

143. löggjafarþing 2013–2014.  
Þingskjal 343 — 144. mál.  
2. umræða.

## Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum (leiðbeiningar- og upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir).

Frá velferðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson og Hildi Sverrisdóttur frá velferðarráðuneyti, Jónu Valgerði Kristjánsdóttur, Eyjólf Eysteinnsson og Hauk Ingibergsson frá Landssambandi eldri borgara, Ingvar J. Rögnvaldsson og Guðrúnu Jenný Jónsdóttur frá ríkisskattstjóra, Sigríði Lillý Baldursdóttur og Höllu Bachman frá Tryggingastofnun ríkisins, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Þorbjörn Guðmundsson frá Samiðn, Þóreyju S. Þórðardóttur frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Hörð Helga Helgason og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd, Gyðu Hjartardóttur og Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Ellen Calmon og Sigríði Hönnu Ingólfssdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands. Þá hafa nefndinni borist umsagnir um málið frá Jafnréttisstofu, landlæknisembættinu, geðsviði Landspítalans, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum lífeyrissjóða, Læknafélagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Persónuvernd, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samiðn, Sýslumannafélagi Íslands, Tryggingastofnun ríkisins og Öryrkjabandalagi Íslands.

### Efni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til ítarlegri og skýrari upplýsinga- og eftirlitsheimildir til handa Tryggingastofnun ríkisins en nú eru í lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007. Ákvæðin voru að stofni til í frumvarpi um heildarendurskoðun á almannatryggingalöggjöfni sem lagt var fram af þáverandi velferðarráðherra á 141. löggjafarþingi (636. mál), en eru nú nokkuð breytt. Á sumarþingi 2013 (142. löggjafarþingi) voru samþykkt lög nr. 86/2013, um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum. Í 2. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 86/2013, var lagt til að við lög um almannatryggingar bættist nýr kafli um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu Tryggingastofnunar ríkisins og um eftirlitsheimildir stofnunarinnar. Við umfjöllun málsins í velferðarnefnd komu fram nokkrar athugasemdir varðandi eftirlitsákvæði frumvarpsins sem varð til þess að meiri hluti nefndarinnar lagði til að 2. gr. frumvarpsins félli brott og að ákvæði um eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar yrðu endurskoðuð yfir sumarið og endurbætt frumvarp síðan lagt fram á haustþingi.

### Nauðsyn aukins eftirlits með bótagreiðslum.

Tryggingastofnun ríkisins er mikilvæg velferðarstofnun í samfélaginu. Flestir leita til Tryggingastofnunar einhvern tímann á ævinni og eru skjólstæðingar stofnunarinnar allir lífeyrisþegar landsins. Á árinu 2012 greiddi Tryggingastofnun út um 95 milljarða kr. vegna greiðslna á grundvelli laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð. Við bætast

síðan tæplega 32 milljarðar kr. vegna sjúkra-, slysa- og sjúklingatrygginga. Innheimta hjá Tryggingastofnun er einnig umfangsmikil og hefur verið á bilinu 2–4 milljarðar á ári en í upphafi árs 2012 voru útistandandi kröfur Tryggingastofnunar 1,6 milljarðar kr. Ástæður þessa eru að miklu leyti miklar tekjutengingar bóta sem valda ofgreiðslum sem stofnunin þarf síðan að innheimta. Í skýrslu ríkisendurskoðunar um eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum frá febrúar 2013 kemur fram að rekstur Tryggingastofnunar hafi síðustu ár numið um 1% af heildarútgjöldum hennar en til samanburðar nemur rekstur systurstofnunar Tryggingastofnunar í Svíþjóð, Försäkringskassan, um 4% af heildarútgjöldum hennar.

Mikilvægt er að auka samtímaeftirlit Tryggingastofnunar og gera það skilvirkara svo koma megi í veg fyrir tíðar ofgreiðslur bóta sem vikið er að hér að framan, sem og van-greiðslur. Ofgreiðslur bóta skapa ekki einungis óhagræði og kostnað fyrir Tryggingastofnun heldur líka þá lífeyrisþega sem þurfa að endurgreiða ofgreiddar bætur. Ofgreiddar bætur eru innheimtar í ágúst ár hvert fyrir árið á undan. Margir lífeyrisþegar búa við kröpp kjör og getur það reynst mörgum afar erfitt að endurgreiða ofgreiddar bætur sem þeir eru krafðir um og slíkar ofgreiðslur innheimtast í mörgum tilfellum ekki heldur. Það er því bæði hagur lífeyrisþega og allra skattgreiðenda að ofgreiðslur minnki og kerfið verði skilvirkara og greiddar verði út réttar bætur á réttum tíma.

Auk upplýsinga- og eftirlitsheimilda er lagt til í a-lið 2. gr. (37. gr.) að lögfest verði sérstaklega leiðbeiningarskylda Tryggingastofnunar. Kemur þar fram að stofnunin skuli kynna sér aðstæður umsækjanda og greiðsluþega og gera þeim grein fyrir rétti þeirra samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir, reglugerðum settum á grundvelli þeirra og starfsreglum stofnunarinnar. Tryggingastofnun greiðir út bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og því ber stofnuninni að kynna umsækjendum og greiðsluþegum einnig rétt sem þeir kunna að eiga samkvæmt þeim lögum. Á fundum nefndarinnar kom fram að leiðbeiningarhlutverk Tryggingastofnunar væri afar mikilvægt en jafnframt að framkvæmd þess mætti vera betra. Nefndin tekur undir mikilvægi leiðbeiningarskyldu stofnunarinnar og leggur í því sambandi m.a. áherslu á að upplýsingagjöf til umsækjenda og greiðsluþega verði einföld og skýr og að skjólstæðingar stofnunarinnar verði upplýstir um réttindi sín og skyldur líkt og lagt er til í frumvarpinu.

Að mati nefndarinnar er sérstaklega mikilvægt að skjólstæðingar Tryggingastofnunar séu upplýstir um þá vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer hjá stofnuninni. Með frumvarpinu er kveðið skýrar á um heimildir stofnunarinnar til vinnslu persónuupplýsinga og frá hvaða aðilum stofnuninni er heimilt að fá upplýsingar. Nefndin leggur því til að við a-lið 2. gr. (37. gr.) bætist ákvæði um sérstaka upplýsingaskyldu stofnunarinnar um vinnslu persónuupplýsinga. Komi þar fram að Tryggingastofnun skuli upplýsa umsækjendur og greiðsluþega um heimildir stofnunarinnar til vinnslu persónuupplýsinga, frá hvaða aðilum stofnuninni er heimilt að fá slíkar upplýsingar, um hvaða upplýsingar er að ræða og í hvaða tilgangi unnið er með þær. Rétt er að stofnunin veiti þessar upplýsingar sjálfkrafa með umsóknareyðublaði þegar sótt er um greiðslur frá stofnuninni. Með því er gætt að persónuverndarsjónarmiðum og sjálfsákvörðunarrétti einstaklinga þannig að skjólstæðingar Tryggingastofnunar hafi nægilega yfirsýn yfir það hvaða upplýsingar um þá sé unnið með og hvernig. Nefndin leggur til breytingartillögu vegna þessa.

### **Persónuverndarsjónarmið.**

Helstu athugasemdir sem gerðar voru við frumvarpið þegar það var síðast lagt fram snéru að umfangi á heimildum Tryggingastofnunar til að afla upplýsinga frá öðrum aðilum. Í frum-

varpinu hefur nú verið bætt úr þeim atriðum sem helst voru gerðar athugasemdir við. Þannig eru nú í 1. mgr. g-liðar 2. gr. (43. gr.) tæmandi taldir þeir aðilar sem skylt er að veita Tryggingastofnun upplýsingar sem stofnuninni eru nauðsynlegar til að framfylgja lögnum. Þá hefur verið bætt við áskilnaði um rökstuddan grun í 3. mgr. i-liðar 2. gr. (45. gr.) svo heimilt sé að fresta greiðslum tímabundið á meðan rannsókn máls stendur yfir ef slíkur grunur er uppi um að bótaréttur sé ekki fyrir hendi. Nefndin bendir á að um íþyngjandi ákvæði er að ræða sem beita ber í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Í því felst að standi önnur vægari úrræði til boða skuli beita þeim og jafnframt að frestun greiðslna skuli ekki standa yfir lengur en nauðsynlegt er. Þá er í 3. mgr. j-liðar 2. gr. (46. gr.) frumvarpsins ákvæði sem áréttar reglur 11. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, en þar er mælt fyrir um skyldu til að tryggja öryggi upplýsinga sem unnið er með og að skjalfesta hvernig það sé gert.

Nefndin fjallaði töluvert um hvaða upplýsingaöflun Tryggingastofnunar ætti að vera háð upplýstu samþykki og hvað slíkur áskilnaður í lagatextanum hefði í för með sér í framkvæmd. Í 1. mgr. d-liðar 2. gr. (40. gr.) er áskilnaður um upplýst samþykki umsækjanda eða greiðsluþega fyrir því að Tryggingastofnun sé heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda og greiðsluþega hjá skattyfirvöldum og greiðslur frá lífeyrissjóðum, Vinnuálastofnun og öðrum sambærilegum stofnunum erlendis. Um efnislega samsvarandi ákvæði er um að ræða og er nú í 3. másl. 2. mgr. 52. gr. laga um almannatryggingar. Í 1. mgr. g-liðar 2. gr. (43. gr.) er hins vegar nýmæli um upplýsingaskyldu annarra aðila sem þar eru tæmandi taldir en ekki er gert ráð fyrir því að upplýst samþykki umsækjanda eða bótaþega þurfi til að Tryggingastofnun verði heimilt að afla upplýsinga frá þessum aðilum. Ákvæðið nær til víðtækari upplýsinga en ákvæði 1. mgr. d-liðar 2. gr. (40. gr.) sem tekur aðeins til upplýsinga um tekjur, en skv. 1. mgr. g-liðar 2. gr. (43. gr.) er Tryggingastofnun heimilt að afla upplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er til að framfylgja lögnum. Geta slíkar upplýsingar t.d. varðað búsetu umsækjanda eða greiðsluþega, aðrar eignir sem viðkomandi á, atvinnu sem viðkomandi stundar og fleira. Ákveðin vandkvæði eru bundin því að gera kröfu um upplýst samþykki umsækjanda og greiðsluþega til öflunar þessara upplýsinga sem lúta að þeim sem eru nú þegar greiðsluþegar hjá Tryggingastofnun. Krafa um upplýst samþykki frá og með gildistöku laganna mundi virka í framkvæmd gagnvart umsækjendum sem sækja um eftir gildistöku laganna en það mundi hins vegar vera afar þungt í vöfum að afla upplýsts samþykkis allra þeirra sem þegar fá greiðslur frá Tryggingastofnun. Þá er einnig ákveðnum vandkvæðum bundið að afla upplýsts samþykkis vegna upplýsinga skv. 1. mgr. g-liðar 2. gr. (43. gr.) þar sem upplýsingar þyrftu þá að vera tilgreindar nákvæmlega með slíku samþykki. Þá verður ekki heldur séð að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt út frá persónuverndarsjónarmiðum þar sem mikilvægast er að umsækjendur og greiðsluþegar séu upplýstir um það hvaða upplýsingar það eru sem stofnuninni er heimilt að óska eftir frá öðrum aðilum, hvaða aðilar það séu og í hvaða tilgangi verði unnið með upplýsingarnar. Hafi umsækjandi eða greiðsluþegi val um að neita að afhenda upplýsingar sem stofnuninni eru nauðsynlegar til að sannreyna bótarétt er ljóst að afleiðing slíkrar neitunar yrði að viðkomandi fengi ekki þær greiðslur sem hann sækir um. Nefndin bendir í þessu sambandi á að hér er fyrst og fremst um að ræða upplýsingar sem stofnuninni er þörf á að afla til að hægt sé að greiða réttar bætur á réttum tíma og koma þannig í veg fyrir ofgreiðslur bóta.

Í umsögn ríkisskattstjóra er vikið að því að óhagræði kynni að hljótast af að tvær lagaheimildir verði til upplýsingaöflunar frá skattyfirvöldum þar sem skilyrði þeirra séu mismunandi og þyrfti því að afgreiða upplýsingabeirni á mismunandi hátt. Bendir ríkisskattstjóri á að koma megi í veg fyrir þetta með því að allar upplýsingar frá skattyfirvöldum verði háðar

upplýstu samþykki hins skráða. Nefndin vísar í þessu sambandi til þess sem fram kemur hér að framan um óhagræði þess að krefja alla núverandi greiðsluþega um sérstakt upplýst samþykki fyrir öðrum upplýsingum en tekjuupplýsingum. Nefndin telur hins vegar einboðið að Tryggingastofnun breyti framkvæmd sinni frá og með gildistöku laganna og fái upplýst samþykki nýrra umsækjenda vegna upplýsinga frá skattyfirvöldum. Við umfjöllun nefndarinnar komu fram athugasemdir við að í frumvarpinu er ekki kveðið á um geymslutíma gagna sem Tryggingastofnun aflar á grundvelli eftirlits. Nefndin tekur undir þau sjónarmið að forðast beri að í vörslum stofnunarinnar safnist upp mikið magn upplýsinga sem búið er að vinna með og hafa ekki sérstakan tilgang í vörslum Tryggingastofnunar. Erfitt er hins vegar að fastsetja ákveðið tímamark um hversu lengi stofnunin megi geyma upplýsingar þar sem mörg atriði hafa áhrif á hversu lengi stofnunin getur þurft að geyma upplýsingar. Nefndin leggur þó til breytingu á frumvarpinu þar sem kveðið verði á um meðalhóf í geymslutíma gagna og að gögnum sem aflað er á grundvelli eftirlits skuli eytt þegar tímabundinni vinnslu þeirra í þágu eftirlits sé lokið.

### Niðurlag.

Nefndin leggur til breytingartillögur sem vikið hefur verið að hér að framan en auk þeirra leggur nefndin til að við upptalningu aðila sem skylt er að veita Tryggingastofnun upplýsingar skv. 1. mgr. g-lið 2. gr. (43. gr.) bætist ríkislögreglustjóri og Samgöngustofa. Nú þegar eru upplýsingaskipti milli Tryggingastofnunar og þessara aðila og ekki ástæða til að takmarka þau.

Það er mat nefndarinnar að með þeim breytingum sem frumvarpið hefur tekið og þeim skýringum sem komið hefur verið að hér að framan, hafi verið komið til móts þær athugasemdir sem gerðar voru við frumvarpið á síðasta þingi, sem og þær athugasemdir sem fram hafa komið við meðferð málsins nú. Nefndin bendir þó á nauðsyn þess að Tryggingastofnun kynni vel fyrir umsækjendum og greiðsluþegum hvaða upplýsingar stofnunin hefur heimild til afla, frá hvaða aðilum og hvernig unnið verður með þær upplýsingar. Nefndin leggur því til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

### BREYTINGU:

1. Á eftir 1. mgr. a-liðar 2. gr. (37. gr.) komi ný málsgrein, svohljóðandi:  
Tryggingastofnun skal upplýsa umsækjendur og greiðsluþega um heimildir stofnunarinnar til vinnslu persónuupplýsinga. Skal þar koma fram frá hverjum stofnuninni er heimilt að afla upplýsinga, um hvaða upplýsingar er að ræða og í hvaða tilgangi unnið er með þær.
2. Á eftir orðinu „Útlendingastofnun“ í 1. mgr. g-liðar 2. gr. (43. gr.) komi: ríkislögreglustjóri, Samgöngustofa.
3. Við j-lið 2. gr. (46. gr.) bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Upplýsingar sem aflað er vegna eftirlits á grundvelli ákvæða þessa kafla skal ekki varðveita lengur en nauðsynlegt er og skal þeim eytt að lokinni tímabundinni vinnslu í þágu eftirlits.

Björt Ólafsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.  
Lilja Rafney Magnúsdóttir ritar undir álit þetta með vísan til 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 11. desember 2013.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir,  
form.

Þórunn Egilsdóttir,  
frsm.

Vilhjálmur Árnason.

Elín Hirst.

Guðbjartur Hannesson.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Páll Jóhann Pálsson.

Unnur Brá Konráðsdóttir.