



Viðtakandi Velferðarnefnd Alþingis
Sendandi Félags- og húsnæðismálaráðuneyti

Dagsetning 16.10.2026
Málsnúmer FRN26080052

Tilgangur Til upplýsingar

Breyt. á lögum um GEV (rannsókn alvarlegra óvæntra atvika) 101. mál 158. lþ. - umfjöllun um umsagnir sem borist hafa velferðarnefnd

Ráðuneytið hefur farið yfir fyrirbyggjandi umsagnir og er í minnisblaði þessu gerð grein fyrir viðbrögðum við helstu atriðum sem umsagnaraðilar komu á framfæri. Umsagnirnar voru að flestu leyti jákvæðar í garð frumvarpsins en spurningar eru uppi um það hvernig breytingarnar muni birtast í framkvæmd. Hvað það varðar vekur ráðuneytið athygli á því að ef frumvarpið verður að lögum mun það kalla á setningu reglugerðar auk þess sem viðbót verður sett inn í gildandi reglugerð nr. 818/2026, um innra eftirlit veitenda félagslegrar velferðarþjónustu. Mörgum af þeim spurningum sem uppi eru verður því svarað með reglugerðum sem munu á vinnslustigi verða settar í samráðsgátt stjórnvalda.

Umsagnir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála (GEV) og embættis landlæknis (EL) hafa hér sérstaka þýðingu og er í minnisblaðinu farið yfir athugasemdir þeirra með tilliti til væntanlegrar framkvæmdar.

Skilgreining á alvarlegu atviki

Í umsögnum GEV og EL er fjallað um þá tilgreiningu í frumvarpinu að tilkynningarskyldan sé vegna alvarlegra óvæntra atvika. Bent er á að hliðstætt ákvæði í lögum um landlækni og lýðheilsu (10. gr. laga nr. 41/2007 eins og henni var breytt með 4. gr. laga nr. 103/2023) kveður einungis á um alvarleg atvik.

Þessi tilgreining í fyrirbyggjandi frumvarpi fékk töluverða rýni á vinnslustigi þar sem m.a. var horft til umræddrar breytingar á lögum um EL. Talið var rétt að tengja tilkynningarskyldu til GEV við skráningarskylduna sem bæði innan félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu nær til óvæntra atvika. Var viðhorfið að skýrast væri að útfæra tilkynningarskylduna þannig að skráð óvænt atvik sem teldist alvarlegt skuli tilkynnt.

Hvað þetta varðar var álitnið að nokkur munur kynni að vera á félagsþjónustu annars vegar og heilbrigðisþjónustu hins vegar. Skipulag félagsþjónustu feli þannig jafnan í sér að alvarleg atvik séu óvænt þar sem alltaf eigi að meta fyrirfram hvaða áhætta sé samfara því að veita þjónustuna. Þjónustuaðilum í félagsþjónustu er þannig skylt að viðhafa ráðstafanir, m.a. á grundvelli laga um réttindavernd fatlaðs fólks, þar sem metinni áhættu er mætt þannig að alvarleg atvik eigi sér ekki stað.

Ráðuneytið getur tekið undir að vert sé að rýna þetta samspil betur og setur sig ekki upp á móti því að tilgreining í fyrirbyggjandi frumvarpi verði löguð að því sem er í lögum um landlækni og lýðheilsu.

Verndarhagsmunir - tilgreining gagna

Í umsögnum er vikið að tilgreiningu þeirra gagna sem nýjum ákvæðum í lögum um GEV er ætlað að hafa áhrif á. Með tilliti til þeirra verndarhagsmuna sem frumvarpinu er ætlað

að tryggja þá eru þau gögn sem eru vernduð tilgreind þannig að um sé að ræða upplýsingar sem starfsmaður eða annar einstaklingur hefur veitt GEV við rannsókn málsins. Sama gildir um gögn sem hafa að geyma framburð starfsmanns eða annars einstaklings í viðtölum við stofnunina.

Af þessari tilgreiningu má ljóst vera að upplýsingar sem verða til við skráningu hjá þjónustuveitanda falla ekki undir verndina. Hér er m.a. vísað til skráa af ýmsu tagi þar með talið vaktaskráa, myndupptökur, skráningar úr öryggiskerfum og önnur slík atriði. Notandinn sjálfur, lögregla og aðrir aðilar geta því fengið aðgang að þessum upplýsingum ef aðgangsheimild er til staðar.

Þar sem lögregla hefur slíkan aðgang þarf að tiltaka sérstaklega að skýrslum GEV um rannsókn einstakra alvarlegra óvæntra atvika skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum.

Öryggisrannsókn

Í umsögnum er vikið að ólíkum tilgangi rannsóknar eftir því hvort hún fer fram (1) til þess að tryggja eins og kostur er að atvik endurtaki sig ekki eða (2) til þess að draga megi einstaklinga og/eða lögaðila til ábyrgðar vegna afleiðinga atviks.

Við vinnslu frumvarpsins var hugtakið stjórnsýslurannsókn notað um (1) til aðgreiningar frá þeirri rannsókn sem fram fer skv. (2) meðal annars um meðferð sakamála. Fram kemur í umsögn tillaga um að nefna stjórnsýslurannsóknina öryggisrannsókn. Ráðuneytið telur að orðið öryggisrannsókn nái ekki nógu vel utan um merkinguna og tekur því ekki undir tillöguna.

Aðkoma lögreglu að rannsókn

Í umsögn embættis ríkislögreglustjóra er kallað eftir því að inn í frumvarpið komi ákvæði um aðkomu lögreglu að rannsókn. Er vísað til þess að ákvæði þar að lútandi hafi verið sett inn í lög um landlækni þegar hliðstætt löggjafarstarf var unnið á vettvangi heilbrigðisþjónustunnar árið 2023.

Að mati FRN haggar efni frumvarpsins ekki í neinu við því skýra forræði sem lögregla hefur, lögum samkvæmt, á rannsókn sakamála. Heimildir lögreglu til þess að tryggja vettvang og sönnun á þeim atriðum sem lúta að rannsókn á meintri saknæmri háttsemi eru alveg skýrar og ekki að sjá að upp geti komið árekstrar á vettvangi eða rannsóknarspjöll enda þótt tiltekið sé hvernig GEV er ætlað að sinna stjórnsýslurannsókn á alvarlegu óvæntu atviki.

Sé það hins vegar mat velferðarnefndar þingsins að betur fari á því að lögregla sé nefnd til sögunnar í frumvarpinu vill FRN þó halda því til haga að orðalagið „Lögregla framkvæmir áður, ef tilefni er til, nauðsynlegar rannsóknaraðgerðir ...“ getur mögulega gefið til kynna að GEV beri að halda að sér höndum á upphafsstigi máls en slík nálgun myndi vinna beint gegn því markmiði sem stefnt er að með frumvarpinu. Rétt er einnig að halda því til haga að á vinnslustigi var efni frumvarpsins kynnt fyrir fulltrúum ákærvalds og lögreglu án þess að ofangreind athugasemd kæmi fram við það tilefni.

Upptalning á þjónustulögum sem GEV hefur eftirlit með

Í umsögn Barnaheilla er kallað eftir því að lög um útlendinga verði bætt við upptalningu á þjónustulögum sem GEV hefur eftirlit með. Ábendingin hefur verið móttækin og verður hún tekin til meðferðar við áformaða heildarendurskoðun á lögum nr. 88/2021.

Í þessu samhengi skal einnig nefnt að í umsögn EL er nefnt að hugtakið *heilbrigðisþjónusta* verði skilgreint í lögum um GEV til þess m.a. að taka á skörun á milli verkefna ólíkra starfsstétta.

Mjög áriðandi er að hafa hér í huga að starfsemi GEV er lögum samkvæmt byggð upp á þann hátt að þau þjónustulög eru tiltekin sem stofnunin hefur eftirlit með. Lög um heilbrigðisþjónustu eru ekki þar á meðal og engin ástæða til þess að skilgreina slíka þjónustu sérstaklega eða færa álitamál um verkaskiptingu í heilbrigðisþjónustu inn á starfssvið félagsþjónustu. Lykilatriðið er að þjónusta skv. hinum tilgreindu átta lögum í 1. gr. laga um GEV er óháð því hvaða starfsstétt sá starfsmaður tilheyrir sem sinnir notanda af hálfu þjónustuveitanda. Kom til þess að skörun komi fram á milli verkefna EL annars vegar og GEV hins vegar gerir fyrirbyggjandi frumvarp ráð fyrir því sbr. 4. mgr. nýrrar 12. gr. a að stofnanirnar skipist á gögnum þannig að taka megí upplýsta ákvörðun um farveg rannsóknar.

Útfærsla í reglugerð

Í umsögnum er á ýmsum stöðum vikið að atriðum sem varða útfærslu einstakra ákvæða t.d. hvort framburður sem starfsmaður veitir sérstaklega í rannsókn GEV eigi sjálfkrafa að geta orðið grundvöllur að íþyngjandi ráðstöfun gagnvart honum.

Markmið frumvarpsins er alveg skýrt hvað það varðar að starfsmaður í þjónustu þurfi ekki að óttast að framburður sem hann gefur við rannsókn GEV verði notaður í þeim tilgangi að draga hann til ábyrgðar á því sem úrskaiðis kann að hafa farið. Reglugerðarákvæði um framkvæmdina verða mótuð á grunni þessa markmiðs og munu stuðla að því að það nái fram að ganga. Reglugerðin mun þannig mæla fyrir um að framburðar starfsmanns sé aflað í þeim tilgangi að efla öryggismenningu og að upplýsingar sem þannig eru gefnar verði ekki nýttar í annars konar tilgangi, jafnvel þótt slíkur tilgangur tengist með beinum hætti starfsemi hlutaðeigandi þjónustuveitanda.

Tilkynningar notenda / nánustu aðstandenda þeirra

Í umsögn EL er vikið að því að tilkynningar notenda (eða nánustu aðstandenda þeirra) um alvarlegt atvik auki flækjustig mála án þess að slíkar tilkynningar færi að jafnaði fram nýjar eða áður óþekktar upplýsingar sem hafi verulegt gildi við stjórnsýslurannsókn mála.

Umrætt ákvæði frumvarpsins hljóðar svo: „Notandi þjónustu eða nánasti aðstandandi hans getur tilkynnt Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um alvarlegt atvik skv. 1. mgr. [þ.e. óvænt atvik sem telst alvarlegt vegna þess að það hefur eða hefði getað valdið notanda varanlegu líkamlegu eða andlegu tjóni eða orðið honum að bana].

Ráðuneytið er alls ekki sammála því mati embættis landlæknis að slík tilkynning hafi að jafnaði ekki verulegt gildi fyrir rannsókn GEV. Þá telur ráðuneytið að í ljósi alvarleika

tilvika eigi ekki undir neinum kringumstæðum að horfa í „flækjustig mála“. Réttur notanda og nánasta aðstandanda hans eigi að vera fortakslaus og virkur í öllum tilvikum.

Á GEV að tilkynna eða upplýsa EL um tilvik?

Í umsögn EL er vikið að því að orða beri skyldu GEV sem tilkynningu fremur en að sú stofnun upplýsi EL um atvik. Að mati ráðuneytisins hefur þessi munur á orðalagi ekki mikla þýðingu enda liggi fyrir að GEV muni nýta farveg tilkynningar til EL til þess að uppfylla upplýsingaskylduna. Þá hefur tilkynningaskylda til GEV engin áhrif á að þjónustuveitandi tilkynni EL um alvarleg atvik í heilbrigðisþjónustu ef starfsemi viðkomandi er bæði á sviði félags- og heilbrigðisþjónustu. Sú tilkynningarskylda er sjálfstæð og milliliðalaus.

Heimild eða skylda til miðlunar persónuupplýsinga

Í umsögn EL er vikið að því að ákvæði 4. mgr. í nýrri 12. gr. a eigi að fela í sér skyldu fremur en heimild. Hvað þetta varðar vísar ráðuneytið til viðtekinnar lagahefðar um framsetingu á ákvæðum um miðlun upplýsinga á milli stjórnvalda. Sú venja er á þann veg að stjórnvaldi sé heimilt að miðla þeim upplýsingum sem annað stjórnvald þurfi á að halda til að fullnægja lagaskyldu sinni. Sú framsetning styðst m.a. við ákvæði laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Þessu tengd er ábending EL um það þegar sjúkraskráupplýsingar verða hluti af rannsókn GEV. Væntanlega mun einungis reyna á slíkar heimildir í undantekningar-tilvikum og er eðlilegt að rammi þar að lútandi verði fyrst og fremst settur með reglum á sviði heilbrigðisþjónustunnar, enda er uppbygging þeim megin að jafnaði sú að binda aðgang að upplýsingum og gögnum við heilbrigðisstéttir. Vakin er athygli á því að í drögum frumvarps til nýrra laga um Stafræna heilsu sem heilbrigðisráðuneytið birti í samráðsgátt á liðnu sumri, kemur fram að starfsmönnum félagsþjónustu sveitarfélaga skuli heimill takmarkaður les- og skráningaraðgangur að sjúkraskráupplýsingum sjúklings að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja samfellu, öryggi og gæði þjónustu þegar sjúklingur nýtur samtímis heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu.

Aðgangur notanda þjónustu að viðtalsgögnum

Í umsögn Persónuverndar er gerð athugasemd við að a-liður 3. gr. frumvarpsins girði fyrir að sá notandi sem í hlut á fái aðgang að viðtalsgögnum. Telur Persónuvernd að þessi viðtæka takmörkun á aðgangsrétti skráðs einstaklings samrýmist illa meginreglum persónuverndarlaga um gagnsæi og rétt einstaklings til aðgangs að eigin persónuupplýsingum. Er talið nauðsynlegt að umrætt ákvæði verði endurskoðað þannig að takmörkun á aðgengi að viðtalsgögnum verði háð nánara mati í hverju einstöku tilviki.

Af hálfu ráðuneytisins er lögð áhersla á þá verndarhagsmuni sem hér leikast á og mikilvægi þess að starfsmaður þurfi ekki að óttast að verða dreginn til ábyrgðar á grundvelli viðtalsgagna. Skýrt má vera að úrvinnsla viðtalsgagna fer fram á vettvangi Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sem liður í rannsókninni, og að niðurstöður sem fram kom í viðtölum eru dregnar fram og teknar saman. Notandinn á - sem málsaðili - lögbundinn aðgangsrétt að slíkum samandregnum gögnum og ætti sá réttur að nægja til þess að notandinn, eða eftir atvikum aðstandandi hans, skilji málsatvik og tildrög þeirra atvika sem eru tilefni rannsóknar. Að því marki sem slík gögn innihalda upplýsingar um

aðra skal minnt á notandi eða eftir atvikum nánasti aðstandandi hans er bundinn þagnarskyldu um upplýsingar og málsgögn skv. 45. gr. stjórnsýslulaga.

Auðlesið mál og aðgengileg tilkynningarform

Í ágætri umsögn frá einstaklingi er bent á og gerð tillaga um að inn í frumvarpið komi ákvæði um að tilkynningarleiðir til GEV séu boðnar á auðlesnu máli, á táknmáli og með annarri nauðsynlegri aðlögun. NPA-miðstöðin vekur einnig athygli á þessu atriði í umsögn sinni.

Félags- og húsnæðismálaráðuneytinu er umhugað um að stofnanir á verksviði þess séu virkar í því að aðlaga málsmeðferð að þörfum viðkvæmra hópa. Ráðuneytið fer auk annars með mál sem varða Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. c-lið, 2. tölul. 4. gr. í forsetaúrskurði nr. 5/2025, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Í 13. gr. samningsins kemur fram að tryggja skuli fötluðu fólki aðlögun málsmeðferðar og aðlögun með tilliti til aldurs til að greiða fyrir árangursríkri þátttöku þess í allri málsmeðferð, þar með talið á rannsóknarstigi máls. Samningurinn hefur lagagildi hér á landi sbr. lög nr. 80/2025.

Fyrir liggur að Mannréttindastofnun Íslands stefnir að því að gefa út leiðbeiningar um aðlögun málsmeðferðar. Ráðuneytið mun óska eftir því að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála innleiði slíkar leiðbeiningar og tryggi, eftir því sem kostur er, að notendur þjónustu fái nauðsynlega aðlögun málsmeðferðar í samskiptum sínum við stofnunina.

Úrbótaáætlun og eftirfylgni

Í tilvitnaðri umsögn einstaklings er einnig bent á að skyldubinda gerð umbótaáætlunar og opinbera eftirfylgni með úrbótum sem skýrsla GEV um alvarlegt atvik kallar á.

Um úrbótaáætlunir er fjallað í reglugerð nr. 818/2026, um innra eftirlit veitenda félagslegrar velferðarþjónustu. Eins og áður er vikið að mun reglugerðin koma til endurskoðunar verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum. Við þá endurskoðun mun ráðuneytið sérstaklega huga að þeim tilvikum þegar umbótaáætlun er gerð í framhaldi af skýrslu GEV um alvarlegt atvik og hvernig tryggt sé að slíkum niðurstöðum verði fylgt eftir.