158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 417 — 101. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021 (rannsókn alvarlegra óvæntra atvika).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti, embætti landlæknis, Félagsráðgjafafélagi Íslands, ÖBÍ réttindasamtökum, Landssamtökunum Þroskahjálp, NPA-miðstöðinni og ríkislögreglustjóra.

Nefndinni bárust 12 umsagnir auk minnisblaðs frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Við framkvæmd laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála komu ákveðnir annmarkar í ljós varðandi rannsóknarheimildir stofnunarinnar. Vegna þeirra annmarka fór af stað vinna hjá félags- og húsnæðismálaráðuneyti í samvinnu við stofnunina sjálfa og er frumvarpið afurð þeirrar vinnu. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 11. og 12. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021, sem fjalla um skyldu til innra eftirlits og óvænt atvik. Einnig kveður frumvarpið á um ný ákvæði 12. gr. a og 12. gr. b um rannsókn Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á alvarlegum óvæntum atvikum og niðurstöður slíkrar rannsóknar.

Umfjöllun nefndarinnar.

Tilkynningarréttur notanda eða nánasta aðstandanda (2. mgr. 2. gr.).

Fyrir nefndinni var fjallað um 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem kveður á um rétt notanda þjónustu eða nánasta aðstandanda hans til að tilkynna Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um alvarlegt atvik. Sambærilegt ákvæði er að finna í 2. mgr. 10. gr. laga um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, þ.e. um tilkynningu til embættis landlæknis.

Í umsögn embættis landlæknis kom fram að embættið teldi rétt, í ljósi reynslu af framkvæmd ákvæðisins í lögum um embættið, að koma því á framfæri að slíkt fyrirkomulag um tilkynningar notenda heilbrigðisþjónustu um atvik hefði hingað til einkum aukið flækjustig við úrvinnslu mála. Embættið benti einnig á að tilkynningar notenda hefðu að jafnaði ekki fært fram nýjar eða áður óþekktar upplýsingar sem hefðu verulegt gildi við rannsókn mála. Embættið teldi heppilegra að tryggja notendum aðgang að upplýsingum um meðferð mála með öðrum hætti.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála tók undir ábendingu embættis landlæknis í umsögn sinni og tók fram að stofnunin teldi rétt að horfa til reynslu embættisins. Stofnunin leggi því til að fella brott 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins um að notandi þjónustu eða nánasti aðstandandi hans geti tilkynnt Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um alvarlegt atvik skv. 1. mgr. Áréttar stofnunin í umsögn sinni að notendur þjónustu og aðstandendur þeirra geti komið kvörtunum og/eða ábendingum vegna þjónustunnar á framfæri til stofnunarinnar á grundvelli 13. og 18. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Í umsögnum umboðsmanns barna og NPA-miðstöðvarinnar er tillögu embættis landlæknis og Gæða- og eftirlitsstofnunar um að fella brott ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins mótmælt

og lögð áhersla á að ákvæðinu verði haldið inni. Í umsögn NPA-miðstöðvarinnar kom fram að þótt notendur geti beint ábendingum og kvörtunum til Gæða- og eftirlitsstofnunar sé mikilvægt að réttur þeirra til að tilkynna stofnuninni um alvarleg atvik sé sérstaklega tryggður í lögum.

Í minnisblaði félags- og húsnæðismálaráðuneytis, dags. 16. október 2026, kemur fram að ráðuneytið sé ósammála því mati embættis landlæknis að slík tilkynning notanda eða nánasta aðstandanda á alvarlegu óvæntu atviki hafi að jafnaði ekki verulegt gildi fyrir rannsókn Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Ráðuneytið telji að í ljósi alvarleika tilvika eigi ekki undir neinum kringumstæðum að líta til „flækjustigs mála“ og eigi réttur notanda og nánasta aðstandanda hans að vera fortakslaus og virkur í öllum tilvikum.

Meiri hlutinn tekur undir með ráðuneytinu og telur ekki rétt að fella brott tilkynningarrétt notanda og nánasta aðstandanda hans. Telur meiri hlutinn mikilvægt að rétturinn sé til staðar, einkum ef veitandi þjónustu hefur ekki tilkynnt sjálfur um alvarlegt atvik. Telur meiri hlutinn að tilkynningarrétturinn veiti einnig eftirlitsskyldum aðilum mikilvægt aðhald.

Réttur notanda þjónustu til aðgangs að viðtalsgögnum (5. mgr. a-liðar 3. gr.).

Í umsögn Persónuverndar eru gerðar athugasemdir við 5. mgr. a-liðar 3. gr. frumvarpsins. Bendir Persónuvernd á að ákvæðið girði fyrir að notandi þjónustu fái aðgang að viðtalsgögnum. Persónuvernd bendir á að slík víðtæk takmörkun á aðgangsrétti skráðs einstaklings samrýmist illa meginreglum persónuverndarlaga um gagnsæi og rétt einstaklings til aðgangs að eigin persónuupplýsingum. Kemur fram að Persónuvernd telji nauðsynlegt að umrætt ákvæði verði endurskoðað þannig að takmörkun á aðgengi að viðtalsgögnum verði háð nánara mati í hverju einstöku tilviki.

Í minnisblaði félags- og húsnæðismálaráðuneytis, dags. 16. október 2026, kemur fram að af hálfu ráðuneytisins sé lögð áhersla á þá verndarhagsmuni sem vegist á og mikilvægi þess að starfsmaður þurfi ekki að óttast að vera dreginn til ábyrgðar á grundvelli viðtalsgagna. Þá tekur ráðuneytið einnig fram að úrvinnsla viðtalsgagna fari fram á vettvangi Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og að niðurstöður sem fram komi í viðtölum séu dregnar fram og teknar saman. Notandinn eigi, 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.

Meiri hlutinn tekur undir með ráðuneytinu um að gæta þurfi að þeim ólíku verndarhagsmunum sem um ræðir. Í ljósi markmiðs rannsóknar Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sbr. 2. mgr. a-liðar 3. gr. frumvarpsins, og jafnframt þeirra upplýsinga sem fram koma í minnisblaði ráðuneytisins um að notandi þjónustu eigi rétt til aðgangs að samandregnum gögnum stofnunarinnar sem feli í sér upplýsingar úr viðtalsgögnum sem stofnunin hafi unnið úr, telur meiri hlutinn ekki tilefni til að bregðast frekar við athugasemd Persónuverndar.

Aðkoma lögreglu að rannsókn.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni var fjallað um aðkomu lögreglu að rannsókn mála sem Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er falið að rannsaka samkvæmt frumvarpinu. Í umsögn embættis ríkislögreglustjóra er á það bent að ekki sé að finna ákvæði sambærilegt því sem finna megi í lögum um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, um aðkomu lögreglu að rannsókn. Bendir embættið á mikilvægi þess að löggjöf um stjórnsýslueftirlit feli ekki í sér inngrip í það lögbundna hlutverk sem lögreglu er falið samkvæmt lögum. Telur embættið að fyrirliggjandi frumvarp um breytingu á lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála gangi skemur en lög um landlækni og lýðheilsu að einu mikilvægu leyti, þ.e. að ekki sé kveðið á um að lögregla framkvæmi áður, ef tilefni er til, nauðsynlegar rannsóknaraðgerðir

til þess að tryggja sönnunargögn og upplýsingaöflun í þágu meðferðar máls líkt og kveðið sé á um í 2. málsl. 1. mgr. 10. gr. b laga um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007. Bendir embættið á að þörf sé á að setja sambærilega grein um aðkomu lögreglu í lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála svo að samræmi og rannsóknarforræði lögreglu verði virt til jafns við það sem gildir í heilbrigðisþjónustu.

Í minnisblaði félags- og húsnæðismálaráðuneytis, dags. 16. október 2026, kemur fram að það sé mat ráðuneytisins að efni frumvarpsins haggi ekki í neinu við því skýra forræði sem lögregla hafi lögum samkvæmt á rannsókn sakamála. Heimildir lögreglu til að tryggja vettvang og sönnun á þeim atriðum sem lúti að rannsókn á meintri saknæmri háttsemi séu alveg skýrar og ekki sé að sjá að upp geti komið árekstrar á vettvangi eða rannsóknarspjöll enda þótt tiltekið sé hvernig Gæða- og eftirlitsstofnun er ætlað að sinna stjórnsýslurannsókn á alvarlegu óvæntu atviki.

Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, er rannsókn sakamála í höndum lögreglu, undir stjórn héraðssaksóknara eða lögreglustjóra, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum. Telur meiri hlutinn rannsóknarforgang lögreglu skýran með vísan til 1. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og einnig 1. mgr. 8. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Þannig fari lögregla með rannsókn sakamála jafnvel þótt Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála fari með stjórnsýslurannsókn á sama atviki. Tekur meiri hlutinn því undir með ráðuneytinu um að heimildir lögreglu til að tryggja vettvang og sönnun á þeim atriðum sem lúta að rannsókn á meintri saknæmri háttsemi séu alveg skýrar. Heimildir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála til rannsóknar á alvarlegum óvæntum atvikum taki eingöngu til stjórnsýslurannsóknar skv. a-lið 3. gr. frumvarpsins (12. gr. a) en ekki til rannsóknar á sakamáli sé slíkt til rannsóknar samhliða stjórnsýslurannsókn.

Breytingartillögur.

Orðalagið „alvarleg óvænt atvik“ (2. og 3. gr.).

Í umsögnum komu fram athugasemdir við orðalag 2. og 3. gr. frumvarpsins um „alvarleg óvænt atvik“. Bent var á að orðið „óvænt“ skapi óvissu við mat þjónustuveitenda á tilkynningarskyldu enda séu alvarleg atvik ekki alltaf óvænt. Var bent á mikilvægi þess að fyrirsjáanleiki atviks kæmi ekki í veg fyrir að það sé tilkynnt eða tekið til rannsóknar. Þá var bent á mikilvægi þess að samræma hugtakanotkun milli laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og laga um landlækni og lýðheilsu. Bentu umsagnaraðilar á að til samræmingar væri betra að nota hugtakið „alvarleg atvik“ sem þegar hafi verið lögfest á sviði heilbrigðisþjónustu en um sé að ræða efnislega sambærileg tilvik, annars vegar alvarleg atvik í velferðarþjónustu og hins vegar alvarleg atvik í heilbrigðisþjónustu.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 16. október 2026, komu fram þau sjónarmið að nokkur munur kynni að vera á félagsþjónustu annars vegar og heilbrigðisþjónustu hins vegar. Skipulag félagsþjónustu fæli jafnan í sér að alvarleg atvik væru óvænt þar sem alltaf eigi að meta fyrir fram hvaða áhætta sé samfara því að veita þjónustuna. Þjónustuaðilum væri þannig skylt að viðhafa ráðstafanir, m.a. á grundvelli laga um réttindavernd fatlaðs fólks, þar sem metinni áhættu væri mætt þannig að alvarleg atvik eigi sér ekki stað. Þá kom fram að ráðuneytið tæki undir að vert væri að rýna þetta samspil betur og setti sig ekki upp á móti því að tilgreining í fyrirliggjandi frumvarpi yrði löguð að því sem væri í lögum um landlækni og lýðheilsu.

Meiri hlutinn tekur undir með umsagnaraðilum um að betra væri að nota hugtakið „alvarleg atvik“ til samræmis við lög um landlækni og lýðheilsu. Einkum telur meiri hlutinn það mikilvægt til að tryggja að alvarleg atvik séu tilkynnt til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála hvort sem þau eru óvænt í eðli sínu eður ei. Mikilvægt sé að þjónustuveitendur verði ekki í vafa um hvort þeim beri skylda til að tilkynna atvik eður ei. Því leggur meiri

hlutinn til breytingu þess efnis að orðið „óvænt“, í ýmsum beygingarmyndum, í 2. og 3. gr. frumvarpsins falli brott.

Þá eru lagðar til nokkrar lagfæringar á málfari sem er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. C-liður 1. gr. orðist svo: Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Innra eftirlit og skráning óvæntra atvika.*
2. Við 2. gr.
   a. Orðið „óvænt“ í 1. og 3. mgr. falli brott.
   b. Fyrirsögn í greininni orðist svo: *Tilkynningarskylda vegna alvarlegra atvika.*
3. Við 3. gr.
   a. Við 1. mgr. a-liðar.
      1. Í stað orðanna „alvarlegum óvæntum atvikum“ í 1. málsl. komi: alvarlegu atviki.
      2. Í stað orðsins „sambærileg“ í 2. málsl. komi: sambærilegt.
   b. Í stað orðsins „sambærileg“ í 2. mgr. a-liðar komi: sambærilegt.
   c. Við 3. mgr. a-liðar.
      1. Orðið „óvænt“ falli brott.
      2. Í stað orðsins „úrræðum“ komi: viðurlögum.
   d. Orðið „óvæntu“ í 5. mgr. a-liðar falli brott.
   e. Orðin „óvænt“ og „óvæntra“ í 6. mgr. a-liðar falli brott.
   f. Fyrirsögn í a-lið orðist svo: *Rannsókn Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á alvarlegum atvikum.*
   g. Orðið „óvæntu“ í 1. mgr. b-liðar falli brott.
   h. Orðið „óvænt“ í 2. mgr. b-liðar falli brott.
   i. Orðið „óvæntra“ í 3. mgr. b-liðar falli brott.
   j. Fyrirsögn í b-lið orðist svo: *Niðurstöður rannsóknar alvarlegra atvika.*
4. Fyrirsögn frumvarpsins verði: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021 (rannsókn alvarlegra atvika).

Sigríður Á. Andersen var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 13. nóvember 2026.

Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir, form., frsm. Ingvar Þóroddsson. Jónína Björk Óskarsdóttir.

Kristján Þórður Snæbjarnarson. Ragna Sigurðardóttir.