

Alþingi
Erindi nr. P 135/2840
komudagur 20.5.2008

Nefndasvið Alþingis
Heilbrigðisnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. maí 2008
SLB/036/08

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um sjúkratryggingar, 613. mál, heildarlög.

Vísað er til erindis formanns heilbrigðisnefndar Alþingis dags. 8. maí 2008 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til laga um sjúkratryggingar, 613. mál, heildarlög.

Tryggingastofnun þakkar fyrir erindið. Almennt virðist um vel unnið frumvarp að ræða með skýrum ákvæðum. Þó skal vakin athygli á því að ákvæði 5. gr. um sameiginlega afgreiðslu, þjónustu og upplýsingagjöf með sjúkratryggingastofnun er í veigamiklum atriðum ekki útfært í frumvarpinu, sem skiptir verulegu máli varðandi framtíðarrekstur Tryggingastofnunar. Einnig vill Tryggingastofnun koma eftirfarandi athugasemdum og tillögum á framfæri við heilbrigðisnefnd.

I. Nauðsynlegar breytingar á frv.

Réttindi endurhæfingarlífeyrisþega

7. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007 fjallar um endurhæfingarlífeyri. Í 4. mál. ákvæðisins segir: „Um aðrar tengdar bætur fer eftir sömu reglum sem um elli- og örorkulífeyri”. Ákvæðið hefur hingað til verið skilið þannig að þeir sem njóta endurhæfingarlífeyris njóti sömu réttinda og örorkulífeyrisþegar varðandi lægri gjöld fyrir heilbrigðisþjónustu, greiðsluþátttöku í tannlækningum, o.fl. Í frumvarpinu þyrfti að koma fram hvort þessi réttindi endurhæfingarlífeyrisþega eigi að haldast óbreytt, nú þegar málaflokkar sjúkratrygginga og félagslegrar aðstoðar heyra undir sitt hvort ráðuneytið og sitt hvor lögin.

1. mgr. 45. gr. frv.

Í ákvæðinu segir: “Sjúkratryggingastofnunin skal hafa eftirlit með starfsemi samningsaðila sem miðar að því að tryggja að tegundir, magn, gæði, kostnaður og árangur þjónustu sé í samræmi við gerða samninga. Stofnunin skal hafa samráð við landlækni um fyrirkomulag og framkvæmd eftirlits”.

Eins og sjá má varðar þetta ákvæði eingöngu eftirlit með starfsemi aðila sem eru á samningi við sjúkratryggingastofnunina. Þess er hins vegar að vænta að áfram muni töluverður hluti þeirrar þjónustu sem sjúkratryggingastofnuninni er ætlað að kaupa og greiða fyrir byggjast á öðru en samningum, t.d. reglugerðum. Má þar t.d. nefna lyf,

næringu og sérfæði, hluta hjálpartækja, ferðir sjúkra til lækninga svo og þjónustu aðila sem eru tímabundið án samnings, sbr. 38. gr. frv. Nauðsynlegt er að bæta hér við ákvæði sem tekur til kostnaðareftirlits á þeirri þjónustu sem áfram verður keypt án samninga. Í þessu sambandi skal tekið fram að faglegt eftirlit landlæknis skv. 7. og 13. gr. laga nr. 41/2007 um landlækni nær ekki til kostnaðareftirlits og hið sama gildir um faglegt eftirlit Lyfjastofnunar skv. 3. gr. lyfjalaga nr. 93/1994.

Með vísan til framangreindra skýringa leggur Tryggingastofnun til að ákvæði 1. mgr. 45. gr. frv. verði svohljóðandi (breytingar undirstrikaðar):

Sjúkratryggingastofnunin skal hafa eftirlit með þeirri þjónustu, sem stofnunin tekur þátt í að greiða, sem miðar að því að tryggja að tegundir, magn, gæði, kostnaður og árangur þjónustu sé í samræmi við gerða samninga, lög, reglugerðir eða gildandi gjaldskrár. Stofnunin skal eftir atvikum hafa samráð við landlækni um fyrirkomulag og framkvæmd eftirlits”.

Með vísan til framangreinds þyrfti jafnframt að breyta fyrirsögn IV. kafla þannig að kaflinn myndi fjalla um samninga um heilbrigðisþjónustu og fleira.

4. mgr. 45. gr. og 46.gr. frv.

Í 4. mgr. 45. gr. frv. segir: „Læknum eða tannlæknum sjúkratryggingastofnunar er heimilt að leita upplýsinga hjá þeim sem notið hafa þjónustu, eftir því sem við á vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar.”

Í 46 gr. frv. sem kveður á um upplýsingaskyldu heilbrigðisstarfsmanna kemur fram í 1. ml. að „Þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem ábyrgð bera á vörslu sjúkraskráa er skylt að veita læknum eða eftir atvikum tannlæknum, sjúkratryggingastofnunar þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni eru nauðsynlegar vegna eftirlitshlutverks hennar.” Í 2 ml. segir: „Þá er læknum sjúkratryggingastofnunarinnar, eða tannlæknum þegar það á við, heimilt að skoða þann hluta sjúkraskrár sem nauðsynlegt er vegna eftirlits með samningum.”

Þjónusta við sjúklinga getur verið veitt af aðilum úr ýmsum heilbrigðisstéttum. Þar getur m.a. verið um að ræða lækna, hjúkrunarfræðinga, sjúkraþjálfara, iðjuþjálfara o.fl. Ný stofnun um sjúkratryggingar mun væntanlega gera samninga eða greiða fyrir þjónustu aðila úr þessum helstu heilbrigðisstéttum. Þá munu hinir ýmsu heilbrigðisstarfsmenn að öllum líkindum starfa hjá stofnuninni og þannig koma að eftirliti á vegum stofnunarinnar. Því er óeðlilegt að takmarka aðgang annarra en lækna og tannlækna að gögnum og sjúkraskrá og mun það hafa hamlandi áhrif á eftirlit stofnunarinnar. Til að nýta sem best sérþekkingu hvernar heilbrigðisstéttar er æskilegra að hver fagaðili geti haft eftirlit á sínu sviði enda er ákvæðið ekki bundið við að eingöngu læknir eða tannlæknir sé að veita upplýsingar heldur að hver sá aðili sem ber ábyrgð á sjúkraskrá skuli veita sjúkratryggingastofnuninni upplýsingar. Þá þurfa lyfjafræðingar sjúkratryggingastofnunarinnar að hafa heimild til að leita upplýsinga hjá t.d. læknum eða apótekum.

Heimildin sem veitt er til skoðunar sjúkraskrár í 2. ml. 46. gr. frv. er þrengri en núgildandi heimild skv. 5. mgr. 52. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar þar sem ákvæði frv. takmarkast við eftirlit með samningum en gildandi ákvæði almannatryggingalaganna nær hins vegar til þess hluta sjúkraskrár sem reikningsgerð

á hendur stofnuninni er byggð á. Nauðsynlegt getur verið fyrir heilbrigðisstarfsmenn sjúkratryggingastofnunarinnar að skoða sjúkraskrár vegna eftirlits með þjónustu sem ekki byggist á samningum, t.d. vegna lyfja, næringar og sérfæðis, hluta hjálpartækja, ferða sjúkra til lækninga, svo og þjónustu aðila sem eru tímabundið án samnings, sbr. 38. gr. frv.

Með vísan til framangreindra skýringa leggur Tryggingastofnun eftirfarandi til:

1. Að 4. mgr. 45. gr. orðist svo (breytingar undirstrikaðar):

Læknum eða öðrum heilbrigðisstarfsmönnum sjúkratryggingastofnunar er heimilt að leita upplýsinga hjá þeim sem notið hafa þjónustu, eftir því sem við á vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar.

2. Að 46. gr. orðist svo (breytingar undirstrikaðar):

Þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem ábyrgð bera á vörslu sjúkraskráa er skylt að veita læknum eða eftir atvikum öðrum heilbrigðisstarfsmönnum sjúkratryggingastofnunarinnar þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni eru nauðsynlegar vegna eftirlitshlutverks hennar, sbr. einnig 45. gr. Þá er læknum eða öðrum heilbrigðisstarfsmönnum sjúkratryggingastofnunarinnar þegar það á við, heimilt að skoða þann hluta sjúkraskrár sem nauðsynlegt er vegna eftirlits [...]. Skoðun skal fara fram á þeim stað þar sem sjúkraskrá er varðveitt.

47. gr. frv.

Ákvæðið sem fjallar um samninga um kaup á vörum og þjónustu hljóðar svo: „Sjúkratryggingastofnuninni er heimilt á grundvelli laga um opinber innkaup að semja við stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga um vörur og almenna þjónustu sem henni ber að veita og falla ekki undir samninga um heilbrigðisþjónustu.“ Í skýringum með ákvæðinu segir: „Í greininni er kveðið á um heimild sjúkratryggingastofnunarinnar til að semja um kaup á vörum og þjónustu sem ekki er heilbrigðisþjónusta. Fyrst og fremst er um að ræða hjálpartæki, næringarefni og sérfæði. Sambærilegt ákvæði, en öllu ítarlegra, er að finna í 1. mgr. 46. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Ekki er talin þörf á svo ítarlegu ákvæði enda gilda lög um opinber innkaup um samningagerð sem þessa.“

Í 2. ml. 1. mgr. 46. gr. núgildandi laga um almannatryggingar segir: „Tryggingastofnun ber að leita bestu mögulegra kjara, að teknu tilliti til gæða, á þeim vörum og þjónustu sem hún greiðir eða tekur þátt í að greiða samkvæmt lögum þessum.“ Þetta ákvæði hefur verið lagagrundvöllurinn að baki lögmætis þess að gera verðkannanir á einstökum flokkum hjálpartækja svo og á næringarefni og sérfæði og miða síðan styrkveitingar við það verð, sbr. 6. ml. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 460/2003 um styrki Tryggingastofnunar ríkisins vegna hjálpartækja og 8. ml. 4. gr. rg. nr. 625/2003 um styrki Tryggingastofnunar ríkisins til kaupa á næringarefnum og sérfæði. Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í frumvarpinu nema þar sem fjallað er um kjör og gæði innan samninga. Í lögum um opinber innkaup er ekkert ákvæði sem getur komið í stað þessa. Þetta ákvæði má því alls ekki falla út.

Með vísan til framangreindra skýringa leggur Tryggingastofnun til að við ákvæði 47. gr. frv. bætist svohljóðandi málsliður:

Sjúkratryggingastofnun ber að leita bestu mögulegra kjara, að teknu tilliti til gæða, á þeim vörum og þjónustu sem hún greiðir eða tekur þátt í að greiða samkvæmt lögum þessum.

II. Önnur atriði

Athugasemd um 11.-16. gr. frv.

Kaflí 2 *Tryggður samkvæmt lögnum* úr ATL og valin ákvæði úr rg. 463/99 sem hann varða eru tekin inn hér. Þessi ákvæði fjalla um það hverjir njóti réttinda til almannatrygginga en helsta breytingin er sú að í stað almannatrygginga kemur sjúkratryggingar. Sambærileg ákvæði þyrftu ávalt að vera í lögum um almannatryggingar, ella er hætt á því að tryggingaverndin geti þróast í sitt hvora áttina.

Athugasemd um 20. gr. frv.

Í athugasemd um 20. gr. frv. kemur fram að með öryrkjum í ákvæðinu sé „*átt við þá sem hafa verið metnir til a.m.k. 50% örorku samkvæmt lífeyriskafla laga nr. 100/2007, um almannatryggingar.*”

Þetta er naumast rétt. Væntanlega er eins og verið hefur átt við þá sem hafa verið metnir til a.m.k. 75% örorku sbr. 18. gr. almannatryggingalaganna. Þeir sem metnir eru til 50% örorku eru hins vegar svonefndir örorkustyrkþegar, sbr. 19. gr. almannatryggingalaganna, og hafa þeir ekki átt rétt til greiðslu tannlæknakostnaðar hingað til.

6. töluliður 1. mgr. 29. gr. frv.

Í ákvæðinu segir: „*Lyf, sbr. 25. gr. Ekki er þó heimilt að taka gjald fyrir lyf, sem sjúkratryggðum er lífsnauðsynlegt að nota að staðaldri*”..... „*Í reglugerð má tiltaka hámark eininga í lyfjaávísunum.*”

Vakin er athygli á að nauðsynlegt kann að vera að breyta þessu ákvæði innan skamms ef farið verður út í nýtt greiðsluþáttökukerfi með það að markmiði að gæta jafnræðis milli sjúklingahópa.

2. mgr. 44. gr. frv.

Í ákvæðinu segir: „*Við ákvarðanir og samninga um nýjar aðferðir, þjónustu, lyf og vörur skal sjúkratryggingastofnunin byggja á niðurstöðu faglegs og hagræns mats í samræmi við viðurkenndar alþjóðlegar aðferðir*”.

Vakin er athygli á að samkvæmt lyfjalögum ákvarðar lyfjagreiðslunefnd (LGN) hámarksverð lyfja og ákvarðar hvort sjúkratryggingar taka þátt í greiðslu lyfs. Ákvæðið á því almennt ekki við um lyf til jafnfætis við önnur atriði sem nefnd eru í málsgreininni. Þessi málsgrein getur þó átt við lyf í þeim tilvikum þegar LGN ákvarðar að sjúkratryggingar taki ekki þátt í greiðslu á lyfi (0-merkt í lyfjaverðskrá) en sjúkratryggingar geta í sérstökum tilvikum gefið út lyfjaskírteini (sem heimilar þá greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í lyfinu) fyrir sjúkratryggðra einstaklinga, sbr. reglugerð.

52. gr. frv.

Í ákvæðinu segir: „*Sjúkrahús, heilbrigðisstofnanir og stofnanir fyrir aldraða skulu senda sjúkratryggingastofnuninni upplýsingar um vistun, þ.e. innlagnir og útskriftir.*”

Upplýsingarnar skulu sendar reglulega eftir því sem þörf krefur og eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði”.

Vakin er athygli á því að sambærilegt ákvæði er að finna í 7. mgr. 48. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Því virðist sem gert sé ráð fyrir að sömu upplýsingar séu sendar bæði til sjúkratryggingastofnunarinnar og Tryggingastofnunar. Þessar upplýsingar eru nauðsynlegar fyrir Tryggingastofnun svo ákvarða megi rétt til lífeyristrygginga. Það kemur því upp sú spurning hvort ætlunin sé að um tvöfalt utanumhald verði að ræða, eða að verklagið verði á þeim nótum sem hefur verið hingað til, þar sem lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar hefur annast utanumhald þessara upplýsinga og sjúkratryggingasvið hefur haft aðgang að þeim.

Daggjöld vegna hjúkrunarrýma

Í frv. er ekki kveðið skýrt á um skil og hlutverk sjúkratryggingastofnunar og Tryggingastofnunar ríkisins varðandi greiðslu daggjalda vegna hjúkrunarrýma á sama hátt og er gert í 6. mgr. 48. gr. laga nr. 100/2007 varðandi vistunarframlag til dvalarheimila.

Athugasemd við 53. gr. frv.

Æskilegt er að í frv. sé kveðið á um hvaða heimild stofnunin skuli hafa til að standa að gerð framkvæmdasamninga, endurkröfubrottfallssamninga og uppgjörssamninga vegna endurkrafna á útlögðum sjúkrakostnaði.

Markmið frv. og eftirlit

Í 1. gr. frv. kemur fram að markmið laganna sé m.a.:

- Að heilbrigðisþjónustan verði rekstrarlega og þjóðhagslega hagkvæm.
- Að hámarka gæði heilbrigðisþjónustunnar.
- Að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu.
- Að kostnaðargreina heilbrigðisþjónustuna.

Í 48. gr. frv. kemur fram að í samningum skuli vera ákvæði um vanefndir og vanefndaúrræði og að ef vanefndir sannist geti úrræði stofnunarinnar m.a. falist í:

- Fyrirmælum um breytta þjónustu, skráningu eða gjaldtöku.
- Áminningu.
- Takmörkun á magni og tegund þjónustu sem greitt er fyrir.
- Uppsögn samnings.
- Kröfu um endurgreiðslu eða skaðabætur.
- Tilkynningu til eftirlitsaðila.
- Kæru til lögreglu vegna meintra lögbrota.

Vandséð er að þessum markmiðum laganna verði náð verði frumvarpið samþykkt óbreytt. Tryggingastofnun telur einsýnt að auka þurfi eftirlitsheimildir stofnunarinnar verulega umfram það sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Stofnunin leyfir sér að leggja til eftirfarandi ákvæði sem byggð eru m.a. á sambærilegum ákvæðum norskra laga um almannatryggingar, sbr. fylgiskjal.

x. gr.

Upplýsingaöflun vegna eftirlits

Sjúkratryggingastofnuninni er heimilt í þágu eftirlits að skoða og afrita öll gögn önnur en sjúkraskrár hjá þeim aðilum sem fá greiðslur frá stofnuninni eða greiðslur stofnunarinnar byggjast á. Heimild til afritunar gagna nær bæði til gagna sem geymd

Tryggingastofnun ríkisins
Laugavegi 114
150 Reykjavík
Sími: 560 4400
Bréfsími: 560 4451
tr.is

eru á tölvutæku formi og annarra gagna. Sjúkratryggingastofnuninni er jafnframt heimilt að óska eftir að framangreindir aðilar sendi henni gögn sem stofnuninni eru nauðsynleg í þágu eftirlits.

Sjúkratryggingastofnuninni er heimilt í þágu eftirlits að sannreyna áreiðanleika rafrænna gagna.

Þeim aðilum sem veitt geta upplýsingar sem bætur og greiðslur sjúkratryggingastofnunarinnar grundvallast á ber skylda til að veita stofnuninni upplýsingar í þágu eftirlits, ókeypis og í því formi sem óskað er, enda liggi fyrir heimild til öflunar þessara upplýsinga.

y. gr.

Áhrif rangra eða ónógra upplýsinga á bætur

Sjúkratryggingastofnuninni er heimilt að hafna umsókn um bætur eða stöðva greiðslur að hluta til eða öllu leyti vegna skorts á upplýsingum eða vegna rangra, villandi eða ófullnægjandi upplýsinga um atriði sem skipta máli varðandi rétt til bóta.

Sjúkratryggingastofnunin getur hafnað greiðslum til útgefanda reiknings, að hluta til eða öllu leyti, svo og greiðslum til sjúkratryggðs einstaklings samkvæmt framlögðum reikningi frá þriðja aðila, vegna skorts á upplýsingum eða vegna rangra, villandi eða ófullnægjandi upplýsinga um atriði sem skipta máli.

z. gr.

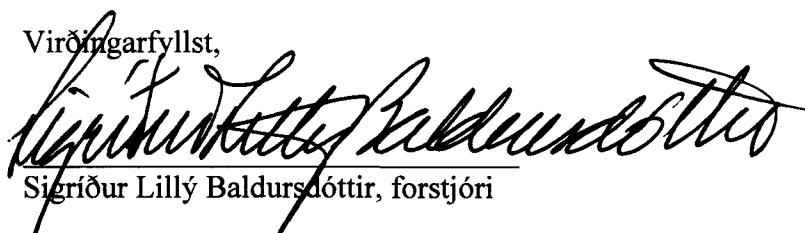
Missir réttar til að starfa fyrir sjúkratryggingastofnunina

Ef aðili sem veitir þjónustu sem fellur undir lög þessi gerir sig sekan um misnotkun sjúkratrygginga, uppfyllir ekki lögbundnar skyldur sínar eða gefur sjúkratryggingastofnuninni misvísandi upplýsingar eða vottorð sem leitt getur til rangra bótagreiðslna, getur sjúkratryggingastofnunin ákveðið að ekki skuli greiða fyrir þjónustu sem viðkomandi aðili veitir. Í slíkum tilvikum ber stofnuninni heldur ekki skylda til að greiða bætur á grundvelli vottorðs frá viðkomandi aðila.

Að lokum telur Tryggingastofnun mikilvægt að koma að athugasemdum við fylgiskjal með frv., umsögn fjármálaráðuneytisins, en þar er ekki fjallað um áhrif þess á kostnað vegna reksturs Tryggingastofnunar að sjúkratryggingar flytjast til sjúkratryggingastofnunar.

Tryggingastofnun lýsir áhyggjum sínum af því að hvorki sé gert ráð fyrir nægjanlegu fjármagni til reksturs hinnar nýju sjúkratryggingastofnunar né áframhaldandi starfsemi Tryggingastofnunar.

Virðingarfyllst,



Sigríður Lilly Baldursdóttir, forstjóri

Fylgiskjal með umsögn TR

Lov om folketrygd (folketrygdloven).

Kapittol 25. Forskjellige bestemmelser

§ 25-6. Tap av retten til å praktisere for trygdens regning

Dersom en person som gir behandling eller yter tjenester som faller inn under denne loven, gjør seg skyldig i misbruk overfor trygden, ikke oppfyller lovbestemte plikter eller gir trygden misvisende opplysninger eller erklæringer som kan føre til misbruk av trygdeytelser, kan Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemme at det ikke skal ytes godtgjørelse for behandling eller tjenester som vedkommende utfører. I slike tilfeller plikter trygden heller ikke å yte stønad på grunnlag av erklæring fra vedkommende.

§ 25-7. Utelukkelse fra å utstede legeerklæringer

Dersom en lege ikke innen rimelig tid gir trygden de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en sak om sykepenger, medisinsk rehabilitering, attføring, tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon, kan Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemme at trygden i opptil ett år ikke skal gi slike ytelser på grunnlag av erklæringer fra legen. Det samme gjelder dersom legen gjentatte ganger ikke følger bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven om sykmelding og funksjonsvurdering.

§ 25-12. Straff for å gi uriktige opplysninger og for ikke å gi nødvendige opplysninger

Den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under strengere straffebud.

På samme måte straffes den som med hjemmel i denne loven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette.

Arbeids- og velferdsdirektoratet eller den det gir fullmakt begjærer påtale.