

Alþingi
Velferðarnefnd

Reykjavík, 29. apríl 2024
Tilvísun: 2024040578/ÞS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfisins

Persónuvernd vísar til beiðni velferðarnefndar Alþingis frá 25. mars 2024 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga (þskj. 1290, 864. mál á 154. löggjafarþingi).

1.

Almennt um frumvarpið

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga og tengdum atriðum. Má þar nefna mat á skertri starfsorku, en eins og fram kemur í upphafi 3. kafla og kafla 3.2 í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir að svonefnt samþætt sérfræðimat verði tekið upp í stað gildandi örorkumats. Þá má nefna samskipti og samvinnu þjónustuveitenda á sviði starfsendurhæfingar, en gert er ráð fyrir að þeir starfi nánar hver með öðrum en verið hefur innan ramma svonefnds samstarfs þjónustukerfa. Bæði þessi atriði í tengslum við örorkulífeyriskerfi almannatrygginga munu, eins og þeim er lýst í frumvarpinu, fela í sér skyldur til vinnslu persónuupplýsinga. Um það vísast til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- c-liður 3. gr. þar sem lögð er til breytt 26. gr. í lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar,
- e-liður 3. gr. þar sem lögð er til breytt 28. gr. sömu laga,
- h-liður 3. gr. þar sem lögð er til breytt 31. gr. sömu laga.
7. gr. þar sem lagðar eru til breytingar á 51. gr. sömu laga,
10. gr. þar sem lögð er til ný 55. gr. a í sömu lögum,
20. gr. þar sem lögð er til viðbót við 1. mgr. 7. gr. a í lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir,
22. gr. þar sem lögð er til ný 12. gr. a í sömu lögum,
24. gr. þar sem lögð er til viðbót við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu,
25. gr. þar sem lögð er til ný 7. gr. a í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, og



10. 27. gr. þar sem lögð er til ný 11. gr. a í lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

2.

Fyrri umsögn Persónuverndar og viðbrögð við henni

Persónuvernd hefur áður fjallað um drög að umræddu frumvarpi, þ.e. í umsögn, dags. 29. febrúar 2024, en drögin, sem útbúin voru af félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 15. s.m. Meðal þess sem vikið var að í umsögninni var tillaga að viðbót við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2007, sbr. 24. gr. frumvarpsins en 25. gr. frumvarpsdraganna, um aðkomu heilsugæslustöðva í tengslum við áður nefnt samstarf þjónustukerfa samkvæmt reglugerð með stöð í lögnum. Var tekið fram í athugasemdum við umrætt ákvæði draganna að gert væri ráð fyrir skyldu heilsugæslustöðva samkvæmt reglugerðinni til að miðla upplýsingum til annarra þjónustuveitenda í gegnum þar til gerða þjónustugátt á vegum Tryggingastofnunar ríkisins, sbr. e- og h-liði 3. gr. frumvarpsins og draga að því. Í tengslum við þetta minnti Persónuvernd á mikilvægi þagnarskyldu innan heilbrigðiskerfisins og sagði vafa leika á um hvort reglugerð – en ekki sett lög frá Alþingi – nægðu til að vikið yrði frá henni.

Að auki benti Persónuvernd á að í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt frumvarpsdrögunum reyndi verulega á réttinn til friðhelgi einkalífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í ljósi þess gerði Persónuvernd athugasemd við að í 4. kafla almennra athugasemda í greinargerð, þar sem fjallað var um samræmi þeirra við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, sbr. sama kafla frumvarpsins, var ekkert vikið að umræddum rétti.

Þá gerði Persónuvernd jafnframt athugasemd í tengslum við umfjöllun í kafla 6.5 í almennum athugasemdum. Mátti ráða af þeirri umfjöllun að ekki hefði enn verið gert mat á áhrifum á persónuvernd í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til slíks mats, sbr. 7. mgr. 35. gr. almennu persónuverndarreglugerðarinnar (ESB) 2016/679, en því var lýst að ráðgert væri sérstakt mat vegna einstakra vinnsluþátta síðar. Í því sambandi tók Persónuvernd fram að gerð mats á áhrifum á persónuvernd væri æskilegt þegar á undirbúningsstigi löggjafar, sérstaklega þegar um ræddi jafn viðamikla vinnslu og gert væri ráð fyrir í frumvarpsdrögunum.

Í frumvarpinu, sem nú hefur verið borið undir Alþingi, hefur verið brugðist við athugasemd Persónuverndar í tengslum við skort á umfjöllun um réttinn til friðhelgi einkalífs, en í 4. kafla almennra athugasemda er nú að finna umfjöllun um þann rétt og hvernig ákvæði frumvarpsins eru talin samrýmast honum. Að auki hefur verið brugðist við athugasemd Persónuverndar um að ekki hafi verið gert mat á áhrifum á persónuvernd. Segir nánar tiltekið í kafla 6.5 í almennum athugasemdum að slíkt mat hafi verið gert, auk þess sem meginnidurstöðum þess er lýst, þ. á m. að áhætta af vinnslu verði ekki talin of mikil miðað við þann ávinning sem fengist við bætt kerfi, en sem fyrr er jafnframt gert ráð fyrir mati á einstökum vinnsluþáttum síðar.

Áður nefndri athugasemd Persónuverndar í tengslum við þagnarskyldu innan heilbrigðiskerfisins hefur hins vegar ekki verið brugðist við.

3.

Athugasemdir Persónuverndar við frumvarpið

Í umsögn Persónuverndar 29. febrúar 2024 um drög að umræddu frumvarpi var tekið fram að sá skammti tími sem veist hefði til gerðar umsagnar hefði ekki nægt til skoðunar á öllu því sem á gæti



reynt. Væri því ljóst að síðar meir, svo sem í kjölfar framlagningar frumvarps á grundvelli draganna til þinglegrar meðferðar, kynnu að verða gerðar öllu ítarlegri athugasemdir.

Að þessu virtu gerir Persónuvernd eftirfarandi athugasemdir við fyrirleggjandi frumvarp:

3.1.

Tillaga c-liðar 3. gr. frumvarpsins að breytttri 26. gr. í lögum nr. 100/2007

Í c-lið 3. gr. frumvarpsins er að finna tillögu að breytttri 26. gr. í lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar þar sem fjallað verði um helstu grunnatriði í tengslum við hið samþætta sérfræðimat sem samkvæmt frumvarpinu á að koma í stað þess örorkumats sem nú er stuðst við. Fram kemur í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar að Tryggingastofnun ríkisins beri ábyrgð á gerð sérfræðimatsins og segir í 3. mgr. greinarinnar að við framkvæmd þess skuli stofnunin byggja á fyrirleggjandi gögnum um færni umsækjanda til atvinnuþátttöku og árangur endurhæfingar eftir því sem við á. Þá skuli stofnunin afla annarra nauðsynlegra gagna og upplýsinga eftir því sem við á, þ.m.t. viðkvæmra persónuupplýsinga, og óska eftir umsögnum sérfræðinga ef þörf gerist.

Við samanburð á frumvarpinu og lögum nr. 100/2007, eins og þau eru nú, má telja ljóst að tillagan að nýrri 26. gr. í þeim lögum eigi að koma í stað núverandi 25. gr. laganna þar sem fjallað er um helstu grunnatriði í tengslum við það örorkumat sem samþætt sérfræðimat á að leysa af hólmi. Þar er ekki fjallað sérstaklega um heimildir Tryggingastofnunar til öflunar upplýsinga um umsækjanda, en ákvæði um heimildir stofnunarinnar til upplýsingaöflunar, rannsóknarskyldu hennar og tengd atriði er hins vegar að finna í V. kafla laganna. Í ákvæðum þess kafla eru taldir upp aðilar sem leita má til um upplýsingar, sbr. 48., 50. og 51. gr. laganna, og meðal annars fjallað um þá fræðslu sem veita ber umsækjanda um hvaðan afla má afla upplýsinga, sbr. 2. mgr. 45. gr. laganna. Miðað við uppbyggingu laganna verður að leggja til grundvallar að í tengslum við gerð örorkumats samkvæmt 25. gr. þeirra hafi Tryggingastofnun heimildir til upplýsingaöflunar samkvæmt umræddum ákvæðum V. kafla þar að lútandi og að við framkvæmd hennar beri að fara að nánari skilyrðum hans, m.a. í tengslum við fræðslu til umsækjenda.

Samkvæmt þessu er á því byggt í lögum nr. 100/2007 að ekki þurfi í sjálfu ákvæðinu um örorkumat að kveða sérstaklega á um heimildir til upplýsingaöflunar, enda séu um það ákvæði annars staðar í lögnum sem veiti fullnægjandi heimildir. Í fyrirleggjandi frumvarpi er ekki gert ráð fyrir brottfalli þessara ákvæða eða breytingu á þeim og er óljóst hvers vegna nú er talið nauðsynlegt að bæta við ákvæði um upplýsingaöflun annars staðar í lögnum, þ.e. í 3. mgr. tillögu að 26. gr. þeirra um samþætt sérfræðimat sem komi í stað núverandi 25. gr. þeirra um örorkumat. Nánar tiltekið er óljóst hvort og þá hvernig viðbótarákvæðið um öflun upplýsinga á að breyta þeim heimildum sem þegar eru til staðar í lögnum, svo sem til aukningar þeirra þegar unnið er að samþættu sérfræðimati, með fyrirvara þó um að í viðbótarákvæðinu eru sérstaklega tilgreindar umsagnir sérfræðinga, ólíkt því sem nú er í lögnum.

Ljóst má telja að sem endranær, þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, þurfi niðurstöður umrædds mats að byggjast á fullnægjandi rannsókn og gögnum. Persónuvernd telur það myndu samrýmast betur heildaruppbyggingu laga nr. 100/2007, og jafnframt vera til aukins skýrleika fallið, að breyta tillögu frumvarpsins að 3. mgr. nýrrar 26. gr. laganna í almenna tilvísun til þeirrar skyldu, ásamt tilgreiningu á umsögnum sérfræðinga, sem kæmi í stað almennrar umfjöllunar um upplýsingaöflun í óljósu samhengi við V. kafla laganna. Að þessu virtu gæti umrædd málsgrein hljóðað svo:



„Við framkvæmd samþætts sérfræðimats skal Tryggingastofnun byggja á fyrirliggjandi gögnum um færni umsækjanda til atvinnuþátttöku og árangur endurhæfingar eftir því sem við á. Þá skal stofnunin að öðru leyti rannsaka mál og afla nauðsynlegra upplýsinga í samræmi við V. kafla laga þessara. Ef nauðsyn krefur skal aflað videigandi umsagna sérfræðinga.“

3.2.

Tillögur e- og h-liða 3. gr. frumvarpsins að breyttri 28. gr. og breyttri 31. gr. í lögum nr. 100/2007

Í e-lið 3. gr. frumvarpsins er að finna tillögu að breyttri 28. gr. í lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar þar sem fjallað verði um sérstaka þjónustugátt sem Tryggingastofnun ríkisins haldi í tengslum við hið samþætta sérfræðimat samkvæmt frumvarpinu, sbr. einnig tillögu að reglugerðarheimild vegna gáttarinnar samkvæmt h-lið sömu greinar frumvarpsins þar sem lögð er til breytt 31. gr. í lögnum. Segir í 1. mgr. fyrrnefnda frumvarpsákvæðisins að með gáttinni skuli tryggja nauðsynlega yfirsýn yfir viðurkenndar meðferðir og endurhæfingarþjónustu sem einstaklingar fá á hverjum tíma og stuðla að samfellu í þjónustu og greiðslum hjá þeim sem þurfa þjónustu fleiri en eins þjónustuaðila. Að auki segir í 2. mgr. ákvæðisins að Tryggingastofnun skuli halda skrá um lýsigögn yfir upplýsingar sem fara um þjónustugáttina og sem tilgreindir þjónustuaðilar geti nýtt til þess að sækja frumgögn. Stofnuninni beri að tryggja að lýsigögnin séu varðveitt á öruggan hátt þannig að þau glatist ekki og séu eingöngu aðgengileg þeim sem þurfa á þeim að halda til þess að geta uppfyllt skyldur sínar samkvæmt lögum nr. 100/2007 og ákvæðum annarra laga sem þjónustuaðilar starfa eftir, auk samninga þeirra á milli um samstarf á sviði endurhæfingar (sbr. 1. mgr. í tillögu 10. gr. frumvarpsins að nýrri 55. gr. a í lögum nr. 100/2007). Þá er í tillögu h-liðar 3. gr. frumvarpsins að nýrri 31. gr. í lögnum gert ráð fyrir að í reglugerð verði meðal annars fjallað um þjónustugáttina, þ.m.t. aðgang að henni og hvaða gögn og upplýsingar skuli skrá og hvernig meðferð þeirra skuli háttað, hlutverk aðila og skiptingu ábyrgðar, réttindaávinnslu og búsetutíma, tekjugrunn, útreikning og framkvæmd greiðslna.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu við tillögu e-liðar 3. gr. þess er meðal annars tekið fram að með þjónustugáttinni eigi að tryggja samfellda framfærslu þeirra sem þurfa þjónustu fleiri en eins kerfis eða þurfa að fara á milli kerfa. Lögð sé áhersla á að kerfin séu fyrir einstaklinga og að markmiðið með samvirkni þeirra sé ætíð að bæta einstaklingsbundna þjónustu. Þannig sé þjónustugáttinni ætlað að tryggja að fólk falli ekki á milli kerfa. Fagfólk sem vinni við meðferð og endurhæfingu muni áfram nýta þau upplýsingakerfi sem fyrir eru en geti í gegnum gáttina deilt tilteknum upplýsingum úr sínu upplýsingakerfi með tilgreindu fagfólki annars þjónustuaðila sem einnig komi að þjónustu við hlutadeigandi einstakling. Skuli öryggisráðstafanir tryggja persónuvernd og að gögn sem fari um gáttina séu áreiðanleg, auk þess sem meðal annars sé gert fyrir að samkvæmt reglugerð, sbr. fyrrnefnda tillögu um heimild til setningar hennar, verði viðkvæmar persónuupplýsingar ekki geymdir í gáttinni lengur en þörf krefur vegna samstarfs þjónustuaðila um málefni viðkomandi. Þá sé gengið út frá því að í gáttina verði einungis safnað lýsigögnum en ekki upplýsingunum sjálfum. Þannig verði ekki til nýr gagnagrunnur hjá Tryggingastofnun þar sem safnað sé á einn stað öllum þeim persónuupplýsingum sem fara á milli þjónustuaðila.

Með lýsigögnum er almennt átt við gögn sem vísa til annarra gagna en tilgreina ekki innihald þeirra. Í því felst nánar að um ræðir tilgreiningu á því hvar sjá má upplýsingar um eitthvert tiltekið atriði án þess að efni upplýsinganna sjálfra sé rakið. Samkvæmt því myndi umrædd þjónustugátt vísa þeim þjónustuaðilum sem tengdir væru henni á þá staði þar sem upplýsingar um tiltekna einstaklinga væri að finna. Í því sambandi skal tekið fram að upplýsingar um það eitt að einstaklingur sé hafður á skrá á tilteknum stað geta verið viðkvæms eðlis. Þjónustugáttin myndi því óhjákvæmilega hafa að geyma



upplýsingar um einstaklinga sem njóta þurfa ríkrar verndar og því er sérlega mikilvægt að vel sé gætt að öryggi, meðalhófi og öðru því sem máli skiptir um vernd persónuupplýsinga.

Persónuvernd telur, í ljósi skýringa í greinargerð með frumvarpinu, að ekki sé sérstakt tilefni til athugasemda við að umræddri þjónustugátt sé komið á fót. Þá telur stofnunin að ákvæði frumvarpsins fullnægi í meginatriðum þeim kröfum sem almennt verður að gera til löggjafar um slíka vinnslu og hér um ræðir. Þó skal tekið fram, m.a. í ljósi grunnreglunnar um varðveisluskyldu stjórnvalda á gögnum, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, að eftir atvikum getur tilefni gefist til sérákvæða um eyðingu upplýsinga hjá opinberum aðilum, þ.e. þegar rök standa til þess að í tilteknu tilviki sé ekki þörf á frambúðarvarðveislu þeirra. Persónuvernd telur ljóst að slík varðveisla upplýsinga í umræddri þjónustugátt hefði takmarkaða þýðingu, enda vandséð að þær sem slíkar skiptu verulegu máli um þá almannahagsmuni og hagsmuni einstaklinga sem skjalavörslu hjá hinu opinbera er ætlað að tryggja. Að þessu virtu telur Persónuvernd tilefni til að taka af allan vafa um það að upplýsingum skuli að endingu eytt úr þjónustugáttinni og verður ekki séð, í ljósi fyrrnefnd ákvæðis laga nr. 77/2014, að nóg sé að fjalla um það í frumvarpsathugasemdum.

Með vísan til framangreinds leggur Persónuvernd til að við ákvæði frumvarpsins verði aukið umfjöllun um eyðingu upplýsinga úr umræddri gátt, en það mætti gera með viðbót við tillögu h-liðar 3. gr. frumvarpsins að breyttri 31. gr. í lögum nr. 100/2007. Í því felst nánar tiltekið að ráðherra verði með setningu reglugerðar samkvæmt ákvæðinu falið að mæla fyrir um varðveislutíma upplýsinga í gáttinni, en það mætti gera með því að bæta kommu aftan við orðin „og hvernig meðferð þeirra skuli háttáð“ í upptalningunni aftast í ákvæðinu og þar á eftir orðunum „hvenær þeim beri að eyða“, auk þess sem vel færi á að færa inn orðin „að öðru leyti“ á eftir orðunum „og hvernig meðferð þeirra skuli“ þar strax á eftir. Myndi þá umrætt frumvarpsákvæði hljóða svo:

„Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd þessa kafla, m.a. um framkvæmd og helstu efnisþætti sem samþætt sérfræðimat skal byggjast á, þá efnisþætti sem skulu koma fram í niðurstöðum þess og hvernig þær skulu settar fram, hvaða þjónustuaðilar geta borið ábyrgð á gerð endurhæfingaráætlana og staðfest viðurkenndar meðferðir, helstu viðmið um mat á þátttöku á vinnumarkaði og ástundun náms samhlíða sjúkra- og endurhæfingargreiðslum, um þjónustugátt, þ.m.t. um aðgang að henni og hvaða gögn og upplýsingar skuli heimilt að skrá, hvenær þeim beri að eyða og hvernig meðferð þeirra skuli að öðru leyti háttáð, hlutverk aðila og skiptingu ábyrgðar, réttindaávinnslu og búsetutíma, tekjugrunn, útreikning og framkvæmd greiðslna.“

3.3.

Tillögur 7., 10., 22., 25. og 27. gr. frumvarpsins að breyttri 51. gr. og nýrri 55. gr. a í lögum nr. 100/2007, nýrri 12. gr. a í lögum nr. 55/2006, nýrri 7. gr. a í lögum nr. 40/1991 og nýrri 11. gr. a í lögum nr. 60/2012

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 51. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar sem fela meðal annars í sér að þjónustuaðilar, sem bera ábyrgð á viðurkenndri meðferð eða endurhæfingaráætlun, verði á meðal þeirra aðila sem skuli láta Tryggingastofnun ríkisins í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að framfylgja lögnum, sbr. 2. tölul. a-liðar frumvarpsgreinarinnar um breytingar á 1. mgr. umrædds ákvæðis laga nr. 100/2007. Þá er í b-lið sömu greinar frumvarpsins lagt til að samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis laganna skuli Tryggingastofnun og þjónustuaðilar skiptast á upplýsingum að því marki sem þær séu nauðsynlegar við framkvæmd laganna. Segir í athugasemdum við umrædda grein frumvarpsins í greinargerð með því að þetta sé talið nauðsynlegt með hliðsjón af þeim miklu samskiptum sem gert sé ráð fyrir að muni verða milli þjónustuaðila og Tryggingastofnunar, einkum í tengslum við ákvarðanir um sjúkra- og endurhæfingargreiðslur.



Að auki er lagt til í 10. gr. frumvarpsins að samkvæmt 1. mgr. nýrrar 55. gr. a í lögum nr. 100/2007 skuli Tryggingastofnun meðal annars eiga samstarf við þjónustuaðila í tengslum við endurhæfingu. Þá er lagt til að samkvæmt 2. mgr. hinnar nýju greinar skuli stofnunin þegar það á við, í því skyni að gegna skyldum sínum, miðla nauðsynlegum upplýsingum um fyrrnefnda þjónustugátt, sbr. kafla 3.1 hér að framan, þ.m.t. þeim sem viðkvæmar geti talist, auk upplýsinga um félagslegar aðstæður hlutaðeigandi einstaklings hverju sinni. Tekið er fram í tillögu að umræddri málsgrein að Tryggingastofnun beri að upplýsa viðkomandi einstaklinga um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Sambærileg ákvæði og í 10. gr. frumvarpsins er að finna í 22., 25. og 27. gr. þess þar sem lagt er til að í tilteknum öðrum lögum verði að finna sams konar ákvæði og í tillögunni að nýrri 55. gr. a í lögum nr. 100/2007. Nánar tiltekið yrði um að ræða nýja 12. gr. a í lögum nr. 55/2006 um vinnnumarkaðsaðgerðir, nýja 7. gr. a í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og nýja 11. gr. a í lögum nr. 60/2012 í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, en samkvæmt þessum ákvæðum yrði Vinnumálastofnun, félagsþjónustu einstakra sveitarfélaga og starfsendurhæfingarsjóðum, með sama hætti og Tryggingastofnun, falið að eiga samstarf við þjónustuaðila og í því sambandi miðla upplýsingum, þ. á m. af viðkvæmu tagi og um félagslegar aðstæður, um áðurnefnda þjónustugátt. Þá yrði tekið fram, líkt og um Tryggingastofnun, að umræddir aðilar bæru fræðsluskyldu gagnvart viðkomandi einstaklingum á grundvelli 2. mgr. 17. gr. laga nr. 90/2018.

Eins og farið er yfir í kafla 3.2 í umsögn þessari gerir frumvarpið ráð fyrir að umrædd þjónustugátt hafi einungis að geyma lýsigögn, þ.e. tilvísun til þess hvar upplýsingar um tiltekna einstaklinga er að finna en ekki upplýsingarnar sjálfar. Eðlilegt er að þau ákvæði, sem fjallað er um hér að framan, taki mið af þessu. Hins vegar má leggja þann skilning í tillögurnar að nýrri 55. gr. a í lögum nr. 100/2007, nýrri 12. gr. a í lögum nr. 55/2006, nýrri 7. gr. a í lögum nr. 40/1991 og nýrri 11. gr. a í lögum nr. 60/2012, sbr. 10., 22., 25. og 27. gr. frumvarpsins, að í þjónustugáttina verði beinlínis færðar efnislegar upplýsingar um þá einstaklinga sem í hlut eiga, þ.e. með því að Tryggingastofnun hafi sjálf frumkvæði að miðlun þeirra í einstökum tilvikum í stað þess að þjónustuaðilar sækji þær hverju sinni þegar þörf gerist. Má telja þörf á orðalagsbreytingum til að girða fyrir þann skilning þannig að tekinn verði af vafi um að Tryggingastofnun láti það nægja að gera upplýsingar aðgengilegar í gegnum þjónustugáttina í stað þess að hún miðli þeim sjálf þangað inn.

Í ljósi framangreinds leggur Persónuvernd til umorðun á 2. mgr. umræddra frumvarpsgreina. Nánar tiltekið leggur Persónuvernd til að í stað orðanna „miðla nauðsynlegum upplýsingum til þjónustuaðila“ framarlega í málsgreinunum standi „gera nauðsynlegar upplýsingar aðgengilegar þjónustuaðilum“. Þá leggur Persónuvernd til að síðar í þessum málsgreinum verði orðunum „þ.m.t. þeim sem viðkvæmar geta talist, svo sem heilsufarsupplýsingum, og upplýsingum um félagslegar aðstæður þess einstaklings sem í hlut á“ breytt þannig að þau standi í videigandi falli. Sem dæmi um hvernig ein umræddra málsgreina liti þá út í heild sinni má nefna tillögu 10. gr. frumvarpsins að 2. mgr. nýrrar 55. gr. a í lögum nr. 100/2007, en hún yrði svohljóðandi:

„Til að Tryggingastofnun sé unnt að gegna skyldum sínum skv. 1. mgr. skal stofnunin, þegar það á við, gera nauðsynlegar upplýsingar aðgengilegar þjónustuaðilum í gegnum sameiginlega þjónustugátt aðilanna og stofnunarinnar, sbr. 28. gr., þ.m.t. þær sem viðkvæmar geta talist, svo sem heilsufarsupplýsingar, og upplýsingar um félagslegar aðstæður þess einstaklings sem í hlut á hverju sinni. Tryggingastofnun ber að



upplýsa hlutadeigandi einstaklinga um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.“

Að auki leggur Persónuvernd til að orðalag tillögu 7. gr. frumvarpsins að breytingum á 51. gr. laga nr. 100/2007 beri skýrt með sér að notast sé við umrædda þjónustugátt þegar upplýsingar eru sóttar og skipst er á þeim. Nánar tiltekið leggur Persónuvernd til að orðalagi aftast í 1. mgr. lagaákvæðisins verði breytt, bæði með þetta í huga en einnig til einföldunar þar sem það verður talið eiga við. Myndi þá í stað orðanna „láta Tryggingastofnun í té upplýsingar að því marki sem slíkar upplýsingar eru nauðsynlegar til að unnt sé framfylgja lögum þessum“ standa:

„[...] veita Tryggingastofnun aðgang að upplýsingum um þjónustugátt samkvæmt 28. gr. að því marki sem nauðsynlegt er til að framfylgja lögum þessum.“

3.4.

Tillögur 20. og 24. gr. frumvarpsins að viðbótum við 1. mgr. 7. gr. a í lögum nr. 55/2006 og 2. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2007

Í 20. gr. frumvarpsins er lögð til viðbót við 1. mgr. 7. gr. a í lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir. Í henni myndi felast að heilsugæslustöðvar yrðu á meðal þeirra aðila sem skylt væri að veita Vinnumálastofnun upplýsingar vegna vinnslu umsókna um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum og framkvæmdar vinnumarkaðsúræða og vinnumiðlunar samkvæmt lögnum. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpsákvæðið þykir þetta mikilvægt þar sem heilsugæslustöðvar kunni að búa yfir upplýsingum sem nauðsynlegt verði fyrir Tryggingastofnun að afla í tengslum við það samstarf þjónustuaðila sem fjallað er um í frumvarpinu, svo og vegna svonefnds virknistyrks sem þar er lagður til, sbr. tillögu 23. gr. frumvarpsins að breyttri 16. gr. og nýjum 16. gr. a-d í lögum nr. 55/2006.

Að auki er í 24. gr. frumvarpsins lögð til viðbót við 2. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu. Í því ákvæði er að finna heimild til handa ráðherra til að kveða á um starfsemi heilsugæslustöðva og þá þjónustu sem þeim ber að veita. Samkvæmt frumvarpstillögunni yrði því bætt við ákvæðið að í reglugerðinni skuli meðal annars mælt fyrir um samstarf við aðra þjónustuaðila í tengslum við endurhæfingu einstaklinga. Tekið er fram í athugasemdum við umrætt ákvæði í greinargerð með frumvarpinu að gert sé ráð fyrir að með reglugerðinni verði heilsugæslustöðum gert skylt að miðla nauðsynlegum upplýsingum til annarra þjónustuaðila, þegar það eigi við, í gegnum þá sameiginlegu þjónustugátt sem fjallað er um í frumvarpinu.

Eins og rakið er í 2. kafla hér að framan hefur Persónuvernd þegar gert athugasemdir við síðarnefnda ákvæðið, þ.e. í umsögn, dags. 29. febrúar 2024, um drög að umræddu frumvarpi, en án þess að tekið hafi verið tillit til athugasemdanna. Persónuvernd áréttar þær, þ.e. áminningu um mikilvægi þagnarskyldu innan heilbrigðiskerfisins, svo og um þann vafa sem á því leikur hvort reglugerð – en ekki sett lög frá Alþingi – nægi til að vikið verði frá henni.

Hvað fyrrnefnda ákvæðið snertir telur Persónuvernd einnig reyna sérstaklega á mikilvægi þagnarskyldu í heilbrigðiskerfinu – en hún getur verið forsenda þess að fólk leiti þar þjónustu. Eigi að víkja frá þeirri þagnarskyldu, sbr. ákvæði um hana í 17. gr. laga nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn, telur Persónuvernd sterk rök þurfa að standa til þess. Það eitt að einhverjar upplýsingar í heilbrigðiskerfinu geti reynst einhverjum gagnlegar telur stofnunin því ekki nægja – heldur þarf að liggja fyrir brýn þörf á að upplýsingar um sjúkling séu veittar aðila utan heilbrigðisþjónustunnar án hans samþykkis. Verður



jafnframt ekki ráðið af frumvarpinu að sérstök nauðsyn sé á umræddum aðgangi að upplýsingum frá heilsugæslustöðum til að markmiðum þess verði náð.

Með vísan til framangreinds leggst Persónuvernd, eins og á stendur, gegn samþykkt 20. og 24. gr. frumvarpsins um viðbætur við 1. mgr. 7. g. a í lögum nr. 55/2006 og 2. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2007.

Að öðru leyti telur Persónuvernd frumvarpið ekki gefa tilefni til athugasemda.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Helga Sigríður Þórhallsdóttir