiðslna. Hann getur fengið greidda dagpeninga úr slysatryggingu launþega hjá vátryggingafélögunum³² og samkvæmt lögum um slysatryggingar almennatrygginga³³, á meðan hann greiðir slysalaun til tjónþola samkvæmt lögum eða kjarasamningum.

Almannatryggingar

Kostnaður við lífeyristryggingar (svo sem ellilífeyrir og örorkulífeyrir) greiðist úr ríkissjóði, meðal annars af tekjum ríkissjóðs af tryggingagjaldi. Árleg heildarútgjöld lífeyristrygginga skulu vera í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjáráukalögum hvers árs.³⁴

Kostnaður við slysatryggingu greiðist úr ríkissjóði af tekjum af tryggingagjaldi og iðgjöldum útgerðarmanna fiskiskipa samkvæmt slysatryggingu sjómanna og þeirra sem stunda heimilisstörf. Árlega skal ákveða í fjárlögum framlag sem standa skal undir kostnaði af bótum vegna íþróttafólks sem tekur þátt í íþróttaiðkunum, hvort heldur er æfingum, sýningum eða keppni og er orðið 16 ára.³⁵

Kostnaður við sjúkratryggingar greiðist úr ríkissjóði, að því marki sem ákveðið er samkvæmt lögum eða sérlögum og reglugerðum settum með stoð í þeim.

Árleg heildarútgjöld sjúkratrygginga skulu vera í samræmi við ákvörðun Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjáráukalögum hvers árs.³⁶

Kostnaður við *bætur félagslegrar aðstoðar* greiðist úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun fjárlaga og fjáráukalaga hverju sinni.³⁷

Launþegar og vinnuveitendur standa undir kostnaði við lífeyrissjóðakerfið og sjúkrasjóði.

Lífeyrissjóðir

Samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða³⁸ er öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 til 70 ára aldurs. Lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs er a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni og fer greiðsla iðgjalds eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein, eða sérlögum ef við á. Lágmarksiðgjaldið er reiknað af heildarfjárhæð greiddra launa og endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu. Algengasta skipting iðgjaldagreiðslna er að launþegar greiði 4% en atvinnurekandi 11,5%.³⁹

Sjúkrasjóðir stéttafélaga

Samkvæmt lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda⁴⁰ er öllum atvinnurekendum skylt að greiða í sjúkrasjóð viðkomandi stéttarfélagi iðgjöld sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um hverju sinni, og samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina. Í flestum tilfellum er iðgjaldið 1% af útborguðu kaupi launamanna.⁴¹ Atvinnurekandinn greiðir iðgjaldið. Frá upphafi hefur verið litið svo á að framlag til sjúkrasjóða sé hluti af launakjörum starfsmanna.⁴²

Framlag atvinnurekanda til sjúkrasjóðs er hluti af launakjörum starfsmanna.

Vátryggingar

Vátryggingartaki greiðir iðgjöld þegar hann kaupir vátryggingu, þ.e. gerir vátryggingarsamning⁴³, hvort heldur trygging er lögbundin eða frjáls. Vátryggingartaki vátryggir sig til þess að létta af sér tiltekinni áhættu gegn greiðslu iðgjalds.⁴⁴ Það er þó ekki alltaf þannig að sá sem greiðir iðgjald af vátryggingunni sé eingöngu að tryggja sína hagsmuni.⁴⁵ Samkvæmt 8. og 9. gr. laga um ökutækjatrýggingar nr. 30/2019 er eiganda ökutækis skylt að vátryggja ökutækið með ábyrgðartryggingu og slysatryggingu ökumanns og eiganda, hjá vátryggingafélagi. Þegar hinn skaðabótaskyldi ber hlutlæga ábyrgð á tjóni sem hann veldur, er ávallt kveðið á um vátryggingarskyldu samhliða. Hið opinbera er þó undanþegið vátryggingarskyldu sbr. t.d. lög um sjúklingatryggingu nr. 47/2024.⁴⁶

Neytendur geta keypt frjálsar ábyrgðartryggingar hjá vátryggingafélögum í því skyni að draga úr eigin áhættu. Þeir greiða þá iðgjald til vátryggingafélags, sem er þó ekki nema brotabrot af þeim kostnaði sem myndi hljóta bæru þeir tjónið sjálfir. Ef hinn skaðabótaskyldi er ekki vátryggður þarf hann að greiða tjónið úr eigin vasa.

Félagsleg úrræði

Kostnaður við *fjárhagsaðstoð* frá sveitarfélagi samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 greiðist af sveitarfélögum.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að hérlandis hefur verið farin blönduð leið. Bótakerfið er rekið af ríkis- og einkaaðilum. *Ríkissjóður* stendur að mestu undir fjármögnun almannatryggingakerfisins. *Launþegar og atvinnuveitendur* standa undir kostnaði við lífeyrissjóðakerfið og sjúkrasjóðina. *Einkaaðilar* standa undir greiðslu iðgjalda til váttryggingafélaga, hvort sem er vegna lögbundinna eða frjálsra váttrygginga. Segja má að fjármögnun almannatryggingakerfisins í þrengri merkingu komi úr ríkissjóði þar sem kerfinu er ætlað að tryggja ákveðin lágmarkskjör. Í þeim stöðum sem ætlað er að viðhalda lífsgæðum neytenda standa þeir þó sjálfir undir kostnaðinum eða vinnuveitendur þeirra.⁴⁷ Neytandinn greiðir með einum eða öðrum hætti fyrir að njóta verndar í bótakerfinu, ýmist með iðgjaldagreiðslum og/eða sköttum og stendur undir stórum hlut af fjármögnun þess.

3. Slysabætur – virkjun bótaréttar

Eins og ofan greinir greiðir neytandinn fyrir að njóta verndar í kerfinu. Allir greiða inn í kerfið en einungis þeir sem þurfa á því að halda fá greitt út úr kerfinu. Ábyrgðin á kerfinu er einn fyrir alla og allir fyrir einn. Neytendur fá ekki þá fjárhæð til baka sem þeir leggja inn í kerfið með hefðbundinni ávöxtun, heldur gilda sérstakar reglur um það hvort og hvernig þeir fá greitt úr kerfinu. Rétturinn virkjust einungis ef slys verður. Mismunandi er hvort bótarétturinn sé til staðar úr öllum stöðum. Á meðfylgjandi mynd er dæmi um ferlið.



Það fyrsta sem tjónþoli þarf að gera eftir að hann slasast er að tilkynna slysið á viðeigandi staði.

Tilkynning til vinnuveitanda

Hvort sem tjónþoli slasar sig í vinnu eða frítíma þá þarf hann að tilkynna vinnuveitanda sínum um atvikið, sé hann launþegi. Hann getur átt rétt til greiðslu slysa- eða veikindalauna hjá sínum vinnuveitanda⁴⁸, og kjarasamningum sem hann tekur laun eftir. Í framhaldinu þarf að tilkynna um slysið í aðrar stöðir vari óvinnufærni lengur en réttindi hjá vinnuveitanda taka til.

Tilkynning til sjúkrasjóðs

Tilkynna þarf sjúkrasjóði stéttarfélags um slysið innan þess tíma sem áskilið er í reglum viðkomandi sjúkrasjóðs. Samkvæmt 15. gr. viðmiðunarreglugerðar ASÍ⁴⁹ fyrir sjúkrasjóði fellur réttur til dagpeninga í veikinda- og slysaforföllum niður sé þeirra ekki vitjað innan 12 mánaða frá því að rétturinn stofnaðist. Slasaði fær ekki greitt úr sjúkrasjóði fyrr en hann hefur fullnýtt rétt til greiðslu veikinda- og slysaalauna skv. lögum og kjarasamningum. Þá verður hinn slasaði að gæta að því að tilkynna sjúkrasjóði um veikindi eða slys innan þeirra tímamarka sem reglur sjúkrasjóðs mæla fyrir um.⁵⁰

Tilkynning til lífeyrissjóðs

Í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttindi og starfsemi lífeyrissjóða er ekki mælt fyrir um tilkynningarskyldu eða brottfall réttinda. Þó er kveðið á um að í samþykktir lífeyrissjóðs skuli sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem skilyrði fyrir greiðslu hans.⁵¹ Í gr. 23.4 í samþykktum Almenna lífeyrissjóðsins segir að stjórn sé ekki skylt að greiða örorkulífeyri lengra aftur í tímann en tvö ár, reiknað frá byrjun þess mánaðar er umsókn barst sjóðnum.⁵²

Sá sem verður fyrir slysi þarf að tilkynna það til vinnuveitanda, sjúkrasjóðs, almannatrygginga, lífeyrissjóðs og/eða váttryggingafélags allt eftir því sem við á.

Tilkynning til sjúkratryggingastofnunar

Í lögum um slysatryggingar almannatrygginga⁵³ er kveðið á um að þegar að höndum ber slys sem ætla megi að sé bótaskylt samkvæmt lögum skuli atvinnurekandi eða

hinn tryggði (ef ekki er um atvinnurekanda að ræða), tafarlaust senda tilkynningu um slysið til sjúkratryggingastofnunar á því formi sem stofnunin ákveður.⁵⁴ Á tjónþola, eða þeim sem hyggst gera kröfu um bætur vegna slyssins, hvílir skylda til að fylgjast með hvort slysið hafi verið tilkynnt. Í reglugerð um tilkynningarfrest slysa samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga er kveðið á um að tilkynningarfresturinn sé eitt ár frá slysadegi.⁵⁵ Það gildir þó ekki ef drátturinn á tilkynningu torveldar ekki gagnaöflun um atriði sem máli skipta, enda séu læknisfræðileg orsakatengsl ljós á milli slyssins og einkenna slasaða þegar tilkynning berst. Skilyrði þess að fallið sé frá kröfu um að slys sé tilkynnt innan tilkynningarfrests er að það liggi fyrir öll nauðsynleg gögn sem varpað geta ljósi á málið. Þar með talin eru gögn frá þeim lækni sem sá slasaða fyrst eftir slys eða þeirri sjúkrastofnun sem hann leitaði fyrst til, svo og gögn um fyrra heilsufar slasaða. Í 32. gr. laga um almannatryggingar skulu greiðslur aldrei ákvarðaðar lengra aftur í tímann en tvö ár frá því að Tryggingastofnun ríkisins barst umsókn og önnur gögn sem nauðsynleg eru til að taka ákvörðun um rétt til greiðslna og fjárhæð þeirra. Það sama gildir um bætur sem greiddar eru samkvæmt lögum um sjúkratryggingar og lögum um félagslega aðstoð.⁵⁶

Slys þarf að tilkynna innan ákveðins frests annars glatast réttur til bóta.

Tilkynning til vátryggingafélags

Í lögum um vátryggingarsamninga er kveðið á um að vátryggður glati rétti til bóta ef hann tilkynnir félaginu ekki um kröfu sína innan árs frá því að hann vissi um atvik sem hún er reist á.⁵⁷ Í ábyrgðartryggingum er hinn vátryggði sá sem nýtur vátryggingaverndar á skaðabótaskyldri háttsemi sinni, til dæmis ökumaður sem veldur tjóni. Það er því tjónvaldur sem getur misst rétt til bóta en ekki tjónþoli. Í slysatryggingum, sjúkratryggingum eða heilsutryggingu glatar vátryggður rétti sínum ef hann gerir ekki kröfu um bætur til félagsins innan árs frá því að hann fékk vitneskju um þau atvik sem hún er reist á eða því hefur ekki borist tilkynning um vátryggingaatburð með öðrum hætti.⁵⁸ Tjónþoli getur því glatað rétt sínum ef hann tilkynnir ekki um slysið í tæka tíð.

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er aldrei skylt að veita fjárhagsaðstoð lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.⁵⁹

Gagnaöflun

Þegar neytendur hafa lokið við að tilkynna um slysið þá tekur næsta skref við; að afla gagna sem sýna fram á tjónið. Fyrst og fremst er hér um að ræða læknisfræðileg gögn svo sem læknisvottorð um fyrstu komu til læknis, meðferð og fyrra heilsufar. Í sumum tilfellum þarf að leggja fram tekjuupplýsingar árin fyrir og eftir slys.

Gagnaöflun – Tryggingastofnun

Í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007, V. kafla, eru allitarleg ákvæði um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar ríkisins (TR) við meðferð mála hjá stofnuninni.⁶⁰ Mælt er fyrir um að TR skuli sjá til þess að öll nauðsynleg gögn og upplýsingar liggi fyrir áður en ákvörðun um bótarétt er tekin. Einnig að TR sé heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda og greiðsluþega hjá skattfyrirvöldum og greiðslur hjá lífeyrissjóðum, Vinnumálastofnun og sambærilegum stofnunum erlendis.⁶¹ Jafnframt er TR heimilað að afla upplýsinga um tekjur maka og greiðslur hans hjá framangreindum aðilum ef þær gætu haft áhrif á

fjárhæð bóta. Sama gildir um tekjur sambúðarfólks. Ef umsækjandi, greiðsluþegi eða maki telur upplýsingar frá framangreindum aðilum ekki réttar hvílir skylda á honum að leggja fram gögn því til staðfestingar. TR ber að upplýsa viðkomandi aðila um fyrirhugaða upplýsingaöflun en tjónþoli þarf ekki að veita samþykki sitt. Þá er mælt fyrir um að þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa sé skylt að veita læknum og heilbrigðisstarfsmönnum TR þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni eru nauðsynleg meðal annars vegna ákvörðunar um greiðslu bóta.

Sá sem slasast þarf að afla ýmissa gagna til að sýna fram á tjón sitt.

Gagnaöflun – Sjúkratryggingar Íslands

Um gagnaöflun samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015 gilda ákvæði laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008.⁶² Í 34. gr. þeirra laga er kveðið á um að sækja skuli um allar bætur samkvæmt lögnum. Þetta þýðir að það er ekki nóg að tilkynna um slys heldur þarf líka að sækja sérstaklega um greiðslu bóta í framhaldinu.⁶³ Jafnframt er kveðið á um að umsækjanda sé skylt að veita Sjúkratryggingum Íslands (SÍ) allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að unnt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og endurskoðun þeirra. Þá er mælt fyrir um að SÍ sé heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda hjá skattfyrvöldum og greiðslur til umsækjanda hjá TR, Atvinnuleysistryggingasjóði, Vinnumálastofnun og hjá sambærilegum stofnunum erlendis þegar það á við. SÍ ber að upplýsa umsækjanda um fyrirhugaða upplýsingaöflun.⁶⁴ Í lögnum er ekki að finna sambærilegt ákvæði og er í 50. gr. laga nr. 100/2007 um að SÍ sé heimilt að afla upplýsinga frá læknum. Í eyðublaði fyrir tilkynningu um slys kemur fram að með tilkynningunni þurfi að fylgja læknisvottorð frá þeim lækni eða heilbrigðisstofnun/sjúkrahúsi sem slasaði leitaði fyrst til.⁶⁵ Í umsókn um örorkubætur vegna slyss, sem hefur verið samþykkt bótaskyld samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga, er eftirfarandi ákvæði:⁶⁶

„Með undirskrift sinni veitir umsækjandi Sjúkratryggingum Íslands, og læknum sem starfa í þeirra umboði, heimild til að afla sjúkrarskrárgagna, þar með talið myndgreiningarrannsóknna, sem máli skipta vegna mats á afleiðingum slyssins og ekki liggja þegar fyrir. Jafnframt heimilar umsækjandi stofnuninni að afla nauðsynlegra upplýsinga frá Tryggingastofnun ríkisins og Þjóðskrá Íslands. Farið er með alla upplýsingar sem trúnaðarmál. Í framangreindri yfirlýsingu felst samþykki til vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.“

SÍ sér um gagnaöflun fyrir viðkomandi að fengnu samþykki hins slasaða. Það er þó ekkert sem kemur í veg fyrir það að slasaði veiti til dæmis lögmanni umboð til þess að sjá um slíkt fyrir sig. Sá munur er hins vegar á að tjónþoli greiðir lögmanni þá fyrir gagnaöflunina. SÍ er skylt að upplýsa umsækjanda um fyrirhugaða upplýsingaöflun.⁶⁷

Ekkert kemur fram um það í lögum hvernig gagnaöflun lífeyrissjóða skuli háttað.

Gagnaöflun – lífeyrissjóðir

Í lögum um lífeyrissjóði eru engin ákvæði um það hvernig gagnaöflun skuli háttað. Fram kemur í athugasemdum 15. gr. frumvarps er varð að lögum nr. 129/1997, að í samþykktum skuli fjalla um skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris, svo sem framlagningu vottorða og annarra gagna.⁶⁸ Í samþykktum hvers lífeyrissjóðs sem settar eru með

vísan til 27. gr. laga um starfsemi lífeyrissjóða er þó mælt fyrir um hvernig gagnaöflun skuli fara fram. Sem dæmi er í samþykktum Stapa lífeyrissjóðs eftirfarandi ákvæði:⁶⁹

„Skylt er öryrkja sem sækir um örorkulífeyri úr sjóðnum eða nýtur slíks lífeyris að láta sjóðnum í té allar þær upplýsingar um heilsufar sitt, sem nauðsynlegar eru til að dæma um rétt hans til lífeyris og ef nauðsynlegt er, gangast undir læknisskoðun hjá trúnaðarlækni sjóðsins eða öðrum lækni eða heilbrigðisstarfsmanni sem hann vísar til. Berist ekki fullnægjandi gögn og upplýsingar frá sjóðfélaga og hann sinnir ekki tilmælum sjóðsins þar að lútandi skal umsókn hans vísað frá og telst hún þá úr gildi fallin. Sama gildir ef fullnægjandi upplýsingum er ekki skilað við endurmat á örorku sbr. gr.19.10. Skili sjóðfélagi inn fullnægjandi gögnum, eftir að réttur hans til greiðslu hefur fallið niður vegna þess að gögnum var ekki skilað inn fyrir réttan tíma, fær hann að nýju rétt frá þeim tíma til að fá greiðslur, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Heimilt er sjóðnum í því tilviki að greiða sem nemur greiðslum allt að 9 mánuðum aftur í tímann.“

Með hliðsjón af framangreindu ákvæði er öll gagnaöflun á hendi tjónþola sjálfs. Samkvæmt upplýsingum frá Landssamtökum lífeyrissjóða er hægt að samnýta læknisfræðileg gögn sem TR aflar vegna umsóknar um örorkulífeyri frá almannatryggingum.

Gagnaöflun – sjúkrasjóðir

Í lögum um starfskjör launafólks o.fl. nr. 55/1980 eru engin fyrirmæli um það hvernig gagnaöflun í tengslum við útgreiðslu úr sjúkrasjóði stéttarfélaga skuli háttað. Í kjarasamningum er mælt fyrir um að nánari ákvæði um sjóðina skuli sett með reglugerð.⁷⁰ Í reglugerð um sjúkrasjóð AFLs starfsgreinafélags kemur fram að umsókn um styrk/sjúkradagpeninga úr sjúkrasjóði skuli skilað í því formi sem framkvæmdastjórn sjóðsins ákveður auk þeirra gagna sem nauðsynleg eru til að staðhæfa rétt sjóðfélaga til greiðslna.⁷¹ Sjóðfélaga ber að heimila trúnaðarlækni sjóðsins að sannreyna réttmæti framlagðra læknisvottorða ef þörf krefur. Sjóðfélaga ber jafnframt skylda til að heimila starfsmanni sjúkrasjóðs að afla gagna um tekjur hans, svo sem úr staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra og frá öðrum aðilum. Í sömu reglugerð kemur fram að stjórn sjóðsins og starfsmenn hans skuli hafa að leiðarljósi almennar stjórnsýslureglur um meðferð upplýsinga um umsóknir og afgreiðslu sjóðsins. Umsóknum skuli skilað á því formi sem stjórn sjóðsins ákveður og þeim skulu fylgja nauðsynleg vottorð sem tryggja réttmæti greiðslna. Sjóðnum er heimilt að afla upplýsinga frá öðrum sjúkrasjóðum, lífeyrissjóðum, TR og öðrum aðilum sem ástæða þykir til. Jafnframt segir að stjórn sjóðsins sé heimilt að ráða sjóðnum til aðstoðar „ráðgefandi lækni“ eða gera samning við læknamíðstöð um slíka þjónustu. Telji stjórn sjóðsins ástæðu til skal leitað álits „ráðgefandi læknis sjóðsins“ á réttmæti sjúkradagpeningagreiðslna og hefur hann þá rétt til að kynna sér læknisvottorð og tengd gögn, sbr. reglur Læknafélags Íslands um trúnaðarlækna. Jafnframt segir að með umsókn heimili umsækjandi félaginu að kanna áreiðanleika skjala sem framvísað er við umsókn.⁷²

Gagnaöflun – váttryggingarfélag

Í 47. gr. laga um váttryggingarsamninga er mælt svo fyrir að við uppgjör bóta skuli váttryggður veita félaginu þær upplýsingar og þau gögn sem hann hefur undir höndum og félagið þarf til þess að meta ábyrgð sína og greiða bætur. Ákvæðið gildir um skaðatryggingar, m.a. frjálsar ábyrgðartryggingar og ábyrgðartryggingu ökutækis. Í 120. gr. sömu laga er mælt fyrir um að sá sem hyggist hafa uppi kröfu gegn félaginu skuli veita því upplýsingar og afhenda gögn sem hann á aðgang að og félagið þarf til þess að geta metið ábyrgð sína og greitt út váttryggingarfjárhæð. Ákvæðið gildir

meðal annars um persónutryggingar, s.s. slysatryggingu ökumanns og eiganda. Ef váttryggður eða sá sem ætlar að krefjast bóta sinnir ekki þessari skyldu sinni kemur það niður á honum sjálfum. Í athugasemdum með 47. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um váttryggingarsamninga segir:⁷³

„Réttaráhrifin verða þau að váttryggður öðlast ekki sama rétt til vaxta og hann hefði ella átt, uppgjör bótanna dregst en af því ber hann sjálfur tjón og ef hann fengi greiddar bætur ranglega gæti félagið endurkafið hann um ofgreiddar bætur.“

Ákvæðin svara því ekki nákvæmlega hvaða gögn beri að afhenda heldur er eingöngu lýst markmiði upplýsingagjafarinnar.⁷⁴ Í ritinu Bótaréttur II, segir orðrétt:⁷⁵

„Í 1. mgr. 47. gr. og 1. mgr. 120. gr. eru í hvoru tilviki tvær reglur sem varða inntak upplýsinga-skyldunnar. Í fyrri tilvikinu ber váttryggðum að veita þær upplýsingar og „þau gögn sem hann hefur undir höndum“, en í hinu síðara ber þeim, sem hyggst krefjast bóta, að veita félaginu „upplýsingar of afhenda gögn sem hann á aðgang að“. Á þessu er ef til vill ekki mikill munur, en í síðar tilvitnuðu orðunum felst þó að þeim, sem bóta krefst, ber að afla og afhenda læknisfræðileg gögn, sem hann einn gæti aflað. Eins og fram er komið óska félögin eftir umboði tjónþola til þess að afla slíkra gagna.“

Ljóst er að afhenda ber þau gögn sem félagið þarf til þess að geta metið ábyrgð sína og greitt út váttryggingarbætur. Þetta er mismunandi eftir því hvaða váttryggingu um ræðir. Í þessu felst að tjónþolar þurfa að afhenda gögn svo félögin geti metið hvort bótaskylda sé til staðar úr þeirri váttryggingu sem um ræðir, hvert umfang tjónsins er og eftir atvikum annað.⁷⁶ Í þessu sambandi má nefna að þau gögn sem koma til greina eru lögregluskýrslur, skýrslur vinnueftirlits, læknisfræðileg gögn (læknisvottorð, myndgreiningarannsóknir, sjúkraskrár, skýrsla sjúkrabjálfa) tekjuupplýsingar, nýting á persónuafslætti, greiðslur frá öðrum aðilum, s.s. TR, SÍ, lífeyrissjóðum, stéttarfélögum, váttryggingafélögum, o.fl. Engin ákvæði eru í lögum að váttryggingafélögin afli þessara gagna fyrir tjónþola. Félögin hafa þó farið þá leið að afla umboðs frá váttryggðum eða þeim sem krefst bóta til þess að geta aflað þeirra gagna sem þarf.⁷⁷ Neytendur geta jafnframt leitað til þriðja aðila, s.s. lögmanns til þess að sinna þessari hagsmunagæslu fyrir sig.

Engin fyrirmæli eru í skaðabótalögum um hvernig gagnaöflun skuli háttáð til þess að hægt sé að leggja mat á bótafjárhæð. Í allflestum tilfellum er váttrygging að baki því tjóni sem er til uppgjörs á grundvelli skaðabótalaga og því gilda þær reglur sem að ofan getur um gagnaöflun í því sambandi. Það er tjónþola að sýna fram á tjón sitt. Í grein Guðmundar Sigurðssonar prófessors segir eftirfarandi um gagnaöflun í matsmálum í líkamstjónamálum:⁷⁸

„Rauði þráðurinn í gagnaöflun er því annars vegar ítarlegar upplýsingar um heilsufar tjónþola fyrir og eftir viðkomandi líkamstjón, þar með talið ítarlegar upplýsingar um edli og afleiðingar þess líkamstjóns sem málið varðar frá þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem komu að meðferð tjónþola. Þetta þýðir m.a. að oft á tíðum er nauðsynlegt að viðkomandi matsaðilar hafi í höndum sjúkraskrá tjónþola og vottorð frá þeim sem komu að meðferðinni. Hins vegar er einnig full ástæða til að matsmenn hafi í höndum ítarlegar upplýsingar um persónusögu, þar með talið um menntun, atvinnu- og tekjusögu tjónþola. Hvað varðar upplýsingar um atvinnusögu, vinnutilhögun og tekjuöflun bæði fyrir og eftir líkamstjón getur eftir atvikum verið nauðsynlegt að leita eftir upplýsingum og gögnum frá vinnuveitendum tjónþola eða skattyfirvöldum.“

Örorkumat – forsendur og framkvæmd

Að lokinni gagnaöflun er næsta að skref að láta meta afleiðingar slyssins til þess að hægt sé að reikna út hvert tjónið er. Í sumum tilfellum er bæði lagt mat á tímabundnar og varanlegar afleiðingar slyssins. Hér verður einungis fjallað um varanlegt tjón. Tjónþoli getur annað hvort átt rétt til greiðslu úr almannatryggingum á grundvelli laga um slysatryggingar almannatrygginga eða laga um almannatryggingar.

Miskabætur

Í 9. gr. laga um slysatryggingar almannatrygginga er kveðið á um að bætur slysatrygginga almannatrygginga séu m.a. *miskabætur* vegna varanlegs líkamstjóns. Í 12. gr. laganna er mælt fyrir um að miskabætur fyrir varanlegt líkamstjón skuli greiða skv. 4. gr. skaðabótalaga.⁷⁹ Tekjur hins slasaða skuli ekki hafa áhrif á bæturnar. Miskabætur greiðast ekki ef varanlegur miski er metinn minni en 10 stig. Hafi slasaði áður verið metinn til varanlegs miska vegna annars bótaskylds slyss skuli taka tillit til samanlagðs miska. Í 3. mgr. 12. gr. er kveðið á um að SÍ sé heimilt að semja við lækna utan stofnunarinnar um að gera tillögu að mati á varanlegum miska umsækjanda. Tillögunar eru þó aldrei bindandi fyrir stofnunina enda eru ákvarðanir um varanlegt líkamstjón vegna bótaskyldra slysa stjórnvaldsákvarðanir sem stofnuninni beri að taka.⁸⁰ Að öðru leyti er í lögunum ekki fjallað um málsmeðferð hjá SÍ við framkvæmd örorkumats.

Tekjur hins slasaða hafa ekki áhrif á fjárhæð miskabóta.

Örorkulífeyrir – almannatryggingar

Í 24. gr. laga um almannatryggingar er kveðið á um að réttur til *örorkulífeyris* sé bundinn því skilyrði að geta umsækjanda til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati sé metin 25% eða minni til langframa vegna langvarandi eða alvarlegs heilsubreysts eða fötlunar. Samþætt sérfræðimat er staðlað mat á getu einstaklinga til virkni á vinnumarkaði þar sem færni, fötlun og heilsa viðkomandi er metin heildrænt, sbr. 15. tl. 2. gr. laganna.⁸¹ Samkvæmt 25. gr. sömu laga er réttur til hlutaörorkulífeyris bundinn því skilyrði að geta umsækjanda til virkni á vinnumarkaði samkvæmt samþættu sérfræðimati sé metin 26–50% vegna langvarandi eða alvarlegs heilsubreysts eða fötlunar. Í 26. gr. sömu laga, er kveðið á um að TR beri ábyrgð á gerð samþætts sérfræðimats. Í niðurstöðu matsins skal koma fram hver geta viðkomandi einstaklings til virkni á vinnumarkaði er. Áður en matið fer fram skal endurhæfing eða viðurkennd meðferð sem hefur það að markmiði að stuðla að aukinni færni til atvinnuþátttöku að fullu eða að hluta vera fullreynd. Við framkvæmd matsins skal TR byggja á fyrirliggjandi gögnum um færni umsækjanda til atvinnuþátttöku og árangur endurhæfingar eftir því sem við á. Matið skal m.a. byggjast á þáttum sem lúta að færni, aðstæðum (umhverfis- og einstaklingsbundnum þáttum) og heilsu í viðum skilningi. Þá skal stofnunin afla annarra nauðsynlegra gagna og upplýsinga, í samræmi við V. kafla laganna, eftir því sem við á og óska eftir umsögnum sérfræðinga ef þörf er á.

Örorkulífeyrir – lífeyrissjóðir

Í 1. mgr. 15. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er kveðið á um að sjóðfélagi eigi rétt á örorkulífeyri ef hann í *fyrsta lagi* verður fyrir orkutapi sem metið er 50% eða meira, *öðru lagi* hefur greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár og, í *þriðja lagi* hefur orðið fyrir tekjuskerðingu af völdum orkutapsins. Ákvæðið mælir fyrir um lágmarksréttindi sjóðfélaga, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Sjóðir geta

í samþykktum sínum mælt fyrir um betri rétt, t.d. að sjóðfélagi þurfi einungis að hafa orðið fyrir 40% orkutapi.⁸² Í lögnum segir að í samþykktum lífeyrissjóðs skuli sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans. Í athugasemdum við 15. gr. frumvarps er varð að lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða segir:⁸³

„Gert er ráð fyrir að í samþykktum verði settar ítarlegar reglur um örorkulífeyri, svo sem um örorkumatið, t.d. hvort það eigi að miðast við vanhæfi til að gegna því starfi sem sjóðfélagi gegndi þegar hann varð fyrir orkutapi eða hvort miða eigi við vanhæfi til að gegna almennum störfum. Í mörgum sjóðum er matið t.d. fyrstu þrjú árin miðað við það starf sem sjóðfélaginn gegndi við orkutapið en eftir það við störf almennt. Þá er gert ráð fyrir að fjallað verði um útreikninginn í samþykktum, svo sem um það hvaða áhrif aðrar tekjur hafa á lífeyri.“

Hugtakið orkutap er ekki skilgreint í lögum né samþykktum lífeyrissjóða. Í 12. gr. fyrirmýndarreglugerðar lífeyrissjóðsnefndar frá árinu 1970 kemur fram að örorkumat skv. ákvæðinu skuli aðallega miðað við vanhæfni sjóðfélaga til að gegna starfi því er hann hefur gegnt og aðild hans að sjóðnum er tengd.⁸⁴ Í samþykktum lífeyrissjóða er ekki endilega notast við hugtakið orkutap, sem dæmi er talað um „missir á starfsorku“ og „starfsorkutap“.⁸⁵ Fræðimenn hafa talið að matið sé lækisfræðilegt en hin lækisfræðilega örorka⁸⁶ þurfi að hafa valdið tekjuskerðingu.⁸⁷ Álykta megi að með hugtakinu orkutap í lífeyrissjóðslögnum sé átt við missi á starfsorku.⁸⁸ Vísast jafnframt til þess sem fram kemur í framangreindum athugasemdum með ákvæðinu hér að ofan. Þá kemur það glögglega fram í 1. málsl. gr. 19.4 í samþykktum Stapa lífeyrissjóðs:⁸⁹

„Réttur til örorkulífeyris stofnast því aðeins að sjóðfélagi hafi orðið fyrir tekjuskerðingu af völdum orkutapsins. Aldrei skal samanlagður örorkulífeyrir og barnalífeyrir skv. gr. 21 vera hærri en sem nemur þeim tekjumissi sem sjóðfélaginn hefur sannanlega orðið fyrir sökum örorkunnar. Við mat á því hvort tekjuskerðing hafi orðið skal leggja til grundvallar meðaltal tekna sjóðfélaga síðustu fjögur almanaksár fyrir orkutapið, [...]. Í úrskurði um lífeyri skal jafnframt greina hvaða heildartekjur eru lagðar til grundvallar útreikningi, svo sjóðfélaga megi vera ljóst hvaða mörk lækun örorkulífeyris vegna tekna er miðað. Tekjumissir telst mismunur viðmiðunartekna annars vegar og heildartekna eftir að örorka hefur verið metin þar með taldar tekjur af lífeyris- og bótageiðslum frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum og kjarasamningsbundnum tryggingabótum vegna örorkunnar.“

Það er því ekki nóg að viðkomandi hafi orðið fyrir líkamstjóni heldur þarf viðkomandi að hafa orðið fyrir tekjuskerðingu. Ef líkamstjón viðkomandi leiðir ekki til tekjutaps á viðkomandi ekki rétt á örorkulífeyri, þ.e. sjóðfélagi þarf að hafa misst getuna til þess að vinna. Í samþykktum lífeyrissjóða er kveðið á um að örorkumat skuli framkvæmt af trúnaðarlækni viðkomandi sjóðs.⁹⁰ Í einhverjum tilfellum er jafnframt vísað til þess að tryggingalæknir eða teymi sérfræðinga sem hefur til þess fagþekkingu framkvæmi örorkumat.⁹¹

Miskabætur og bætur fyrir varanlega örorku – skaðabótalög

Í 2. mgr. 1. gr. skaðabótalaga er kveðið á um að ef líkamstjón hafi varanlegar afleiðingar í för með sér skuli einnig greiða bætur fyrir miska og bætur fyrir örorku, þ.e. varanlega missi eða skerðingu á getu til að afla vinnutekna. Í 4. gr. skaðabótalaga er mælt fyrir um að þegar fjárhæð bóta fyrir varanlega miska sé ákveðin skuli litið til þess hvers eðlis og hversu miklar afleiðingar tjóns eru frá lækisfræðilegu sjónarmiði, svo og til erfiðleika sem það veldur í lífi tjónþola. Varanlegur miski skuli metinn til stiga og skuli miðað við heilsufar tjónþola eins og það er þegar það er orðið stöðugt. Í lögnum er mælt fyrir um að örorkunefnd skuli semja töflur um miskastig og miskabætur skv. 4. gr. skulu ákvarðaðar á grundvelli miskastigs skv. miskatöflum sem örorkunefnd

semur.⁹² Við gerð taflnanna var lagt til grundvallar að tiltekinn varanlegur miski bitni jafnþungt á hverjum þeim sem fyrir honum verður þannig að sami áverki eða sams konar líkamsspjöll leiði að jafnaði til sama miskastigs. Töflurnar eigi því að sýna lækisfræðilega orkuskerðingu eða miska, en ekki skerðingu á getu til að afla tekna.⁹³

„Matið fer eftir fjárhagslegum mælikvarða. Spurningin er hvort tjónþoli muni tapa tekjum til frambúðar.“

Í 5. gr. skaðabótalaga er mælt fyrir um að valdi líkamstjón, þegar heilsufar tjónþola er orðið stöðugt, varanlegri skerðingu á getu til að afla vinnutekna á tjónþoli rétt á bótum fyrir varanlega örorku. Þegar tjón vegna örorku er matið skal líta til þeirra kosta sem tjónþoli á til að afla sér tekna með vinnu sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við. Bætur eftir 5. gr. greiðast ekki nema ekki sé að vænta frekari bata eftir tjónsatvik og fyrir liggja að geta tjónþola til þess að afla sér tekna með vinnu sé varanlega skert. Matið fer eftir fjárhagslegum mælikvarða. Spurningin er hvort tjónþoli muni tapa tekjum til frambúðar. Annars vegar verður að meta hvaða atvinnutækifæri tjónþoli hefði átt ef hann hefði ekki orðið fyrir tjóni og hins vegar atvinnutækifæri eftir líkamstjón. Að því er varðar atvinnutækifæri eftir tjón skal líta til þess hvort ætla megi að tjónþoli eigi kost á vinnu sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við. Við slíkt mat komi einkum til álita andlegir og líkamlegir hæfileikar tjónþola, verkkunnátta hans, menntun og aldur. Krafa um bætur vegna varanlegrar örorku stofnast ekki fyrr en það liggur fyrir að tjónþoli geti ekki náð frekari bata.⁹⁴ Af því leiðir að tjónþoli eða hinn bótaskyldi geta þá krafist örorkumats. Við örorkumat ber fyrst og fremst að leggja til grundvallar upplýsingar sem eru fyrir hendi þegar ljóst þykir að tjónþoli geti ekki náð frekari bata. Það er þó heimilt að líta til upplýsinga sem síðar koma fram en áður en málinu er endanlega lokið. Það er ekki hægt að fresta málinu til þess að biðja eftir árangri endurhæfingar eða hvernig tjónþola gangi að afla sér tekna þegar hann hefur hafið störf að nýju eftir slys. Við matið ber því almennt ekki að líta til þess hvort unnt sé að koma við endurmenntun eða endurþjálfun tjónþola er komi að gagni. Það skal þó litið til endurhæfingar sem þegar hefur farið fram og ef meiri líkur en minni eru fyrir því að fyrirhuguð endurhæfing beri árangur.⁹⁵ Er þetta í samræmi við meginreglur skaðabótaréttar, þ.e. að tjónþoli eigi rétt að fá bætt allt það tjón sem hann verður fyrir.

Skaðabótalögin eru fáorð um það hvernig mat á örorku skuli fara fram.

Í 1. mgr. 10. gr. skaðabótalaga er kveðið á um að þegar fyrir liggur sérfræðiálit um örorku- og/eða miskastig tjónþola, geti tjónþoli eða hinn bótaskyldi borið álitid undir örorkunefnd. Ef aðilar eru sammála mega málsaðilar standa sameiginlega að því að óska álits örorkunefndar án þess að fyrir liggja sérfræðilegt álit. Lögin eru þó heldur fáorð um það hvernig matsferlið skuli vera. Framkvæmdin er á þá leið að þegar um ár er liðið frá því að tjón varð fara lögmenn tjónþola að huga að því að senda skjólstæðing sinn í örorkumat. Lögmenn tjónþola og váttryggingafélögin komast að samkomulagi um matsmenn. Yfirleitt lækni og lögfræðing. Þeir útbúa matsbeiðni með tilteknum spurningum og senda hana til matsmanna ásamt lækisfræðilegum gögnum og fjárhagsupplýsingum. Matsmenn boða tjónþola á matsfund og fá þá upplýsingar um tjónþola sjálfan, þ.e. persónulega hagi og atvinnusögu, hvernig tjónþola hefur reitt af eftir slysið o.s.frv. Í framhaldi af matsfundi semja matsmenn matsgerð. Hún er send til aðila máls og í framhaldinu fer fram bótauppgjör á grundvelli matsgerðarinnar. Þá

að því gefnu að niðurstöður matsgerðarinnar beri það með sér að tjónþoli hafi orðið fyrir líkamstjóni.⁹⁶

Reglur skaðabótalaga eru grundvöllur bótaútreiknings samkvæmt lögum um sjúkratryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, lögum um ökutækjatryggingar nr. 30/2019, lögum um sjúklingatryggingu nr. 47/2024, kjarasamningsbundnum slysatryggingum sjómanna og frjálsu ábyrgðartryggingum.

Í lögum um váttryggingarsamninga er ekkert mælt fyrir um hvernig mati á örorku skuli háttað vegna bótagreiðslu úr slysatryggingum heldur eru það váttryggingarskilmálar slysatryggingar sem mæla fyrir um slíkt. Í slysatryggingum er að meginstefnu til vísað til þess að meta skuli varanlegt líkamstjón með hliðsjón af miskatöflum örorkunefndar um miskastig. Í skilmálum er ýmist talað um bætur fyrir varanlegt líkamstjón, varanlega læknisfræðilega örorku eða bætur fyrir varanlegan miska. Í skilmálum er almennt vísað til þess að við ákvörðun um miskastig skuli ekki taka tillit til starfs, sérstakra hæfileika né þjóðfélagsstöðu við matið. Yfirleitt er það læknir sem metur varanlegar afleiðingar slyss. Þó eru dæmi um að í skilmálum váttryggingarfélaganna sé mælt fyrir um að starfsfólki félagsins sé heimilt að leggja mat á varanlegar afleiðingar.⁹⁷ Ekki liggur fyrir í hversu miklum mæli það er gert. Félagið getur þó óskað mats utanaðkomandi sérfræðings.⁹⁸

Bótagreiðslur

Þegar örorkumat hefur farið fram tekur síðasta skrefið við, að greiða tjónþola bætur á grundvelli matsins, þ.e. að því gefnu að varanlegar afleiðingar hafi verið metnar. Bætur geta verið greiddar út í einu lagi eða í formi mánaðarlegra greiðslna. Slysalaun og bætur úr sjúkrasjóðum stéttarféлага greiðast mánaðarlega, þ.e. á meðan óvinnufærni varir. Hins vegar getur komið til þess að greiðslur séu ákvarðaðar aftur í tímann og þá greiðast slíkar bætur í einu lagi.

Samkvæmt lögum um slysatryggingu almannatrygginga greiðast miskabætur vegna varanlegs líkamstjóns í einu lagi, líkt og bætur skv. 4. gr. skaðabótalaga. Fyrir gildistöku laganna hafði sá háttur ekki verið hafður á nema að hluta. Ef varanleg læknisfræðileg örorka vegna slyssins var metin 49% eða minni voru bætur greiddar út í einu lagi. En ef örorkan náði 50% greiddist mánaðarlegur lífeyrir. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögunum kemur fram að ætlunin hafi verið að einfalda framkvæmdina og auka gagnsæi. Eingreiðslubæturnar hafi verið greiddar af SÍ en mánaðarlegur lífeyrir af TR. Jafnframt kemur fram að þetta fyrirkomulag, að bætur slysatrygginga almannatrygginga gætu verið í formi mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna, væri arfur frá fyrri tíð þegar alvarleg slys hafi verið algengari en nú væri.⁹⁹

Örorkubætur sem greiddar eru samkvæmt lögum um *almannatryggingar* greiðast sem mánaðarlegur lífeyrir. Það sama á við um greiðslur úr lífeyrissjóðum og er mælt fyrir um slíkt í samþykktum hvers lífeyrissjóðs fyrir sig. Rétturinn til greiðslu örorkulífeyris og fjárhæð hans sæta reglulega endurskoðun.

Örorkubætur skv. lögum um almannatryggingar greiðast mánaðarlega. Miskabætur og bætur fyrir varanlega örorku skv. skaðabótalögum greiðast í einu lagi.

Í skaðabótalögnum er mælt fyrir að bætur fyrir varanlega örorku skuli greiddar út í einu lagi. Í öðrum ákvæðum laganna, að 14. gr. undanskilinni, er ekkert talað um hvort bætur skuli greiddar í einu lagi eða mánaðarlega. Í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins sem varð að skaðabótalögum kemur þó fram að fyrir gildistöku

laganna hafi framkvæmdin verið sú að bætur væru ákvarðaðar í einu lagi. Það hefur því lengi tíðkast að skaðabætur séu ákveðnar í einu lagi.¹⁰⁰ Það sama á við um bætur sem greiðast úr váttryggingum, þær eru ávallt greiddar út í einu lagi nema helst dagpeningar eða bætur fyrir tímabundið tekjutjón. Þær eru greiddar út mánaðarlega, þ.e. eftir því sem tjónið fellur til líkt og á við um slysalaun og greiðslur úr sjúkrasjóðum.

4. Einföldun bótakerfisins – hagsmunir allra

Réttur til bóta vegna líkamstjóns getur stofnast í öllum stoðum bótakerfisins eins og rakið er hér að framan. Kerfið hefur byggst upp á löngum tíma og reglur þess og umfang því mótast af viðmiðum og sjónarmiðum sem hafa í gegnum tíðina þróast og breyst. Það eru þannig umtalsverð tækifæri til þess að einfalda kerfið, draga úr kostnaði, auka skilvirkni og síðast en ekki síst auka réttaröryggi.

Það er í fyrsta lagi þörf á að breyta reglum um það hvernig fólk sækir rétt sinn með það að markmiðið að einfalda reglur og samræma. Í öðru lagi er þörf á að breyta þeim lögum og reglum sem gilda um bótaréttinn. Í báðum tilvikum er um mikið hagsmunamál fyrir neytendur að ræða þar sem með þessum breytingum myndi sparast mikill kostnaður í kerfinu. Kostnaður við rekstur kerfisins lendir á endanum á „eigendum“ og notendum kerfisins. Það er þeirra hagur að áherslan sé á einfaldleika fram yfir flækjustig.

Tilkynningarreglur

Eins og fram hefur komið þarf tjónþoli, vinnuveitandi eða hinn skaðabótaskyldi að tilkynna um slys eða líkamlegar afleiðingar sem af því hlýst allt eftir þeim reglum sem gilda í hverri stoð til að njóta réttar. Það eru sérreglur í hverri og einni stoð um það hvernig og hvenær þarf að tilkynna um tjónið. Það nægir ekki að tilkynna tjónið í eina stoð.

Tjónþoli þarf að sækja sinn rétt sjálfur.

Taka má dæmi um launþega sem slasast. Hann tilkynnir slysið til vinnuveitanda. Ef veikindin vara lengur en réttur til slysalauna nær til þarf launþeginn að tilkynna um slysið til stéttarfélags, lífeyrissjóðs og/edða tryggingafélags. Það hvílir einungis lagaskylda á vinnuveitanda að tilkynna um slys í slysatryggingu almannatrygginga. Í Danmörku dugar ein tilkynning um vinnuslys til Arbejdsmarkedets erhvervssikring. Það er á ábyrgð vinnuveitanda að senda þá tilkynningu.¹⁰¹ Launþeginn þarf því ekki að sjá um það. Sama fyrirkomulag gæti auðveldlega verið við lýði hér. Höfum í huga að vinnuveitandi hefur allar nauðsynlegar upplýsingar á sínu borði enda greiðir hann stéttarfélags- og lífeyrissjóðsgjöld fyrir launþega til stéttarfélags og lífeyrissjóðs. Vinnuveitandi fær tilkynningu um slysið frá launþeganum og veit hvar launþeginn er váttryggður, í hvaða stéttarfélag hann greiðir og svo framvegis. Það fyrirkomulag sem tíðkast hérlandis getur leitt til þess að tjónþoli fari á mis við þau réttindi sem hann annars hefði átt rétt á, einfaldlega vegna vanþekkingar um réttindi sín og skorts á frumkvæði í að afla sér upplýsinga og sækja rétt sinn.

Eins og bótakerfið er uppbyggt núna þarf tjónþoli að sækja sinn rétt sjálfur í stað þess að kerfið grípi hann þegar hann verður fyrir áföllum.

Viðkomandi er búinn að greiða beint eða óbeint iðgjöld í öllum stoðum, sbr. kafla 3. Það má því spyrja hvort við uppbyggingu kerfisins hafi meira verið horft til þess að setja reglur um það þegar neytandinn heldur ekki til haga rétti sínum í stað þess að horfa frekar á það hvernig neytandinn getur nýtt sér réttinn. Eftir atvikum kann það að vera þjóðhagslega hagkvæmara þegar upp er staðið að byggja kerfið upp með jákvæðum hætti. Það gæti leitt til þess að fólk nái fyrr bata og geti farið að vinna í sínum málum í stað tímafrekrar baráttu við að sækja rétt sinn. Þessu væri hægt að

koma á með samtengdu og samræmdu tilkynningarkerfi með skýrum ákvæðum um tilkynningaskyldu vinnuveitenda og/eða annarra hlutaðeigandi. Þá þyrfti tjónþolinn ekki að leita á marga staði til þess að stofna, viðhalda og sækja réttindi sín.

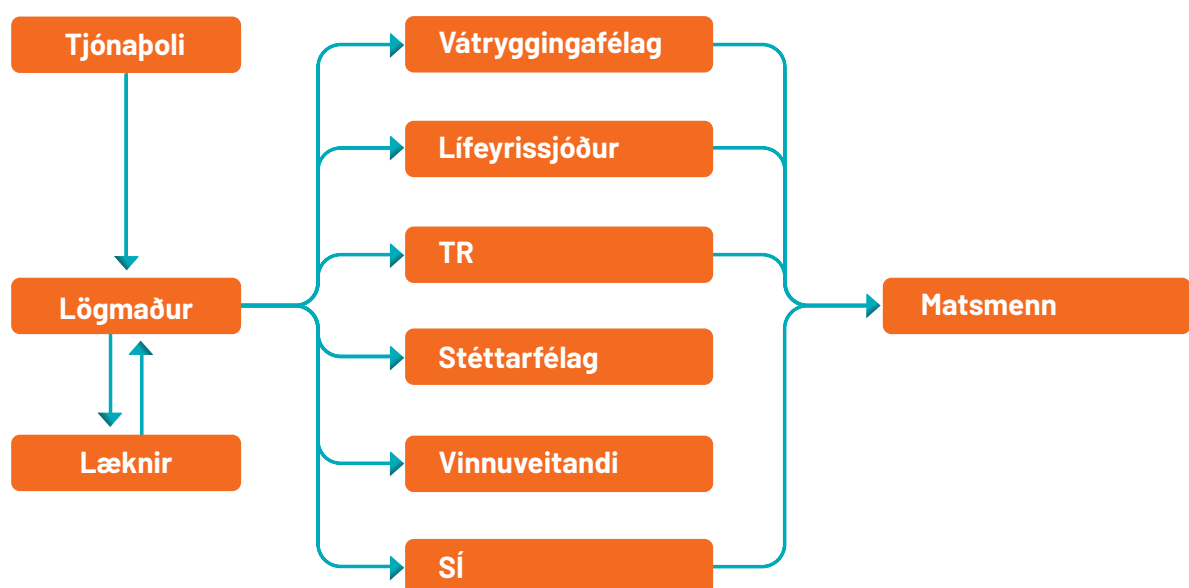
Koma þarf á samtengdu og samræmdu tilkynningarkerfi

Í þessu samhengi má sem dæmi nefna breytingu á verklagi sem varð þegar rafræn dánarvottorð voru innleidd árið 2022. Rafrænt dánarvottorð fer á sama tíma til sýslumanns, Þjóðskrár Íslands og Embættis landlæknis. Áður þurfti að senda vottorðin á milli þessara stofnana með pósti. Þetta breytta ferli hefur bæði sparað aðstandendum og hinu opinbera, mörg spor.¹⁰² Allir sem hafa aðgang að þjóðskrá fá vitneskju um andlátíð og geta þá hafist handa við að upplýsa erfingja um réttindi sín, til dæmis vátryggingafélög vegna líftryggingabóta og lífeyrissjóðir vegna lífeyris og séreignalífeyrissparnaðar.

Gagnaöflun

Bótakerfið er að stærstum hluta lögbundið og því mikilvægt að skýrar reglur séu til staðar um gagnaöflun. Líkt og fram kom í kafla 3. er gagnaöflun í bótakerfinu ekki samræmd. Hún er ýmist í höndum tjónþolans sjálfs, opinberrar stofnunnar á grundvelli lagaheimildar eða umboðs, eða umboðsmanns (lögmanns). Jafnframt þarf tjónþoli að leggja fram gögn í hverri og einni stoð til þess að sýna fram á tjón sitt þrátt fyrir að í öllum stoðum sé verið að fjalla um sama líkamstjónið.

Það skýtur skökku við að verið sé að fjalla um sama atvikið á mörgum stöðum og sama gagninu þurfi e.t.v. að skila inn á öllum stöðum. Það má því segja að það ríki mikil „gagnaöflunaróreiða“ í bótakerfinu og það skorti algjörlega á heildaryfirsýn á þau mál. Það hljóta að felast mikil tækifæri í því að koma þessum málum í betri farveg. Mikill óþarfatími og kostnaður fer í alla þessa gagnaöflun. Svo ekki sé minnst á að á öllum þessum stöðum liggja fyrir viðkvæmar persónuupplýsingar tjónþola. Á meðfylgjandi mynd má sjá dæmi um hvernig ferill gagnaöflunnar er í bótakerfinu. Dæmið sýnir ferli við öflun læknisvottorðs frá upphafi til enda.



Í lögum um sjúkraskrá nr. 55/2009 er mælt svo fyrir að aðgangur að sjúkraskrá sé óheimill nema til hans standi lagaheimild skv. ákvæðum laganna eða annarra laga. Í 1. mgr. 13. gr. sömu laga segir orðrétt:

„Heilbrigðisstarfsmenn sem koma að meðferð sjúklings og þurfa á sjúkraskráupplýsingum hans að halda vegna meðferðarinnar skulu hafa aðgang að sjúkraskrá sjúklingsins með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum laga þessara og reglum settum samkvæmt þeim. Umsjónaraðili sjúkraskráa getur veitt öðrum starfsmönnum og nemum í starfsnámi í heilbrigðisvísindum, sem undirgengist hafa sambærilega trúnaðar- og þagnarskyldu og heilbrigðisstarfsmenn og koma að meðferð sjúklings, heimild til aðgangs að sjúkraskrá hans að því marki sem nauðsynlegt er vegna starfa þeirra í þágu sjúklingsins eða vegna kennslu undir handleiðslu kennara í skipulögðu klínísku námi í tengslum við meðferð sjúklingsins.“

Aðgangur að sjúkraskráupplýsingum er fyrst og fremst takmarkaður við heilbrigðisstarfsmenn sem koma að meðferð sjúklings. Frá því eru þó gerðar undantekningar, sbr. 50. gr. laga um almannatryggingar.¹⁰³ Ákvæðið mælir fyrir um að þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem ábyrgð bera á vörslu sjúkraskrár sé skylt að veita læknum og heilbrigðisstarfsmönnum TR þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni eru nauðsynleg meðal annars vegna ákvörðunar um greiðslu bóta.¹⁰⁴ Þann 19. nóvember 2025 voru samþykkt lög um breytingu á lögum um sjúkraskrár, nr. 55/2009.¹⁰⁵ Drög að frumvarpi til laganna fóru í kynningu í samráðsgátt stjórnvalda áður en það var lagt fram á Alþingi.¹⁰⁶ Landspítalinn skilað inn umsögn við drögin og í þeirri umsögn var m.a. gerð eftirfarandi tillaga:¹⁰⁷

„Landspítali telur að taka þurfi til endurskoðunar aðgengi að sjúkraskrá samkvæmt sjúkraskrárlögum og forsendur þar að lútandi, m.a. meðferðarsamband. Ber þar helst að nefna ákveðna óvissu um heimildir trúnaðarlækna að sjúkraskrárgögnum samkvæmt lögnum. Hvað varðar aðgang heilbrigðisstarfsmanna að sjúkraskrá sjúklings, þá þurfa þeir að koma að meðferð sjúklings og þarfnast sjúkraskráupplýsinga vegna meðferðarinnar. Að mati Landspítala er ekki hægt með vissu að fella störf trúnaðarlækna undir framangreint, þegar hlutverk viðkomandi er að votta til um starfshæfni starfsmanns í þágu vinnuveitanda. Varðandi aðgang trúnaðarlækna að sjúkraskrárgögnum, t.a.m. í gegnum samtengingu sjúkraskrárkerfa, þá er þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem eru í beinum samskiptum við sjúkling vegna meðferðar heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga um sjúklinginn samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laganna. Landspítali telur óljóst hvort hægt sé að fella störf trúnaðarlækna hér undir.“

Í 1. mgr. 18. gr. laga um sjúkraskrár segir orðrétt:

„Umsjónaraðili sjúkraskráa er heimilt að veita heilbrigðisstarfsmönnum annarra heilbrigðisstofnana, eða annarrastarfsstofa tilgreindra heilbrigðisstarfsmanna sem ekki eiga aðild að kerfinu, beinan aðgang að sjúkraskrá með samtengingu rafrænna sjúkraskrárkerfa hafi sjúklingur ekki bannað slíkan aðgang, sbr. 21. gr. Þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem eru í beinum samskiptum við sjúkling vegna meðferðar er þá heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga um sjúklinginn. Sama getur gilt, eftir því sem þörf krefur, um nema í starfsnámi í heilbrigðisvísindum sem undirgengist hafa sambærilega trúnaðar- og þagnarskyldu og heilbrigðisstarfsmenn.“

Af umsögn Landspítalans má ráða að trúnaðarlæknar stofnana og fyrirtækja hafi haft aðgang að sjúkraskrá sjúklings án beinnar lagaheimildar a.m.k. ríki ákveðin óvissa um það á hvaða grunni sú heimild byggist. Áskilið er að heilbrigðisstarfsmaður hafi haft viðkomandi til meðferðar. Hugtakið meðferð er skilgreint í lögum um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 sem „Rannsókn, aðgerð eða önnur heilbrigðisþjónusta sem læknir eða annar heilbrigðisstarfsmaður veitir til að greina, lækna, endurhæfa, hjúkra eða annast sjúkling.“

Það má því velta því fyrir sér hvort í lögum um sjúkraskrár, eða eftir atvikum öðrum lögum, væri ekki rétt að setja inn beina heimild fyrir trúnaðar- og matslækna til þess að fá aðgang að sjúkraskrá sjúklings sem þeir hafa til skoðunar og/eða mats. Það ætti ekki að vera mjög flókið í framkvæmd þar sem í lögum um sjúkraskrár er núna mælt fyrir um að sjúkraskráin skuli vera stafræn, þ.e. veitendum heilbrigðisþjónustu verði gert skylt að færa sjúkraskrár á stafræn sjúkraskrárkerfi. Trúnaðar- og matslæknar falla ekki undir það að vera með sjúkling til meðferðar, sbr. framangreint. Í lögum um sjúkraskrár eru ríkar eftirlitsheimildir og með fyrrgreindri lagabreytingu hafa þær verið styrktar enn frekar. Jafnframt eru læknar sem og aðrir heilbrigðisstarfsmenn bundnir þagnar- og trúnaðarskyldu, skv. lögum um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012.

Sjúkraskrá ætti ekki að liggja hjá mörgum aðilum.

Ef framangreind tillaga kæmi til framkvæmda myndi hún leiða til þess að hægt væri að sleppa öllum milliliðum í miðlun læknisfræðilegra upplýsinga og auka þannig skilvirkni í afgreiðslu mála til muna og spara mikla vinnu í heilbrigðiskerfinu. Matslæknir fengi beint og milliliðalaust aðgang að sjúkraskránni og eftir atvikum læknisvottorði meðferðarlæknis, sbr. reglugerð um vottorð o.fl. nr. 82/2005.¹⁰⁸ Þetta myndi auka mikið öryggi í afhendingu upplýsinga þar sem sjúkraskráin, þessar viðkæmu persónuupplýsingar, liggur þá ekki hjá mörgum aðilum, t.d. lögmanni, váttryggingafélagi, matsmönnum, trúnaðarlæknum, o.s.frv. Þá samrýmist tillagan vel markmiðum með fyrrgreindum lagabreytingum á lögum um sjúkraskrár, þ.e. að auka skilvirkni í heilbrigðisþjónustu, styðja við stafræna þróun og bæta öryggi sjúklinga.¹⁰⁹

Til viðbótar má benda á að sjúklingar þurfa að bera kostnað af afhendingu skjals úr sjúkraskrá, sbr. 5. gr. laganna. Ákvörðun um fjárhæð gjaldtöku verður í höndum ráðherra. Ef matslæknum verður veittur aðgangur beint að sjúkraskránni mun tjónþoli ekki verða fyrir neinum kostnaði né mun fara tími í það hjá heilbrigðisstarfsmönnum að yfirfara sjúkraskrá, afrita og afhenda sjúkrarskrárgögn. Það sama gildir um tekjuupplýsingar tjónþola. Þegar mál stofnast, þar sem þörf er á tekjuupplýsingum aðila, ætti að afla þessara upplýsinga beint úr kerfum Skattsins. Skoða mætti hvort ekki væru skilyrði til þess að hafa sambærilegar heimildir og eru í 94. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 og 3. mgr. 10. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl. nr. 20/1991. Eins og fram kom í kafla 3. hafa sumar stoðir heimild til þess að afla þessara gagna beint. Í skaðabótamálum hafa aðilar máls verið krafðir um að leggja fram þrjú síðustu skattframtöl þó einungis sé þörf á tekjuupplýsingum viðkomandi. Segja má að aðilar fái þarna aðgang að upplýsingum sem þeir hafa enga þörf fyrir.

Tekjuupplýsinga mætti afla beint frá Skattinum.

Ef ekki er hægt að koma á þessum aðgangi eða sjálfkrafa tengingum þyrfti að búa til einskonar bótagátt þar sem tjónþolinn/umboðsmaður hans getur miðlað gögnum til aðila og þeir sótt þau í gáttina. Miðlun á viðkæmum læknisfræðilegum gögnum svo og tekjuupplýsingum milli aðila fer fram í gegnum tölvupóst að einhverju marki. Hugsanlegt væri að í rafrænum aðgangi sjúklings sjálfs gæti hann komið gögnum sem þessum beint og milliliðalaust til matsmanna.

Hægt væri að spara mikinn tíma og kostnað við gagnaöflun með því að auka skilvirkni. Kostnaður vegna vottorða og læknisfræðilegra gagna í umferðarslysum árið 2024 var tæplega 140 milljónir kr.¹¹⁰ Betra skipulag á gagnaöflun dregur jafnframt úr hættu á misnotkun í kerfinu í heild sinni. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013 um eftirlit TR með bótagreiðslum er beinlínis tekið fram að með samnýtingu á persónuupplýsingum í auknum mæli megi auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri ríkisins, stuðla að því að

bætur rati til þeirra sem eiga rétt á þeim og koma í veg fyrir misnotkun. Jafnframt segir orðrétt: „Í Bretlandi hefur verið bent á að lög sem ekki þróast í takt við breyttar aðstæður torveldi greið upplýsingaskipti og samnýtingu mikilvægra upplýsinga fyrir bótakerfið.“¹¹¹

Notendur heilbrigðisþjónustunnar ættu að hafa aðgang að eigin gögnum.

Á öllum hinum Norðurlöndunum hafa notendur heilbrigðisþjónustu aðgang að sínum eigin heilsufarsgögnum og sjúkraskráum í gegnum rafræna gátt. Í Finnlandi, sem dæmi, hafa borgarar aðgang að vefgáttinni MyKanta, þar sem þeir geta nálgast öll heilsufarsgögn frá bæði opinberum heilbrigðisstofnunum og einkareknum heilbrigðisfyrirtækjum. Notendur geta stýrt aðgangi, þ.e. ákveðið með hverjum þeir vilja deila gögnum.¹¹²

Fyrirkomulag örorkumats

Ekki fer fram eitt samræmt örorkumat á varanlegum afleiðingum slysa í bótakerfinu, sbr. 4. kafla. Mat getur þurft að fara fram í nokkrum stoðum kerfisins vegna sama slyssins (SÍ, TR, lífeyrissjóðum og váttryggingafélögum). Jafnvel þó hugsanlega sé verið að meta varanlegar afleiðingar eftir sömu reglum, svo sem miskatöflu örorkunefndar. SÍ og TR sjá sjálfar um að meta afleiðingar slysa. Trúnaðarlæknar lífeyrissjóðanna sjá um örorkumat hjá lífeyrissjóðum og hjá váttryggingafélögnum eru það að meginsteftu til sjálfstætt starfandi matsmenn sem sjá um að meta, hvort sem um samkomulagsmat er að ræða eða ekki.

Mat vegna sama slyss getur þurft að fara fram í nokkrum stoðum kerfisins.

Fyrir gildistöku skaðabótalaga var örorkumat ávallt framkvæmt af lækni. Skipti þá ekki máli úr hvaða stoð var verið að greiða. Mat á varanlegri örorku var læknisfræðilegt. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps sem varð að skaðabótalögum kemur fram að mörg mót sem stuðst væri við í skaðabótamálum væru gerð af læknum TR, m.a. tryggingayfirlækni sem og fáeinum öðrum sjálfstætt starfandi læknum. Væru aðilar ósáttir við niðurstöðurnar gætu þeir óskað eftir dómkvaðningu matsmanna eða skotið þeim til læknaáðs.¹¹³

Örorkumat lífeyrissjóða

Tryggingayfirlæknir sá jafnframt um að meta örorku hjá lífeyrissjóðunum fram til 1993 enda var mælt fyrir um slíkt í 12. gr. fyrirmyndarreglugerðar fyrir lífeyrissjóði frá árinu 1970.¹¹⁴ Reglugerðinni var breytt árið 1992 m.a. á þá leið að örorkuna skyldu annað hvort trúnaðarlæknir lífeyrissjóðs eða tryggingayfirlæknir meta.¹¹⁵ Í athugasemdum með ákvæðinu kemur fram að matið þyrfti ekki nauðsynlega að vera í höndum tryggingayfirlæknis, heldur gætu lífeyrissjóðirnir ráðið sér trúnaðarlækni. Það hafði þó tíðkast hjá einhverjum lífeyrissjóðum að ráða til sín trúnaðarlækna og láta þá framkvæma matið áður en gerðar voru breytingar á fyrirmyndarreglugerðinni.¹¹⁶ Við gildistöku laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða voru engin ákvæði um hver skyldi framkvæma örorkumat. Trúnaðarlæknar lífeyrissjóðanna sjá um mat á orkutapi fyrir sjóðina.

Örorkunefnd

Í frumvarpi því sem varð að skaðabótalögum var gerð tillaga um að gerbreyta grundvelli örorkumats. Frá læknisfræðilegu mati í fjárhagslegt mat. Að mati frumvarpshöfundar var því nauðsynlegt að örorkumat yrði ekki einungis í höndum lækna en þó talið nauðsynlegt að einn og sami aðilinn hefði matið með höndum (örorkunefnd). Það væri í grundvallaratriðum í samræmi við það sem tíðkaðist í nágrannaríkjunum.¹¹⁷ Í 10. gr. frumvarpsins var því lagt til að þriggja manna nefnd yrði falið að hafa með höndum örorkumat. Í henni skyldu eiga sæti þrír menn sem skipaðir væru af dómsmálaráðherra til sex ára í senn. Tveir nefndarmenn skyldu vera læknar og sá þriðji lögfræðingur. Þar með var ljóst að þessar tvær starfsstéttir áttu að koma að því að framkvæma örorkumat samkvæmt skaðabótalögum. Í kjölfar gildistöku laganna tók örorkunefnd til starfa.¹¹⁸

Hlutverk örorkunefndar varð ekki eins og lagt var upp með.

Álagið á nefndina varð hins vegar fljótt nokkuð mikið og afgreiðslutíminn jókst til muna frá því sem áður tíðkaðist. Í því skyni að létta álagið af örorkunefnd var lagt til í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 37/1999 um breytingu á skaðabótalögum, að aðalreglan yrði sú að málsaðilar myndu sjálfir afla sérfræðilegs álits á þeim þáttum sem nauðsynlegt væri að meta. Örorkunefnd yrði þannig fyrst og fremst matsaðili á síðari stigum.¹¹⁹ Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá gildistöku laganna árið 1999. Frá lagabreytingunni hefur framkvæmdin verið sú að aðilarnir sjálfir sjá um að velja matsmenn, ýmist sameiginlega eða einhliða. Að meginstefnu til þá lögmenn tjónþola og starfsmenn váttryggingafélaga.¹²⁰ Fyrirkomulagið er komið langt frá því markmiði sem að var stefnt við gildisstöku skaðabótalaganna að einn matsaðili myndi annast mat á fyrsta stigi. Deildar meiningar hafa verið um ágæti þessarar lagabreytingar. Bent hefur verið á að mögulega hefði verið farsælla að styrkja örorkunefnd í stað þess að láta val á matsmönnum í hendur aðilanna sjálfra. Matsmenn eigi of mikið undir niðurstöðum örorkumats þar sem þeir hafa fjárhagslega hagsmuni af fjölda matsgerða. Í mörgum tilfellum er framkvæmd örorkumats aðalstarf matsmanna.¹²¹

Fyrirkomulagið á framkvæmd á örorkumats hefur lengi verið umdeilt.

Þörf talin á breytingum

Í töluvert langan tíma hefur verið bent á í opinberri umræðu að fyrirkomulag mats á örorku þarfnist skoðunar. Æskilegt væri að einn og sami aðilinn myndi sjá um að framkvæma örorkumat ýmist í hluta bótakerfisins eða heild. Eftirfarandi aðilar hafa m.a. bent á að þörf sé á að breyta fyrirkomulaginu:

- **2013:** Samtök fjármálafyrirtækja gáfu út skýrslu um framkvæmd örorkumats samkvæmt skaðabótalögum og í henni var lagt til að komið yrði á fót stofnun sem hefði það hlutaverk að annast örorkumat í málum sem varða váttryggingafélög, lífeyrissjóði og opinberar stofnanir, s.s. Sjúkratryggingar Íslands og Trygginga-stofnun ríkisins.¹²²
- **2014:** Vilhjálmur H. Vilhjálmsson lögmaður og síðar Landsréttardómari benti á að brýnt væri að endurskoða reglur skaðabótalaga m.a. hvað varðaði örorkunefnd og starfsemi hennar. Það myndi geta leitt til þess að upphaflegt markmið skaðabótalaga um eitt ráðandi óháð matsapparat myndi nást.¹²³

- **2015:** Eiríkur Jónsson prófessor benti á að fyrst og fremst væri heppilegt að huga að breytingum á fyrirkomulagi um dómkvaðningu matsmanna.¹²⁴
- **2016:** Á Lagadegi Lögmannafélags Íslands var málstofa um hvort þörf væri á að gera breytingar á skaðabótalögum. Í samantekt um málstofuna segir m.a. orðrétt í Lögmannablaðinu:

„Jón [Finnbjörnsson héraðsdómari] taldi að framkvæmd matsgerða væri í nokkrum ólestri og að það fyrirkomulag sem er í núgildandi lögum hefði mislukkast. Framkvæmd matsgerða væri í höndum allt of margra matsmanna sem leiddi til þess að samræmi væri lítið. Valgeir [Pálsson lögmaður hjá TM] tók undir þetta og benti meðal annars á að svo virtist sem einstaka lögmenn væru nánast komnir með eigin trúnaðarlækni til að sinna fyrstu matsgerðum. Hér yrði að koma nýtt allsherjar „apparat“ í stað örorkunefndar sem hefði ekki náð því að vera sá samræmingaraðili sem stefnt var að. Ólafur Örn [Svansson lögmaður] taldi hins vegar þessi mál hafa verið í ágætum farvegi hvað hann snerti, þ.e. iðulega nýtti hann svokallað sameiginlegt mat, þar sem lögmaður tjónþola tilnefnir annan matsmanninn en viðkomandi tryggingafélag hinn. Hann taldi vissulega mætti styrkja örorkunefnd að einhverju marki en að öðru leyti þyrftu ekki að koma til sérstakar breytingar á þessu fyrirkomulagi.“

Í lok málstofunnar var skorað á fulltrúa dómsmálaráðuneytisins að bregðast við þeim ábendingum sem fram hefðu komið á málstofunni.¹²⁵

- **2017:** Dómsmálaráðuneytið taldi óhjákvæmilegt annað en að endurskoða þau atriði í skaðabótalögum sem samhljómur væri um. Eiríkur Jónsson prófessor var fenginn til að semja frumvarp og honum til ráðgjafar jafnframt skipaður ráðgjafahópur. Frumvarpið sem var lagt fram vorið 2018 gerði ekki ráð fyrir að breytingar yrðu gerðar á matsfyrirkomulaginu. Í 1. kafla almennra athugasemda kemur þó fram að sérlega brýnt væri að ráðast í endurskoðun á framkvæmd matsgerða hið fyrsta í framhaldi af vinnu við frumvarpið. Samtök fjármálafyrirtækja, Sjúkratryggingar Íslands og Neytendasamtökin bentu í um-sögnum sínum um frumvarpið á að brýnt væri að ráðast í heildarendurskoðun skaðabótalaganna, m.a. matsfyrirkomulagið.¹²⁶
- **2021:** Eiríkur Jónsson prófessor taldi tilefni til þess að endurskoða reglur um framkvæmd örorkumats, þ.e. ekki einungis fyrirkomulag við dómkvaðningu matsmanna.¹²⁷
- **2022:** Dómsmálaráðuneytið tilkynnti í samráðsgátt stjórnvalda að það hygðist leggja fram að nýju frumvarp um breytingu á skaðabótalögum meðal annars með það að markmiði að setja skýrari reglur um örorkumöt og hlutverk örorkunefndar og skapa traust um möt á varanlegum afleiðingum líkamstjóna. Stefnt var að því að örorkunefnd gæti einnig sinnt mati á varanlegri læknisfræðilegri örorku skv. slysatryggingum vátryggingafélaga og slysatryggingum ríkis- og sveitarfélaga. Einnig að henni yrði heimilt að sinna mati á varanlegri örorku fyrir lífeyrissjóði og slysatryggingar almannatrygginga.¹²⁸
- **2023:** Guðmundur Sigurðsson prófessor lagði til að fyrsta mat á afleiðingum líkamstjóna yrði í höndum SÍ. Það ætti við um þau líkamstjónamál þar sem bóta-rétturinn byggði á lögbundnum tryggingum eða væri lögbundinn að öðru leyti. Jafnframt að stofnunin væri valkvæður fyrsti matsvettvangur í öðrum matsmálum þar sem afleiðingar líkamastjóna væru metnar á grundvelli 10. gr.¹²⁹
- **2024:** Félag íslenskra bifreiðareigenda var með umfjöllun í FÍB blaðinu um breytt vinnulag við örorkumat. Jafnframt kom fram að ráðuneytið hefði fengið Eirík Jónsson og Viðar Má Matthíasson til þess að semja drög að frumvarpi í framhaldi af því að áform voru kynnt í Samráðsgáttinni árið 2022. Drögin væru til skoðunar en ekkert frumvarp hefur ennþá verið lagt fram.¹³⁰

Tryggja þarf hlutleysi matsmanna, meiri skilvirkni og jafnræði meðal tjónþola

Af órangreiðdu leiðir að um árábil hefur verið bent á það af ýmsum aðilum að þörf sé á því að endurskoða matsferlið í tengslum við skaðabótamál. Árið 2022 höfðu stjórnvöld í hyggju að endurskoða ferlið en af því hefur ekki orðið ennþá. Tillögurnar hafa allflestar gengið út á að sett sé á fót óháð matsstofnun. Markmiðið með slíku fyrirkomulagi væri meðal annars að fækka matsmönnum, tryggja hlutleysi matsmanna, auka skilvirkni, tryggja jafnræði meðal tjónþola og lækka matskostnað. Í þessu samhengi má nefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) hefur bent á að þörf væri á umbótum í starfsumhverfi mannvirkjagerðar neytendum til hagsbóta, m.a. til þess að draga úr hagsmunaaðreksstrum. Lagt var til að verkeigendur, hönnuðir, framkvæmdaraðilar og skoðunarstofur gætu ekki lengur valið hver framkvæmir ytra eftirlit heldur yrði því úthlutað af HMS. Með þessu fyrirkomulagi væri hægt að tryggja samræmda yfirferð og hlutleysi í eftirliti.¹³¹ Sömu aðstæður eru uppi varðandi framkvæmd örorkumats.

Bótagreiðslur úr ökutækjategyggingum

Í opinberri umræðu undanfarin ár hefur komið fram að kostnaður við bótakerfið hafi aukist verulega. Einna mest hefur farið fyrir umræðu um háar bótagreiðslur úr ökutækjategyggingum enda er sá útgjaldaliður stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í bótagreiðslum váttryggingafélaganna. Eins og að framan hefur verið rakið byggir bótauppgjör úr ökutækjategyggingum á reglum skaðabótalaga. Grundvöllur bótauppgjöra í slíkum tilfellum er í langflestum tilfellum svokölluð tveggja aðila mót sjálfstætt starfandi matsmanna. Ábyrgðartrygging ökutækis og slysaftrygging ökumanns og eiganda eru lögbundnar váttryggingar sem eigendum ökutækja er skylt að taka. Á löggjafanum hvílir rík skylda til þess að tryggja að öll umgjörð lögbundinna váttrygginga sé hafin yfir vafa. Í bótakerfinu eru umferðarslys víða undanþegin gildissviði tryggingar, þ.e. hinni lögbundnum ökutækjategyggingu er að meginstefnu til ætlað að bæta það tjón sem verður. Sem dæmi eru umferðarslys undanþegin gildissviði laga um slysaftryggingu almannaftrygginga, sbr. 4. mgr. 5. gr. laga um slysaftryggingu almannaftrygginga. Það var gert með lögum nr. 140/2013. Í nefndarálit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarpið sem síðar varð að lögum nr. 140/2013 voru breytingar lagðar til og þar segir orðrétt:¹³²

„Tilfni tillögunnar er að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2014 er gert ráð fyrir 50 millj. kr. lækkun á fjárheimild til slysaftrygginga almannaftrygginga, og er það ein af þeim sértæku aðhaldsráðstöfunum sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu í því skyni að bæta afkomu ríkissjóðs. Tillagan í fjárlagafrumvarpinu gerir ráð fyrir að ákvæði slysaftrygginga í lögum um almannaftryggingar sem fjallar um réttindi þeirra sem slasast á leið til og frá vinnu falli brott. Viðkomandi ætti að vera tryggður samkvæmt lögboðinni ábyrgðartryggingu ökutækis eða slysaftryggingu ökumanns og eiganda hjá tryggingafélagi og fá tjón sitt bætt frá þeirri tryggingu, sbr. 91-93. gr. umferðarlaga, nr. 50/1987, með síðari breytingum.“

Eftir lestur framangreinds má vel halda því fram að ökutækjategyggingar séu hluti af almannaftryggingakerfinu í víðari skilningi. Í því sambandi má m.a. benda á að launþega ber að greiða iðgjald í lífeyrissjóð. Ef hann slasast á hann rétt á greiðslu að uppfylltum skilyrðum úr lífeyrissjóði. Ef launþegi á ökutæki ber honum að taka ökutækjategyggingu og greiða iðgjald. Ef hann lendir í umferðarslysi og slasast þá á hann rétt á greiðslu úr váttryggingunni að uppfylltum skilyrðum. Þetta er nákvæmlega sama aðferðarfræðin bæði við inn- og útgreiðslu úr þessum stöðum. Ennfremur má vel spyrja hvort lög um ökutækjategyggingar séu hluti af almannaftryggingum í þrengri skilningi, þ.e. fyrst lög um slysaftryggingar almannaftrygginga taka ekki lengur til umferðarslysa.¹³³ Löggjafinn og jafnframt einstaka stoðir bótakerfisins hafa komið

Því þannig fyrir að ökutækjategyggingum er að meginstefnu til ætlað að standa undir öllum kostnaði við umferðarslys. Sjúkrasjóðir stéttarféлага greiða ekki bætur vegna tjóns af völdum umferðarslysa og langstærstur hluti af frjálsum slysategyggingum og slysategyggingu launþega gera það ekki heldur. Ef kostnaður við umferðarslys yrði einungis greiddur að meginstefnu til af einum aðila myndi það einfalda alla yfirsýn.

Segja má að ökutækjategyggingar séu hluti af almannategygginga-kerfinu, enda um lögbundnar tryggingar að ræða.

Eðlilegt er að sömu reglur gildi um uppgjör úr ökutækjategyggingum og öðrum tryggingum/opinberum úrræðum sem lögmælt eru, þ.e. títtnefnd slysategygging almannategygginga, sjúklingategygging skv. lögum nr. 47/2024 og greiðslur ríkissjóðs skv. lög nr. 54/2012 til þolenda afbrota. Ákvarðanir fyrrgreindra aðila, þ.m.t. örorkumat þurfa að uppfylla ákvæði stjórnsýslulaga nr. 31/1993. Í framangreindum lögum fer örorkumat ekki fram samkvæmt fyrirmælum 10. gr. skaðabótalaga.

Heildarkostnaður ekki ljós

Upplýsingar liggja ekki fyrir um hver matskostnaðurinn er í heildarkerfinu. Einungis var unnt að fá upplýsingar með aðgengilegum hætti hjá lífeyrissjóðunum. Síðastliðin 14 ár var matskostnaður í lífeyrissjóðakerfinu að meðaltali um 250 milljónir krónur ár hvert.¹³⁴ Hann var þó talsvert undir meðaltali síðustu tvö ár. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu mörg mót liggja að baki kostnaðinum en þó liggur fyrir að matskostnaður á hvert mál er mun lægri en hjá vategyggingafélögunum. Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu nam matskostnaður árið 2024 í málum gerðum upp á grundvelli skaðabótalaga að meðaltali 700.000 krónum á hvert mál. Heildarmatskostnaður árið 2024 nam um 860 millj. króna og hefur hann hækkað um rúmar 210 millj. króna á fimm árum. Hækkunin skýrist ekki af meiri málafjölda þar sem mótin voru 118 færri árið 2024 en 2020. Til samanburðar var kostnaður við örorkumat fyrir utanaðkomandi aðila árið 2024 á hvert mál 493.068 króna hjá Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (hér eftir AES) sem annast örorkumat í vinnutjónamálum í Danmörku og málum hjá þeim sem leita til stofnunarinnar.¹³⁵

Kostnaður við matsgerðir sem tryggingafélögin greiða var um 860.000 mkr. árið 2024. Kostnaður við hvert mat var um 700.000 kr.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu liggur fyrir að endurskoða þarf fyrirkomulag við framkvæmd matsgerða svo hagsmunir neytenda séu tryggðir, þ.e. bæði sem innleggjanda og úttektaraðilar. Málsmeðferð þarf að standast lög. Koma þarf á fót óháðum matsaðila til að framkvæma örorkumat á grundvelli skaðabótalaga og koma þannig í veg fyrir að í kerfinu séu óeðlilegir fjárhagslegir hvatar. Núverandi uppbygging kerfisins er of dýr. Aðalatriðið er að valin verði leið út frá hagkvæmni, skilvirkni og réttaröryggi.

Fyrirkomulag bótagreiðsna

Öflug og örugg líkamstjóns eru að mestu leyti í formi eingreiðslu. Aðeins í almannategygginga- og lífeyrissjóðakerfinu eru bætur greiddar í formi mánaðarlegs lífeyris, enda sæta þær greiðslur reglulegri endurskoðun. Ýmsar vangaveltur hafa verið uppi um ágæti þessa fyrirkomulags. Sérstaklega hefur því verið velt upp hvort bætur greiddar á grundvelli skaðabótalaga ættu frekar að vera greiddar í formi lífeyris en eingreiðslu, þá sérstaklega bætur þar sem varanlegar afleiðingar eru miklar og tjónþolar munu ekki snúa aftur út á vinnumarkaðinn. Í slíkum

tilfellum sé það ekki hagstætt fyrir tjónþolann að fá bæturnar greiddar í einu lagi.

Vangaveltur eru um hvort rétt sé að greiða skaðabætur sem mánaðarlegan lífeyri í stað eingreiðslu.

Hérlandis hafa skaðabætur fyrir varanlega örorku aldrei verið dæmdar í formi lífeyris. Í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð er heimilt að dæma skaðabætur sem eingreiðslu eða lífeyri. Í Svíþjóð og Finnlandi er meginreglan sú að skaðabætur fyrir varanlegt líkamstjón greiðast á löngum tíma. Í Noregi er meginreglan eingreiðsla þó heimild sé fyrir því að greiða skaðabætur á löngum tíma. Í Danmörku eru bætur greiddar í formi eingreiðslu.¹³⁶ Það eru kostir og gallar við báðar leiðirnar. Arnljótur Björnsson prófessor ritaði eftirfarandi 1980:¹³⁷

„Því fylgja ýmsir kostir að ákveða skaðabætur fyrir örorku til frambúðar og missi framfæranda í formi lífeyris. Það bótaform gerir auðveldara að taka tillit til verðlagsbreytinga og breytinga á högum þess, sem bæturnar á að fá. Almennt eru meiri líkur til að bætur, sem greiddar eru í mörgu lagi, renni í raun til framfærslu bótaþega heldur en eingreiðsla. Margir tjónþolar eyða eingreiðslunni á skömmum tíma á óskynsamlegan hátt.

Eingreiðsla hefur hins vegar ýmsa kosti fram yfir lífeyrisformið. Sagt er að tjónþolar sjálfir kjósi yfirleitt eingreiðslu frekar en lífeyri. Sá, sem bætur á að greiða, hefur oft mikla hagsmuni af því að ljúka bótamálinu í eitt skipti fyrir öll. Eingreiðslan veitir mönnum betra tækifæri til að ráðstafa bótunum á hagkvæman hátt. Skynsamir menn verja skaðabótum til þess að koma undir sig fótunum á nýjum vettvangi, t.d. með því að kaupa fasteign, atvinnurekstur eða með því að afla sér menntunar. Kostnaður við lífeyriskerfið er mikill, en enginn kostnaður fellur á, eftir að eingreiðsla hefur verið innt af hendi. Séu bætur greiddar sem lífeyrir, þarf að gera sérstakar ráðstafanir til þess að tryggja tjónþola gegn rýrnun á raungildi peninga, en það getur verið erfiðleikum bundið eða jafnvel ókleift. Síðast en ekki síst skal nefnt, að lífeyrisformið er talið geta dregið úr starfslöngun manna eða valdið bótasýki. Eingreiðsla getur haft óbein lækningaáhrif. Sá, sem bæturnar fær, hugsar minna um atvik það, er stofnaði bótarétt (slys eða ástvinamissir). Hann veit, að hann fær ekki meiri bætur, og að tekjur, sem hann aflar eftir slysið, draga ekki úr bótagreiðslum, eins og oft er, þegar búið er við lífeyriskerfi.

Erfitt er að fella hlutlægan dóm um kosti og galla annars vegar lífeyrisgreiðslna og hins vegar greiðslu í eitt skipti fyrir öll, vegna þess að haldgóðar upplýsingar og samanburð skortir um, hvernig þessi greiðsluform hafa reynst í framkvæmd.“

Meirihluti nefndar sem skipuð var af hálfu dómsmálaráðherra árið 1996 til að vinna að endurskoðun skaðabótalaga fjallaði um hvort réttara væri að greiða örorkulífeyri út mánaðarlega í stað eingreiðslu skaðabóta þegar örorkustig væri hátt og hinn bótaskyldi væri fær um að taka á sig slíka skuldbindingu. Um þetta segir orðrétt í greinargerð meirihluta nefndarinnar:¹³⁸

„Það hefur verið gildandi regla í íslenskum rétti að hinn bótaskyldi inni bótagreiðsluna af hendi í einu lagi. Í þeim tilvikum þar sem bætur eiga að mæta tjóni sem verður á löngum tíma, eins og gildir t.d. um bætur vegna varanlegrar örorku, hefur bótasumman fyrir alla starfsævina verið reiknuð til eingreiðslu og þá tekið tillit til þess hagræðis sem tjónþoli hefur af skattfrelsi bótanna, eingreiðslunni og þeim kostum sem hann á til ávöxtunar fjárins. Þessi uppgjörsaðferð hefur marga kosti. Það er kostur í sjálfru málinu lýkur. Ekki er vafi á því að í mörgum tilvikum verður endanlegt og fyrirvaralaust bótauppgjör tjónþola mikil hvatning til sjálfsbjargar.

Að jafnaði er tjónþoli háðari bótagreiðslum því hærra sem örorkustig hans er. Sé örorkustig mjög hátt eru auknar líkur til þess að tjónþoli geti ekki framfleytt sér fjárhaglega án bótagreiðslna. Í slíkum tilvikum hafa kostir endanlegs bótauppgjörs minna vægi. Séu skaðabætur greiddar sem mánaðarlegur örorkulífeyrir, samsvarandi tekjutapi tjónþola vegna slyssins, út starfsævi hans, verður tjónþoli eins settur fjárhagslega og slys hefði ekki orðið. Jafnframt hefur tjónþoli tryggingu fyrir því að bótagreiðslurnar endast út ætlaða starfsævi hans. Með

lífeyrisgreiðslum í stað eingreiðslu er einnig unnt að endurmeta örorku tjónþola þegar slíkt á við og endurákvarða bætur á þeim grundvelli og jafnframt hverfa út óvissuþættir sem gerðir eru upp á grundvelli líkinda við eingreiðslu, eins og t.d. ævilíkur, tekjuþróun, ávöxtunarkostir og skattlagning tekna. Lífeyrisgreiðslur koma naumast til álíta nema hinn greiðsluskyldi sé váttryggingafélag eða sambærilegur aðili. Enginn vafi getur leikið á því að íslensku váttryggingafélögin hafa fjárhagslegan styrk til þess að takast á við uppgjör slysabóta í formi lífeyrisgreiðslna. Að öllu þessu athuguðu er það mat frumvarpshöfunda að hyggja beri að breytingu á skaðabótalögum í þá veru að heimila bótauppgjör við hátt örorkustig í formi lífeyris.

Við mat á því hvort rétt sé að taka upp lífeyrisgreiðslur í stað eingreiðslu þegar örorkustig er mjög hátt verður ekki framhjá því litið að samkvæmt gildandi lögum um tekjuskatt eru bætur fyrir varanlega örorku, sem greiðast í einu lagi, skattfrjálssar, en bætur sem greiðast sem lífeyrir skattleggjast eins og aðrar tekjur. Vegna skattfrelsisins lækka eingreiðslubætur um þriðjung frá því sem ella væri. Að mati frumvarpshöfunda er skattalegt hlutleysi að þessu leyti forsenda þess að unnt sé að leggja til breytingu á skaðabótalögum að þessu leyti.“

Árið 2005 var lagt fram frumvarp um breytingu á skaðabótalögum sem kvað á um að einungis eingreiddar örorkubætur almannatrygginga kæmu til frádráttar. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að ástæða breytinganna væri sú að ekki væri öruggt að tjónþoli fengi greiðslur frá TR um ókomna tíð. Pétur Blöndal alþingismaður sagði eftirfarandi í umræðu um frumvarpið:¹³⁹

„Svo er það hitt að fólk fær eingreiðslur, kannski 10 millj., og þá vill svo til, herra forseti, að menn eignast fullt af vinum, það er alveg ótrúlegt. Þeir vinir eru mjög duglegir við að taka peningana að láni og eyða þeim fyrir viðkomandi. Nú er ég ekki hlynntur forsjarhyggju en ég held að þetta sé of mikil freisting og ég er búinn að sjá allt of mikið af dæmum um það þar sem fólk hefur fengið bætur að þær eru horfnar eftir sex eða sjö ár og ekkert til að standa undir þeirri örorku sem verið er að bæta. Þá standa menn frammi fyrir því að verða að sætta sig við það lágmark sem Tryggingastofnun greiðir vegna þess að bæturnar sem þeir fengu eru horfnar. Þess vegna tel ég mjög brýnt að taka upp það kerfi að í staðinn fyrir að menn fái eingreiðslu fái þeir bætur miðað við hvernig örorkan kemur fram og stofnaður verði einhver sjóður eða einhver aðili taki að sér, Tryggingastofnun eða annar, að greiða bæturnar eftir því sem tjónið fellur til en tryggingafélögin borgi eingreiðslu til Tryggingastofnunar eða þess aðila sem um þetta sér.“

Frumvarpið varð ekki að lögum en sambærilegt frumvarp var lagt fram árið 2009 og varð að lögum nr. 53/2009.¹⁴⁰

Eiríkur Jónsson prófessor hefur jafnframt fjallað um kosti og galla eingreiðslufyrirkomulags. Hann hefur vísað til þess að það sé í raun meira í samræmi við markmið bóta fyrir varanlega örorku að greiða þær reglulega, þ.e. eftir því sem tjónið fellur til. Hann telur að núverandi kerfi hafi þann kost umfram aðrar leiðir að vera einfalt í framkvæmd og að ætla megi að takmarkaður vilji sé til staðar hjá váttryggingafélögum og lögmönnum tjónþola að breyta því fyrirkomulagi.¹⁴¹

Árið 2021 var bótum fyrir varanlegt líkamstjón úr slysatryggingu almannatrygginga breytt í eingreiðslu, þ.e. bótum fyrir 50% varanlegt líkamstjón. Í athugasemdum með 11. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 108/2021 kemur fram að breytingarnar hafi haft m.a. þann tilgang að felldar yrðu niður mánaðarlegar lífeyrisgreiðslur vegna varanlegs líkamstjóns. Bætur fyrir miska yrðu því framvegis greiddar í einu lagi. Samkvæmt áðurgildandi ákvæði hafi Sí greitt eingreiðslubætur vegna örorku ef varanleg læknisfræðileg örorka vegna slyss var metin 49% eða minni. Ef örorka náði 50% voru greiddar mánaðarlegar lífeyrisgreiðslur af hálfu TR. Löggjafinn ákvað að einfalda ferlið í því skyni að einfalda bótakerfið og auka gagnsæi. Í athugasemdunum kemur meðal annars fram að það fyrirkomulag að greiða bætur í formi mánaðarlegra lífeyrisgreiðslna væri arfur frá fyrri tíð þegar alvarleg slys voru algengari en nú væri.¹⁴²

Ef breyta á fyrirkomulagi við útgreiðslu á bótum þarf að huga vel að framkvæmdinni.

Eins og fram kemur eru kostir og gallar við hvora leið fyrir sig. Ef það á að breyta um greiðslufyrirkomulag bóta fyrir varanlega örorku skv. 5. gr. skaðabótalaga, þ.e. bóta sem ætlað er að bæta fjárhagslega örorku þarf að huga mjög vel að framkvæmdinni. Slíkt fyrirkomulag má ekki verða til þess að kostnaður við útgreiðslu bóta aukist í kerfinu. Breyting á greiðslufyrirkomulagi myndi hafa í för með sér aukið flækjustig þar sem bótagreiðslur eru tekjutengdar og þá þyrfti að miðla upplýsingum á milli stoða. Hugsanlega væri hægt að eingreiða t.d. lífeyrissjóði/TR bótafjárhæðina sem sæi síðan um að greiða út mánaðarlegan lífeyri. Þetta ætti fyrst og fremst við um alvarlegustu tjóni, þ.e. við hátt örorkustig. Ef til vill hefði verið skynsamlegra að breyta greiðslufyrirkomulagi bóta til þeirra sem eru alvarlega slasaðir í stað þess að breyta 4. mgr. 5. gr. skaðabótalaga líkt og gert var með lögum nr. 53/2009.¹⁴³

Forsendum örorkumats Í kafla 3. eru forsendur örorkumats, þ.e. aðferðin við að leggja mat á varanlegar afleiðingar slyss, mismunandi eftir stoðum bótakerfisins. Ýmist er verið að leggja mat á varanlega læknisfræðilega örorku, varanlega miska, varanlega örorku, getu til virkni á vinnumarkaði eða orkutap. Matið er í raun þrenns konar. Í *fyrsta lagi* læknisfræðilegt, *öðru lagi* fjárhagslegt og *þriðja lagi* virknimat. Í grein Guðmundar Sigurðssonar prófessors frá árinu 2006 er fjallað um ólíka nálgun við mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna í bótarétti.¹⁴⁴ Margt sem bent er á í greininni á ennþá við í dag, þ.e. ekki hafa verið gerðar neinar breytingar á forsendum matsins.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á matsforsendum hafa þó frekar miðað að því að einfalda og samræma matið í stoðunum heldur en hitt. Í *fyrsta lagi* er við mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku í slysatryggingum í allflestum tilfellum miðað við miskatöflu örorkunefndar. Í *öðru lagi* er við mat á varanlegu líkamstjóni, þ.e. læknisfræðilegt mat en ekki fjárhagslegt, vísað beint til 4. gr. skaðabótalaga. Í *þriðja lagi* hefur verið unnið að endurbótum á mati hjá almannatryggingum, þ.m.t. lögð aukin áhersla á endurhæfingu í almannatrygginga- og lífeyrissjóðakerfinu. Í *fjórða lagi* hefur í nýlegri löggjöf verið lögð áhersla á að skilgreina það sem á að koma fram í örorkumati, s.s. 6. mgr. 10. gr. laga um sjúklingatryggingu.

Mat á varanlegu líkamstjóni

Forsendum örorkumats í slysatryggingum almannatrygginga var breytt með lögum nr. 108/2021, líkt og framan greinir. Skýrt var kveðið á um að bætur fyrir varanlegt líkamstjón skyldi greiða skv. 4. gr. skaðabótalaga. Í áðurgildandi 12. gr. laganna¹⁴⁵ var ýmist talað um varanlega örorku, örorku eða orkutap. Í framkvæmd var gengið út frá því að átt væri við varanlega læknisfræðilega örorku.¹⁴⁶ Örorkumatið var meðal annars byggt á miskatöflum örorkunefndar og norrænum miskatöflum.¹⁴⁷ Í kafla 3.6 í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 108/2021 segir:¹⁴⁸

„Mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku samkvæmt gildandi lögum byggist fyrst og fremst á miskatöflum örorkunefndar (2019) og hliðsjónarritum þeirra. Í inngangi miskataflnanna kemur fram að í skaðabótalögum sé hugtakið *varanlegur miski* notað um læknisfræðilega örorku. Þannig er ljóst að hugtakið *varanleg læknisfræðileg örorka* hefur því sem næst sömu merkingu og *varanlegur miski* í skaðabótalögum og er í nánast öllum tilvikum um sömu stigatölu að ræða. Helsti munurinn á hugtökunum tveimur er sá að litið er svo á að hugtakið *miski* geti gefið svigrúm fyrir mat á sérstökum erfiðleikum sem tjón veldur í lífi einstaks tjónþola, í samræmi við orðalag 4. gr. skaðabótalaga, sjá umfjöllun Eiríks Jónssonar og Viðars Más Matthíassonar í ritinu *Bótaréttur I* (2015). Hið sama hefur í framkvæmd ekki verið talið eiga við um mat á *varanlegri læknisfræðilegri örorku* samkvæmt lögum um slysatryggingar

Mikilvægt er að breyting skilsevar tjónþola.

Breytingin sem gerð var á 12. og með lögum nr. 108/2021 var ekki talin líkleg til að valda vandkvæðum í framkvæmd þar sem mat á varanlegri læknisfræðilegri örorku og varanlegum miska væri svo líkt. Með lagabreytingunni var stigið gott skref í þá átt að einfalda og auka gagnsæi við mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna í slysatryggingu almannatrygginga. Það er einnig mjög jákvætt að í opinbera kerfinu sé verið að draga úr flækjustigi til hagsbóta fyrir tjónþola og jafnframt þá að sú hagræðing skili sér beint til tjónþola, þ.e. í formi hærri bótageiðslna.¹⁴⁹

Endurbætur á mati hjá almannatryggingum

Forsætisráðherra skipaði nefnd árið 2006 til að vinna að endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar í almannatrygginga- og lífeyrissjóðakerfinu. Í skýrslu nefndarinnar frá 5. mars 2007 kemur fram að nefndinni hafi verið falið að gera tillögur annars vegar að samræmingu viðmiða til örorkumats í almannatrygginga- og lífeyrissjóðakerfinu þar sem fyrst og fremst yrði horft til getu einstaklings til að afla sér tekna. Hins vegar að koma með tillögur að leiðum til að efla starfsendurhæfingu í því skyni að hjálpa einstaklingum sem af einhverjum ástæðum hafa ekki fest rætur á vinnumarkaði vegna örorku.¹⁵⁰ Nefndin lagði til að breytingar yrðu gerðar á örorku og rétti til örorkulífeyris og viðmiðanir um örorkumat í almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðakerfinu yrðu samræmdar. Meðal annars að tekið yrði upp mat á getu einstaklings til að afla tekna í kjölfar sjúkdóms eða slyss. Fyrsta skref einstaklings yrði að fara í læknisfræðilega og atvinnulega endurhæfingu. Samhliða endurhæfingu eða undir lok endurhæfingar yrði geta einstaklingsins til atvinnuþátttöku og tekjuöflunar metin. Lögð yrði áhersla á læknisfræðilega endurhæfingu og starfsendurhæfingu. Endurhæfing myndi hefjast sem fyrst eftir að starfsþrek einstaklings væri skert. Í kjarsamningum 2008 var samið um þróun nýs fyrirkomulags endurhæfingar. Markmiðið var að koma að málum eins snemma og kostur væri til að stuðla að því að hver einstaklingur yrði svo virkur á vinnumarkaði sem starfsgeta hans leyfði. Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 voru sett til þess að koma á skipulagi og samhæfingu starfsendurhæfingarmála almennt. Árið 2024 var gerð breyting á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga. Var forsendum örorkumats í almannatryggingakerfinu breytt og kveðið á um svokallað samþætt sérfræðimat.¹⁵¹ Í frumvarpinu með lögunum er farið yfir langa forsögu að breytingum á kerfinu.¹⁵²

Aukin áhersla á endurhæfingu

Árið 2013 var lögfest ákvæði sem heimilaði lífeyrissjóðum, að fengnu áliti trúnaðarlæknis, að setja það sem skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris að sjóðfélagi færi í endurhæfingu sem bætt gæti heilsufar hans enda stæði slík endurhæfing sjóðfélaga til boða og aðstæður viðkomandi leyfðu að hann nýtti sér hana.¹⁵³ Við lögfestingu ákvæðisins var sérstaklega vísað til þess að í áðurnefndum lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu o.fl. væri mælt fyrir um rétt þeirra sem þiggja örorkulífeyri frá lífeyrissjóðum til starfsendurhæfingar á vegum starfsendurhæfingarsjóða.¹⁵⁴ Sambærilegt ákvæði var sett í lög um almannatryggingar árið 1999.¹⁵⁵ Í frumvarpi því sem varð að breytingalögum á almannatryggingakerfinu árið 2024 kemur fram að dregið hafi úr þeim fjölda sem fá greiddan örorkulífeyri undanfarin ár og nýgengi

örorku skv. upplýsingum frá TR hafi lækkað um 28% milli árunna 2016 og 2021. Ennfremur að hlutfall þeirra sem hafi fengið 75% örorkumat á næstu 24 mánuðum eftir að endurhæfingarlífeyrir féll niður hafi lækkað úr 61% niður í 39% milli sömu ára. Meginástæðan fyrir þessari þróun er talin vera fjölgun þeirra sem hafa látið reyna á starfsendurhæfingu áður en kemur til örorkumats. Vísbendingar séu um að þessi þróun hafi haldið áfram.¹⁵⁶ Þessi mikilvæga áhersla á endurhæfingu eftir veikindi eða slys hefur skilað góðum árangri.

Áhersla lífeyrissjóða á endurhæfingu eftir slys hefur skilað góðum árangri.

Eins og fram kom í kafla 3. er við mat á varanlegri örorku skv. 5. gr. skaðabótalaga fyrst og fremst lagðar til grundvallar upplýsingar sem eru fyrir hendi þegar ljóst þykir að tjónþoli geti ekki náð frekari bata (batahvörf). Þó er heimilt að líta til upplýsinga sem síðar koma fram áður en málinu er endanlega lokið.¹⁵⁷ Batahvörf ákvarðast þegar tilraunum til lækninga í því skyni að bæta heilsu tjónþola er lokið. Við mat á varanlegri örorku á ekki að taka tillit til þess að hugsanlegt sé að í framtíðinni geti tjónþoli gengist undir lækniáðgerðir eða notið þjálfunar eða endurhæfingar, sem að líkindum muni bæta heilsu hans. Það er einungis ef það er full víska fyrir því að síðari áðgerðir eða endurhæfing muni skila tilgreindum árangri sem heimilt er að taka tillit til þess. Það er því ekki gert ráð fyrir því að unnt sé að fresta máli til þess að biða eftir árangri endurhæfingar eða því hvernig tjónþola gangi að afla sér tekna þegar hann hefur hafið störf að nýju eftir slys. Tjónþoli ber ekki áhættu af því að lækniáðgerð, endurhæfing eða þjálfun í framtíðinni kunni að leiða til einhvers bata, heldur á það að koma honum til góða ef sú verður raunin.¹⁵⁸ Segja má að það sé enginn hvati fyrir þá sem lenda í slysum sem bætt eru samkvæmt skaðabótalögum að undirgangast endurhæfingu fyrr en eftir að bótauppgjör hefur farið fram. Slík nálgun er í algjörrri andstæðu við það sem lögð hefur verið áhersla á í almannatrygginga- og lífeyrissjóðakerfinu undanfarin ár og rakið var hér að framan.

Lítill hvati er til að undirgangast endurhæfingu fyrr en eftir að bótauppgjör fer fram

Hér er þó ekki verið að halda því fram að engin endurhæfing eigi sér stað fyrir bótauppgjör. Áhersla á endurhæfingu eftir slys á að vera forgrunni í bótakerfinu í heild sinni ekki einungis í einstaka stöðum þess. Slíkt ferli á að hefjast sem fyrst enda hefur árangur af slíku sýnt sig líkt og framan er rakið.¹⁵⁹ Það má því vel halda því fram að sambærileg áhersla í öðrum stöðum myndi leiða til þess að minniháttar slys myndu síður valda varanlegu fjárhagslegu tjóni. Endurskoða þyrfti forsendur örorkumats skv. skaðabótalögum með hliðsjón af framangreindu, a.m.k. í lögbundnum og kjarasamningsbundnum váttryggingum.

Í 6. mgr. 10. gr. laga um sjúklingatryggingu nr. 47/2024 voru lögfestar verklagsreglur við vinnslu mats á líkamstjóni hjá SÍ. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögunum kemur fram að samkvæmt niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 72/2015 hafi mati dómkvaddra matsmanna um líkamstjón sjálfkrafa haft rétthærri stöðu en ákvörðun SÍ um örorku slasaða. Ákvörðun stofnunarinnar hafi ekki sömu rétthæð og álit örorkunefndar skv. 10. gr. skaðabótalaga. Með dóminum hafi verið snúið við dómi héraðsdóms þar sem dómari beitti frjálsu sönnunarmati og taldi ákvörðun SÍ gefa betri mynd af raunverulegu líkamstjóni stefnanda en niðurstöður matsmannanna. Mat stofunarinnar virtist því hafa haft sömu stöðu og mat sem aflað er utan stofnana þrátt fyrir að SÍ sé stjórnvald og bundið af málsmæðferðarreglum

stjórnsýslulaga. Ekki fæst séð að í annarri löggjöf er varðar bótakerfið sé kveðið á um efnisinnihald örorkumats.¹⁶⁰ Mjög brýnt er að slíkar reglur liggi fyrir enda tryggir slíkt skilvirkni, jafnræði, réttaröryggi og dregur úr kostnaði. Nefna má sem dæmi dóm Hæstaréttar í máli nr. 374/2012. Í dómnum kemur fram að aflað hafi verið fjögurra matsgerða þar sem í niðurstöðu Hæstaréttar var stuðst við sitthvora matsgerðina, þ.e. yfirmatsgerð um mat á varanlegum miska en álitsgerð örorkunefndar um varanlega örorku. Mikilvægt er að samræmdar reglur gildi um hvernig örorkumat á að vera úr garði gert.

Verklag við örorkumat verður að byggja á samræmdum reglum.

Árið 2024 voru rúmlega 49 milljarðar greiddir út í örorkulífeyri til sjóðfélaga hjá lífeyrissjóðunum. Hvorki í lögum um lífeyrissjóði né samþykktum þeirra er mælt fyrir um það hvað á að koma fram í örorkumati lífeyrissjóðanna. Í meistararitgerð Rakelar Lindar Hauksdóttur frá árinu 2019 er fjallað um örorkumat hjá lífeyrissjóðunum, meðal annars þeirri aðferðafræði sem trúnaðarlæknar beita við örorkumat. Samþæring umfjöllun hefur ekki áður birst opinberlega um forsendur örorkumats lífeyrissjóðanna.¹⁶¹ Það eru hagsmunir sjóðfélaga, að gagnsæiriki um forsendur örorkumats. Lífeyrissjóðirnir hafa verulegt svigrúm til að setja reglur um frekari skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris en mælt er fyrir um í lífeyrissjóðlögum¹⁶² þrátt fyrir að virk lífeyrisréttindi njóti verndar 72. gr. stjórnskrárinnar, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 177/2017 og 12/2024. Slík skilyrði þurfa þó að vera málefnaleg og jafnræðis og meðalhófs gætt gagnvart sjóðfélögum. Það má þó velta því fyrir sér hvort ekki sé farsælla að löggjafinn setji reglur um forsendur örorkumats þó lífeyrissjóðirnir myndu áfram hafa svigrúm í samþykktum sínum til þess að ákvarða greiðslu lífeyris, t.d. það sem koma skal til frádráttar. Sérstaklega með hliðsjón af því að lífeyrissjóðakerfið grundvallar ásamt almannatryggingum það kerfi sem löggjafinn hefur komið á fót með það að markmiði að tryggja öllum sem það þurfa m.a. aðstoð vegna örorku.¹⁶³ Sett hefur verið ítarleg löggjöf um örorkumat hjá almannatryggingum eins og áður hefur verið vikið að.

Um þetta snýst kerfið í hinni einföldustu mynd. Tilgangur hvernar stoðar er misjafn,

5. Er hægt að einfalda kerfið?

Bótakerfið er mjög flókið eins og að framan hefur verið rakið. Það er bæði rekið af opinberum aðilum og einkaaðilum. Mismunandi skilyrði gilda fyrir greiðslu bóta eftir stoðum. Þegar leitað er svara við þeirri spurningu hvort það sé þörf á öllum þessum stoðum, þ.e. hvort hægt sé að einfalda bótakerfið er nauðsynlegt að hafa í huga hver megintilgangur bótakerfisins er. Hann er sá að til sé kerfi sem grípi einstaklinginn þegar hann veikist eða slasast. Það skiptir einstaklinginn ekki máli hvaðan aðstoðin kemur heldur einungis að hann fái fullnægjandi aðstoð.

ýmist að tryggja lágmarksrétt skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar eða viðhalda lífsgæðum tjónþola.¹⁶⁴ Fáir hafa heildaryfirsýn yfir kerfið og virkni þess enda má segja að hver stoð hafi þróast sjálfstætt. Það felast mikil tækifæri í því að einfalda kerfið til hagsbóta fyrir neytendur. Hér á eftir verða nefnd nokkur dæmi um flækjustig í bótakerfinu.

Kerfið á að grípa einstaklinginn þegar hann slasast eða veikist.

Það skiptir hann ekki máli úr hvaða stoð hjálpin kemur.

Í fyrstu má nefna að stoðirnar eiga það m.a. sameiginlegt að vera með tengingar bótagreiðslna. Bótagreiðsla í einni stoð hefur áhrif á bótagreiðslur í öðrum stoðum. Þetta er áhugavert þar sem bótarétturinn snýst yfirleitt ekki um að bæta tjónþolanum heildartjónið sem hann verður fyrir skv. reglum skaðabótaréttar né eru forsendur fyrir greiðslu bóta þær sömu, s.s. þær reglur sem örorkumat byggir á. Sem dæmi koma lífeyris- og bótagreiðslur úr almannatryggingum og kjarasamningsbundnar tryggingabætur til frádráttar í útreikningi á örorkulífeyri úr lífeyrissjóðum.¹⁶⁵ Í nokkrum dómum Hæstaréttar hefur reynt á réttmæti frádráttar bóta úr almannatryggingum frá lífeyrisgreiðslum, sbr. Hrd. í máli nr. 12/2024. Ekki fæst þó séð að reynt hafi á hvað átt er við með „kjarasamningsbundnum tryggingabótum“. Hvort átt sé við dagpeningagreiðslur sem launþegi fær eða eingreiðdar bætur fyrir varanlega örorku eða jafnvel bæði. Þá koma lífeyrissjóðsgreiðslur ákvarðaðar sem mánaðarlegur lífeyrir til frádráttar eingreiðslureiknuðum skaðabótum, sbr. 4. mgr. 5. gr. skaðabótalaga. Örorkulífeyrir frá almannatryggingum gerir það hins vegar ekki. Árið 2009 var gerð breyting á því þar sem löggjafnum þótt ekki alveg tryggt að alvarlega slasað fólk fengi greiðslur úr almannatryggingum um ókomna tíð. Bótaréttur gæti ráðist af hjúskaparstöðu tjónþola, lagabreytingum í framtíðinni og tekjum.¹⁶⁶

Í öðru lagi má nefna flækjustig á greiðslum á bótum vegna tímabundinnar óvinnufærni launþega. Tjónþoli fær fyrst greidd laun hjá vinnuveitanda sínum vegna óvinnufærni. Þegar sá réttur hefur verið tæmdur getur hann sótt í sjúkrasjóð, lífeyrissjóð, kjarasamningsbundna slysatryggingu launþega, ábyrgðartryggingu atvinnurekanda og slysatryggingu almannatrygginga. Launþegi getur þurft að leita á sex staði til þess að fá greidd laun/bætur.

Launþegi getur þurft að leita á sex staði til að fá bætur vegna óvinnufærni.

Ákvarðanatáka um greiðslu bóta vegna tímabundinnar óvinnufærni er frekar einföld. Tjónþolinna þarf að sýna fram á að hann sé óvinnufær, þ.e. leggja fram læknisvottorð, og veita upplýsingar um tekjur. Það eru því hugsanlega sex starfsmenn hjá sex ólíkum stoðum (getur reyndar átt réttindi úr fleiri en einum lífeyrissjóð) sem geta þurft að

setja sig inn í frekar einfalt mál. Það er eðlilegt að spurt sé hverjum þetta fyrirkomulag þjóni, hvort það sé helst kerfisins sjálfs. Fyrirkomulagið er hvorki til hagsbóta fyrir þann sem leggur inn í kerfið né tekur út úr því þar sem allar líkur eru á því að kostnaður kerfisins komi bæði niður á iðgjalda-/skattgreiðendum og bótafjárhæð tjónþola. Í mörgum tilfellum þurfa tjónþolar að leita sér aðstoðar lögmanns til þess að sækja sinn rétt og verða þá fyrir kostnaði af þeim sökum. Sama flækjustigið á við um bótagreiðslur fyrir varanlega örorku. Rétturinn getur verið til staðar á nokkrum stöðum.

Einnig má nefna að helsti tilgangur með stofnun sjúkrasjóða var að mæta tekjutapi launþega sem forfölluðust frá vinnu vegna veikinda eða slysa. Á þeim tíma var kjarasamningsbundinn réttur launþega til greiðslu veikinda- og slysalauna af skornum skammti. Þegar kjarasamningsbundinn réttur launþega til launa í veikinda- og slysaforföllum jókst dró úr þörf launþega fyrir greiðslu dagpeninga úr sjúkrasjóðum. Það leiddi hins vegar ekki til þess að framlög til sjúkrasjóða væru lækkuð heldur fóru sjóðirnir í auknum mæli að nýta fjármagn sitt til að greiða aðrar bætur en dagpeninga vegna slysa.¹⁶⁷ Það er álitamál hvort þörf sé fyrir slíkt og betra fyrir launþega að fá greiðslurnar beint til sín í formi launa.

Horfa ætti til Danmerkur hvað varðar lög um slysatryggingu launþega.

Taka þyrfti til alvarlegrar skoðunar að setja lög um slysatryggingu launþega líkt og gert hefur verið í Danmörku.¹⁶⁸ Slík löggjöf myndi einfalda kerfið til muna og miklar líkur á að hún myndi draga úr rekstrarkostnaði kerfisins. Taka þyrfti til skoðunar á hvaða grunni slík trygging yrði reist. Hvort hún ætti áfram að vera summutrygging líkt og kjarasamningsbundin slysatrygging launþega er núna eða hvort bótafjárhæðir skyldu ákveðnar á grundvelli skaðabótalaga, sbr. slysatrygging sjómanna.¹⁶⁹ Telja má eðlilegt að jafnræði ríki á meðal launþega óháð því á hvaða grunni þeir eru slysatryggðir. Eins og kom fram í 1. kafla um tilurð slysatrygginga almannatrygginga, voru sjómenn í upphafi eina slysatryggðá starfsstéttin þar sem áhætta þeirra starfa var mikil og slysatíðni há. Nokkrum árum síðar var slysatryggingin útvíkkuð og tók þá til fleiri starfsstétta. Vel má halda því fram að sömu rök eigi við nú. Það eru margar aðrar starfsstéttir þar sem slysatíðni er há, jafnvel meiri en á sjó, og því engar forsendur til þess að gera upp á milli launþega hvað þetta varðar lengur.

Ekki ætti að gera upp á milli starfsstétta þegar kemur að slysatryggingu.

Á síðustu 10 til 15 árum hafa verið gerðar breytingar á löggjöf um bótakerfi almanna-trygginga sem hafa haft það að markmiði að skýra ákvæði um réttindi tjónþola og skyldur við þær stofnanir sem um ræðir, þ.e. einfalda tjónþolum að sækja bætur. Lagabreytingum var ætlað að leiða til aukins réttaröryggis og gagnsæis og betri nýtingar á almannafé.¹⁷⁰ Þessi áhersla virðist hins vegar ekki hafa verið tekin upp í annarri löggjöf eða reglum bótakerfisins.

Slysatrygging launþega í frítíma

Að lokum má nefna slysatryggingar launþega í frítíma. Í mörgum kjarasamningum er kveðið á um slíka vátryggingu til hagsbóta fyrir launþega, m.a. hjá hinu opinbera. Spyrja má hvort ekki væri eðlilegra að einblína á góða vátryggingu fyrir launþega sem slasast í vinnu og að iðgjöld atvinnurekenda fari í að standa undir slíkri vátryggingu. Vilji vinnuveitandi hins vegar vátryggja starfsmenn sína í frítíma sé honum frjálst

að gera slíkt og taka þá slysátryggingu hjá váttryggingafélagi vegna þess. Margir eru váttryggðir í frítíma í gegnum sínar heimilstryggingar. Launþegar eru ekki endilega meðvitaðir um að þeir eigi þennan rétt.

Bætur – miski og örorka

Skaðabótalög 1993 gildi árið 1993 og talað hefur verið fyrir því í rúman áratug að þörf sé á því að endurskoða löginn í heild sinni. Frá því að löginn voru sett hefur þeim verið breytt nokkrum sinnum.¹⁷¹ Stærstu breytingar voru gerðar 1999.¹⁷² Árið 2017 var lagt fram frumvarp til breytinga á tilteknum þáttum í margfeldisstuðli laganna en frumvarpið varð ekki að lögum. Í umsögnum um frumvarpið kom fram gagnrýni á að löginn þörfnuðust heildarendurskoðun. Það nægði ekki að breyta afmörkuðum þáttum varðandi útreikning í lögnum. Árið 2022 voru kynnt áform dómsmálaráðherra í Samráðsgátt um að til stæði að leggja að nýju fram frumvarp um breytingar á skaðabótalögnum. Bent hefur verið á að gera þurfi m.a. breytingar á eftirfarandi:

1. Margfeldisstuðli í 6. gr.
2. Lágmarkslaunum skv. 3. mgr. 7. gr.
3. Hámarkslaunum skv. 4. mgr. 7. gr.
4. Vísitöluuppfærslu fjárhæða skv. 15. gr.
5. Frádrætti vegna greiðslna frá lífeyrissjóði skv. 15. gr.
6. Endurupptöku ákvarðana um bætur fyrir líkamstjón, skv. 11. gr.
7. Framkvæmd matsgerða.
8. Vaxtaútreikningi.
9. Formi bótagreiðslna, þ.e. eingreiðsla vs. lífeyrir.
10. Sett verði lágmark á hvað varðar mat á varanlegri örorku.
11. Endurskoða þurfi árslaunaviðmið ungra tjónþola – meðallaun vs. álag í stuðlinum.

Í þessari samantekt verður ekki fjallað um öll þess atriði og vísast til frumvarps og fræðiskrifa hvað það varðar.¹⁷³ Í meginatriðum má segja að flest atriðin snúist um uppfærslu á tilteknum forsendum sem lagðar voru til grundvallar við setningu laganna.

Á síðustu árum hefur farið mest fyrir umræðu um hvort sett skuli lágmark hvað varðar mat á varanlegri örorku skv. 5. gr. skaðabótalaga. Guðmundur Sigurðsson prófessor setti fram tillögu að breytingu á skaðabótalögum í grein sem hann skrifaði árið 2020.¹⁷⁴

Rætt hefur verið svokallaða 15% reglu. Það þýðir að varanleg örorka undir 15% væri ekki bætt nema í undantekningartilfellum.

Rannsókn á bótauppgjöri

Kostnaðargreining Vigfúsar Ásgeirssonar tryggingastærðfræðings sem fylgdi með frumvarpi til breytinga á skaðabótalögum sem lagt var fram vorið 2018 var kveikjan að skrifum Guðmundar.¹⁷⁵ Í kjölfar þess að kostnaðargreining var lögð fram framkvæmdi Guðmundur rannsókn á þeim málum sem gerð voru upp 2016 af hálfu váttryggingafélaganna. Í kostnaðargreiningunni kemur fram að í 1169 málum hafi varanleg örorka samkvæmt skaðabótalögum verið metin 15% eða lægri. Ekki eru talin með þau mál þar sem örorka var ekki metin. Samkvæmt gögnum frá SFF fyrir árabilið 2020 til og með 2024 hafi hlutfall mála þar sem örorka var metin undir 15%

verið á bilinu 87-92%. Við setningu skaðabótaganna var gengið út frá því að bætur fyrir minni háttar læknisfræðileg örorku myndu verða mun minni vegna breytinga á matsforsendum.¹⁷⁶ Óumdeilt er að langstærstur hluti af bótauppgjörsmálum skv. skaðabótalögum eru svokölluð „minni mál“. Guðmundur lagði til að í skaðabótalögin yrði sett svokölluð 15% regla, þ.e. varanleg örorka undir 15% myndi ekki bætast nema í undantekningartilfellum. Við túlkun ákvæðisins yrði höfð hliðsjón af túlkun sambærilegs ákvæðis í Danmörku. Rannsókn hans hefði leitt í ljós að raunverulegt fjártjón rannsóknarþýðisins væri talsvert lægra en metin örorka. Mötin sem framkvæmd hefðu verið gæfu til kynna að örorkumatið hefði ekki verið rétt og því tjónið ósannað.

Fram kom gagnrýni á tillögu Guðmundar og töldu Valgerður Sólunes prófessor og Eiríkur Jónsson prófessor vafa leika á því hvort ákvæðið stæðist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Líkur væru fyrir því að umrædd tillaga skerti aflahæfi tjónþola sem nyti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Eiríkur benti jafnframt á að tillagan gæti valdið vandræðum í framkvæmd og betra væri að lagfæra aðra ágalla á kerfinu, s.s. matsfyrirkomulag, til þess að koma í veg fyrir að verið væri að bæta tjón sem væri ósannað.

Atvinnutjónatryggingar (AES) í Danmörku

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES) í Danmörku hefur það hlutverk að taka ákvarðanir samkvæmt lögum nr. 376/2020 um atvinnutjónstryggingu, þ.e. bæði vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma. AES metur einnig, sé þess óskað, afleiðingar líkamstjóna samkvæmt dönsku skaðabótalögunum, nr. 1070/2018. AES tekur saman ársskýrslu á hverju ári og þar koma m.a. fram upplýsingar um fjölda matsniðurstæða hjá stofnuninni. Í ársskýrslum fyrir árin 2022 og 2024 eru birtar upplýsingar um fjölda mála sem metin eru til varanlegs miska og varanlegrar örorku í vinnutjónsmálum.¹⁷⁷ Árið 2024 voru úrskurðir um varanlegan miska 13.661.¹⁷⁸ Frá 2016 til 2024 hefur varanlegur miski verið metinn undir 15 stigum í 83% mála að meðaltali. Það er því sama stæða í Danmörku og hérlendis að bótauppgjörsmál eru að meginstefnu til svokölluð „minni mál“. Árið 2024 voru úrskurðir hjá AES um varanlega örorku 6.623.¹⁷⁹ Frá 2016 til 2024 hefur varanleg örorka verið metin í 56% mála, þ.e. ef heildarfjöldi mála er miðaður við úrskurði um varanlegan miska.¹⁸⁰ Árið 2024 var hlutfallið 48%. Varanleg örorka er því ekki metin í nærri því öllum málum þar sem varanlegur miski er metinn.

Tæp 90% bótamála vegna umferðarslysa varða örorku sem metin er undir 15%.

Ljóst er að þó varanlegur miski sé metinn undir 15 stigum að þá fá tjónþolar í sumum tilfellum metna varanlega örorku. Erfitt hefur reynst að fá sambærilegar niðurstöður og fram koma í skýrslum AES frá þeim aðilum sem gera upp á grundvelli skaðabótaga hérlendis. Í gögnum frá SFF kemur fram að í 89% mála er örorka metin undir 15%. Um er að ræða meðaltal árána 2020 til og með 2024 en ef aðeins er horft til ársins 2024 var hlutfallið 92%. Leiða má að því líkur að ef það væru sambærilegar reglur í gildi varðandi örorkumat hérlendis og í Danmörku (15% þak) að þá væri hlutfall metinnar varanlegrar örorku eitthvað hærri, þ.e. að ekki væri einungis metin varanleg örorka í 11% mála.

Lágmarksþröskuldur á minni mál

Með hliðsjón af framangreindu er mikilvægt að tekin sé umræða um bótauppgjör í „minni málum“ og velt upp öllum sjónarmiðum þar sem um verulegt hagsmunamál er að ræða fyrir neytendur. Þeir standa að stórum hluta undir iðgjaldagreiðslum til váttryggingafélaganna eins og áður hefur komið fram. Spyrja má hvort löggjafanum sé heimilt að setja lágmarksþröskuld a.m.k. í lögbundnum váttryggingum, t.d. með vísan til þeirra sjónarmiða að ökutækjatrýggingar séu hluti af almannatrýggingakerfinu, sbr. umfjöllun að framan. Uppgjörsreglur í slysatryggingu ökumanns og eiganda byggja ekki á skaðabótagrunni þó að uppgjör fari fram á grundvelli skaðabótalaga. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um slysatryggingar almannatrýgginga er varanlegur miski sem metinn er minni en 10 stig ekki bættur. Reglan felur ekki í sér skerðingu á aflahæfi þar sem verið er að bæta ófjárhagslegt tjón.

Benda má á að skv. lögum um Náttúruhamfaratrýggingu Íslands nr. 55/1992 er eigin áhætta í hverju tjóni. Í athugasemdum með 7. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 52/1975 taldi nefndin sem samdi frumvarpið eðlilegt að eigin áhætta væri nokkur til þess að koma í veg fyrir afskipti af óverulegum tjónum sem ætla mætti að tjónþoli gæti borið sjálfur.¹⁸¹ Náttúruhamfaratrýgging er lögbundin váttrygging sem váttryggir meðal annars fasteignir gegn tjóni af völdum náttúruhamfara. Bótaskyldan byggir ekki á reglum skaðabótaréttar. Einstaklingar nota hins vegar meginþorran af þeim fjármunum sem þeir hafa forræði yfir til þess að fjárfesta í fasteign. Verði eignin fyrir tjóni getur það komið verulega illa niður á eigandanum. Hann þarf að bera hluta tjónsins sjálfur.

Fyrir Hæstarétti hefur nokkrum sinnum reynt á hvort forsendur skaðabótalaganna standist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁸² Í öllum málunum nema einu var það niðurstaðan að ákvæði skaðabótalaga stæðust 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í Hrd. nr. 19/2023 var deilt um hvort tiltekna forsendur í margfeldisstuðli 6. gr. skaðabótalaganna stæðust 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í dómnum segir orðrétt:

„18. Með aflahæfi er átt við starfsgetu einstaklinga sem er undirstaða lífsafkomu þeirra. Fjárhagsleg þýðing aflahæfis birtist með ýmsu móti en fyrst og fremst í því að einstaklingar geta fénýtt starfsgetu sína með því að áskilja sér endurgjald fyrir hana. Á stjórnskipulega vernd aflahæfis hefur meðal annars reynt þegar metin er til fjár skerðing eða missir þess til frambúðar vegna slyss eða annarra ástæðna. Í dómaframkvæmd hefur verið lagt til grundvallar að í aflahæfi felist eignarréttindi sem njóti verndar ákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. fyrrgreindan dóm Hæstaréttar í máli nr. 311/1997. Í sama dómi er þó jafnframt áréttað að löggjafinn hafi heimildir til þess að setja staðlaðar reglur í lög um hvernig skert aflahæfi skuli bæta svo framarlega sem stefnt sé að því með slíkri reglusetningu að tryggja markmiðið um fullar bætur. Verði að ætla löggjafanum nokkurt svigrúm þar að lútandi. Þá hefur jafnframt verið tekið fram, sbr. dóm Hæstaréttar 15. mars 2001 í máli nr. 395/2000, að tæpast sé unnt að meta aflahæfi einstaklinga sem fasta og óumbreytanlega stærð sem styðji þá afstöðu að löggjafinn hafi umrætt svigrúm við almenna reglusetningu af þessum toga. Sem endranær verði slík tilhögun að styðjast við almennar efnislegar ástæður auk þess sem gæta þurfi jafnræðis.“

Það var niðurstaða dómsins að við setningu laga nr. 37/1999 hefði verið stuðst við málefnaleg sjónarmið sem höfðu það að markmiði að staðla bætur til tjónþola miðað við nánar tilgreindar forsendur. Í ákvæðinu fælist skýrt og ótvírætt heildarmat löggjafans sem í megindráttum væri í samræmi við almennan mælikvarða. Framhjá því yrði ekki litið að forsendur sem stuðullinn byggir á gætu breyst að einhverju marki í tímans rás. Af því leiddi að uppfæra þyrfti forsendur til þess að markmiðið um fullar bætur myndi nást sem best. Í málinu hafði þó ekki verið sýnt fram á að stuðullinn væri í slíku ósamræmi við meginregluna um fullar bætur að honum yrði vikið til hliðar með atbeina dómstóla.

Að lokum má benda á að launþegar eiga samkvæmt lögum og kjarasamningum rétt til

greiðslu veikindalauna. Eins og áður hefur komið fram geta þeir nýtt sér þann rétt vegna fjarveru frá vinnu vegna slyssins, hvort sem það er strax í kjölfar slyssins eða seinna meir. Þar með verða þeir ekki fyrir neinum tekjumissi vegna slyssins. Ekki fæst séð að tillit hafi verið tekið til þessa réttar þegar lagt er mat á varanlegar afleiðingar slysa.

Lokaorð

Eins og fram hefur komið er bótakerfið mjög stórt að umfangi og fáir hafa yfirsýn yfir virkni þess í heild. Kerfið hefur þanist út í stað þess að aldan hafi verið stigin til hagsbóta fyrir bæði innleggjendur og úttektaraðila kerfisins. Í almannatryggingarkerfinu hefur þó í nýlegri lagasetningu verið horft til einföldunar kerfisins meðal annars með það að leiðarljósi að nýta betur þá fjármuni sem lagðir eru inn í kerfið. Það er vel. Sömu áherslur hafa ekki komið fram í öðrum stoðum kerfisins. Sem dæmi má nefna óskilvirkni við öflun gagna í líkamstjónamálum sbr. umfjöllun í 4. kafla.

Flækjustig kerfisins er mjög mikið og þarft að einfalda það. Sem dæmi mætti setja löggjöf um vinnutjónatryggingu svo tjónþolar þurfi ekki að fara á marga staði að sækja sinn rétt. Þá væri einfaldara að einn aðili myndi sjá um greiðslu örorkulífeyris sérstaklega með hliðsjón af nýlegum breytingum sem gerðar hafa verið á almannatryggingakerfinu. Víxlverkanir væru þá ekki til umræðu, a.m.k. í mjög litlum mæli. Einnig þyrfti að gera breytingar á reglum um sjúkrasjóði með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið í öðrum stoðum.

Endurskoða þarf forsendur örorkumats í hverri stoð fyrir sig. Forsendurnar þurfa að vera samræmdar þvert á stoðir eins og kostur er og gagnsæi þarf að ríkja um það á hverju örorkumat er byggt og hvernig það skuli úr garði gert. Tryggja þarf að óháðir aðilar framkvæmi örorkumat. Fámennur hópur sjálfsætt starfandi matsmanna sem kunna að hafa fjárhagslegra hagsmuna að gæta – og aðilarnir velja sjálfir – ættu ekki að sjá um mat á líkamstjónum. Setja þarf á stofn sérstaka óháða matsstofnun sem annast allt mat í kerfinu. Tryggja þarf réttaröryggi, skilvirkni, gæði og persónuvernd við framkvæmd örorkumats.

Endurskoða þarf reglur skaðabótalaga varðandi bótauppgjör, ekki síst í „minni málum“. Stærstur hluti bótagreiðslan er vegna minniháttar slysa. Það er auðvitað jákvætt að aðal þunginn í kerfinu liggi frekar þar en í alvarlegri slysum. Hins vegar eru teikn á lofti um að þróunin sé á rangri leið. Kostnaðurinn við ökutækjatryggingar á Íslandi er hár og eðlilegt að gripið sé til ráðstafana til að lækka þann kostnað. Leggja þarf ríkari áherslu á endurhæfingu í þeim málum sem gerð eru upp á grundvelli skaðabótalaga. Skoða þarf fyrir alvöru hvort ekki eru skilyrði til þess að bæta regluverk í tengslum við örorkumat, svo sem setja skilyrði um lágmarks miska- og örorkustig. Það á sérstaklega við í ökutækjatryggingum.

Bæta þarf aðgengi neytenda að upplýsingum um uppgjör og bótagreiðslur í bótakerfinu. Upplýsingar eru óaðgengilegar í dag. Bætt aðgengi eykur yfirsýn og leiðir jafnframt til opinnar umræðu um stöðu kerfisins.

Bótakerfið er mannana verk og hægt að gera breytingar á því í samræmi við markmið og tilgang. Rétt er að hafa í huga að kerfi hafa tilhneigingu til að viðhalda sjálfu sér en forsendur þess eru ekki meitlaðar í stein. Allar ákvarðanir um breytingar eiga að taka mið af þörfum neytenda, bæði sem innleggjanda og úttektaraðila, en ekki kerfisins sjálfs.

Heimildaskrá

¹ Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur – kennslubók fyrir byrjendur*, 2. útg. (1999), bls. 23: Í skaðabótarétti er líkamstjón skilgreint á þann veg að átt er við meiðsl á líkama eða heilsutjón, hvort sem sá sem fyrir því verður lætur lífið eða ekki. Líkamstjón er því í „fyrsta lagi beint tjón, þ.e. áverkar eða spjöll á líkama manns, t.d. sár, beinbrot eða dauði, og í öðru lagi óbeint tjón, er rakið verður til áverka eða spjalla á líkama, t.d. missir tekna.“ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur*, (2005), bls. 56: Andlegt áfall og geðrænar afleiðingar falla jafnframt undir skilgreininguna. Gera má ráð fyrir að sambærilegar skilgreiningar séu lagðar til grundvallar á öðrum réttarsviðum.

² Viðar Már Matthíasson, „Álitsgerð fyrir Landssamtök lífeyrissjóða um hugsanlega skerðingu lífeyrissjóða á örorkulífeyri vegna greiðslu skaðabóta fyrir örorku af völdum slysa“, 6. maí 2003. Aðgengilegt á https://www.lifeyrismal.is/static/files/old/Alitsgerd_VMM.pdf (síðast sótt 18. apríl 2025), bls. 5-10 og Guðmundur Sigurðsson, „Mat á varanlegum afleiðingum líkams-tjóna“. Tímarit Lögréttu 2006 (2), bls. 102.

³ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, 2. útg. (2019), bls. 570-571.

⁴ Frumvarp til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, 118. löggj.þing, 1994, þskj. 389, 297. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/118/s/0389.html>. (síðast sótt 22. júní 2025).

⁵ Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir, *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*, (2007), bls. 30.

⁶ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, 2. útg. (2019), bls. 566.

⁷ Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir, „Slysatryggingar almanna-trygginga: Opinber réttur, einkaréttarleg sjónarmið, Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006 (2006), bls. 214 og 215.

⁸ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981 (2), bls. 71.

⁹ Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur – kennslu-bók fyrir byrjendur*, 2. útg. (1999), bls. 19: Sakareglan: „Maður ber skaðabótaábyrgð á tjóni, sem hann veldur með saknæmum (þ.e. af ásetningu eða gáleysi) og ólögnum hætti, enda sé tjónið sennileg afleiðing af hegðun hans og raskar hagsmunum, sem vendaðir eru með skaðabótareglum. Það er og skilyrði, að sérstakar huglægar afsökunarástæður eigi ekki við um tjónvalda, svo sem æska eða skortur á andlegri heilbrigði.“

¹⁰ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981 (2), bls. 98

¹¹ Arnljótur Björnsson, „Almenn skaðabótalög á Norðurlöndum“, Tímarit lögfræðinga 1977 (4), bls. 192

¹² Breytingar hafa verið gerðar á lögunum síðan þá, m.a. hafa verið sett ákvæði um bótaréttir.

¹³ Arnljótur Björnsson, „Almenn skaðabótalög á Norðurlöndum“, Tímarit lögfræðinga 1977 (4), bls. 194: „Culpareglan [sakareglan] er hvorki betri né verri, þótt hún sé lögfest. Þó verður að minna á, að hér er um vísireglur að ræða. Vísiregla er aðeins leiðbeiningarregla, er skirskotar til mælikvarða, sem ekki er fölginn í reglunni sjálfri, en gert er ráð fyrir að dómari þekki þennan mælikvarða og geti haft stoð af honum. Vísireglan er ekki sjálfsali, sem lætur dómaranum í té fullmótaða og tilbúna úrlausn sakarefnis.“

¹⁴ Frumvarp til slysatrygginga nr. 44/1925, 37. löggj. þing, 1925, þskj. 100, 74. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/pdf/37/s/0100.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁵ Frumvarp til alþýðutrygginga nr. 26/1936, 49. löggj.þing, 1935, þskj. 405, 131. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/49/s/pdf/0405.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁶ Lög um váttryggingarsamninga voru í sett í Svipjóð 1927, Danmörku og Noregi 1930 og Finnlandi 1933.

¹⁷ Frumvarp til laga um váttrygginga-samninga nr. 20/1954, 73. löggj.þing, 1953-1954, þskj. 13, 13. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/73/s/pdf/0013.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁸ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981 (2), bls. 73.

¹⁹ 39. gr. laganna.

²⁰ Frumvarp til alþýðutrygginga nr. 26/1936, 49. löggj.þing, 1935, þskj. 405, 131. mál., um 39. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/49/s/pdf/0405.pdf>. (síðast sótt 22. júní 2025).

²¹ Frumvarp til laga um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og um rétt til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla nr. 16/1958, 77. löggj.þing, 1957-1958, þskj. 193, 97. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/77/s/pdf/0193.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

²² Frumvarp til laga um starfskjör launþega o.fl. nr. 9/1974, 94. löggj.þing, 1973-1974, þskj. 76, 70. mál, um 2. og 3. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/94/s/pdf/0076.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

- ²³ Frumvarp til laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980, 102 löggj.þing, 1979–1980, þskj. 420, 182. mál. Aðgengilegt: <https://www.althingi.is/altext/pdf/102/s/0420.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ²⁴ Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, 122. löggj.þing, 1997–1998, þskj. 294, 249. mál, um 2. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/122/s/0294.html> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ²⁵ Frumvarp til framfærslulaga nr. 135/1935, 49. löggj.þing, 1935, þskj. 407, 133 mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/49/s/pdf/0407.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ²⁶ Frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, 113 löggj.þing, 1990–1991, þskj. 574, 326. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/113/s/0574.html> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ²⁷ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981(2), bls. 74.
- ²⁸ Sjá skilgreiningu: Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur I*, 2015, bls. 51. „Hlutlæg ábyrgð er yfirleitt skilgreind svo að hún sé bótaábyrgð sem stofnast án tillits til þess hvort tjón verður rakið til sakar.“
- ²⁹ Finna má samantekt um bótarétt tjónþola vegna vinnuslysa í Guðmundur Sigurðsson og Anna Lilja Ragnarsdóttir, „Skattaleg meðferð bótagreiðslna“ Tímarit lögréttu 2018(1), bls. 26–27. Samantektin tekur mið af réttarástandi í upphafi árs 2018.
- ³⁰ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981(2), bls. 93.
- ³¹ Arnljótur Björnsson, „Skaðabótaréttur á undanhaldi“, Tímarit lögfræðinga 1981(2), bls. 93.
- ³² Sjá til dæmis gr. 13.3 í skilmálum fyrir Slysatriðgingu launþega hjá TM hf. Aðgengilegt á <https://papi.tm.is/skilmalar/380> (skoðað 22. júní 2025).
- ³³ Sjá 5. mgr. 11. gr. laga nr. 45/2015.
- ³⁴ Sjá 60. gr. laga nr. 100/2007.
- ³⁵ Sjá 1. mgr. 16. gr. laga nr. 45/2015.
- ³⁶ Sjá 54. gr. laga nr. 112/2008.
- ³⁷ Sjá 4. mgr. 1. gr. laga nr. 99/2007.
- ³⁸ Sjá lög nr. 129/1997.
- ³⁹ Sjá gr. 10.4.1 í kjarasamningi Starfsgreinasambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins frá 1. febrúar 2024 til 31. janúar 2028. Aðgengilegt á <https://www.asa.is/images/stories/KjaramalPdf/2024-2028-Heildarkjarasamningur-SGS-SA.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ⁴⁰ Sjá 1. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1980.

- ⁴¹ Sjá gr. 10.1.1 í kjarasamningi Starfsgreinasambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins frá 1. febrúar 2024 til 31. janúar 2028. Aðgengilegt á <https://www.asa.is/images/stories/KjaramalPdf/2024-2028-Heildarkjarasamningur-SGS-SA.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ⁴² Frumvarp til laga um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og um rétt til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla nr. 16/1958, 77. löggj.þing, 1957–1958, þskj. 193, 97. mál. Athugasemdir um 5. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/77/s/pdf/0193.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ⁴³ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 34: „Vátryggingarsamningur hefur verið skilgreindur svo, að það sé samningur milli vátryggingartaka og félagsins um yfirfærslu á fjárhagslegri áhættu, á því að óviss atburður verði, gegn iðgjaldi í peningum, sem reiknað er út frá lögmálum tölfræðinnar á því, hvernig áhættan dreifist á margra vátryggingartaka í sama flokki.“
- ⁴⁴ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 34–35.
- ⁴⁵ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 35.
- ⁴⁶ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur III*, 2015, bls. 78.
- ⁴⁷ Helga María Pálsdóttir, „Um 1. mgr. 76. gr. Stjórnarskrár Íslands“ Meistararitgerð 2009, bls. 21.
- ⁴⁸ Sjá 4. og 5. gr. laga um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms og slysaforfalla, nr. 19/1979.
- ⁴⁹ Viðmiðunarreglugerðin geymir annars vegar ákvæði sem skuldbindandi eru skv. lögum ASÍ og hins vegar almenna viðmiðun um hentuga og lýsandi reglugerð fyrir sjúkrasjóði. Þau ákvæði reglugerðarinnar sem byggjast á lögum ASÍ eru skuldbindandi en þar er fyrst og fremst um að ræða 49. gr. laga ASÍ, sbr. 12. gr. reglugerðarinnar. Aðgengilegt á <https://asi.is/vidmidunarreglugerd-fyrir-sjukrasjodi-adildarfelaga-asi/> (síðast sótt 22. júní 2025).
- ⁵⁰ Í 15. gr. viðmiðunarreglugerð fyrir sjúkrasjóði aðildarfélaga ASÍ er vísað til 124. gr. laga um vátryggingasamninga nr. 30/2004. Um þá tilvísun segir í reglugerðinni að þó sjúkrasjóðir starfi ekki samkvæmt lögum um vátryggingarsamninga sé eðlilegt að sami frestur sé nýttur.
- ⁵¹ Sjá 7. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997.
- ⁵² Samþykktir Almenna lífeyrissjóðsins samþykktar á ársfundi 4. apríl 2024. Aðgengilegt á <https://www.almenni.is/wp-content/uploads/Sam%C3%BEykkir-%C3%AD-gildi.pdf> (síðast skoðað 22. júní 2025).
- ⁵³ Sjá 1. mgr. 6. gr. laga nr. 45/2015.

⁵⁴ Sjá tilkynning um slys, aðgengilegt á, <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/20pWFHp0AompJFNhqiPsvY/d571659ce44ed79d661f9f1273e8abb5/Tilkynning-um-slys-onnur-en-sjoslys.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁵⁵ Sjá 2. gr. reglugerðar nr. 1515/2022.

⁵⁶ Sjá 2. mgr. 35. gr. laga nr. 112/2008 og 13. gr. laga nr. 99/2008.

⁵⁷ Sjá 1. mgr. 51. gr. laga nr. 30/2004.

⁵⁸ Sjá 1. mgr. 124. gr. laga nr. 30/2004.

⁵⁹ Sjá 3. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991.

⁶⁰ Það sama gildir um gagnaöflun á grundvelli laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð, sbr. 13. gr.

⁶¹ Í 51. gr. er mælt fyrir um að umræddum aðilum sé skylt að láta TR upplýsingar með stafrænum hætti.

⁶² Sjá 2. mgr. 25. gr. laga nr. 45/2015.

⁶³ Sjá t.d. umsókn: <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/20pWFHp0AompJFNhqiPsvY/d571659ce44ed79d661f9f1273e8abb5/Tilkynning-um-slys-onnur-en-sjoslys.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁶⁴ Það er gert í umsóknareyðublaði, sjá <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/20pWFHp0AompJFNhqiPsvY/d571659ce44ed79d661f9f1273e8abb5/Tilkynning-um-slys-onnur-en-sjoslys.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁶⁵ <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/20pWFHp0AompJFNhqiPsvY/d571659ce44ed79d661f9f1273e8abb5/Tilkynning-um-slys-onnur-en-sjoslys.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁶⁶ <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/7uF2s4jYt5EeyXvkGxX2j3/f1380d4e2a5750ea12988d8e481d0369/Umsokn-um-ororkubaetur-vegna-slyss.pdf> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁶⁷ Sjá 6. mgr. 34. gr. laga nr. 112/2008.

⁶⁸ Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrissréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, 122. löggj.þing, 1997–1998, þskj. 294, 249. mál, um 15. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/122/s/0294.html> (síðast sótt 27. júní 2025).

⁶⁹ Samþykktir Stapa lífeyrissjóðs, aðgengilegar á <https://www.stapi.is/is/um-sjodinn/samthyktir/vii-kafli> (27. júní 2025).

⁷⁰ Sjá Samning milli SA og Afís Starfsgreinafélags sem gildir frá 1. febrúar 2024 til 1. febrúar 2028. Aðgengilegur á [https://www.asa.is/images/](https://www.asa.is/images/stories/KjaramalPdf/2024-Kjarasamningur-SA-ASA.pdf)

[stories/KjaramalPdf/2024-Kjarasamningur-SA-ASA.pdf](https://www.asa.is/images/stories/KjaramalPdf/2024-Kjarasamningur-SA-ASA.pdf) (síðast sóttur 22. júní 2025)

⁷¹ Sjá gr. 9.8 í reglugerð sjúkrasjóðs Afís starfsgreinafélags. Aðgengilegt á <https://www.asa.is/sjukrasjodur/reglugerd-sjukrasjodsins> (síðast sótt 13. desember 2025).

⁷² Sjá 15. gr. í reglugerð sjúkrasjóðs Afís starfsgreinafélags.

⁷³ Frumvarp til laga nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga, 130. löggj.þing, 2003–2004, þskj. 215, mál nr. 204. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/130/s/0215.html> (síðast sótt 22. júní 2025).

⁷⁴ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 473.

⁷⁵ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 472.

⁷⁶ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 473.

⁷⁷ Sjá eyðublað hjá VÍS um upplýst samþykki með gagnaöflunarheimild: <https://vis.is/eydublod/?docid=d6bb033f0116> (síðast sótt 22. júní 2025)

⁷⁸ Guðmundur Sigurðsson, „Mat á afleiðingum líkamstjóna – Tillögur til breytinga“, *Timarit Lögréttu* 2023 (1), bls. 23.

⁷⁹ Sjá umfjöllun seinna í kaflanum um 4. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

⁸⁰ Frumvarp til laga nr. 108/2021 um breytingu á lögum um slysaftryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 151. löggj.þing 2020–2021, þskj. 671, 424. mál, um 11. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/151/s/0671.html> (síðast sótt 27. júní 2025)

⁸¹ Ítarlega umfjöllun um samþætt sérfræðimat er að finna í frumvarpi til laga nr. 104/2024 um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyris-kerfis almannatrygginga, 154. löggj.þing, 2023–2024, þskj. 1290, 864. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/154/s/1290.html> (síðast sótt 27. júní 2025).

⁸² Sjá 1. mgr. 16. gr. laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur II*, 2015, bls. 551

⁸³ Frumvarp til laga nr. 108/2021 um breytingu á lögum um slysaftryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 151. löggj.þing 2020–2021, þskj. 671, 424. mál, um 11. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/151/s/0671.html> (síðast sótt 27. júní 2025).

⁸⁴ Lífeyrissjóðir, stofnun þeirra og uppbygging, aðgengilegt á https://asi.is/wp-content/uploads/2024/09/2_-Fyrirmyndarreglug._1970.pdf (síðast sótt 27. júní 2025).

⁸⁵ RakeL Lind Hauksdóttir, „Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum, Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris“, Meistararitgerð, 2020, bls. 8.

⁸⁶ Læknisfræðileg örorku er skerðing á líkamlegri og eftir atvikum andlegri færni. Allir eru metnir út frá sömu forsendum og ekki er tekið tillit til menntunar, starfs eða áhugamála við mat. Matið tekur ekki mið af því hversu miklar fjárhagslegar afleiðingar líkamstjón hefur haft í för með sér. Sjá umfjöllun í Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur IV*, 2023, bls. 542-546.

⁸⁷ Guðmundur Sigurðsson, „Mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna“. Tímarit Lögréttu 2006 (2), bls. 112 til 115, *Bótaréttur II*, bls. 550 til 554.

⁸⁸ RakeL Lind Hauksdóttir, „Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum, Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris“, Meistararitgerð, 2020, bls. 7-9.

⁸⁹ Samþykktir Stapa lífeyrissjóðs, aðgengilegar á <https://www.stapi.is/is/um-sjodinn/samthyktir/vii-kafli> (27. júní 2025).

⁹⁰ RakeL Lind Hauksdóttir, „Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum, Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris“, Meistararitgerð, 2020, bls. 12.

⁹¹ Sjá t.d. gr. 19.11 í Samþykktum Stapa lífeyrissjóðs. Aðgengilegar á <https://www.stapi.is/is/um-sjodinn/samthyktir/vii-kafli> (síðast sótt 27. júní 2025)

⁹² Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992-1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við kafla 4.3. Aðgengilegt á www.althingi.is/altext/116/s/0596.html (síðast sótt 27. júní 2025)

⁹³ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992-1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við 4. gr. Aðgengilegt á www.althingi.is/altext/116/s/0596.html (síðast sótt 27. júní 2025)

⁹⁴ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992-1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við 5. gr. Aðgengilegt á www.althingi.is/altext/116/s/0596.html (síðast sótt 27. júní 2025).

⁹⁵ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992-1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við 5. gr. Aðgengilegt á www.althingi.is/altext/116/s/0596.html (síðast sótt 27. júní 2025).

⁹⁶ Samtök fjármálafyrirtækja, „Framkvæmd örorkumats samkvæmt skaðabótalögum, 2013, bls. 8.

⁹⁷ Grein 10.2.8. í skilmálum slysatryggingar launþega nr. SP20, aðgengilegir á https://vis360.my.salesforce.com/sfc/p/#09000002XnRb/a/Q0000001I2fV/38sPtBWSAwB2IjH_

[AcLTdUd6jsrkc_o6t5DU.gv5M](https://www.althingi.is/acLTDUd6jsrkc_o6t5DU.gv5M) (síðast sótt 27. júní 2025)

⁹⁸ Umfjöllun um mat á varanlegum afleiðingum bóta sem greiðast úr slysatryggingum er m.a. að finna í: Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur IV*, 2023, bls. 541-546.

⁹⁹ Frumvarp til laga nr. 108/2021 um breytingu á lögum um slysatryggingar almennatrygginga nr. 45/2015, 151 löggj. þing, 2020-2021, þskj. 671, 424. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/151/s/0671.html> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁰⁰ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992-1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við 1. gr. Aðgengilegt á [https://www.althingi.is/altext/116/s/0596.html](http://www.althingi.is/altext/116/s/0596.html) (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁰¹ Heimasiða Arbejdsmarkedets erhvervssikring, www.aes.dk: <https://www.aes.dk/er-du-kommet-til-skade/information-til-tilskadekomne> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹⁰² Sjá frétt á vef sýslumanna: <https://island.is/s/syslumenn/frett/rafraen-malsmedferd-danarbusmala> (síðast sótt 23. júní 2025).

¹⁰³ Í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 47/2024 um sjúklingatryggingu er mjög viðtæk gagnaöflunarheimild fyrir Sjúkratryggingar Íslands.

¹⁰⁴ Sjá umfjöllun í kafla 4.3.

¹⁰⁵ Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi þann 19. nóvember 2025. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/157/s/0373.html> (síðast sótt 13. desember 2025)

Sjá einnig Frumvarp til laga um breytingu á lögum um sjúkraskrár, nr. 55/2009, 156. löggj. þing, 2025, þskj. 290, 258. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/156/s/0290.html> (síðast sótt 23. júní 2025). Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu og var frumvarpið lagt fram að nýju lítillega breytt: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um sjúkaskrár, nr. 55/2009, 157. löggj. þing, 2025-2026, þskj. 69, 69. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/157/s/0069.html> (síðast sótt 23. október 2025).

¹⁰⁶ Mál nr. S-44/2025 frá 21. febrúar 2025, aðgengilegt á <https://island.is/samradsgatt/mal/3929> (síðast sótt 23. júní 2025).

¹⁰⁷ Umsögn Landspítala frá 10. mars 2025. Aðgengilegt á <https://samradapi.island.is/api/Documents/81449b43-2a03-f011-9bca-005056bcce7e> (síðast sótt 23. júní 2025).

¹⁰⁸ Reglugerð um vottorð, álitsgerðir, faglegar yfirlýsingar og skýrslur heilbrigðisstarfsmanna. Aðgengilegt á <https://island.is/reglugerdir/nr/0082-2025> (síðast sótt 23. júní 2025).

¹⁰⁹ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um sjúkraskrár, nr. 55/2009, 156. löggj.þing, 2025, þskj. 290, 258. mál, 3. kafli greinargerðar. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/156/s/0290.html> (síðast sótt 23. júní 2025).

¹¹⁰ Upplýsingar frá Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu.

¹¹¹ Ríkisendurskoðun, „Eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum, 2013. Aðgengilegt á <https://www.ríkisendurskodun.is/reskjol/files/Skyrslur/2013-Eftirlitsheimildir-TR.pdf> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹¹² Sjá <https://www.kanta.fi/en/> (síðast sótt 22. október 2025).

¹¹³ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj.þing, 1992–1993, þskj. 596, 326. mál, athugasemdir við 10. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/0596.html> (síðast sótt 22. júní 2025).

¹¹⁴ Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Finns Ingólfssonar um breytingu á reglum lífeyrissjóða um lífeyris skuld-bindingar, 116. löggj.þing, 1992–1993, þskj. 1164, 493. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/1164.html> (síðast sótt 27. júní 2025) og Fyrirmyndarreglugerðar fyrir lífeyris-sjóði frá árinu 1970. Aðgengilegt <https://asi.is/wp-content/uploads/2024/09/2--Fyrirmyndarreglug-1970.pdf> (síðast sótt 27. júní 2025).

¹¹⁵ Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Finns Ingólfssonar um breytingu á reglum lífeyrissjóða um lífeyris skuld-bindingar, 116. löggj.þing, 1992–1993, þskj. 1164, 493. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/1164.html> (síðast sótt 27. júní 2025) Breytingar tóku gildi 1. júlí 1993.

¹¹⁶ Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Finns Ingólfssonar um breytingu á reglum lífeyrissjóða um lífeyris skuldbindingar, 116. löggj.þing, 1992–1993, þskj. 1164, 493. mál. 3. tl. athugasemda. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/1164.html> (síðast sótt 27. júní 2025)

¹¹⁷ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj.þing, 1992–1993, þskj. 596, 326. mál, um 10. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/0596.html> (síðast sótt 27. júní 2025). Frumvarp til skaðabótalaga, 115. löggj.þing, 1991–1992, þskj. 426, 250. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/115/s/0426.html> (síðast sótt 27. júní 2025).

¹¹⁸ Í kjölfar skipunar í nefndina sprutt upp deilur sem háðar voru á opinberum vettvangi. Visast til greinarinnar: Vilhjálmur H. Vilhjálmsson, “Skaðabótalög”. Tímarit lögfræðinga 1998 (3) bls. 189–190.

¹¹⁹ Frumvarp til laga nr. 37/1999 um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 123. löggj.þing, 1998–1999, þskj. 199, 183. mál, um 9. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/123/s/0199.html>, (síðast sótt 27. júní 2025).

¹²⁰ Samtök fjármálafyrirtækja, „Framkvæmd örorkumats samkvæmt skaðabótalögum, 2013, bls. 8.

¹²¹ Samtök fjármálafyrirtækja, „Framkvæmd örorkumats samkvæmt skaðabótalögum, 2013.

¹²² Samtök fjármálafyrirtækja, „Framkvæmd örorkumats samkvæmt skaðabótalögum, 2013.

¹²³ Vilhjálmur H. Vilhjálmsson, „Hugleiðingar um örorkumat samkvæmt skaðabótalögum” í Helgi Birgisson o.fl. (ritstj.), Afmælisrit Viðar Mår Matthíasson, 2014, bls. 643.

¹²⁴ Eiríkur Jónsson, „Er breytinga þörf á skaðabótalögum”, Berglind Bára Sigurjónsdóttir o.fl. (ritstj.) Afmælisrit Tryggva Gunnarsson, 2015, bls. 139–140.

¹²⁵ Ingvi Snær Einarsson, „Rökstólar: Er breytinga þörf á skaðabótalögum” Lögmannablaðið 2016 (2), bls. 24–25. Aðgengilegt á <https://lmfi.is/media/9201/logmannabl-2-tbl-juni-2016112323455.pdf> (síðast sótt 28. júní 2025).

¹²⁶ Frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 148 löggj.þing, 2017–2018, þskj. 626, 441. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/148/s/0626.html> (síðast sótt 28. júní 2025).

¹²⁷ Eiríkur Jónsson, „Hvaða breytinga er þörf á skaðabótalögum”, Tímarit lögfræðinga 2021 (2), bls. 192–196.

¹²⁸ Breyting á skaðabótalögum, mál nr. S-91/2022, birt 25.5.2022. Aðgengilegt á <https://island.is/samradsgatt/mal/3204> (síðast sótt 28. júní 2025)

¹²⁹ Guðmundur Sigurðsson, Mat á afleiðingum líkamstjóna tillögur til breytinga” Tímarit Lögréttu 2023 (1), bls. 8–9.

¹³⁰ Duga breytingar á skaðabótalögum til að lækka iðgjöld ökutækjategygginga, FÍB blaðið 2024 (1), bls. 8–10 og Kallað eftir breyttu vinnulagi við örorkumat, FÍB blaðið 2024 (1), bls. 12–14 Aðgengilegt á https://issuu.com/fib.is/docs/fib_blad_1tbl2024_web (síðast sótt 28. júní 2025).

¹³¹ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, „Vegvisir að breyttu byggingareftirlit”, 2025. Aðgengilegt á https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/aCHwTydWJ7kR7zg_Vegv%C3%ADsira%C3%B0breyttueftirliti%C3%A1%C3%8Dslandi.pdf (síðast sótt 28. júní 2025)

¹³² Nefndarálit um frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014, 143. löggj.þing, 2013–2014, þskj. 315, 3. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/143/s/0315.html> (síðast sótt 28. júní 2025).

¹³³ Sjá umfjöllun um skilgreiningu á almannatryggingakerfinu í 2. kafla samantektarinnar.

¹³⁴ Upplýsingar fengnar úr samantekt Seðlabanka Íslands á ársreikningum lífeyrissjóða árin 2018 til 2024. Aðgengilegt á <https://sedlabanki.is/gagnatorg/lifeyrissjodir/arsreikningar-lifeyrissjoda/> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹³⁵ Aðgengilegt á <https://www.aes.dk/takster-behandlingen-af-arbejdsskadesager-og-private-erstatningssager-i-2024> (síðast sótt 24. október 2025). Útreikningur tekur mið af gengi DDK 1.1.2024.

¹³⁶ Eiríkur Jónsson, *Er breytinga þörf á skaðabótalögum*, Berglind Bára Sigurjónsdóttir o.fl (ritstj.) Afmælisrit Tryggva Gunnarsson, Reykjavík 2015, bls. 141.

¹³⁷ Arnljótur Björnsson, *Almenn skaðabótalög á Norðurlöndum II. Bætur vegna líkamstjóns*, Tímarit lögfræðinga 1980 (4) bls. 215 og 216

¹³⁸ Frumvarp til laga nr. 37/1999 um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 123. löggj.þing, 1998–1999, þskj. 199, 183. mál. Fylgiskjal I, IV. kaflí. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/123/s/0199.html> (síðast sótt 28. júní 2025).

¹³⁹ Umræða um frumvarp til skaðabótalaga, 131. löggj.þing, 2004–2005, 681. mál, 106. fundur 7. apríl 2005. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/131/04/r07142205.sgml> (síðast sótt 29. júní 2025).

¹⁴⁰ Frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 136. löggj.þing, 2008–2009, þskj. 747, 438. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/136/s/0747.html> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁴¹ Eiríkur Jónsson, *Er breytinga þörf á skaðabótalögum*, Berglind Bára Sigurjónsdóttir o.fl (ritstj.) Afmælisrit Tryggva Gunnarsson, Reykjavík 2015, bls. 141–142.

¹⁴² Frumvarp til laga um breytingu á lögum um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 151. löggj.þing, 2020–2021, þskj. 671, 424. mál. Athugasemdir við 11. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/151/s/0671.html> (síðast sótt 29. júní 2025)

¹⁴³ Frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 136. löggj.þing, 2008–2009, þskj. 747, 438. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/136/s/0747.html> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁴⁴ Guðmundur Sigurðsson, „Mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna“, Tímarit Lögréttu 2006 (2), bls. 101–119.

¹⁴⁵ Ákvæðið eins og það var lögfest með lögum nr. 45/2015 var efnislega samhljóða 34. gr. laga nr. 100/2007. Frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 144. löggj.þing, 2014–2015, þskj. 578, 402. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/144/s/0578.html> (síðast sótt 24. júní 2025). 34. gr. laga nr. 100/2007 féll brott þegar lög nr. 45/2015 tóku gildi, sbr. lög nr. 88/2015

¹⁴⁶ Páll Sigurðsson, „Um örorkumat“ Tímariti lögfræðinga 1972 (2), bls. 41–50, úrskurð ÚRAL nr. 207/2002, Guðmundur Sigurðsson, „Mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna“. Tímarit Lögréttu 2006 (2), bls. 107–112 og Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir, *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*, (2007), bls. 232–235.

¹⁴⁷ Páll Sigurðsson, „Um örorkumat“ Tímariti lögfræðinga 1972 (2), sjá úrskurð ÚRAL nr. 207/2002, Guðmundur Sigurðsson, „Mat á varanlegum afleiðingum líkamstjóna“. Tímarit Lögréttu 2006 (2), bls. 107–112 og Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir, *Almannatryggingar og félagsleg aðstoð*, (2007), bls. 232–235.

¹⁴⁸ Frumvarp til laga um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 144. löggj.þing, 2014–2015, þskj. 578, 402. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/144/s/0578.html> (síðast sótt 24. júní 2025).

¹⁴⁹ Frumvarp til breytinga á lögum um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015, 151. löggj.þing, 2020–2021, þskj. 671, 424. mál., kaflí 3.6. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/151/s/0671.html> (síðast sótt 24. júní 2025).

¹⁵⁰ Skýrsla nefndar um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar frá 5. mars 2007. Aðgengilegt á <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/alitogtillogur.pdf> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁵¹ Sjá lög nr. 104/2024 og umfjöllun í kafla 4.3.

¹⁵² Frumvarp til laga nr. 104/2024 um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, 154. löggj.þing, 2023–2024, þskj. 1290, 864. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/154/s/1290.html> (síðast sótt 29. júní 2025)

¹⁵³ Sjá lög nr. 128/2013.

¹⁵⁴ Frumvarp til breytinga á lögum nr. 129/1997, 143. löggj.þing, 2013–2014, þskj. 217, 177. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/143/s/0217.html> (síðast sótt 6. júlí 2025).

Í lögnum var jafnframt mælt fyrir um að öllum atvinnurekendum og þeim sem stunda sjálfstæða starfsemi væri skylt að greiða iðgjald vegna sjálfra sín og launamanna í starfsendurhæfingarsjóð.

¹⁵⁵ Sjá 1. gr. laga nr. 62/1999.

¹⁵⁶ Frumvarp til laga nr. 104/2024 um breyting á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, 154. löggj. þing, 2023–2024, þskj. 1290, 864. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/154/s/1290.html> (síðast sótt 4. júlí 2025)

¹⁵⁷ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur I*, 2015, bls. 476.

¹⁵⁸ Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson, *Bótaréttur I*, 2015, bls. 528–529.

¹⁵⁹ Frumvarp til laga nr. 104/2024 um breyting á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, 154. löggj. þing, 2023–2024, þskj. 1290, 864. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/154/s/1290.html> (síðast sótt 29. júní 2025)

¹⁶⁰ Frumvarp til laga nr. 47/2024 um sjúklingatrygging, 154. löggj. þing, 2023–2024, þskj. 1075, 718. mál. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/154/s/1075.html> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁶¹ Rakel Lind Hauksdóttir, Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum, Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris, Meistararitgerð, 2020.

¹⁶² Sjá lög nr. 129/1997, sbr. 7. mgr. 15. gr. og 8. tl. 2. mgr. 27. gr.

¹⁶³ Sbr. áskilnaði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar líkt og staðfest var í Hrd í máli nr. 12/2024.

¹⁶⁴ Helga María Pálsdóttir, Um 1. mgr. 76. gr. *Stjórnarskrár Íslands*, Meistararitgerð 2009, bls. 21.

¹⁶⁵ Samþykktir Stapa lífeyrissjóðs, gr. 19.4, aðgengilegt á <https://www.stapi.is/is/um-sjodinn/samthykkir> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁶⁶ Sjá 1. gr. laga nr. 53/2009 og frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 136. löggj. þing, 2008–2009, þskj. 747, 438. mál, aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/136/s/0747.html> (síðast sótt 6. júlí 2025)

¹⁶⁷ Guðmundur Sigurðsson, Sigrún Ísleifsdóttir, Bergþóra Ingólfssdóttir, „Sjúkrasjóðir stéttarfélaga“ Tímarit Lögréttu 2018 (1), bls. 163.

¹⁶⁸ „Sjá upplýsinga á <https://www.aes.dk/> (síðast sótt 23.10.2025)

¹⁶⁹ Guðmundur Sigurðsson, „Vinnuslys, slysatrygging sjómanna“, Tímarit Lögréttu 2004, bls. 13–15.

¹⁷⁰ Sjá lög nr. 8/2014, 108/2021 og 47/2024

¹⁷¹ Lög nr. 42/1996, 37/1999, 111/2000, 53/2009, 124/2009, 88/2015, 59/2022.

¹⁷² Síðan þá hafa breytingar á lögnum fyrst og fremst verið gerðar á frádráttarákvæði í 4. mgr. 5. gr. laganna og ákvörðun bótafjárhæðar til eftirlifandi maka í 13. gr. laganna.

¹⁷³ Eiríkur Jónsson, „Er breytinga þörf á skaðabótalögum“, Berglind Bára Sigurjónsdóttir o.fl (ritstj.) Afmælisrit Tryggva Gunnarsson, Reykjavík 2015, bls. 125–145, Guðmundur Sigurðsson, „Líkamstjón – varanleg fjárhagsleg örorka metin 15% eða minni“, Tímarit lögfræðinga 2020 (3), bls. 409–445, Eiríkur Jónsson, „Hvaða breytinga er þörf á skaðabótalögum“, Tímarit lögfræðinga 2021 (2), bls. 175–200, Guðmundur Sigurðsson, „Mat á afleiðingum líkamstjóna – Tillögur til breytinga“, Tímarit Lögréttu 2023 (1), bls. 1–26,

¹⁷⁴ Guðmundur Sigurðsson, „Líkamstjón – varanleg fjárhagsleg örorka metin 15% eða minni“, Tímarit lögfræðinga 2020 (3), bls. 409–445

¹⁷⁵ Frumvarp til laga um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, 148. löggj. þing, þskj. 626, 441. mál. Fylgiskjal. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjal/s0626-f-1.pdf> (síðast sótt 5. júlí 2025).

¹⁷⁶ Frumvarp til skaðabótalaga nr. 50/1993, 116. löggj. þing, 1992–1993, þskj. 596, 326. mál, kafli 5. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/116/s/0596.html> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁷⁷ Arbejdsskadestatistik 2024, útg. 2025. Aðgengilegt á heimasíðu Arbejdsmarkedets erhvervssikring, www.aes.is, aðgengilegt á <https://www.aes.dk/dokument/arbejdsskadestatistik-2024> (síðast sótt 6. júlí 2025) og Arbejdsskadestatistik 2022, útg. 2023. Aðgengilegt á heimasíðu Arbejdsmarkedets erhvervssikring, www.aes.is, aðgengilegt á <https://www.aes.dk/dokument/aes-arbejdsskadestatistik-2022> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁷⁸ Sbr. tafla 1.4.3 í skýrslunni

¹⁷⁹ Sbr. tafla 1.4.7 í skýrslunni.

¹⁸⁰ Það kann þó að vera að í einhverjum tilfellum sé verið að endurupptaka matsniðurstöður og því settur fyrirvari við útreiknað hlutfall.

¹⁸¹ Frumvarp til laga nr. 52/1975 um Viðlagatryggingu Íslands, 96. löggj. þing, 1974–1975, þskj. 513, 258. mál, um 7. gr. Aðgengilegt á <https://www.althingi.is/altext/96/s/pdf/0513.pdf> (síðast sótt 6. júlí 2025).

¹⁸² Hrd í málum nr. 311/1997, 333/1997, 317/1997, 395/2000, 19/2006, 324/2007, 195/1999 og 19/2023.