



Þingskjal 442 – 356. mál.

Akureyri 21. janúar 2021

Efni: Umsögn Akureyrarbæjar vegna frumvarps til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 17. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, mál nr. 356.

Löngu er orðið tímabært að aðskilja eftirlit með velferðarþjónustu frá ráðgjöf og rekstri sbr. tillögur nefndar um endurskoðun stjórnsýslu ríkisins á sviði félagsþjónustu og barnaverndar (maí 2016). Það er jákvætt að nú skuli eiga að stíga skrefið til fulls með því að breyta ráðuneytisstofnun í sjálfstæða ríkisstofnun. Með því má vænta þess að eftirlit með velferðarþjónustunni verði eft og taki til fleiri þátta en verið hefur.

Tekið er undir sjónarmið Sambands íslenskra sveitarfélaga varðandi það að tryggja skuli samráð við sveitarfélögin varðandi stjórnvaldsfyrirmæli um tilhögun gæðaviðmiða og eftirlits.

Bent skal á að skoða þarf gaumgæfilega hlutverk réttindagæslumanna fatlaðra í samhengi við hlutverk og verkefni Gæða og eftirlitsstofnunar. Réttindagæslumenn aðstoða fólk við að leita réttar sín en þeir hafa enn fremur verið eins konar eftirlitsaðilar með þjónustunni í málaflokki fatlaðra og birst inn á heimilum fatlaðra og á vinnustöðum í málaflokknum jafnvel óboðað. Í framhaldinu hafa þeir skoðun á ýmsum hlutum og gera athugasemdir við framkvæmd þjónustunnar. Samkvæmt frumvarpinu er það hlutverk Gæða og eftirlitsstofnunar að hafa eftirlit með velferðarþjónustu m.a. með frumkvæðiseftirliti. Það er þess vegna ástæða til þess að skoða skörun á milli þessara aðila.

Raunar þyrfti líka að skoða alla umgjörð í kring um réttindagæsluna þ.m.t. stjórnsýslulega staðsetningu en vel færi á því að réttindagæslan yrði staðsett undir Gæða og eftirlitsstofnun.

Virðingarfyllt

f.h. Akureyrarbæjar


Guðrún Sigurðardóttir sviðsstjóri

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. janúar 2021

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, og um frumvörp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun Velferðarmála og um Barna- og fjölskyldustofu (354. mál, þingskj. 440, 355. mál, þingskj. 441., 356. mál, þingskj. 442, 151. löggjð.)

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, og um frumvörp til laga um Barna- og fjölskyldustofu og um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Barnaheill – Save the Children á Íslandi þakka fyrir boð um að senda inn athugasemdir við ofangreind mál.

Eins og á samráðsstigi málanna fagna samtökin því hvernig unnið hefur verið að gerð frumvarpanna sem hér eru til umfjöllunar af hálfu ráðuneyta, þingmannanefndarinnar og allra hagsmunaaðila. Að mati Barnaheilla virðist efni þeirra vera skynsamlega hugsað og framsett. Um er að ræða nýjar hugmyndir um þjónustu við börn og um aðferðafræði til að nálgast hvert barn með þarfir og réttindi þess í huga. Augljóst er að undirbúningsvinnan sem átti sér stað hefur skilað sér í tillögum sem virðast vera raunhæfar en jafnframt einkennast af hugrekki og bjartsýni, og þeim góða anda sem skapaðist í undirbúningnum og samtali hagsmunaaðila. Það ber að þakka og hrósa fyrir. Slík vinnubrögð eru til mikillar fyrirmyndar. Vonir Barnaheilla standa til þess að í þeim anda verði hægt að lagfæra og bæta þjónustu við börn í samræmi við þarfir þeirra, hvers og eins, en víst er að þörfin á því er til staðar. Jafnframt er mikilvægt að mati Barnaheilla að barnaverndarlög sem og önnur lög sem viðkoma þjónustu við börn verði uppfærð til samræmis þessum lögum sem allra fyrst og að þættir eins og málstjóri og teymisvinna sem eru hugtök sem birtast í umræddum frumvarpsdrögum, verði nýtt fyrir börn innan barnaverndarkerfisins líka.

Sérstaklega fagna samtökin þeirri heildstæðu hugmyndafræði sem birtist í frumvörpunum þar sem lykilorðið er FARSÆLD barna. Að stefnt sé að því „að stuðla að velferð og farsæld barna í barnvænu, heilsueflandi og valdeflandi samfélagi“, er afar verðugt og gott markmið að mati Barnaheilla og í fullu samræmi við tilgang og markmið Barnasáttmálans, leiðarljóss samtakanna.

Jafnframt fagna samtökin hugmyndinni að farsældarráðum, bæði hinum svæðisbundnu og því sem ætlað er að starfa fyrir landið allt, og þeirri staðreynd að þátttaka barna í vinnu þeirra skuli tryggð. Ástæða er að tryggja aðkomu foreldra líka að farsældarráðunum og Barnaheill hvetja til þess að ákvæði þess efnis verði bætt við frumvarpið.

Sú stefnumótunarvinna og framkvæmdaáætlanagerð sem farsældarráðum er ætlað að sinna, með áherslu á nýsköpun og úrbætur, er nauðsynleg til að halda vel utan um þróun og áframhaldandi umbætur á þjónustu við börn, á heildstæðan og ábyrgan hátt. Það er sannkölluð fjárfesting í börnum til framtíðar. Mikilvægt er að raunverulegt samráð eigi sér stað við notendur þjónustunnar, m.a. í gegnum farsældarráðin.

Barnaheill fagna því að með frumvarpinu eru lagðar skyldur á þjónustuveitendur að fylgjast með barni og bregðast við ef þeir verða varir við að þörfum barns sé ekki mætt. Nú hvílir tilkynningarskylda hjá kennurum í leik- og grunnskólum og fleiri starfsstéttum sem vinna með börnum en tölrur frá Barnaverndarstofu sýna fram á að tilkynningar sem berast til barnaverndar frá þessum aðilum eru hlutfallslega lágar miðað við fjölda þeirra mála sem eru til meðferðar hjá barnaverndarnefndum og því

koma tilkynningarnar annars staðar frá. Með hugsanlega breyttum skyldum þjónustuveitenda er tækifæri til, að mati Barnaheilla, að endurskoða þá fræðslu sem þeir sem vinna með börnum fá um réttindi barna og tryggja þannig að hagsmunir barna verði alltaf hafðir að leiðarljósi þegar grunur vaknar um að þörfum barna og ungmenna sé ekki mætt.

Þá fagna Barnaheill sérstaklega að börnum verði tryggður aðgangur að tengilið á heilsugæslu, í leik-, grunn- eða framhaldsskóla eða málstjóra hjá félagsþjónustu sveitarfélags eða öðrum viðeigandi aðila. Samtökin hafa talað fyrir þessari tillögu og telja að með sérstökum tengilið sé líklegra að börn og aðstandendur þeirra fái góðar leiðbeiningar sem taldar eru barninu fyrir bestu, þvert á þá þjónustu sem veitt er, og geta um leið verið mikilvæg forvörn varðandi áframhaldandi velferð barna.

Að mati Barnaheilla er mikilvægt að hafa ákvæði í lögunum ef frumvarpið verður samþykkt, um kröfur til menntunar þjónustuveitenda, þannig að þeir sem veiti börnum þjónustu hafi viðeigandi þekkingu á réttindum barna, háskólanám á sínu fagsviði og fullnægjandi starfsreynslu.

Einnig þykir Barnaheillum mikilvægt að benda á að í frumvarpinu eða í athugasemdum með því er ekki fjallað um hvernig með skuli fara ef ágreiningur rís um hvaða þjónustu barni skuli veitt og í hvaða mæli, þ.e. hver hafi úrslitaákvörðunarvald um val á þjónustu. Rétt þykir að skýra það í lögskýringargögnum (svo sem í umfjöllun um 22. grein) svo það valdi ekki óþarfa töfum á afgreiðslu mála, t.d. það að málstjóri hafi lokaákvörðun í samráði við barn og foreldra.

Barnaheill fagna hugmyndum um stofnun hinna tveggja nýju stofnana. Hugmyndin um stofnun Barna- og fjölskyldustofu ber merki þess að heildrænt sé litið á líf barna sem hluta af fjölskyldu og um mikilvægi þess að hlúa að foreldrum og valdefla þá, á sama tíma og börnum er hjálpað á þann máta sem þörf er á. Fjölskyldan er grundvallareining samfélagsins og hið eðlilega umhverfi til vaxtar og velfarnaðar barna, eins og Barnasáttmálinn styður við. Henni ber að veita nauðsynlega vernd og aðstoð til að sinna þeirri ábyrgð sem á henni hvílir í samfélaginu.

Barnaheill fagna því jafnframt að við frumvarpið hefur verið bætt umfjöllun um áhrif þess á börn ef frumvarpið verður að lögum, í samræmi við 3. gr. Barnasáttmálans. Vissulega er um að ræða stutta umfjöllun um mat á áhrifum, en samtökin vonast til að sjá þróun á sviði umfjöllunar um mat á áhrifum stefnumótunar og lagasetningar á líf barna á komandi misserum.

Að endingu vilja Barnaheill eindregið hvetja stjórnvöld til að tryggja verkefninu ríkulegt fjármagn svo hægt verði að innleiða það og byggja á því til langrar framtíðar, til að samræma aðgerðir og verklag, þróa það áfram og nýta í þágu farsældar barna. Ef rétt er að verki staðið er eins og fram kemur í greinargerðinni með frumvarpinu, fjárfest til framtíðar og mun aðferðarfræðin vonandi spara ríkinu stórfé þegar upp er staðið.

Barnaheill vinna að bættum mannréttindum barna og hafa Barnasáttmálann að leiðarljósi í öllu sínu starfi. Samtökin ítreka ánægju sína með mál þau sem hér eru til umfjöllunar og hvetja til þess að þau fái skjóta afgreiðslu á Alþingi og verði samþykkt sem lög. Barnaheill taka fúslega þátt í frekari mótun málsins.



BARNAVERNDARSTOFA

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, mánudagur, 11. janúar 2021
Tilvísun: 2020020053/33

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 356. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 17. desember 2020, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa velferðarnefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 356. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

Barnaverndarstofa styður almennt efni frumvarpsins og að stofnun Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (hér eftir GEV) fari með eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli barnaverndarlaga og annarra þeirra laga sem vísað er til í 1. gr. frumvarpsins.

Mikilvægt er að hafa í huga að frumvarp þetta er hluti af stærri kerfisbreytingum í þjónustukerfi barna. Í félagsmálaráðuneytinu er unnið að breytingum á barnaverndarlögum og mikilvægi þess að þær breytingar, sem nauðsynlegt er að gera á skipulagi barnaverndarmála til að efla og bæta vinnslu þeirra mála, ekki síst er varðar fyrirkomulag mála hjá sveitarfélögum, taki gildi samhliða þeim breytingum sem gerðar eru á fyrirkomulagi mála hjá ríkinu.

Barnaverndarstofa fagnar því sérstaklega að með IV. kafla frumvarpsins eru settar fram tillögur að viðurlagaheimildum sem skort hefur í núgildandi regluverk um barnavernd, sem er veruleg breyting frá þeim heimildum sem Barnaverndarstofa hefur í núgildandi lögum er varðar eftirlit með vinnslu mála barnaverndarnefnda sveitarfélaga.

Barnaverndarstofa bendir á mikilvægi þess að ef frumvarpið verður að lögum þá verði starfsemi GEV styrkt verulega. Mikilvægt er að GEV hafi annars vegar nægt starfsfólk til að geta sinnt þeim umfangsmiklu verkefnum sem stofnuninni eru falin í frumvarpinu. Hins vegar er mikilvægt að tryggt sé að hjá stofnuninni starfi sérfræðingar með yfirgripsmikla þekkingu á stjórnsýslurétti og stjórnsýslueftirliti.

Að öðru leyti vill Barnaverndarstofa vísa til umsagna sem veittar hafa verið vegna annars vegar frumvarps um Barna- og fjölskyldustofu (sbr. 355. mál) og hins vegar frumvarps um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (sbr. 354. mál), sem bæði eru til meðferðar á Alþingi og hjá velferðarnefnd þingsins samhliða frumvarpi þessu. Þær umsagnir lúta enda að breytingum sem heyra undir heildarendurskoðun á þjónustu í þágu farsældar barna og tengjast því frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.



Barnaverndarstofa veitir velferðarnefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir
forstjóri Barnaverndarstofu

Félagsmálaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarnefnd Alþingis
Sendandi: Félagsmálaráðuneytið
Dagsetning: 25.03.2021
Málsnúmer: FRN20060115
Bréfalykill: 02.11.01

Efni: Umsagnir til velferðarnefndar

I. Inngangur

Með tölvubréfi, dags. 3. mars 2021, óskaði velferðarnefnd Alþingis eftir minnisblaði félagsmálaráðuneytisins með viðbrögðum við umsögnum sem borist höfðu Alþingi um frumvörp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, um Barna- og fjölskyldustofu og um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (þskj. 440, 441 og 442, 354., 355. og 356. mál. á 151. lögþ. 2020-2021).

Í upphafi er rétt að fram komi að frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er byggt á þeirri hugmyndafræði að öll börn, óháð því hvaða hópi þau tilheyra, eigi rétt á samþættri þjónustu án hindrana. Þá er byggt á því að skyldur þjónustuveitenda séu þær sömu óháð því hvaða þjónustukerfi á í hlut. Áhersla var lögð á að orðaval í frumvarpinu næði með almennum hætti utan um alla hópa barna og þjónustuveitenda. Reynt var að forðast að tilgreina sérstaklega ákveðna hópa barna eða þjónustuveitena. Var því ekki tekið undir þær fjölmörgu ábendingar hagsmunaaðila, sem komu fram við undirbúning frumvarpsins, um að á skorti að ákveðnir hópar barna eða þjónustuveitenda væru sýnilegir í frumvarpinu.

Frumvarpið er jafnframt byggt á þeirri grundvallarhugsun að það sé viðbót við gildandi lög um ýmsa þjónustu í þágu barna, sbr. umfjöllun í kafla 2.2. í frumvarpinu. Eins og kemur jafnframt fram í athugasemdum við 8. tölul. 2. gr. frumvarpsins felur samþætting ekki í sér beinan rétt til einstakra þjónustupátta eða úrræða heldur fer um þann rétt samkvæmt viðeigandi sérkögum. Til skýringar má hér taka dæmi um barn á grunnskólaaldri sem þarf að leggjast inn á sjúkrahús vegna veikinda. Barnið á rétt á heilbrigðisþjónustu m.a. á grundvelli laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, og skólaþjónustu skv. lögum um grunnskóla nr. 91/2008. Þá kann barnið og fjölskylda þess eftir atvikum að eiga rétt á þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, eða rétt samkvæmt öðrum lögum. Þegar réttur til þjónustu er fyrir hendi felur frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna í sér að skipuleggja skal þjónustuna og veita hana með markvissum og samfelldum hætti.

Í umsögnum til velferðarnefndar eru ýmsar ábendingar um að bæta verði þjónustu sem er veitt börnum. Hvað það varðar vill félagsmálaráðuneytið benda á að áfram er unnið að því að styrkja þjónustu við börn og fjölskyldur, með áherslu á snemmtækan stuðning, m.a. með frekari lagasetningu.

II. Stigskipting þjónustu

Í umsögnum til velferðarnefndar koma fram athugasemdir og ábendingar varðandi stigskiptingu þjónustu sem kveðið er á um í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Meðal þess sem þar kemur fram er hvort rétt sé að veita frekari skilgreiningar á þjónustustigum.

Í kynningarefni sem félagsmálaráðuneytið hefur unnið í tengslum við frumvarpið hefur verið fjallað með ítarlegri hætti um stigskiptingu þjónustu. Áhersla hefur verið lögð á að skilgreina ekki þjónustuveitanda á stig heldur að hver þjónustupáttur tilheyri ákveðnu stigi. Þá hefur verið lögð áhersla á að börn geta á mismunandi tímum haft þarfir á mismunandi stigum. Almennt eigi að stefna

að því að veita þjónustu sem miðar að því að minnka þjónustuþarfir barnsins. Þetta á þó ekki við um öll börn enda eru sumir sjúkdómar og fatlanir þess eðlis að barn hefur varanlega þörf fyrir þriðja stigs þjónustu.

Hér á eftir fer texti um stigin þrjú sem ráðuneytið hefur notað.

Fyrsta stig:

Á fyrsta stigi þjónustu í þágu farsældar barns er annars vegar veitt grunnþjónusta og hins vegar einstaklingsbundinn snemmtækur stuðningur í nærumhverfi barns. Stuðningur veittur í samræmi við frummat á þörfum barns og fylgt eftir á markvissan hátt.

Mestmegnis er um að ræða þjónustu frá einum þjónustuveitanda, umfram almenna grunnþjónustu, þótt barn geti notið þjónustu frá fleirum en einum þjónustuveitanda á fyrsta þjónustustigi. Áhersla er lögð á bætt líðan og framfarir.

Áskoranir barns sem þarf einstaklingsbundna þjónustu á fyrsta stigi eru oft tímabundnar. Þær varða til að mynda þroska, hegðun, nám, heilsufar og félagslegar aðstæður. Þær geta líka varðað áskoranir innan fjölskyldunnar sem leiða til þess að barn þarf einstaklingsbundna þjónustu, t.d. heilsa og hegðun foreldra eða systkina.

Foreldrar geta líka þegið einstaklingsbundna fyrsta stigs þjónustu í þágu barns síns, t.d. stuðning í uppeldishlutverkinu.

Dæmi um einstaklingsbundinn stuðning á fyrsta stigi eru ýmis foreldranámskeið og fyrirlestrar, tímabundinn stuðningur við ýmsa þroskaþætti barns og tilfallandi viðtöl og meðferðir barns eða foreldris hjá hjúkrunarfræðingi, lækni, sálfræðingi og sjúkraþjálfara.

Annað stig:

Á öðru stigi þjónustu er veittur markvissari stuðningur. Stuðningur veittur í samræmi við faglegt mat og/eða frumgreiningu á þörfum barns.

Börn sem fá þjónustu á þessu stigi hafa að jafnaði þörf fyrir fjölbreytilegri þjónustu sem er veitt af fleiri en einum þjónustuveitanda. Annars stigs þjónusta er veitt þegar ljóst er að stuðningur á fyrsta stigi mun ekki bera árangur eða hefur ekki borið árangur. Þörf fyrir annars stigs þjónustu getur verið tímabundin eða veitt til lengri tíma.

Stuðningur sem er veitt í þágu barnsins á öðru stigi er það umfangmikill og líkur standa til að þörfum þess sé ekki mætt nema viðbrögð þjónustuveitenda séu samræmd.

Áskoranir barns og fjölskyldu sem þurfa annars stigs þjónustu geta til að mynda verið af heilsufarslegum, námslegum og félagslegum toga og þess eðlis að þau þurfa markvissari stuðning og eftirfylgd með stuðningi.

Dæmi um þjónustu á öðru stigi er stuðningsþjónusta á vegum skóla sem krefst aðkomu fleiri sérfræðinga sem veita einstaklingsbundinn stuðning til lengri tíma, stuðningsþjónusta sem er veitt fjölskyldu í heild á vettvangi félagsþjónustu, t.d. einstaklingsstuðningur inni á heimili og dvöl barns hjá stuðningsfjölskyldu.

Þriðja stig:

Á þriðja stigi þjónustu er veittur einstaklingsbundinn og sérhæfðari stuðningur. Sérhæfðari stuðningur er veittur í samræmi við fjölbætt ítarlegt mat og/eða greiningu á þörfum barns. Stuðningi er ætlað að tryggja að farsæld barns sé ekki stefnt í hættu.

Á þriðja stigi er veittur stuðningur sem er fjölbættur og til lengri tíma þar sem ljóst er að stuðningur á fyrsta eða öðru stigi mun ekki bera árangur eða hefur ekki borið árangur.

Skortur á viðeigandi stuðningi og úrræðum á þessu stigi getur haft alvarlegar afleiðingar og ógnað heilsu barns og þroska.

Dæmi um þjónustu á þriðja stigi eru vistunarúrræði á grundvelli barnaverndarlaga, umfangsmikill og fjölþættur stuðningur við fötluð börn og langvarandi sjúkrahúsdvöl.

Ljóst er að skilgreiningar á stigum eru opnar og mikil vinna er fyrir höndum að skilgreina alla þjónustu sem er veitt í þágu barna á stig. Líta þarf á stigskiptingu þjónustu sem varanlegt verkefni sem gerir ráð fyrir reglulegu endurmati á þjónustu í samræmi við hvernig þjónustan þróast. Félagsmálaráðuneytið hefur efasemdir um að tengja stigskiptingu þjónustu eingöngu við vinnu við innleiðingu samþættingarinnar. Ráðuneytið telur þvert á móti mikilvægt að þeir sem veita þjónustu frá degi til dags ásamt ráðuneytum, stofnunum og sveitarfélögum taki ábyrgð á verkefninu og fylgi því eftir til framtíðar.

Þá telur ráðuneytið mikilvægt að fagleg sjónarmið ráði för við stigskiptingu þjónustu. Í því felst meðal annars að umræðum og ágreiningi um ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á kostnaði við þjónustu sé haldið utan við þá vinnu. Lykilinn að farsælli stigskiptingu felist í úrvinnslu sjónarmiða sem koma fram í samráði við fagfólk í framlínu frekar en skipan starfshóps sem er eingöngu skipaður fulltrúum frá yfirstjórn.

Ráðuneytið telur rétt að stýrihópur stjórnarráðsins um málefni barna, eftir atvikum með aðkomu þingmannanefndar um málefni barna, leiði þetta verkefni. Rétt er að vekja athygli á því að samband íslenskra sveitarfélaga á áheyrnarfulltrúa í stýrihópnum og þingmannanefndinni.

III. Tengiliðir, málstjórar og stuðningsteymi

Eins og fram kemur í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna felur það í sér það nýmæli að börn og fjölskyldur hafi aðgang að tengilið. Að baki tillögunni liggur sú hugmyndafræði að tengiliðurinn er í nærumhverfi barnsins. Um er að ræða starfsmann sem hittir barnið reglulega, þekkir þarfir barnsins og barnið treystir. Tengiliður er einhver sem er auðvelt er að ná til, bæði fyrir barnið og foreldrana. Þess vegna er lagt til í frumvarpinu að tengiliður yngstu barnanna sé á heilsugæslu þar sem foreldrar og börn sækja reglulegt ungbarnaeftirlit. Eftir að barn kemst á skólaaldur er tengiliður í skóla barnsins þar sem barn dvelur stóran hluta dagsins. Að mati félagsmálaráðuneytisins væri um að ræða grundvallarbreytingu á hugmyndafræði frumvarpsins ef tengiliðir væru ekki í nærumhverfi barna.

Verkefni tengiliðar og málstjóra er fyrst og fremst að vera miðpunktur þjónustu fyrir barnið, nokkurs konar inngangur fyrir börn og fjölskyldur að þjónustukerfum í þágu barna og leiðsögumenn um kerfin. Þeir eiga að leiðbeina, veita ráðgjöf og hafa yfirsýn yfir þjónustu. Gengið er út frá hugmyndafræði um samvinnu milli þjónustukerfa. Að mati félagsmálaráðuneytisins fellur ekki að þessum hugmyndum að skilgreina tengiliði sem „málsvara“ barna, eins og fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í umsögnum til velferðarnefndar eru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag málstjóra og stuðningsteyma. Vegna athugasemda Kópavogs og Hafnarfjarðar telur félagsmálaráðuneytið rétt að áréttu að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að málstjóri sé hjá félagsþjónustu sveitarfélaga eða þar sem þarfir barns liggja. Gerir frumvarpið því meðal annars ráð fyrir að unnt sé að velja málstjóra innan skólakerfisins ef þarfir barnsins liggja þar.

Í umsögnum koma fram athugasemdir varðandi menntunar- og hæfniskröfur til tengiliða og málstjóra. Eins og fjallað er um í kafla 5.5. í frumvarpinu er lögð áhersla á að hér vegast á tvö sjónarmið sem bæði hafa komið skýrt fram í samráði, þ.e.a.s. hagsmunir sveitarfélaga af því að hafa svigrúm við útfærslu menntunarkrafna og hins vegar sjónarmið sem m.a. hafa komið fram hjá fagfélögum félagsráðgjafa og háskólasamfélaginu um að kröfur til menntunar og hæfni séu líklegar til að tryggja faglega vinnu. Í frumvarpinu var reynt að ná jafnvægi milli þessara sjónarmiða með því að veita ráðherra heimild til að setja reglugerð um menntun og hæfni. Með slíkri reglugerðarheimild er hægt að gera tilteknar lágmarkskröfur til tengiliða og málstjóra en á sama tíma varðveita sveigjanleika til að bregðast við, t.d. ef kemur í ljós að minni sveitarfélög geta ekki staðið undir kröfunum. Í því sambandi er lögð áhersla á að reglugerðarheimild ráðherra kemur fyrst og fremst til svo unnt sé að tryggja að samræmdar reglur gildi um allt land.

Þá hafa komið fram athugasemdir vegna 24. gr. frumvarpsins um samvinnu sveitarfélaga. Eins og kemur fram í athugasemdum við ákvæðið felur frumvarpið í sér ný og sérstök verkefni sveitarfélaga og lögð til sérstök lagastof fyrir samvinnu um þau. Gert er ráð fyrir að samvinna um verkefni málstjóra haldist í hendur við samvinnu sveitarfélaga um verkefni félagsþjónustu sveitarfélaga og verkefni tengiliða fylgi samvinnu vegna leik- og grunnskóla. Er því í 24. gr. frumvarpsins fjallað um samvinnu sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga sem er til samræmis við ákvæði laga sem fjalla um samvinnu sveitarfélaga um félagsþjónustu, leik- og grunnskóla, sbr. 7. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, 28. gr. laga um leikskóla, nr. 90/2008 og 1. mgr. 45. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008.

IV. Ósk um samþættingu

Eins og fram kemur í kafla 5.3. í frumvarpi til laga um samþættinguþjónustu í þágu farsældar barna var í samræði um frumvarpið fjallað um það hvort samþætting ætti að vera þjónustuboð sem krefðist samþykkis eða hvort samþætting ætti að vera skylda. Þar er lýst sjónarmiðum frá sveitarfélögum sem hafa talið mikilvægt að unnt sé að samþætta þjónustu ef það er í þágu hagsmuna barns án samþykkis foreldra. Á móti er lýst sjónarmiðum m.a. frá hagsmunasamtökum fatlaðs fólks um mikilvægi þess að gefa áhrifum barna og foreldra á eigið líf nægan gaum. Þá er lýst sjónarmiðum Persónuverndar um mikilvægi þess að þjónusta frumvarpsins sé í reynd valkvæð og háð frjálsu samþykki. Þegar þessi sjónarmið voru vegin og metin við undirbúning frumvarpsins var niðurstaðan að leggja til að samþætting væri ávallt háð beiðni foreldra og eftir atvikum barns.

Í umsögnum til velferðarnefndar koma að meginstefnu til fram sömu andstæðu sjónarmið frá sveitarfélögum, hagsmunasamtökum fatlaðs fólks og Persónuvernd.

Þar koma líka fram ábendingar varðandi það í hvaða farveg rétt er að leggja mál barns ef ekki liggur fyrir ósk um samþættingu.

Að því er varðar þær aðstæður sem koma upp ef foreldri hefur ekki innsýn í þarfir barnsins leggja þjónustuveitendur mat á hvort þessi skortur á innsýn teljist nægilega alvarlegur til þess að um sé að ræða tilkynningarskylt atvik samkvæmt barnaverndarlögum. Eins og fram kemur í drögum að frumvarpi til barnaverndarlaga, sem kynnt hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda (fylgiskjal IV), er gert ráð fyrir sérstökum farvegi varðandi samþættingu þjónustu í barnaverndarlögum. Þar sem er meðal annars lagt til að samþætting sé eitt af úrræðum sem hægt er að úrskurða um án samþykkis foreldra. Lögð er áhersla á að markmið úrræða samkvæmt barnaverndarlögum er að koma í veg fyrir að börn búi við óviðunandi aðstæður og veita nauðsynlega aðstoð til barna sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu. Ekki er heimilt að beita úrræðum samkvæmt lögunum nema stefnt sé að þessum markmiðum og ekki hægt að ná þeim með vægari hætti.

Ef afleiðingar þess að foreldri og/eða barn þiggja ekki samþættingu þjónustu ná ekki því alvarleikastigi sem fjallað er um í barnaverndarlögum kemur barnaverndarþjónusta ekki að máli barnsins. Í tilviki þessara barna reynir á aðrar heimildir laga til samvinnu milli þjónustuveitenda. Má hér m.a. benda á frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um mennta- og menningarmál (þskj. 993, 585. mál á 151. lögb. 2020-2021) þar sem lagt er til að veittar verði heimildir til miðlunar persónuupplýsinga milli skóla og ýmissa stjórnvalda. Þessar vinnsluheimildir eru ekki eins umfangsmiklar og vinnsluheimildir samþættingarfrumvarpsins en gefa þó þjónustuveitendum ákveðna möguleika á samvinnu.

V. Nánar um þá sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna og vinnslu persónuupplýsinga

Í umsögnum koma jafnframt fram athugasemdir við einstaka þætti fyrirkomulags við vinnslu persónuupplýsinga. Í athugasemdum Akureyrarbæjar kemur til að mynda fram sú afstaða að í frumvarpinu fái þeir sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna heimildir til vinnslu persónuupplýsinga. Vegna þessa er bent á að í samráðsferlinu var lögð rík áhersla, m.a. af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytisins, að tómstundir barna geta haft mjög mikla þýðingu þegar kemur að vellíðan þeirra og velferð. Var því talið mikilvægt að íþrótta- og æskulýðsfélög hefðu

aðgang að samþættingu eftir því sem börn og foreldrar óska eftir.

Við útfærslu frumvarpsins var þess gætt að leggja vægari skyldur á þá sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna, þ.e.a.s. að þeir skuli „leitast við“ að fylgjast með velferð og farsæld barns, sbr. 14. gr. Þá leiðir af ákvæðum frumvarpsins að þessir aðilar taka ekki þátt í samþættingu nema fyrir liggi beiðni foreldra og/eða barns þar að lútandi.

Eins og fram kemur í mati á áhrifum á persónuvernd (Fylgiskjal I, bls. 10) er gert ráð fyrir að vinnsla þeirra sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna á grundvelli frumvarpsins sé skýrt aðgreind frá annarri starfsemi þessara aðila og að persónuupplýsingum sé eytt um leið og vinnsluheimildir frumvarpsins ná ekki lengur yfir þær. Að mati félagsmálaráðuneytisins eru þessar vinnsluheimildir skýrar og hóflegar miðað við markmið frumvarpsins.

VI. Nánar um sýslumenn sem þjónustuveitendur

Í 5. og 14. tölul. 2. gr. frumvarpsins kemur fram að þjónustuveitandi samkvæmt frumvarpinu er sá sem veitir þjónustu sem mælt er fyrir um í lögum að sé veitt á vegum ríkis eða sveitarfélaga og á þátt í að efla og/eða tryggja farsæld barns. Í athugasemdum kemur fram að ákvæðið eigi við um þjónustu en að stjórnvöld, sem eingöngu hafa áhrif á hagsmuni barna með töku ákvarðana um rétt eða skyldur, teljist ekki til þjónustuveitenda. Hér sé m.a. átt við úrskurðaraðila, svo sem sýslumenn.

Í umsögn sýslumannsins í Vestmannaeyjum um frumvarpið kemur fram sú afstaða að sýslumenn eiga að teljast þjónustuveitendur í skilningi frumvarpsins. Eru færð rök fyrir því að sýslumenn veiti ýmis konar þjónustu í þágu barna sem falli ekki undir úrskurðarhlutverk þeirra. Vegna þessara ummæla er ástæða til að taka fram að það var ekki ætlunin með frumvarpinu að stjórnvöld yrðu skilgreind annað hvort sem þjónustuveitendur eða ekki í skilningi frumvarpsins, heldur lögð áhersla á að ákveðin verkefni gætu talist til þjónustu. Meðal annars var litið til tvíhliða hlutverk Útlendingastofnunar sem bæði fer með ákvörðunarvald í málum og veitir þjónustu í þágu barna, t.d. búsetuþjónustu. Gert var ráð fyrir að starfsmenn Útlendingastofnunar bæru eingöngu skyldur samkvæmt frumvarpinu þegar þeir kæmu fram í þjónustuhlutverki. Við undirbúning frumvarpsins var líka gert ráð fyrir að hluti af endurskoðun lagaumhverfis um þjónustu í þágu barna fæli í sér að löggjöf yrði rýnd m.t.t. þess hvort rétt væri að setja sérstakar reglur um ákveðin stjórnvöld. Sem dæmi um slíka lagasetningu sem er í undirbúningi eru sérstök ákvæði um réttindagæslumenn fatlaðs fólks.

Félagsmálaráðuneytið telur að þessi sjónarmið komi ekki nægilega skýrt fram í frumvarpinu. Það væri til bóta að í nefndarálinni væri fjallað um að stjórnvöld geti verið skilgreind sem þjónustuveitendur við framkvæmd ákveðinna verkefna þótt þau fari jafnframt með vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Ummælin í frumvarpinu ætti ekki að skilja sem svo að það útilokaði tiltekin stjórnvöld frá því að falla innan gildissviðs frumvarpsins. Við skilgreiningu á þjónustuveitanda ætti því að líta til skilgreininga á farsældarþjónustu, eins og hún er nánar útfærð í III. kafla frumvarpsins.

VII. Nánar um athugasemdir Persónuverndar við frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna

Í umsögn Persónuverndar eru gerðar nánar tilgreindar athugasemdir við frumvarpið sem stofnunin telur að ekki hafi verið brugðist við.

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við að í greinargerð þurfi að koma fram að huga þurfi að gerð vinnslusamninga vegna frumvarpsins. Félagsmálaráðuneytið tekur undir með Persónuvernd um að mikilvægt sé að fyrir liggi vinnslusamningar í þeim tilvikum þegar það er skylt skv. lögum nr. 90/2018. Þegar einkaaðili fær framselt vald til að veita tiltekna þjónustu í þágu barna gilda mismunandi reglur um samningsgerð eftir því á hvaða lagagrundvelli sú þjónusta fer fram. Til skýringar má t.d. benda á X. kafla laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og 9. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Því liggur fyrir að aldrei verða gerðir vinnslusamningar eingöngu vegna verkefna samþættingarfrumvarpsins heldur ávallt í tengslum við þjónustusamninga sem gerðir eru á öðrum lagagrundvelli. Að mati ráðuneytisins er því ekki ástæða til að fjalla sérstaklega um slíka samningsgerð í frumvarpinu.

Að því er varðar umfjöllun um vinnsluaðila í frumvarpinu tekur félagsmálaráðuneytið undir með Persónuvernd að ummæli í greinargerð geti ekki leitt til þess að tilteknir aðilar verði ávallt taldir vinnsluaðilar. Í frumvarpinu er notað orðalagið „gert ráð fyrir“ sem að mati félagsmálaráðuneytisins bendir til þess að verið sé að lýsa almennu fyrirkomulagi en ekki ófrávikjanlegri reglu. Að því er varðar tilvísun til hugtaksins starfsmenn er þar t.d. átt við sjálfstæða sérfræðinga sem eru ekki í vinnusambandi við stjórnvald, en gert er ráð fyrir vinnslu slíkra aðila samkvæmt frumvarpinu. Að mati ráðuneytisins kallar sú umfjöllun í umsögn Persónuverndar ekki á að gerðar verði breytingar á frumvarpinu.

Að því er varðar athugasemdir Persónuverndar um að reglur geti ekki komið í stað vinnslusamninga vekur félagsmálaráðuneytið athygli á því að í 3. mgr. 25. gr. laga nr. 90/2018 segir að vinnsla af hálfu vinnsluaðila skuli byggjast á „samningi eða annarri réttargerð samkvæmt lögum“.

Félagsmálaráðuneytið áttar sig því ekki alveg á fullyrðingu Persónuverndar um að „ábyrgðaraðila beri skylda til þess að gera vinnslusamning við viðkomandi vinnsluaðila“ enda gerir ákvæðið ráð fyrir að unnt sé að gera aðra réttargerð sem, svo vísað sé í athugasemdir við ákvæðið í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 90/2018, „skuldbindur vinnsluaðila gagnvart ábyrgðaraðilanum og tilgreinir viðfangsefni og tímalengd vinnslunnar, eðli hennar og tilgang, tegund persónuupplýsinga, flokka skráðra einstaklinga og skyldur og réttindi ábyrgðaraðilans.“ Ráðuneytið getur því ekki fallist á þá fullyrðingu Persónuverndar að af lögum nr. 90/2018 leiði að löggjafanum sé óheimilt að ákveða annað fyrirkomulag sem skuldbindur vinnsluaðila gagnvart ábyrgðaraðilanum en samninga.

Ástæða þess að félagsmálaráðuneytið telur ekki rétt að Barna- og fjölskyldustofa geri vinnslusamninga er það mat ráðuneytisins að slík samningsgerð sé ekki í samræmi við almenn sjónarmið um uppbyggingu íslenskrar stjórnsýslu, þ.e.a.s. að nota samnings hugtakið til að lýsa réttarsambandi sem í meiri hluta tilvika er á milli tveggja stjórnvalda þar sem annað stjórnvaldið hefur samkvæmt lögum vald til að setja bindandi reglur um efni réttarsambandsins gagnvart hinu stjórnvaldinu. Að mati ráðuneytisins kalla þessar athugasemdir Persónuverndar ekki á breytingar á frumvarpinu.

VIII. Samræmdar tæknilausnir

Eins og fram kemur í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er gert ráð fyrir að Barna- og fjölskyldustofa reki gagnagrunn og stafrænar lausnir og að öll vinnsla persónuupplýsinga fari fram innan þess gagnagrunns.

Unninn hefur verið undirbúningur að þróun gagnagrunns í barnavernd og standa vonir til þess að unnt verði að byggja gagnagrunn samþættingar á sama grunni. Það er næsta öruggt að gagnagrunnurinn verður ekki tilbúinn þegar lögin taka gildi. Er því að mati félagsmálaráðuneytisins ekki unnt að mæla fyrir um í lögum að vinnsla upplýsinga frumvarpsins fari eingöngu fram í gagnagrunni samþættingar.

Að öðru leyti tekur félagsmálaráðuneytið heilshugar undir þær ábendingar sem fram koma í umsögn Persónuverndar um kröfur sem þarf að gera til gagnagrunnsins. Nauðsynlegt er að í gagnagrunni séu aðgangsstýringar og virkt eftirlit með uppflettingum. Þá telur ráðuneytið að fræðsluhlutverk Barna- og fjölskyldustofu sé mjög þýðingarmikið þegar kemur að því að tryggja að ekki sé unnið með gögn umfram nauðsyn.

IX. Fjárhagsáhrif

Eins og fram kemur í kafla 6.1. í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er gert ráð fyrir að í breytingunum sem felast í frumvarpinu og tengdum frumvörpum muni felast kostnaðarauki bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Við umfjöllun um þennan kostnaðarauka telur félagsmálaráðuneytið rétt að minna á að aukinn kostnaður er ekki bundinn við verkefni sveitarfélaga heldur á hann jafnframt við um stofnanir ríkisins. Sérstaklega má benda á að bæði heilbrigðiskerfinu og framhaldsskólum er falið hlutverk við tengiliði auk þess sem gert er ráð fyrir fulltrúum þessara þjónustukerfa í teymisvinnu sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir stuðningi við samþættingu og eftirliti frá Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Félagsmálaráðuneytið leggur því áherslu á að þegar kemur að viðmiðum um úthlutun fjármuna, sem gert er ráð fyrir að ríkissjóður leggi í verkefnið, sé horft á verkefnið í heild en ekki eingöngu á fjárhagsáhrif á sveitarfélög.

Að mati félagsmálaráðuneytisins fer best á því að þessum málum verði komið fyrir í lögum með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu, en ekki með samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga eða þjónustusamningum.

Félagsmálaráðuneytið leggur nú, í samstarfi við sérfræðinga og jöfnunarsjóð sveitarfélaga, drög að upphafi vinnu sem leggja á grundvöll undir útreikning á kostnaði sveitarfélaga við frumvarpið og hvernig framkvæma megi frádrátt vegna ávinnings frumvarpsins, sbr. 27. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að skilgreina kostnaðarliði og árangursmælikvarða en eins og áður sagði er lögð áhersla á að skilgreiningarnar nái bæði til verkefna ríkis og sveitarfélaga. Þá er einnig gert ráð fyrir að grunnur útreikninga verði sískráning tölfræði í tengslum við fjölda tengiliða og málástjóra, fjölda virkra mála, tíma sem eytt er í mál, málshraða o.fl. sem miðlað verður til Barna- og fjölskyldustofu. Tekur ráðuneytið að þessu leyti undir það sem fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í því sambandi er rétt að vekja athygli á því að Barnaverndarstofa hefur um árabil gert kröfur til barnaverndarnefnda um að reglulega miðlun tölfræðiupplýsinga um vinnslu mála. Gert er ráð fyrir að Barna- og fjölskyldustofa byggji þessa tölfræðivinnslu á þeim grunni þar til unnt verður að keyra þessar upplýsingar beint út úr gagnagrunni samþættingar.

Nánari útfærsla þessara þátta verður unnin í samráði við jöfnunarsjóð, Samband íslenskra sveitarfélaga og þau ráðuneyti sem fá verkefni samkvæmt frumvarpinu.

Eins og fram kemur í umræddri 27. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir ráðstöfun fjármuna frá ríkissjóði til jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna kostnaðar við frumvarpið í þrjú ár frá gildistöku, og að þaðan verði fjármunum ráðstafað áfram til stofnana ríkisins. Eins og fram kemur í athugasemdum við ákvæðið hefur ítarlegt mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins leitt í ljós að frumvarpið mun fela í sér aukið vinnuframlag í upphafi sem muni til lengri tíma leiða til hagræðingar bæði fyrir ríkissjóð og sveitarfélög. Þessu er nánar lýst í þeim kafla frumvarpsins þar sem fjallað er um mat á fjárhagsáhrifum þess.

Rétt er að leggja ríka áherslu á að mat á fjárhagsáhrifum leiddi í ljós að áhrifin eru háð nokkurri óvissu. Þessi óvissa er stærsta ástæða þess að í upphafi er gert ráð fyrir þriggja ára innleiðingartímabili og að loknu innleiðingartímabili fari fram endurmat á kostnaði og ávinningi með tilliti til þeirrar reynslu sem komin er á verkefni. Vegna umsagnar Reykjavíkurborgar er rétt að leggja ríka áherslu á að eftir þriggja ára tímabilið er sveitarfélögum ekki ætlað að fjármagna kostnaðarauka úr eigin sjóðum án sérstakra tekna eða framlaga til fjármögnunar kostnaðarins. Hið rétta er að það verður verkefni Alþingis að ákveða hvernig fara verður um fjármögnun eftir að bráðabirgðaákvæði laganna rennur sitt skeið.

Að mati félagsmálaráðuneytisins eru þrjú ár hæfilegur tími til að leggja grundvöll að endurmati á kostnaði og ávinningi frumvarpsins. Vel er hægt að skilgreina innleiðingartímabilið sem lengri tíma en ekki fæst séð að það sé ávinningur af því að gefinn verði lengri tími áður en endurmatið fari fram.

X. Innleiðing

Í ákvæði til bráðabirgða í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar er lagt til að ráðherra beri ábyrgð á að gera viðeigandi ráðstafanir til að undirbúa gildistöku laganna.

Félagsmálaráðuneytið hefur ekki talið rétt að hefja formlega vinnu á grundvelli ákvæðisins fyrr en frumvarpið verður að lögum. Þó er rétt að upplýsa að ráðuneytið vinnur að verkefnum sem munu nýtast við innleiðinguna. Meðal annars hafa ráðgjafar í breytingastjórnun hafið vinnu við að aðstoða Barnaverndarstofu og Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar við endurskipulagningu stofnanna. Þá hafa ráðgjafar hafið greiningarvinnu sem mun nýtast við útdeilingu fjármuna, sbr. umfjöllun í kafla VIII. Meðal nátengdra verkefna er líka vinna stýrihóps um mælaborð um farsæld barna sem vinnur að því að bæta við og halda utan um tölfræðigögn er varpa ljósi á líðan, velferð og réttindi barna á Íslandi. Í samráðsgátt stjórnvalda er nú leitað eftir athugasemdum og

hugmyndum frá haghöfum og almenningi í tengslum við þá vinnu, sjá mál nr. 76/2021 á [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2945](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2945).

Félagsmálaráðuneytið hefur í hyggju, ef frumvarpið verður að lögum, að ráða í það minnsta einn starfsmann sem vinnur eingöngu að innleiðingu frumvarpanna. Sá starfsmaður, ásamt starfsmönnum ráðuneytisins sem hafa unnið að verkefninu, myndi innleiðingarteymi. Félagsmálaráðuneytið telur rétt að nýta þá hópa sem þegar eru að störfum við að halda utan um verkefnið, þ.e. stýrihóp stjórnarráðsins um velferð barna og þingmannanefnd um málefni barna. Samhliða verði settir á fót vinnuhópar sem fjalli sérstaklega um innleiðingu innan mismunandi þjónustukerfa. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög hafi beina aðkomu að þeim hópum sem munu sérstaklega fjalla um innleiðingu frumvarpsins hjá sveitarfélögum. Ekki er því gert ráð fyrir að settur verði á fót sérstakur stýrihópur um innleiðingu frumvarpanna eins og kallað er eftir í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

XI. Leyfisveitingar til fósturforeldra

Í umsögnum Barnaverndarstofu og Félagsráðgjafafélags Íslands eru gerðar athugasemdir við að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála fái það verkefni að veita leyfi til fósturforeldra, en samkvæmt gildandi barnaverndarlögum eru slíkar leyfisveitingar nú hjá Barnaverndarstofu.

Eins og fjallað er um í 5. kafla frumvarps til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er lagt til í frumvarpinu að komið verði á samræmdri og almennri leyfisskyldu þegar einkaaðilar veita þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar. Mikilvægt sé að koma á fót heildstæðu fyrirkomulagi rekstrarleyfa vegna allrar velferðarþjónustu.

Meðal markmiða frumvarpanna er að auka virkni eftirlits með því að aðskilja eftirlit frá öðrum verkefnum og tryggja að eftirlitsaðili geti beitt viðurlögum ef tilefni er til. Frumvarpið er byggt á því að viðurlög gagnvart einkaaðilum séu í formi rekstrarleyfissviptinga. Nauðsynlegt er að leyfisveitingar og leyfissviptingar séu á sömu hendi enda getur skapað óvissu um valdmörk og kröfur til leyfishafa ef leyfisveitingar eru hjá einni stofnun og heimildir til sviptingar leyfis eru hjá annarri stofnun.

Félagsmálaráðuneytið tekur því ekki undir fram komin sjónarmið um að Barna- og fjölskyldustofa eigi að veita leyfi til fósturforeldra. Að mati félagsmálaráðuneytisins verða verkefni við leyfisveitingar og leyfissviptingar ekki aðskilin og það samrýmist ekki grunnhugmyndum um verkaskiptingu milli hinna nýju stofnana að Barna- og fjölskyldustofu verði falin eftirlitsverkefni.

Félagsmálaráðuneytið tekur heilshugar undir mikilvægi þess að Barna- og fjölskyldustofa styðji áfram við fósturráðstafanir. Frumvörpin gera enda ráð fyrir að þeim verkefnum sem hefur verið sinnt á Barnaverndarstofu við stuðning við fóstur verði komið fyrir hjá Barna- og fjölskyldustofu og að stofnunin gegni jafnframt mikilvægu umsagnarhlutverki við málsmeðferð leyfisveitinga til fósturforeldra. Með framangreindu fyrirkomulagi hefur Barna- og fjölskyldustofa meiri tök á að styðja almennt við fósturforeldra í sínum kerfjandi hlutverkum. Félagsmálaráðuneytið tekur undir með Barnaverndarstofu að mikilvægt er að ekki verði dráttur á meðferð umsókna um fósturheimili. Að mati félagsmálaráðuneytisins er þó vel unnt, á grundvelli þeirra reglna sem lagðar eru til í frumvarpinu, að vinna verkferla sem tryggja viðunandi málshraða þessara umsókna.

XII. Stjórnsýsluleg staða Barna- og fjölskyldustofu

Í frumvörpum til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og Barna- og fjölskyldustofu er lagt til að þessar stofnanir heyri undir yfirstjórn ráðherra. Í 5. kafla frumvarps til laga um Barna- og fjölskyldustofu er m.a. vísað til þess að það sé meginregla í íslenskum rétti að stjórnvöld sem fara með verkefni á málefna sviði ráðherra heyri undir yfirstjórn hans. Þótt löggjafinn hafi heimild til að koma á fót sjálfstæðum stjórnvöldum fellst í því fyrirkomulagi frávik frá almennum reglum og sérstök rök þurfa að standa til að sú leið sé valin.

Í umsögn Barnaverndarstofu kemur fram sú afstaða stofnunarinnar að Barna- og fjölskyldustofa eigi ekki að heyra undir yfirstjórn ráðherra heldur skilgreinast sem sjálfstæð stofnun. Í því sambandi er meðal annars vísað til þess að málaflokkur barnaverndar hafi sérstöðu, m.a. vegna þeirra ríku

heimilda sem barnaverndaryfirvöld hafa til að hafa afskipti af einkalífi fjölskyldna, og að málaflokkurinn eigi að vera óháður pólitískum afskiptum.

Félagsmálaráðuneytið tekur ekki undir þessi sjónarmið. Samkvæmt drögum að frumvarpi til laga um breytingar á barnaverndarlögum er gert ráð fyrir að þau stjórnvöld sem fara með eiginlegt ákvörðunarvald í barnaverndarmálum, þ.e. barnaverndarþjónusta og umdæmisráð barnaverndar, séu skilgreind sem sjálfstæðar en að Barna- og fjölskyldustofa, sem hefur ekki aðkomu að ákvörðunum í barnaverndarmálum, lúti almennum reglum um yfirstjórn ráðherra. Þótt barnavernd sé mikilvægur málaflokkur innan Barna- og fjölskyldustofu er jafnframt gert ráð fyrir að stofnunin fari með ný og fjölbreyttari verkefni. Þessi verkefni tengjast samvinnu, samþættingu og samræmingu og er m.a. gert ráð fyrir ábyrgð ráðherra að móta sameiginlega stefnu og framkvæmdaáætlun um farsæld barna. Að mati ráðuneytisins er mikilvægt að Barna- og fjölskyldustofa lúti yfirstjórn ráðherra í samræmi við almennar reglur m.a. svo ekki geti vaknað vafi um framfylgd stefnu og áætlanagerðar um farsæld barna.

Í þessu sambandi er jafnframt lögð áhersla á ráðherra og ráðuneyti eru bundin af efnisreglum stjórnsýsluréttar og verða að byggja athafnir sínar og ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Þessar reglur eiga að koma í veg fyrir ómálefnaleg afskipti af einstaklingsmálum.

XIII. Aðrar athugasemdir við frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu

Eins og fram kemur í 1. og 3. gr. frumvarpsins eru verkefni stofnunarinnar afmörkuð við lagabálka á málefnasviði félagsmálaráðuneytisins. Í umsögn Samskiptamiðstöðvar heymarlausra og heymarskertra eru gerðar athugasemdir við að Barna- og fjölskyldustofa starfi ekki á grundvelli laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls. Fyrir liggja skýrslur um mögulega samlegð verkefna sérhæfðra þjónustustofnana sem heyra undir félagsmála-, heilbrigðis- og mennta- og menningarmálaráðherra, þar á meðal Þroska- og hegðunarstöð, Heyrnar- og talmeinastöð, Hljóðbókasafn Íslands og Samskiptamiðstöð heymarlausra og heymarskertra. Ekki er lagt til að svo stöddu að tengja verkefni þessara stofnana saman í lögum en félagsmálaráðuneytið telur fullt tilefni til að taka það til nánari skoðunar.

Í umsögn Persónuverndar er lögð til orðalagsbreyting á 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Félagsmálaráðuneytið gerir ekki athugasemd við þá tillögu Persónuverndar.

XIV. Aðrar athugasemdir við frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

a. Réttindagæsla fyrir fatlað fólk

Í umsögnum til velferðarnefndar koma fram athugasemdir varðandi stöðu réttindagæslu fyrir fatlað fólk og verkefni þeirra. Eins og fram kemur í 5. kafla frumvarpsins gerir það ekki ráð fyrir breytingum á störfum réttindagæslumanna. Hingað til hefur verkefnum réttindagæslumanna verið skipað undir ráðuneytisstofnunina Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar en réttindagæslumenn eru þó staðsettir í öðru húsnæði en ráðuneytissskrifstofan. Þegar Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála verður sett á fót er gert ráð fyrir að sú ráðuneytissskrifstofa verði lögð niður. Verkefnum réttindagæslumanna verður þá komið fyrir undir annarri skrifstofu í ráðuneytinu. Áréttað er að ekki er gert ráð fyrir að aðrar breytingar verði á störfum réttindagæslumanna.

b. Formkröfur vegna kvartana

Í frumvarpinu er nú gerð krafa til þess að kvartanir til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála séu skriflegar. Í umsögn Þroskahjálpar kemur fram að mikilvægt sé að ekki séu óþarfar formkröfur vegna kvartana. Félagsmálaráðuneytið tekur undir þessa athugasemd og leggur til að gera breytingar á 2. og 3. málsl. 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins og fella brott kröfuna um að kvörtun skuli vera skrifleg. Í stað gæti komið nýr málslíður, svohljóðandi:

„Í kvörtun skal koma fram að hverjum hún beinist og lýsing á atvikum sem eru tilefni kvörtunar.“

Með breytingunum væri verið að tryggja að ekki séu til staðar hindranir sem berskjaldaðir hópar gætu

átt erfitt með að uppfylla, t.a.m. vegna fötlunar.

c. Nánar um athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands

Í umsögn Öryrkjabandalags Íslands um frumvarpið kemur fram að ÖBÍ leggist gegn því að frumvarpið verði afgreitt af Alþingi, m.a. vegna skorts á samráði. Umsögnin kom félagsmálaráðuneytinu á óvart enda taldi ráðuneytið sig hafa unnið það í góðu samráði við fatlað fólk, þ.m.t. ÖBÍ. Fulltrúum ÖBÍ var boðin þátttaka í samráðinu sem fór fram vegna frumvarpanna frá upphafi, á ráðstefnunni um snemmtæka íhlutun haustið 2018, í hliðarhópunum, á ráðstefnunni um Breytingar í þágu barna og fengu samþættingarfrumvarpið sent til kynningar í desember 2019. Frumvörpin þrjú voru svo kynnt sérstaklega í samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks, þar sem ÖBÍ á fulltrúa, þann 8. maí 2020. Í kjölfarið sendu Þroskahjálpi og ÖBÍ athugasemdir, dags. 15. maí 2020, um frumvörpin. Frumvörpin fóru svo í samráðsgátt og barst umsögn frá ÖBÍ dags. 24. júní 2020.

Þegar umsögnin lá fyrir hafði ráðuneytið strax samband við ÖBÍ og átti góðan fund með fulltrúum bandalagsins þann 21. janúar 2021. Á þeim fundi var farið yfir athugasemdirnar og í kjölfarið áttu sér stað skoðanaskipti í tölvupóstum.

Ráðuneytið telur að taka megir undir ábendingar Öryrkjabandalagsins um í frumvarpinu megir vera skýrari áhersla á mannréttindi þeirra hópa sem því er ætlað að vernda. Telur félagsmálaráðuneytið m.a. að hægt sé að ná þessu markmiði með því að bæta nýrri málsgrein við 3. gr. frumvarpsins, þar sem fram kæmi:

„Við framkvæmd laga þessara skal gæta að mannréttindum þeirra hópa sem fá þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.“

Með slíku ákvæði væri verið að árétta skyldur stjórnvalda að túlka réttindi sem leiða af lögunum til samræmis við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og alþjóðlegar skuldbindingar, einkum samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Jafnframt færi vel á að bæta sömu málsgrein við 3. gr. frumvarps til laga um Barna- og fjölskyldustofu.

d. Nánar um athugasemdir Persónuverndar

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins kemur fram að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála hafi eftirlit með gæðum þjónustu sem er veitt á grundvelli laga sem þar eru talin tæmandi upp. Í 14. gr. laganna er fjallað um að stofnunin hafi að eigin framkvæði eftirlit með gæðum þjónustu. Í 2. mgr. 15. gr. kemur fram að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála getur framkvæmt vettvangsathuganir á heimilum, stofnunum og öðrum starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar. Í athugasemdum Persónuverndar eru meðal annars gerðar athugasemdir við fyrirhugað vettvangseftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og að heimildir stjórnvalds, til að framkvæma óboðaða vettvangsathugun á heimilum sem geti falið í sér víðtækt inngríp í stjórnarskrárvarinn rétt til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þeirra sem þar búa, þurfi að vera skýrar.

Félagsmálaráðuneytið telur að ábending Persónuverndar sé að einhverju leyti byggð á misskilningi sem eigi rætur að rekja þess að hugtakanotkun í frumvarpinu sé ekki nægilega skýr. Í því sambandi er bent á að með orðinu heimili í 15. gr. frumvarpsins var m.a. ætlunin að ná yfir úrræði XIII. og XIV. kafla barnaverndarlaga, m.a. meðferðarheimili og vistheimili, en ekki einkaheimili. Félagsmálaráðuneytið leggur því til að tilvísun til heimila og stofnana verði felldur brott. Nýr 1. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna gæti orðast svo:

„Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála getur framkvæmt vettvangsathuganir á starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar.“

Með ákvæðinu væri lögð megináhersla á að vettvangsathuganir fara fram á starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar. Annars vegar er um að ræða þjónustu sem

stjórnvöld veita og hins vegar þjónustu einkaaðila sem er veitt á grundvelli starfsleyfis Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.

e. Reglugerðir og gæðaviðmið

Í frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er ráðherra veittar heimildir til að setja reglugerðir um ýmis mál. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga eru gerðar athugasemdir við að ekki sé til staðar almennt ákvæði um samráð við sambandið um setningu stjórnvaldsfyrirmæla og tilhögun gæðaviðmiða.

Félagsmálaráðuneytið leggur áherslu á að undirbúa stjórnvaldsfyrirmæli í samráði við hagsmunaaðila og gerir ekki athugasemd við að kveðið sé á um slíkt samráð í lögum. Að mati félagsmálaráðuneytisins tekur ákvæðið sem lagt er til í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga þó of mikið mið af hagsmunum sveitarfélaga. Reglugerðir ráðherra samkvæmt frumvarpinu geta fjallað bæði um þjónustu sem er veitt af ríki og sveitarfélögum og telur ráðuneytið ekki tilefni til lögfesta skyldu til samráðs við sveitarfélög um öll stjórnvaldsfyrirmæli heldur eingöngu þau sem varða sveitarfélög. Þá telur ráðuneytið að ef lögfesta á samráð við sveitarfélög eigi jafnframt að lögfesta samráð við aðra hagsmunahópa. Slíkt ákvæði, sem að mati ráðuneytisins færi vel á að koma fyrir í síðasta kafla laganna, gæti orðast svona:

„Samráð við undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla.

Við undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla sem ráðherra setur á grundvelli laga þessara og varða þjónustu sem er veitt af sveitarfélögum skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga. Við undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla sem ráðherra setur á grundvelli laga þessara skal eftir atvikum hafa samráð við notendahópa sem eiga hagsmuna að gæta og samtök þeirra.“

Í ákvæðinu væri þá í fyrsta lagi lögð skylda á ráðherra að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við undirbúning að setningu stjórnvaldsfyrirmæla sem varða þjónustu sem er veitt af sveitarfélögum. Í öðru lagi ætti að hafa samráð við viðeigandi hagsmunasamtök og notendahópa við setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Sem dæmi um slík samtök væru hagsmunasamtök fatlaðs fólks, eldra fólks og ungs fólks.

Fylgiskjöl:

- I. Mat á áhrifum á persónuvernd – samþætting
- II. Mat á áhrifum á persónuvernd – BFS
- III. Mat á áhrifum á persónuvernd – GEV
- IV. Drög að frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002

Alþingi
Nefndasvið
Austurstrí 8-10
150 Reykjavík
Sent rafrænt á nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 11. janúar 2021.

**Efni: Umsögn við frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.
151. Lögjafarþing 2020-2021. Þingskjal 442 - 356. mál. Stjórnarfrumvarp.**

Félagsráðgjafafélag Íslands (FÍ) þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn vegna frumvarps til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Félagið veitti umsögn vegna frumvarpsins á fyrri stigum með bréfi dags. 24. júní 2020 og hefur frumvarpið tekið breytingum til hins betra frá þeim tíma. Fagnar félagið áformum um að sérstakri stofnun verði falið eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli laga um Barna- og fjölskyldustofu, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, laga um málefni aldraðra, laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, laga um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón og heyrnarskerðingu og laga um samþættingu þjónustu í þágu farælsar barna.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er ætlað stórt hlutverk og virðist gengið út frá nánú samstarfi stofnunarinnar við aðra stjórnsýslustofnun sem áform eru um að stofna, þ.e. *Barna- og fjölskyldustofu*. Hvernig til tekst mun velja á því hvernig gengur að manna stofnunina reynslumiklu fagfólki með þverfaglega menntun.

Í frumvarpsdrögunum er getið um breytingar á öðrum lögum, s.s. barnaverndarlögum nr. 80/2002. Félagsráðgjafafélag Íslands ítrekar fyrri ábendingar um lið g. þar sem fjallað er um breytingar á 84. gr. barnaverndarlaga. Um er að ræða ákvæði í barnaverndarlögum sem skyldar barnaverndarnefndir til að hafa tiltæk *heimili og önnur úrræði* en hér er um að ræða eitt algengasta vistunarúrræði barnaverndarnefnda þar sem oft er leitað til ættingja barna, jafnvel forsjárlaus foreldris um að annast barn í allt að 3 mánuði. Árið 2019 veitti Barnaverndarstofa 113 leyfi til nákominna vegna tiltekinna barna en fjögur leyfi til að reka viðvarandi úrræði sbr. <https://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Lykiltolur-Barnaverndarstofu-2019.pdf>. Þetta ákvæði þarfnast nánari skoðunar, til dæmis aðskilja leyfi vegna vistana barna hjá nákomnum og leyfi til að starfrækja einkaheimili, vistheimili eða önnur heimili sem taka á móti börnum.

Félagsráðgjafafélag Íslands ítrekar einnig fyrri ábendingar er varðar fósturmál en þeirra er ekki getið í frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun en fjallað er um það í frumvarpi til laga um Barna- og fjölskyldustofu. Í ljósi þess að Gæða- og eftirlitsstofnun er ætlað hlutverk í fósturmálum ítrekar félagið ábendingu um að Barnaverndarstofa hefur frá árinu 2004 stuðst við námsefnið PRIDE model of practice við hæfnismat og fræðslu til umsækjenda um leyfi sem fósturforeldrar. PRIDE er þróað í Bandaríkjunum norður Ameríku og Hollandi og hefur verið innleitt víða í Evrópu sjá slóðina

<https://www.fosterpride.eu/home.html>. Noregur hefur verið í fararbroddi þegar litið er til Norðurlandanna en öllum sem hafa hug á að gerast fósturforeldrar er skylt að sækja PRIDE námskeið, sjá slóðina https://bufdir.no/fosterhjem/Hvordan_bli_fosterhjem/Delta_pa_kurs/. Það mun vera farsælla að byggja á þeim grunni sem Barnaverndarstofa hefur lagt í þróun fósturmála á Íslandi og efla PRIDE hugmyndafræðina til að styðja við fósturráðstafanir hér á landi frekar en að gera leyfisveitinguna að sérstöku viðfangsefni. Árið 2018 sóttu 72 einstaklingar eða pör um leyfi til að gerast fósturforeldrar og 47 árið 2019 sbr. <https://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Lykiltolur-Barnaverndarstofu-2019.pdf> en í 105 tilvikum var börnum ráðstafað í fóstur árið 2018, ekki liggja fyrir tölur á vefsíðu Barnaverndarstofu fyrir árið 2019, sjá https://www.bvs.is/media/almennigur/Lykiltolur-fra-barnaverndarnefndum-2018-N_YTT.pdf. Fósturráðstafanir eru ítrasta úrræði barnaverndar og því mikilvægt að vanda til verka á öllum sviðum, allt frá hæfnismatinu yfir í ráðstöfun barns á fósturheimili. Það er ekki farsællt að skipta þessu ferli á milli stofnana.

Fóstur barns er vandasamt verkefni og og felur í sér að byggja upp tengsl sem ætlað er að vara út lífið hvort sem barnið snýr aftur til upprunafjölskyldu eða dvelur hjá fósturfjölskyldu til 18 ára aldurs. Huga þarf að því að byggja upp öfluga fósturdeild innan Barna- og fjölskyldustofu þar sem fram fer hæfnismat, stuðningur og fræðsla auk öflunar og viðhalds þekkingar á fósturmálum. Þetta er ekki verkefni sem getur verið hornreka á tveimur stofnunum. Þá þarf að rýna 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og útfæra breytingar með hliðsjón af hagsmunum haghafa.

Félagsráðgjafafélag Íslands áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum og er félagið tilbúið að fylgja athugasemdum sínum eftir sé þess óskað.

Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Félagaráðgjafafélags Íslands

Steinunn Bergmann,
formaður



Velferðarnefnd Alþingis

Kópavogur, 25. janúar 2021
Mál 356 – Þingskjal 442

Efni: Umsögn velferðarsviðs Kópavogs um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem lagt var fram á 151. löggjafarþing 2020–2021.

Velferðarsvið Kópavog fagnar framkomnum tillögum að breytingum á þeim ríkisstofnunum sem koma að málefnum barna og fjölskyldna. Sviðið tekur undir að mikilvægt sé að stuðningur við stjórnvöld, ráðgjöf varðandi einstök mál og uppbygging og rekstur úrræða sé aðskilinn frá eftirliti með framkvæmd laga og gæðum þjónustu.

Velferðarsvið Kópavogs leggur áherslu á að samspil nýrrar Gæða- og eftirlitsstofnunar við önnur lög og stjórnvöld verði skýrt. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í samráðsferli hafi borist ábendingar um samspil stofnunarinnar við úrskurðarnefnd velferðarmála. Velferðarsvið er sammála þeirri skilgreiningu löggjafans að ákvarðanir um rétt og skyldur einstaklinga, t.d. rétt til tiltekinna þjónustu á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og skyldur einstaklinga til meðferðar eða úrræða samkvæmt barnaverndarlögum, lúti endurskoðunarvaldi úrskurðarnefndar velferðarmála en að þjónusta sem er veitt á grundvelli eða í kjölfar slíkra ákvarðana lúti eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar. Þannig er tryggt að ekki er unnt að kvarta til Gæða- og eftirlitsstofnunar yfir málsmeðferð stjórnsýslumála sem lýkur með ákvörðun sem er kæránleg til úrskurðarnefndar.

Í samráðsferlinu komu jafnframt fram ábendingar um samspil laga um Gæða- og eftirlitsstofnun við lög um réttindagæslu fatlaðs fólks. Þar kemur fram að tekin hefur verið ákvörðun um að réttindagæsla fyrir fatlað fólk verði ekki verkefni Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála þar sem ekki sé talið að eftirlitsverkefni stofnunarinnar fari saman við tiltekin verkefni réttindagæslumanna. Velferðarsvið Kópavogs telur afar mikilvægt að hlutverk réttindagæslumanna verði skýrt þannig að kvartanir fatlaðra notenda þjónustu berist til Gæða- og eftirlitsstofnunar skv. 3. gr. lagafrumvarpsins þar sem kveðið er á um að stofnunin taki á móti og vinni úr kvörtunum frá notendum þjónustu. Skv. greinargerð frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 þannig að hlutverk réttindagæslumanna samræmist tilkomu stofnunarinnar. Þar er lagt til að bætti verði við ákvæði um að réttindagæslumenn geti aðstoðað fatlað fólk við að snúa sér til Gæða- og eftirlitsstofnunarinnar með kvörtun eða ábendingu. Þessi skipting ábyrgðar milli stofnunarinnar og réttindagæslunnar verður að vera öllum ljós og skila sér í breyttu verklagi við meðferð kvartana notenda.

Virðingarfyllst f.h. velferðarsviðs Kópavogs,
Jóhanna Lilja Ólafsdóttir
Verkefnastjóri snemmtæks stuðnings og samfelldrar þjónustu

Umsögn Landssamtakanna Proskahjálpar um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 356. mál.

Landssamtökin Proskahjálpar þakka fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Samtökin fagna því að setja eigi á fót sérstaka stofnun til að tryggja gæði í þjónustu við fatlað fólk og hafa eftirlit með að þjónustan uppfylli gæðakröfur laga, reglna, samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og annarra mannréttindasamninga sem við eiga sem og settra gæðaviðmiða stofnunarinnar.

Samtökin telja að tilkynningarskylda um óvænt atvik samkvæmt 12 gr. frumvarpsins sé mjög mikilvæg. Þá telja samtökin mikilvægt að ákvæði 20. gr. frumvarpsins eigi við þegar skortur er á þjónustu en ekki aðeins þegar veitt þjónusta er ófullnægjandi, sbr. athugasemdir í frumvarpinu varðandi greinina.

Samtökin áréttu enn að þau telja mjög mikilvægt að eftirlit með að fatlað fólk njóti þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í samningi SP um réttindi fatlaðs fólks eigi að vera í sérstakri stofnun sem uppfyllir kröfur Parísar meginreglnanna (e. Paris Principles) varðandi mannréttindastofnanir, eins og íslensk ríkið skuldbatt sig til með fullgildingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks árið 2016.

Þá telja samtökin nauðsynlegt að skýrt verði hvar réttindagæslu fyrir fatlað fólk samkvæmt lögum nr. 88/2011, með síðari breytingum, verður komið fyrir í stjórnkerfinu verði frumvarpið að lögum. Samtökin áréttu enn þá afstöðu sína að réttindagæslan eigi að vera hjá sjálfstæðri mannréttindastofnun, sbr. það sem að framan segir um skyldu ríkisins til að koma henni á fót. Ef íslensk stjórnvöld ætla ekki að uppfylla þjóðréttarlega skyldu sína til að setja sjálfstæða mannréttindastofnun á fót telja samtökin nausðynlegt, m.t.t. óhæði og trúverðugleika starfsemi og eftirlits réttindagæslunnar að henni verði komið fyrir annars staðar í stjórnkerfinu en undir félagsmálaráðuneytinu þar sem hún er nú. Augljóst er að eftirlit af þessu tagi verður að vera undanskilið beinu boðvaldi þess stjórnvalds sem ber höfuðábyrgð á setningu reglna hvað varðar þjónustu við fatlað fólk og famkvæmd á því sviði.

Þá benda samtökin í þessu sambandi á að greið upplýsingamiðlun og samskipti milli réttindagæslunnar og Gæða- og eftirlitsstofnunar er forsenda þess að starfsemi þessara eftirlitsaðila verði markviss og skilvirk og veiti þá vernd fyrir fatlað fólk og réttindi þess sem að er stefnt

Samtökin telja að frumvarpinu sé alls ekki nógu skýrt hvaða skyldur hvíli á Gæða- og eftirlitsstofnun hvað varðar þróun gæðaviðmiða vegna þjónustu við fullorðin fatlað fólk og hvernig stofnunin skuli koma koma þeim, leiðbeiningum og mikilvægri þekkingu á þessu sviði

á framfæri við þá sem ábyrgð bera á framkvæmd þjónustunnar. Mjög æskileg er, að mati samtakanna að þetta verði skýrt mun betur í lögnum, t.a.m. í 3. gr. þeirra.

Ráð virðist vera fyrir því gert að Barna og fjölskyldustofa og Greiningar og ráðgjafarstöð ríkisns hafi hlutverki að gegna að þessu leyti hvað varðar fötluð börn. Samtökin árétta enn að þjónusta þeirra stofnana nær ekki til fatlaðs fullorðins fólks og skora þau því enn á félagsmálaráðuneytið, velferðarnefnd og Alþingi að gera nauðsynlegar breytingar á lögum og reglum til að tryggja að ráðgjöf og þekking vegna þjónustu við fullorðið fólk sé til staðar.

Samtökin telja ákvæði í frumvarpinu um starfsleyfi og það utanhald, aðhald og eftirlit sem þeim fylgir mjög mikilvægt en þau telja nauðsynlegt að það nái ekki einungis til starfsemi einkaaðila heldur einnig starfsemi sem sveitarfélög starfrækja fyrir viðkvæma hópa, eins og t.d. heimili fyrir fötluð börn. Kröfur sem leiða af 6. gr. frumvarpsins ættu því, að mati samtakanna, augljóslega einnig að ná til sveitarfélaga.

Samtökin telja að fara þurfi vel yfir ákvæði 18. – 20. gr. frumvarpsins m.t.t. þess að ganga úr skugga um að þau uppfylli örugglega kröfur um samræmi og jafnræði.

Samtökin benda á að allar formkröfur um hvernig kvörtunum er komið á framfæri við Gæða- og eftirlitsstofnun eru mjög til þessa fallnar að minnka líkur á að Gæða- og eftirlitsstofnun fái kvartanir sem nauðsynlegt er til að hún geti veitt fötluðu fólki nauðsynlega vernd og fái staðið undir skyldum sínum og ábyrgð. Slíkar formkröfur eru sérstaklega varasamar þegar í hlut eiga berskjaldaðir hópar sem geta átt sérstaklega erfitt með að uppfylla þær, t.a.m. vegna fötlunar.

Samtökin telja brýnt að í lögnum séu skýr ákvæði um samráðsskyldur Gæða- og eftirlitsstofnunar við fatlað fólk og samtök sem vinna að réttinda- og hagsmunamálum þess og benda í því sambandi á miklar og skýrar skyldur stjórnvalda til slíks samráðs samkvæmt samningi SP um réttindi fatlaðs fólks, þ.m.t. hvað varðar framkvæmd eftirlits með að fatlað fólk njóti þeirra réttinda sem samningurinn mælir fyrir um. Samtökin telja nauðsynlegt að ákvæði frumvarpsins verði skoðuð m.t.t. þessa og nauðsynlegar breytingar gerðar til að tryggja að þessar skyldur sé vel uppfylltar.

Samtökin benda á að þær breytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu að verði gerðar á 4. og 7. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir leiða til að samráðsskyldur stjórnvalda við fatlað fólk og samtök sem vinna að réttinda- og hagsmunamálum þess verða samkvæmt þeim greinum minni en mælt er fyrir um í 1. gr., þ.e. markmiðsgrein laganna.

landssamtökin Þroskahjálp óska eftir að fá fund með velferðarnefnd til að gera nefndinni betur grein fyrir afstöðu sinni og áherslum varðandi frumvarpið

Virðingarfullt.

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður Þroskahjálpar.



*Berist til:
Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík*

Kópavogur, 11. janúar 2021

Umsögn NPA miðstöðvarinnar um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 356. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Áherslur:

Markmið laganna um Gæða- og eftirlitsstofnunar verði skýrð

Ábending um að víkka efni frumvarpsins

Valdheimildir Gæða- og eftirlitsstofnunar til íhlutunar og beitingu viðurlaga gagnvart sveitarfélögum verði eflaðar

Ákvæði um málsmeðferð vegna kvartana verði skýrari ásamt kæruleiðum

Gera þarf betur grein fyrir „gæða“ þættinum í hlutverki stofnunarinnar

Víkka þarf fyrirsögn 12. gr. um „Óvænt atvik“

Greinargerð:

Samkvæmt frumvarpinu er Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) ætlað nokkuð víðfemt hlutverk sem felur meðal annars í sér eftirlitsstörf og viðtöku erinda sem snúa að margvíslegum, fjölbreyttum og oft á tíðum flóknum álitaefnum. Erindin munu jafnframt lúta að réttindum og skyldum aðila samkvæmt allnokkrum lagabálkum og málaflokkum, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. NPA miðstöðin fagnar því að til standi að efla eftirlit með þjónustu við fatlað fólk. Sérstaklega er mikilvægt að efla eftirlit með starfsemi sveitarfélaga og gæðum í þeirri þjónustu sem sveitarfélög veita.

Í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er í upphafi tekið fram hver markmið laganna

séu. Slíkur inngangur er mikilvægur, enda skulu lögin túlkuð, skýrð og framkvæmd með þau markmið að leiðarljósi. Í markmiðsköflum laganna eru meðal annars tilvísanir í samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, en við framkvæmd laganna skuli framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir samkvæmt samningnum.

Þó fjallað sé um hlutverk GEV og markmið með starfsemi stofnunarinnar í 3. gr. frumvarpsins, inniheldur það hins vegar engan sérstakan markmiðskafla. Að mati NPA miðstöðvarinnar væri æskilegra að aðskilja hlutverk og verkefni GEV annars vegar og hins vegar markmið með eftirliti með velferðarmálum, hvaða leiðarljós stofnunarinnar skuli hafa í störfum sínum o.s.frv.

Frumvarpið er að mati NPA miðstöðvarinnar ekki nægilega ítarlegt auk þess sem texta frumvarpsins þarf að endurskoða í heild sinni með tilliti til skýrleika og málfars. Í þessum efnum mætti hafa til hliðsjónar gildandi lög um aðrar sjálfstæðar eftirlitsstofnanir. Í því sambandi má nefna lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu, samkeppnislög nr. 44/2005 og lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Álitamál er hvort heppilegra væri að frumvarpið yrði víkkað og tæki í heild sinni á eftirliti með háttsemi, starfsemi, þjónustu, samningum, reglusetningu o.fl. skilgreindum þáttum í velferðarþjónustu á landinu og að hluti af frumvarpinu tæki svo á stofnun GEV, hlutverki hennar, skipulagi, valdheimildum, málsmeðferð, kæruleiðum o.fl. Sjá í þessu sambandi áður nefnd lög nr. 87/1998 til hliðsjónar.

Mikilvægt er að GEV hafi skýrar valdheimildir til að koma á framfæri athugasemdum og kröfum um úrbætur. Jafnframt er mikilvægt að fram komi hvaða heimildir GEV hafi til þess að fylgja eftir kröfum um úrbætur. Að mati NPA miðstöðvarinnar á beiting dagsekta gagnvart stjórnvöldum ekki að vera matskennd ákvörðun, heldur bundin stöðlum og gæðaviðmiðum. Þá ætti ákvörðun um dagsektir að fylgja með áminningum gagnvart stjórnvöldum, þ.e. að bregðist stjórnvöld ekki við kröfum GEV um úrbætur innan tilskilins frests komi til dagsekta. Með því móti þyrfti ekki að höfða sérstakt nýtt stjórnsýslumál vegna þess að stjórnvald fer ekki eftir tilmælum eða kröfum GEV um úrbætur. Í þessu sambandi verður að horfa til þess að hér er um tvö stjórnvöld að ræða og því ekki um sambærilegt valdaójafnvægi að ræða eins og þegar félag eða einstaklingur á í hlut gagnvart stjórnvaldi. Gera verður ríkari kröfur til þess að stjórnvöld fari eftir þeim lögum sem þeim er ætlað að gera, sérstaklega þegar um er að ræða ákvarðanatök um þýðingarmikil réttindi fyrir viðkvæmustu hópa samfélagsins.

Að mati NPA miðstöðvarinnar á ekki að vera þörf á því að þjónusta stjórnvalds sé „í veigamiklum atriðum“ í ósamræmi við ákvæði laga, reglugerða og/eða reglna til þess að stofnuni geti beitt dagsektum, sbr. 1. mgr. 20 gr. frumvarpsins. Taka ætti út matskennda þætti í starfi stofnunarinnar og rýmka heimildir stofnunarinnar til þess að sinna eftirliti sínu

og tryggja gæði í þjónustu. Hins vegar gæti komið til skoðunar að umfang dagsekta ráðist af eðli brotanna.

Í 17. gr. frumvarpsins er fjallað um málsmeðferð kvartana sem beint er til GEV. Málsmeðferð kvartana mætti vera skýrari, til dæmis með betri útlistun á formkröfum og tímafrestum. Hér er einnig mikilvægt að horfa til þess að kvartendur eru í flestum tilvikum einstaklingar sem tilheyra viðkvæmustu og jaðarsettustu hópum samfélagsins. Fyrir vikið er mjög mikilvægt að málsmeðferð sé gegnsæ, skilvirk og umfram allt aðgengileg. Eins er réttur aðila til áfrýjunar til æðra stjórnvalds ekki skýr, sbr. 21. gr. frumvarpsins. Þar er einnig ekki tekið fram til hvaða æðra stjórnvalds unnt er að skjóta ákvörðunum GEV.

Hlutverk GEV hvað varðar a. og c. lið 2. mgr. 3. gr. er ekki sérstaklega útfært í frumvarpinu og vekur ýmsar spurningar. Með hvaða hætti eru gæðaviðmiðin þróuð og hverjir koma að þeirri vinnu? Hvernig eru gæði þjónustunnar mæld? Mikilvægt er að skýra hvaða þýðingu gæðaviðmiðin hafa og hvernig þau gæðaviðmið skuldbinda stjórnvöld og þjónustuaðila. Hér þarf mögulega að horfa til þess að bæta þarf tilvísun til gæðaviðmiða GEV í þau þjónustulög sem talin eru upp í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, eftir því sem við á.

Víkka þarf fyrirsögn 12. gr. um „Óvænt atvik“, enda er óljóst hvers konar atvik um er að ræða. Réttara væri að stjórnvöld myndu skrá öll „atvik“ og tilkynna þau til GEV, en ekki aðeins tilvik sem flokkast sem „alvarleg“. Að óbreyttu væri það á ábyrgð stjórnvalda að meta alvarleika eigin óhappatilvika, mistaka, vanrækslu eða annarra atvika sem gætu valdið notanda tjóni og stjórnvaldið ber ábyrgð á. Það fyrirkomulag er óheppilegt og ekki til þess fallið a ná því markmiði sem að er stefnt með eftirliti með velferðarþjónustu sveitarfélaga, enda er þeim með þessu orðalagi falið að leggja mat á alvarleika meintra brota sinna sjálf. Í þessu sambandi má sérstaklega nefna andlegt tjón þjónustuþega, sbr. 2. mgr. 12. gr., en skortur á þjónustu, röng þjónusta eða illa framkvæmd þjónusta getur valdið notendum miklu andlegu tjóni sem er mjög matskennt. Mikilvægt er að tryggja hlutleysi við þetta mat. Þá geta slík atvik einnig falið sér fjárhagslegt tjón fyrir notendur, sem rétt væri að taka einnig fram í greininni. Rétt er að breyta fyrirsögninni „Óvænt atvik“, en titillinn grípur ekki aðstæður þar sem atvik eru ekki „Óvænt“ og því ekki lýsandi fyrir tiltekna aðstæður sem annars væri rétt að flokka undir „atvik“ samkvæmt greininni.

Samkvæmt frumvarpinu er GEV veitt umfangsmiklar heimildir til að safna og vinna persónuupplýsingar. NPA miðstöðin telur ástæðu til að setja almennan fyrirvara við þessar víðtæku heimildir, sérstaklega hvað varðar miðlun slíkra upplýsinga. Setja verður miðlun slíkra upplýsinga mun strangari skilyrði en nú er gert ráð fyrir.

Hér að framan eru rakin helstu sjónarmið og athugasemdir NPA miðstöðvarinnar varðandi frumvarpið, en þær eru þó ekki tæmandi. NPA miðstöðin mun koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum ef þess gerist þörf eða þess er óskað.

Virðingarfyllst,
Fh. NPA miðstöðvarinnar,



Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri

Rúnar B.H. Þorkelsson

Rúnar Björn Herrera Þorkelsson
Formaður

Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. maí 2021
Tilvísun: 2021051068/SBM

Efni: Athugasemdir við minnisblað félagsmálaráðuneytisins til velferðarnefndar

Persónuvernd vísar til beiðni velferðarnefndar Alþingis frá 7. maí 2021 um viðbrögð við minnisblaði félagsmálaráðuneytisins í tengslum við frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (354. mál), frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu (355. mál) og frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (356. mál).

Í minnisblaðinu er m.a. brugðist við athugasemdum sem Persónuvernd gerði með veittum umsögnum í framangreindum málum.

Persónuvernd gerir athugasemdir við eftirfarandi atriði í minnisblaðinu:

1.

Í III. kafla minnisblaðsins er fjallað um tengiliði. Þar segir að að baki hugmyndafræðinni liggi sú hugmynd að tengiliðurinn sé í nærumhverfi barnsins og að um sé að ræða starfsmann sem barnið hitti reglulega, þekki þarfir barnsins og barnið treysti. Þá segir að tengiliður sé einhver sem auðvelt sé að ná til, bæði fyrir barnið og foreldrana.

Persónuvernd telur tilefni til að ítreka athugasemd við framangreint sem fram kom í 5. lið umsagnar stofnunarinnar til Alþingis um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, dags. 18. janúar 2021. Í athugasemdinni var vikið að því að þó að rök gætu almennt staðið til þess að tengiliðir væru í nærumhverfi barnsins dagsdaglega kynni að vera að þessu fyrirkomulagi fylgdu í einhverjum tilvikum óþægindi fyrir barnið og/eða foreldra þess, óháð því hvort til staðar væri eiginlegt vanhæfi hjá viðkomandi tengilið. Slík óþægindi gætu meðal annars leitt til þess að viðkomandi myndu hafna boði um samþættingu í einhverjum tilvikum. Sem dæmi um slíkt mætti nefna barn á menntaskólaaldri sem þyrfti að sæta því að tiltekinn menntaskólakennari, sem jafnframt væri tengiliður, fengi aðgang að ýmiss konar viðkvæmum upplýsingum um það, jafnvel langt aftur í tímann. Slíkt gæti í einhverjum tilvikum komið mjög illa við viðkomandi barn, sér í lagi ef ekki er til staðar það traust á milli barns og starfsmanns sem hugmyndafræðin byggir á.



Persónuvernd ítrekar því tillögu sínu um að bætt verði úr þessu með því að bæta við frumvarpið ákvæði sem heimili foreldrum og/eða barni að óska eftir því að starfsmaður félagsþjónustu sveitarfélags taki við hlutverki tengiliðar við slíkar aðstæður, séu gild rök til þess.

2.

Í VII. kafla minnisblaðsins er fjallað nánar um athugasemdir Persónuverndar, sem gerðar voru við frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, og varða vinnsluaðila og gerð vinnslusamninga. Að mati Persónuverndar krefst umfjöllunin þess að nánar verði skýrt frá sjónarmiðum Persónuverndar varðandi nokkur atriði.

Svo virðist sem nokkurs misskilnings gæti varðandi þær kröfur sem persónuverndarlöggjöf gerir til vinnslusamninga. Lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, og reglugerð (ESB) 2016/679, gera þá kröfu að vinnsla af hálfu vinnsluaðila skuli falla undir samning eða aðra réttargerð samkvæmt lögum sem skuldbindur vinnsluaðila gagnvart ábyrgðaraðilanum. Þar er tilgreint viðfangsefni, tímalengd vinnslunnar, eðli og tilgangur hennar, tegund persónuupplýsinga og flokkar skráðra einstaklinga og skyldur og réttindi ábyrgðaraðilans. Í umræddum samningi eða réttargerð skal mæla fyrir um tiltekin atriði, sbr. nánar upptalningu í 3. tölul. 28. gr. reglugerðarinnar, þar á meðal að vinnsluaðili vinni einungis persónuupplýsingarnar samkvæmt skjalfestum fyrirmælum ábyrgðaraðila (sbr. nánar a-lið tilvitnaðs töluliðar).

Að forminu til er því heimilt að vinnslan falli undir lög eða reglur í stað vinnslusamnings. Geta settar reglur því í einhverjum tilvikum nægt til að uppfylla skilyrði laganna, eða verið vinnslusamningum samkvæmt lögnum til fyllingar. Áherslan er einkum á nauðsyn þess að öll skilyrði 28. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679 séu uppfyllt, óháð formi fyrirkomulagsins. Hér þarf hins vegar einnig að líta til þess að verði frumvarpið að lögum þarf að semja við mikinn fjölda ólíkra vinnsluaðila sem geta verið einkaaðilar, ríki eða sveitarfélög, t.d. leikskólar, íþróttafélög, heilsugæsla og sjálfstætt starfandi sérfræðingar.

Þrátt fyrir að hægt sé að hafa ákveðinn sveigjanleika í formi, m.a. með stöðluðum reglum/skilmálum, getur engu að síður þurft að veita hverjum þjónustuveitanda sérstök fyrirmæli um þá vinnslu persónuupplýsinga sem viðkomandi þjónustuveitandi framkvæmir. Í því samhengi er bent á að frumvarpið gerir ráð fyrir miklum fjölda þjónustuveitenda sem veita mjög fjölbreytta þjónustu og þ.a.l. getur verið mjög misjafnt hvaða upplýsingar hver og einn þarf að vinna með og með hvaða hætti. Slík fyrirmæli þyrftu þá ávallt að skjalfesta með öðrum hætti.

Persónuvernd telur að afar erfitt geti verið að uppfylla áður nefnd skilyrði að fullu með setningu reglna, þótt slík réttargerð kunni fremur að koma til álita við aðrar aðstæður. Hins vegar kynni að vera hagkvæmt í þessu tilviki að notast við staðlaða skilmála, sem vísað yrði til í samningum við vinnsluaðila. Benda má á að slíkt fyrirkomulag hefur til að mynda verið í þróun hjá Stafrænu Íslandi, með aðkomu persónuverndarfulltrúa Stjórnarráðsins. Persónuvernd telur að þannig mætti betur tryggja hvort tveggja, samræmi og hagræðingu í samningagerð við vinnsluaðila sem og nauðsynlegan sveigjanleika hvað formið varðar.



3.

Í VIII. kafla minnisblaðsins er fjallað um samræmdar tæknilausnir. Segir þar að í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna sé gert ráð fyrir að Barna- og fjölskyldustofa reki gagnagrunn og stafrænar lausnir og að öll vinnsla persónuupplýsinga fari fram innan þess gagnagrunns. Unnið hafi verið að undirbúningi að þróun gagnagrunns í barnavernd og vonir standi til þess að unnt verði að byggja gagnagrunn samþættingarinnar á sama grunni. Þá segir jafnframt að það sé næsta öruggt að gagnagrunnurinn verði ekki tilbúinn þegar lögin taki gildi. Því sé það mat félagsmálaráðuneytisins að ekki sé unnt að mæla fyrir um í lögum að vinnsla upplýsinga frumvarpsins fari eingöngu fram í gagnagrunni samþættingarinnar.

Persónuvernd ítrekar þá afstöðu sína að kveðið verði á um að skráning, miðlun og önnur vinnsla persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins verði eingöngu heimil í sameiginlegu upplýsingakerfi eða gagnagrunni sem Barna- og fjölskyldustofa hafi umsjón með.

Eins og bent hefur verið á í fyrri umsögnum Persónuverndar væri slíkt skilyrði til þess fallið að draga úr þeirri miklu áhættu sem fylgir því að umfangsmiklar og oft gríðarlega viðkvæmar persónuupplýsingar verði varðveittar hjá fjölda mismunandi aðila, sem hafa mismiklar og jafnvel engar heimildir í sérlögum til vinnslu þeirra persónuupplýsinga sem um ræðir á eigin ábyrgð. Þá má ætla að öryggisvitund þessara aðila sé mismikil og aðstæður þeirra jafnframt ólíkar þegar kemur að því að tryggja öryggi persónuupplýsinga í þeirra vörslum.

Rétt er að benda á að verði þau frumvörp sem minnisblaðið tekur til að lögum munu þau leiða til mun umfangsmeiri vinnslu persónuupplýsinga um börn og aðstandendur þeirra en verið hefur fram til þessa. **Að mati Persónuverndar er ekki ásættanlegt að sú vinnsla hefjist fyrr en tryggt hefur verið að öryggi upplýsinganna samrýmist lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679.**

Persónuvernd hefur ítrekað bent á að verði ekki unnt að tryggja að tæknilausnir verði fullbúnar við gildistöku laganna sé engu að síður nauðsynlegt að öryggi við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt þeim verði tryggt frá fyrsta degi, þ.e. frá gildistöku laganna, hjá öllum þeim aðilum sem vinna persónuupplýsingar á grundvelli laganna. Nauðsynlegt er að slíkt verði gert með fullnægjandi hætti og að öllu leyti í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679, sbr. einkum 27. gr. laganna og 32.-34. gr. reglugerðarinnar, að öðrum kosti beri að fresta gildistöku laganna.

Að mati Persónuverndar er óásættanlegt að slá af þeim kröfum sem gerðar eru til öryggis við vinnslu fyrrgreindra persónuupplýsinga, verði vinnsla þeirra hafin áður en öruggar stafrænar lausnir verða tilbúnar eða aðrar ráðstafanir gerðar.

Verði framangreint ekki tryggt telur Persónuvernd nauðsynlegt að gildistöku laganna verði frestað.

4.

Í d-lið XIV. kafla minnisblaðsins er vikið að athugasemdum Persónuverndar varðandi fyrirhugað vettvangseftirlit sem Gæða- og eftirlitsstofnun velferðamála er veitt. Í minnisblaðinu er vikið að athugasemd Persónuverndar um að heimildir stjórnvalds til að framkvæma óboðaða vettvangsathugun á heimilum sem geti falið í sér víðtækt inngrip í stjórnarskrárvarinn rétt til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þeirra sem þar búa, þurfi að vera skýrar. Í minnisblaðinu bendir félagsmálaráðuneytið á



að talið sé að ábending Persónuverndar sé að einhverju leyti byggð á misskilningi þar sem hugtakanotkun í frumvarpinu sé ekki nægilega skýr. Með orðinu heimili sé ekki átt við einkaheimili heldur sé með því orði reynt að ná yfir úrræði XIII. og XIV. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002, m.a. vistheimili og meðferðarheimili. Leggur félagsmálaráðuneytið því til orðalagsbreytingu á ákvæðinu í samræmi við framangreint, þar sem vísað er til vettvangsathugana á starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við tillögu félagsmálaráðuneytisins og telur hana til þess fallna að skýra efni ákvæðisins. Þó vekur Persónuvernd athygli á nauðsyn þess að meðalhófssjónarmiða sé ávallt gætt við hvers konar inngrip í friðhelgi einkalífs einstaklinga.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni minnisblaðsins. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Steinunn Birna Magnúsdóttir

Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. janúar 2021
Tilvísun: 2020123103/SBM

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

Persónuvernd vísar til beiðni velferðarnefndar Alþingis frá 17. desember 2020 um umsögn um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (þskj. 442, 365. mál á 151. löggjafarþingi).

Í frumvarpinu er kveðið á um nýja stjórnsýslustofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Stofnunin mun fara með eftirlit með gæðum þjónustu sem er veitt á grundvelli laga um barnavernd, laga um Barna- og fjölskyldustofu, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, laga um málefni aldraðra, laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, laga um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Með frumvarpinu eru Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála veittar víðtækar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga en eitt af verkefnum stofnunarinnar er að safna upplýsingum, bæði persónuupplýsingum og ópersónugreinanlegum upplýsingum, halda skrár og vinna úr upplýsingum frá þeim sem lúta eftirliti stofnunarinnar.

Þann 6. október 2020 óskaði félagmálaráðuneytið eftir umsögn Persónuverndar um drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Persónuvernd veitti umsögn, dags. 13. nóvember s.á., og fylgir hún hjálögð. Í umsögninni voru gerðar athugasemdir við frumvarpsdrögin en við þeim hefur nú verið brugðist að hluta. Í þeirri umsögn sem nú er veitt eru ítrekaðar þær athugasemdir sem Persónuvernd telur að ekki hafi verið brugðist við.

1.

Í d-lið 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins sem fjallar um verkefni Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála segir að eitt verkefna stofnunarinnar sé móttaka og úrvinnsla kvartana frá notendum þjónustu.

Að mati Persónuverndar er ekki nægilega skýrt hvers konar kvartanir þar er átt við. Telur Persónuvernd því rétt að orðalag ákvæðisins endurspegli það betur. Er slíkt jafnframt til þess fallið að skýra betur valdmörk Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og annarra eftirlitsstofnana.



2.

Í 13. gr. frumvarpsins segir að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála taki við ábendingum um að þjónusta sem lúti eftirliti stofnunarinnar sé ekki í samræmi við ákvæði laga, reglugerða, reglna, samninga og leiðbeininga. Sambærilegt orðalag má jafnframt finna í 16., 19. og 20. gr. frumvarpsins, og eftir atvikum víðar, þar sem vísað er til ákvæða laga, reglugerða, reglna o.fl.

Persónuvernd telur að skýra þurfi betur til hvaða laga og reglugerða tilvísanir framangreindra ákvæða taki til. Er slíkt jafnframt til þess fallið að skýra betur valdmörk Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og annarra eftirlitsstofnana.

3.

Í 15. gr. frumvarpsins er fjallað um rannsókn, upplýsingaskyldu og vettvangsathuganir vegna frumkvæðiseftirlits. Segir þar meðal annars að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála geti framkvæmt vettvangsathuganir á heimilum, og að stofnuninni sé heimilt að framkvæma óboðaðar vettvangsathuganir. Þá kemur fram að við framkvæmd vettvangsathugana beri stofnuninni að gæta að friðhelgi einkalífs þeirra sem búi eða dvelji á heimilum og stofnunum sem athuganir lúti að. Sá sem veiti eftirlitsskylda þjónustu skuli veita stofnuninni frjálstan aðgang að öllum starfsstöðvum sínum. Hann skuli jafnframt veita stofnuninni heimild til að afla milliliðalaust upplýsinga frá notendum þjónustunnar, aðstandendum og starfsfólki.

Persónuvernd gerir alvarlegar athugasemdir við framsetningu ákvæðisins. Leggur stofnunin áherslu á að heimild stjórnvalds til að framkvæma óboðaða vettvangsathugun á heimilum getur falið í sér víðtækt inngríp í stjórnarskrárvarinn rétt til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þeirra sem þar búa. Á það jafnt við þótt vettvangsheimsóknum fylgi ekki ávallt umfangsmikil vinnsla persónuupplýsinga. Að mati Persónuverndar er nauðsynlegt að huga vel að því við lagasetningu, sem felur í sér skerðingu þessara réttinda, að skilyrði 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar séu uppfyllt, einkum hvað varðar kröfu ákvæðisins um að brýna nauðsyn beri til slíks vegna réttinda annarra. Af því frumvarpi sem hér er til umsagnar er ekki ljóst að hugað hafi verið nægilega að framangreindum grundvallarreglum. Til þess að unnt sé að skerða þessi grundvallarmannréttindi telur Persónuvernd að huga þurfi betur að því að orðalag ákvæðisins uppfylli framangreind skilyrði. Þá hefði að mati Persónuverndar þurft að gera umfjöllun um framangreint ítarlegri skil í greinargerð með frumvarpsdrögum. Er sú athugasemd hér ítrekuð, þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar hafa verið á skýringum við ákvæðið í millitíðinni.

4.

Í 22. gr. frumvarpsins er fjallað um víðtækar heimildir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, og þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar, til vinnslu persónuupplýsinga. Gert er ráð fyrir vinnslu og miðlun til og frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem og milli þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar í þágu markmiða laganna. Jafnframt er Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála veitt heimild til að miðla persónuupplýsingum að því marki sem stofnunin telur nauðsynlegt til að stuðla að því að önnur eftirlitsstjórnvöld geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Sömu eftirlitsyfirkvöld hafa samkvæmt ákvæðinu heimild til að miðla persónuupplýsingum til Gæða- og eftirlitsstofnunar



velferðarmála að því marki sem þau telja nauðsynlegt til að stuðla að því að stofnunin geti sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögnum.

Af framangreindu má ráða að með ákvæðinu eru Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og þeim sem lúta eftirliti stofnunarinnar veittar viðamiklar vinnsluheimildir til að tryggja virkt eftirlit með gæðum þjónustu.

Með umsagnarbeiðni félagsmálaráðuneytisins til Persónuverndar um frumvarpsdrögin þann 6. október 2020 fylgdi mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd. Í matinu segir varðandi viðtakendur og varðveislu gagna að þeir sem taki við persónuupplýsingum séu Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, Barna- og fjölskyldustofa, Greiningar- og ráðgjafarstöð, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, sveitarfélög, umsækjendur um rekstrarleyfi og rekstrarleyfishafar, félagsmálaráðuneyti, Embætti landlæknis og notendaráð sveitarfélaga. Þarna sé í fyrsta lagi um að ræða stjórnvöld sem bundin séu af reglum opinbers réttar um starfsemi sína. Í öðru lagi sé um að ræða einkaaðila sem fari með verkefni samkvæmt lögum á grundvelli samnings eða annars konar samkomulags við stjórnvöld. Þá segir að þegar stjórnvald framselji vald sitt til að framkvæma opinbert verkefni til einkaaðila sé gert ráð fyrir að í samningi séu gerðar kröfur til þessara einkaaðila, t.d. um varðveislu gagna. Í þriðja lagi sé um að ræða notendaráð sveitarfélaga eða aðra umsagnaraðila um rekstrarleyfi. Segir að engar skýrar reglur gildi um starfsemi þessara umsagnaraðila.

Í matinu segir að stjórnvöld þau sem vísað er til hér að framan séu afhendingarskyldir aðilar, sbr. lög um opinber skjalasöfn, og þeim beri því að haga skjalastjórn og skjalavörslu í samræmi við þau. Einkaaðilar sem vinni persónuupplýsingar á grundvelli frumvarpsins eigi það sameiginlegt að veita þjónustu sem mælt sé fyrir um í lögum á grundvelli samnings eða annars konar samkomulags við stjórnvöld. Þeim sem fari með ábyrgð á samnings- eða samkomulagsgerð beri að tryggja að meðferð gagna sé í samræmi við reglur, annaðhvort þannig að upplýsingum sé eytt eða þær varðveittar sem hluti af skjalasöfnum stjórnvaldanna.

Að mati Persónuverndar er nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um það í verklagsreglum eða öðrum fyrirmælum þeirra stjórnvalda sem standa að samningsgerð við viðkomandi einkaaðila hvernig haga skuli vinnslu persónuupplýsinga hjá þeim, m.a. hvað varðar varðveislu, eyðingu og öryggi persónuupplýsinga.

Persónuvernd áréttar mikilvægi þess að við alla vinnslu persónuupplýsinga sé ávallt tryggt að vinnslan sé í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglugerð (ESB) 2016/679.

5.

Í fyrrgreindu mati á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd er því lýst að horft sé til þess að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nýti gagnagrunna og stafrænar lausnir með Barna- og fjölskyldustofu, enda séu það sömu aðilar sem njóti stuðnings og ráðgjafar Barna- og fjölskyldustofu og eftirlits Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Í matinu kemur jafnframt fram að tæknilausnir þær sem vinnsla persónuupplýsinga muni fara fram í liggi ekki fyrir og því sé ekki unnt að framkvæma fullt mat á ýmsum atriðum.

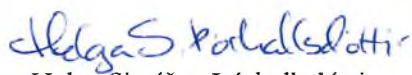


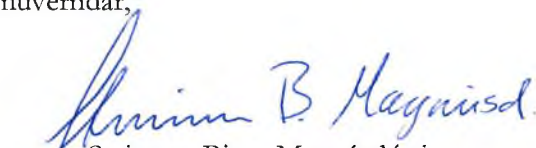
Þrátt fyrir að gildistökuákvæði frumvarpsins hafi nú verið breytt frá því Persónuvernd fékk frumvarpsdrögin fyrst til umsagnar og aðlögunartími fram að gildistöku lengdur vekur stofnunin athygli á því að verði lög sett á grundvelli frumvarpsins er mjög brýnt að tryggt verði að öryggi við vinnslu persónuupplýsinga verði með fullnægjandi hætti og að öllu leyti í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679, sbr. einkum 27. gr. laganna og 32.-34. gr. reglugerðarinnar. **Nauðsynlegt er að öryggið sé tryggt frá fyrsta degi, þ.e. frá gildistöku laganna.** Er í því sambandi meðal annars til þess að líta að um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga sem í mörgum tilvikum geta talist mjög viðkvæmar, auk þess sem þær varða börn, en persónuupplýsingar barna njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679. Sameiginlegar reglur um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu Barna- og fjölskyldustofu gætu nýst í þeirri vinnu en jafnframt er mikilvægt að notast verði við öruggar tæknilausnir við vinnsluna.

Í þessu sambandi vill Persónuvernd benda á mikilvægi þess að tryggt sé að aðlögunartími fram að gildistöku laganna sé nægjanlegur þannig að hæfilegt svigrúm gefist til að útfæra öruggar stafrænar lausnir fyrir gildistöku. Þá minnir Persónuvernd á mikilvægi þess að við útfærslu gagnagrunna og stafrænna lausna verði hugað vel að áhættumati og öryggisprófunum og að mat á áhrifum á persónuvernd verði uppfært. Sérstaklega er mikilvægt að huga að og skilgreina hvernig aðgangsstýringu að fyrrgreindum gagnagrunnum og stafrænum lausnum verði háttað. Er þar meðal annars til þess að líta að fyrirhugað er að gagnagrunnarnir verði nýttir af tveimur stofnunum og huga þarf sérstaklega að aðgangsstýringu hvorrar stofnunar fyrir sig.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins að svo stöddu, en verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Steinunn Birna Magnúsdóttir

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 13. nóvember 2020
Tilvísun: 2020102530/SBM

Efni: Umsögn Persónuverndar um drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

Persónuvernd vísar til beiðni félagsmálaráðuneytisins, dags. 6. október 2020, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Í drögum að frumvarpinu er kveðið á um nýja stjórnsýslustofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Stofnunin fer með eftirlit með gæðum þjónustu sem er veitt á grundvelli laga um barnavernd, laga um Barna- og fjölskyldustofu, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, laga um málefni aldraðra, laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, laga um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Með frumvarpinu eru Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála veittar víðtækar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga en eitt af verkefnum stofnunarinnar er að safna upplýsingum, halda skrár og vinna úr upplýsingum frá þeim sem lúta eftirliti stofnunarinnar.

Persónuvernd gerir athugasemdir við eftirfarandi atriði:

1.

Í d-lið 2. mgr. 3. gr. draganna sem fjallar um verkefni Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála segir að eitt verkefna stofnunarinnar sé móttaka og úrvinnsla kvartana frá notendum þjónustu.

Að mati Persónuverndar er ekki nægilega skýrt hvers konar kvartanir er þar átt við. Telur Persónuvernd því rétt að orðalag ákvæðisins endurspegli það betur. Er slíkt jafnframt til þess fallið að skýra betur valdmörk Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og annarra eftirlitsstofnana.

2.

Í 1. mgr. 4. gr. draganna segir að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála skuli birta eftirlitsskýrslur eða úrdrætti eftir því sem unnt er. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir að ákvæðið feli ekki í sér heimild til opinberrar birtingar persónuupplýsinga.

Að mati Persónuverndar færi betur á því að í stað þess að framangreint komi einungis fram í greinargerð verði þetta fært með einhverjum hætti inn í lagatextann.



3.

Í 13. gr. draganna segir að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála taki við ábendingum um að þjónusta sem lúti eftirliti stofnunarinnar sé ekki í samræmi við ákvæði laga, reglugerða, reglna, samninga og leiðbeininga. Sambærilegt orðalag má jafnframt finna í 16., 19. og 20. gr. draganna, og eftir atvikum víðar, þar sem vísað er til ákvæða laga, reglugerða, reglna o.fl.

Persónuvernd telur að skýra þurfi betur til hvaða laga og reglugerða tilvísanir framangreindra ákvæða taki til. Er slíkt jafnframt til þess fallið að skýra betur valdmörk Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og annarra eftirlitsstofnana.

4.

Í 15. gr. draganna er fjallað um rannsókn, upplýsingaskyldu og vettvangsathuganir vegna frumkvæðiseftirlits. Segir þar meðal annars að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála geti framkvæmd vettvangsathuganir á heimilum, og að stofnuninni sé heimilt að framkvæma óboðaðar vettvangsathuganir. Þá kemur fram að við framkvæmd vettvangsathugana beri stofnuninni að gæta að friðhelgi einkalífs þeirra sem búi eða dvelji á heimilum og stofnunum sem athuganir lúti að. Sá sem veiti eftirlitsskylda þjónustu skuli veita stofnuninni frjálsan aðgang að öllum starfsstöðvum sínum. Hann skuli jafnframt veita stofnuninni heimild til að afla milliliðalaust upplýsinga frá notendum þjónustunnar, aðstandendum og starfsfólki.

Persónuvernd leggur áherslu á að heimild stjórnvalds til að framkvæma óboðaða vettvangsathugun á heimilum getur falið í sér víðtækt inngríp í friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þeirra sem þar búa. Á það jafnt við þótt vettvangsheimsóknum fylgi ekki ávallt umfangsmikil vinnsla persónuupplýsinga. Að mati Persónuverndar er nauðsynlegt að huga vel að því við undirbúning lagasetningar, sem felur í sér skerðingu þessara réttinda, að skilyrði 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar séu uppfyllt, einkum hvað varðar kröfu ákvæðisins um að brýna nauðsyn beri til þess vegna réttinda annarra. Þá væri að mati Persónuverndar gagnlegt að umfjöllun um framangreint væri að finna í greinargerð með frumvarpsdrögunum.

5.

Persónuvernd vekur athygli á að svo virðist sem niðurlag vanti í 1. málslíð 2. mgr. 18. gr. draganna sem orðast svo:

„Ef áminning er veitt rekstrarleyfishafa skal stofnunin eftir atvikum gera því stjórnvaldi, sem gert hefur samning um þjónustu rekstrarleyfishafa.“

6.

Í 22. gr. draganna er fjallað um víðtækar heimildir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, og þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar, til vinnslu persónuupplýsinga. Gert er ráð fyrir vinnslu og miðlun til og frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem og milli þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar í þágu markmiða laganna. Jafnframt er Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála veitt heimild til að miðla persónuupplýsingum að því marki sem stofnunin telur nauðsynlegt til að stuðla að því að önnur eftirlitsstjórnvöld geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Sömu eftirlitsyfirvöld hafa samkvæmt



ákvæðinu heimild til að miðla persónuupplýsingum til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála að því marki sem þau telja nauðsynlegt til að stuðla að því að stofnunin geti sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum.

Af framangreindu má ráða að með ákvæðinu eru Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og þeim sem lúta eftirliti stofnunarinnar veittar viðamiklar vinnsluheimildir til að tryggja virkt eftirlit með gæðum þjónustu.

Í mati á áhrifum á persónuvernd sem fylgdi frumvarpsdrögum segir, varðandi viðtakendur og varðveislu gagna, að þeir sem taki við persónuupplýsingum séu Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, Barna- og fjölskyldustofa, Greiningar- og ráðgjafarstöð, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, sveitarfélög, umsækjendur um rekstrarleyfi og rekstrarleyfishafar, félagsmálaráðuneyti, Embætti landlæknis og notendaráð sveitarfélaga. Þarna sé í fyrsta lagi um að ræða stjórnvöld sem bundin séu af reglum opinbers réttar um starfsemi sína. Í öðru lagi sé um að ræða einkaaðila sem fari með verkefni samkvæmt lögum á grundvelli samnings eða annars konar samkomulags við stjórnvöld. Þá segir að þegar stjórnvald framselji vald sitt til að framkvæma opinbert verkefni til einkaaðila sé gert ráð fyrir að í samningi séu gerðar kröfur til þessara einkaaðila, t.d. um varðveislu gagna. Í þriðja lagi sé um að ræða notendaráð sveitarfélaga eða aðra umsagnaraðila um rekstrarleyfi. Segir að engar skýrar reglur gildi um starfsemi þessara umsagnaraðila.

Í matinu segir að stjórnvöld þau sem vísað er til hér að framan séu afhendingarskyldir aðilar, sbr. lög um opinber skjalasöfn, og þeim beri því að haga skjalastjórn og skjalavörslu í samræmi við þau. Einkaaðilar sem vinni persónuupplýsingar á grundvelli frumvarpsins eigi það sameiginlegt að veita þjónustu sem mælt sé fyrir um í lögum á grundvelli samnings eða annars konar samkomulags við stjórnvöld. Þeim sem fari með ábyrgð á samnings- eða samkomulagsgerð beri að tryggja að meðferð gagna sé í samræmi við reglur, annaðhvort þannig að upplýsingum sé eytt eða þær varðveittar sem hluti af skjalasöfnum stjórnvaldanna.

Að mati Persónuverndar er nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um það í verklagsreglum eða öðrum fyrirmælum þeirra stjórnvalda sem standa að samningsgerð við viðkomandi einkaaðila hvernig haga skuli vinnslu persónuupplýsinga hjá þeim, m.a. hvað varðar varðveislu, eyðingu og öryggi persónuupplýsinga.

Persónuvernd áréttar mikilvægi þess að við alla vinnslu persónuupplýsinga sé ávallt tryggt að vinnslan sé í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglugerð (ESB) 2016/679.

7.

Í 22. gr. frumvarpsdraganna er fjallað um vinnslu persónuupplýsinga. Segir þar:

„Heimildin tekur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, þ.m.t. heilsufarsupplýsinga og upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga, svo og upplýsingar [sic] um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi, að því marki sem það er talið nauðsynlegt svo stofnunin geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum.“

Í 3. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, eru viðkvæmar persónuupplýsingar skilgreindar með tæmandi talningu. Upplýsingar um heilsufar eru taldar til



viðkvæmra persónuupplýsinga en upplýsingar um fjölskylduhagi, félagslegan vanda og upplýsingar um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi falla ekki undir skilgreininguna. Að mati Persónuverndar er fyrrgreind 22. gr. draganna villandi hvað varðar viðkvæmar persónuupplýsingar. Telur Persónuvernd að betur færi á því að fjalla annars vegar um viðkvæmar persónuupplýsingar og hins vegar um upplýsingar sem talist geti viðkvæms edlis.

Persónuvernd leggur því til eftirfarandi breytingu á 2. málslíð 1. mgr. 22. gr. draganna:

„Heimildin tekur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, svo sem upplýsinga um heilsufar, og upplýsinga sem talist geta viðkvæms edlis, svo sem upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga og upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi.“

Auk þess eru lagðar til eftirfarandi orðalagsbreytingar á þremur málslíðum 22. gr.:

Í 4. málslíð 1. mgr. 22. gr. segir:

„Þá er miðlun persónuupplýsinga milli stofnunarinnar og þeirra sem lúta eftirliti hennar heimil ef hún er nauðsynleg fyrir verkefni stofnunarinnar eða eftirlitsskyldra aðila.“

Persónuvernd leggur til að málslíðurinn orðist svo:

„Þá er miðlun persónuupplýsinga milli stofnunarinnar og þeirra sem lúta eftirliti hennar heimil ef hún er nauðsynleg í þágu lögbundinna verkefna stofnunarinnar eða eftirlitsskyldra aðila.“

Í 1. málslíð 2. mgr. 22. gr. segir:

„Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er jafnframt heimilt að miðla persónuupplýsingum, þ.m.t. viðkvæmum persónuupplýsingum, upplýsingum um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi, að því marki sem hún telur nauðsynlegt til að stuðla að því að önnur eftirlitsstjórnvöld geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum.“

Persónuvernd leggur til að málslíðurinn orðist svo:

„Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er jafnframt heimilt að miðla persónuupplýsingum, þ.m.t. viðkvæmum persónuupplýsingum, upplýsingum um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi, að því marki sem það er nauðsynlegt til að önnur eftirlitsstjórnvöld geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum.“

Í 3. málslíð 2. mgr. 22. gr. segir:

„Í sama tilgangi er þessum eftirlitsstjórnvöldum heimilt að miðla persónuupplýsingum til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála að því marki sem þau telja nauðsynlegt til að stuðla að því að stofnunin geti sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.“

Persónuvernd leggur til að málslíðurinn orðist svo:

„Í sama tilgangi er þessum eftirlitsstjórnvöldum heimilt að miðla persónuupplýsingum til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála að því marki sem það er nauðsynlegt til að stofnunin geti sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.“

Að lokum leggur Persónuvernd til að vísað verði með skýrum hætti til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga í ákvæði 22. gr. draganna sem fjallar um vinnslu persónuupplýsinga. Er því lagt til að bætti verði nýrri málsgrein við 22. gr. draganna sem orðist svo:

:



„Um vinnslu persónuupplýsinga fer eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.“

8.

Í mati á áhrifum á persónuvernd sem fylgdi frumvarpsdrögum er því lýst að horft sé til þess að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nýti gagnagrunna og stafrænar lausnir með Barna- og fjölskyldustofu, enda séu það sömu aðilar sem njóti stuðnings og ráðgjafar Barna- og fjölskyldustofu og eftirlits Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Í matinu kemur jafnframt fram að tæknilausnir þær sem vinnsla persónuupplýsinga muni fara fram í liggi ekki fyrir og því sé ekki unnt að framkvæma fullt mat á ýmsum atriðum.

Persónuvernd vekur athygli á því að verði lög sett á grundvelli frumvarpsdraganna er mjög brýnt að tryggt verði að öryggi við vinnslu persónuupplýsinga verði með fullnægjandi hætti og að öllu leyti í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 90/2018 og reglugerð (ESB) 2016/679, sbr. einkum 27. gr. laganna og 32.-34. gr. reglugerðarinnar. Er í því sambandi meðal annars til þess að líta að um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga sem í mörgum tilvikum geta talist mjög viðkvæmar, auk þess sem þær varða börn, en persónuupplýsingar barna njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679. Sameiginlegar reglur um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu Barna- og fjölskyldustofu gætu nýst í þeirri vinnu.

Að auki vill Persónuvernd benda á að haga ætti gildistöku þannig að hæfilegt svigrúm gæfist til að útfæra öruggar stafrænar lausnir fyrir gildistökuna. Þá minnir Persónuvernd á mikilvægi þess að við útfærslu gagnagrunns/gagnagrunna og stafrænna lausna verði hugað vel að áhættumati og öryggisprófunum og að mat á áhrifum á persónuvernd verði uppfært. Sérstaklega mikilvægt er að huga að og skilgreina með hvaða hætti aðgangsstýringu að fyrrgreindum gagnagrunni/gagnagrunnum og stafrænum lausnum yrði háttað. Er þar meðal annars til þess að líta að gagnagrunnurinn/gagnagrunnarnir verði nýttir af tveimur stofnunum og huga þarf sérstaklega að aðgangsstýringu hvorrar stofnunar fyrir sig.

9.

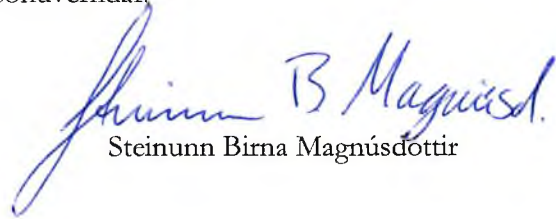
Í greinargerð með frumvarpsdrögum er í lið 6 fjallað um mat á áhrifum. Hins vegar er þar eingöngu um að ræða mat á fjárhagslegum áhrifum. Þrátt fyrir að gert hafi verið sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd sem fylgdi frumvarpsdrögum er ekki að finna sérstaka umfjöllun um það í greinargerðinni. Að mati Persónuverndar er nauðsynlegt að bæta efnislegri umfjöllun um fyrrgreint mat á áhrifum á persónuvernd og niðurstöður þess inn í greinargerðina.



Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni draganna að svo stöddu, en verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt. Þá áskilur Persónuvernd sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri við frumvarpsdrögin á síðari stigum.

F.h. Persónuverndar,


Helga Sigríður Þórhallsdóttir


Steinunn Birna Magnúsdóttir



Alþingi
Nefndasvið

Reykjavík, 5. janúar 2021
VEL20201287

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. 151. löggjafarþing 2020–2021. Þingskjal 442 — 356. mál.

Vísað er til beiðni nefndasviðs Alþingis sem barst þann 17. desember 2020 varðandi umsögn um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Að mati Reykjavíkurborgar er það jákvætt að sett séu lög um sérstaka stofnun á sviði gæða og eftirlits varðandi velferðarmál til að tryggja að þjónusta sem veitt er á þeim grundvelli sé traust og örugg. Með því er rennt stoðum undir þær nauðsynlegu breytingar sem unnið hefur verið að á undanförunum árum innan stjórnsýslu velferðarmála.

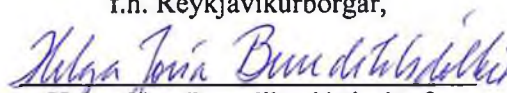
Í 11. gr. frumvarpsins er að finna heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um innra eftirlit og í 12. gr. er að finna heimild til að setja reglugerð um óvænt atvik, þ.m.t. viðbrögð við tilkynningum. Að mati Reykjavíkurborgar er þar um að ræða of víðtækar heimildir til setningar reglugerða þar sem betur fer á að hvert sveitarfélag setji sér reglur og viðmið þar að lútandi. Þá kemur fram í 1. mgr. 3. gr. að sú þjónusta sem lúti eftirliti stofnunarinnar sé m.a. í samræmi við ákvæði leiðbeininga. Ljóst er að leiðbeiningar eru í eðli sínu ekki bindandi á sama hátt og lög, reglugerðir, reglur og samningar og því ekki rétt að gera þær kröfur að þjónustan sé í samræmi við þær.

Í 13. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að stofnunin taki við ábendingum um að þjónusta sveitarfélags sé ekki í samræmi við ákvæði samninga. Rétt er að fram komi að um sé að ræða samninga sem fela í sér að einkaaðili annist lögboðna þjónustu. Reykjavíkurborg er aðili að samningum við ýmsa einka- aðila um þjónustu sem ekki er lögboðin og því er rétt að fram kom að ekki sé fjallað um ábendingar vegna slíkra samninga.

Í 20. gr. er fjallað um heimild til að beita dagsektum. Lagt er til að bætt verði inn í greinina að aðila sem ákvörðun um dagsektir beinist að skuli gefinn kostur á að koma að skriflegum andmælum innan hæfilegs frests áður en ákvörðun er tekin og að ákvörðunina skuli tilkynna bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að án ástæðulausra tafa.

Ef frekari upplýsinga er óskar verða þær góðfúslega veittar. Ef þess verður óskað af hálfu velferðarnefndar Alþingis munu fulltrúar Reykjavíkurborgar koma fyrir nefndina og gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

Virðingarfyllst,
f.h. Reykjavíkurborgar,


Helga Jóna Benediktsdóttir, lögfr.



Velferðarnefnd Alþingis

Reykjavík 12. janúar 2021

Umsögn vegna frumvarps til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Visað er til beiðni velferðarnefndar Alþingis til umboðsmanns barna, dagsettri 17. desember 2020, þar sem óskað er umsagnar vegna frumvarps til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót nýrri ríkisstofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Með stofnun hennar verður Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar lögð niður. Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála kemur til með að byggja á grunni Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar auk þess sem hin nýja stofnun mun taka við tilteknum stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum frá öðrum stjórnvöldum einkum Barnaverndarstofu. Lagt hefur verið fram frumvarp um Barna- og fjölskyldustofu en til stendur til að Barnaverndarstofu verði lögð niður og Barna- og fjölskyldustofa komi þá til með að taka við stærstum hluta þeirra verkefna sem nú er sinnt af Barnaverndarstofu. Önnur verkefni Barnaverndarstofu þá einkum þau er snúa að eftirliti koma til með að fara yfir til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Það er framfaraskref að skilja eigi hér á milli þannig að ráðgjöf og fræðsla verði ekki á hendi þess aðila sem fer með eftirlit. Umboðsmaður fagnar því einnig að fjölga eigi stöðugildum sérfræðinga og því aukna fjármagni sem leggja á til vegna þeirrar vinnu. Þá er mikilvægt að boðaðar breytingar á barnaverndarlögum nái sömuleiðis fram að ganga til þess að frumvarp þetta hafi tilætluð áhrif og markmiðum þess verði náð. Bagalegt er að frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum liggi ekki fyrir samhliða afgreiðslu þessa frumvarps.

Virðingarfyllt,

Salvör Nordal,
Umboðsmaður barna



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-12
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. janúar 2021

Efni: Umsögn Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 356. mál.

I. Afstaða ÖBÍ

Í ljósi skorts á samráði og fjölda annmarka á frumvarpinu leggst Öryrkjabandalagið gegn því að frumvarpið verði afgreitt af Alþingi að svo stöddu. Réttara er að senda frumvarpið aftur í samráðsferli og vinna það betur til þess að ákvæði þess nái fyrirfram skilgreindum og skýrum markmiðum. Þau markmið hljóta að miða að því að vernda mannréttindi þeirra minnihlutahópa sem stofnuninni, sem komið er á fót með lögnum, er ætlað að hafa þjónustueftirlit með.

Verið er að skipa starfshóp sem hefur það hlutverk að taka lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir til heildarendurskoðunar. Því skýtur skökku við að í 3. tölul. 24. gr. þessa frumvarps eru tilgreindar töluverðar breytingar á lögum nr. 38/2018. Eðlilegra væri að þeirri endurskoðun væri lokið áður en lagðar eru til breytingar á þeim lögum.

Það er von Öryrkjabandalagsins að eftirlitsstofnunin sem komið verður á fót með fyrirhuguðu frumvarpi, verði mikil réttarbót fyrir fatlað fólk á Íslandi. Því er ákaflega mikilvægt að vandað sé til verka og frumvarpið samið út frá bestu þekkingu og í sem víðustu samráði við þá hópa sem um ræðir.

II. Skortur á samráði

Öryrkjabandalag Íslands fagnar því að ætlunin sé að styrkja eftirlitskerfi um þjónustu við fatlað fólk á Íslandi. Á sama tíma gerir ÖBÍ mjög alvarlegar athugasemdir við skort á samráði við fatlað fólk í aðdraganda og við samningu frumvarpsins. Í merkingarbæru samráði felst, að sá hópur sem frumvarpið á að hafa áhrif á, hafi rétt til þátttöku frá fyrstu stigum máls og taki virkan þátt í að móta hugmynda- og aðferðafræðina sem viðkomandi reglusetning tekur mið af. Af inngangi greinargerðar að dæma er ljóst að þetta frumvarp hefur fyrst og fremst verið skrifað út frá hagsmunum barna. ÖBÍ styður allar réttarbætur til barna en tekur það hér með skýrt fram að samráðsskylda stjórnvalda við fatlað fólk á öllum stigum lagasetningar er ekki valkvæð

heldur þjóðréttarleg skuldbinding íslenska ríkisins samanber, Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt.

III. Skortur á markmiðsákvæði

Til þess að frumvarpið sem um ræðir geti náð þeim árangri sem þarf að nást hvað varðar alla þá þjóðfélagshópa sem frumvarpinu er ætlað að vernda, er ljóst að það verður að skrifa inn sérstaka markmiðsgrein í upphaf frumvarpsins. Bendum við í þessu samhengi á 1. kafla laga nr. 38/2018 sem ber heitið „markmið og skilgreiningar“ en viðbót af þessu tagi er nauðsynleg til þess að ákvæði laganna verði túlkuð með þeim hætti að þau nýtist borgurunum sem um ræðir.

IV. Vankantar frumvarpsins

Öryrkjabandalagið bendir hér að neðan á ýmsa vankanta frumvarpsins er snúa að fötluðu fólki. Hvetur bandalagið Alþingi til að viðhafa virkt og árangursríkt samráð við alla þá hópa sem ætlunin er að lögin nái yfir, og er hér með áréttuð sérstök krafa um það að Öryrkjabandalagið og önnur hagsmunasamtök fatlaðs fólks fái að koma að þessu máli aftur og ítrekað á meðan unnið er að því, enda er það mat ÖBÍ að einungis þannig muni besta niðurstaðan nást.

Eftirfarandi eru athugasemdir sem Öryrkjabandalag Íslands gerir að svo stöddu. Ekki er um tæmandi lista að ræða, enda telur umsagnargjafi augljóst að breyta þurfi frumvarpinu svo markmið þess séu skilgreind og að slík breyting muni óhjákvæmilega hafa áhrif á aðrar greinar frumvarpsins.

Helstu atriði:

- ÖBÍ leggur mikla áherslu á að bæta þurfi tilgangs- og markmiðsákvæði við frumvarpið.
- Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld verið hvött til þess að koma á fót sjálfstæðri mannréttindastofnun sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið. Íslenska ríkið hefur fengið fjölmörg tilmæli þess efnis, sbr. allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttinda á Íslandi árið 2016 (UPR) sem íslensk stjórnvöld samþykktu að fylgja eftir. Þá ber þess að geta að Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks leggur þá skyldu á aðildarríki að setja á fót slíka stofnun, sbr. 2. mgr. 33. gr. hans.
- ÖBÍ leggur til deildaskiptingu innan stofnunarinnar með áherslu á hvern minnihlutahóp fyrir sig, en að þverfagleg þekking milli deilda verði tryggð, enda er skörun milli hópa auk þess sem mannréttindi liggja til grundvallar. Þá er lagt til að hugmyndir ÖBÍ um umboðsmann fatlaðs fólks og sjúklinga verði teknar til skoðunar.
- Samkvæmt 24. grein virðist búið að taka út reglugerðarheimild til að hafa eftirlit og eftirfylgni með sveitarfélögum (þar sem töluliðir 1 og 2 í 1. mgr. 40. gr. laga nr. 38/2018 er teknir út í þessum lögum). Í ljósi þessara breytinga vantar í þetta frumvarp ákvæði um eftirlit með sveitarfélögum og þjónustu þeirra við fatlað fólk, enda eru sveitarfélög í mörgum tilfellum þjónustuveitandinn. Ákvæði frumvarpsins sem gilda um „rekstraraðila“ hljóta að eiga gilda jafnt hvort sem þjónusta er veitt af opinberum aðilum eða einkaaðilum, sé markmið frumvarpsins að vernda rétt fatlaðs fólks. Tryggja

verður að fyrirhuguð stofnun hafi nægilega skýrar eftirlitsheimildir með þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk og heimild til viðurlaga við brotum gagnvart lögbundinni þjónustu.

- Það er mat ÖBÍ að brot á lögbundinni þjónustu og á málsmeðferð fatlaðs fólks hafi takmarkaðar afleiðingar og viðurlög gagnvart þjónustuveitenda. Það er óljóst miðað við orðalag frumvarps og greinargerðar þess hvort að frumvarp þetta muni bæta þá stöðu.
- Tiltaka þarf heimild stofnunarinnar að taka til afgreiðslu og úrskurða um einstaklingsmál. Valdheimildir þurfa að vera skýrar. Rétt er að líta til valdheimilda annarra eftirlitsstofnana. Æskilegt er að skoða hvort stofnunin ætti að geta höfðað dómsmál líkt og [National Disability Rights Network \(NDR\) í Bandaríkjunum](#).
- Viðurlög eru ekki nægilega skýrt skilgreind. Samkvæmt 16. grein lýkur frumkvæðisrannsóknnum stofnunarinnar með skýrslu og samkvæmt 18. gr. má áminna þann aðila sem ekki fer eftir tilmælum um úrbætur. Því miður er það svo að áminningar og tilmæli nægja sjaldnast. Það er til lítils að fara í tímafreka og viðamikla rannsóknarvinnu ef viðkomandi aðili lítur á niðurstöðuna sem ráðgjöf.¹ Greinargerð bendir til þess að viðurlögum verði ekki beitt nema að um langvarandi og „veigamikil“ brot sé að ræða. Reynsla ÖBÍ af eftirliti hins opinbera með málaflokki fatlaðs fólks og annarra, sem stofnunin nær yfir, gefur því miður ekki tilefni til bjartsýni. Heimild til afturköllunar rekstrarleyfa og dagsekta þarf að vera skýr og óskilyrt. Eftirlit án viðurlaga er tannlaust.
- Málsmeðferð er óskýr. Samkvæmt reynslu ÖBÍ er málshraði stjórnarsýslustofnana ófullnægjandi, enda oft gríðarlegir hagsmunir í húfi fyrir borgarann sem um ræðir. Ekki er ásættanlegt að heimila fresti til andsvara þegar velferð einstaklinga í viðkvæmri stöðu er undir.
- Upplýsingar til þjónustuþega þegar ákvæðum laga er beitt er ábótavant. Hér ber að athuga að veitt er óhóflega við heimild til miðlunar viðkvæmra persónuverndarupplýsinga án þess að nokkur skylda sé lögð á stjórnvöld um að gera þeim einstaklingum, sem eiga persónuupplýsingarnar, viðvart um slíka miðlun.
- Leiðbeiningum um kvartanir er ábótavant. Í ljósi þess að gerð er krafa um að kvartanir skuli vera skriflegar þarf að vera skýrt með hvaða hætti þeir sem ekki geta sjálfir kvartað skriflega geti skotið sínum málum til stofnunarinnar. Þá stangast 2. og 3. mgr. 17. gr. á við almenna leiðbeiningaskyldu stjórnarsýslulaga.
- Ekki er tilgreint hvert sé æðra stjórnvald í tilfelli þess að aðili vilji kæra niðurstöðu Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.
- Ekki er skýrt hvernig réttindagæsla fatlaðs fólks muni tengjast þessari stofnun né er réttindagæslunni gefin skýr heimild í lögunum til eftirlits eða kvartana á grundvelli þeirra. Er skorað á Alþingi að kalla eftir afstöðu réttindagæslunnar til frumvarpsins og

¹ <https://www.visir.is/g/20191619335d>

hvernig best sé að haga eftirlitsmálum með tilliti til þess að störf réttindagæslunnar megi blómstra með sem bestum hætti.

- Óskýrt orðalag eins og að brotið þurfi að vera í „veigamiklum atriðum“ gegn ákvæðum laganna er til þess fallið að grafa undan gildi og gagnsemi þeirra.
- „Óvænt atvik“ eru tilgreind sem tilkynningaskyld en hvergi er fjallað um tilvik á borð við fjárhagslegt tjón, t.d. vegna þjófnaðar eða eignaspylla, til dæmis af hálfu aðila sem veita þjónustu. Þó er ljóst að slík brot eru algeng og geta verið ítrekað framin af hálfu sömu aðila.
- Þörfin fyrir sérstaka grein með skilgreiningum á helstu hugtökum frumvarpsins blasir við varðandi upptalningu á „óvæntum atvikum“ í 1. mgr. 12. gr. Sem dæmi er óljóst hvað felst í orðinu „vanræksla.“
- Í 16. grein segir „innan ákveðins tíma“ sem er loðið og óskýrt og þarf væntanlega að setja einhvers konar þak á eða taka fram að sé „skilgreindur og hóflegur“.
- Í 17. grein er sett fortakslaust þak á hversu gamalt atvik geti verið til að eftirlitsstofnunin taki það til meðferðar. Hér væri eðlilegt að taka mið af því hvort afleiðingar brotsins séu enn viðvarandi og hvort sá brotlegi hefur haft áhrif á það að brotið var ekki tilkynnt fyrr og gefa eftirlitsstofnuninni svigrúm til að víkja frá tímafrestinum í slíkum tilfellum.
- Hvað varðar brot er beinast að börnum, segir í frumvarpinu að fresturinn hefjist við 18 ára aldur. Þó getur þjónusta barnaverndar staðið yfir þar til einstaklinga eru 20 ára í vissum tilfellum. Það þarf að skýra hvort þjónusta sem er viðvarandi við barn fram yfir 18 ára falli undir þennan tímafrest. Einnig þarf að hafa í huga að þeir sem koma úr fóstri eða af meðferðarheimilum rétt við 18 ára aldur eru oft mjög viðkvæmur hópur og þessi 1 árs frestur því mjög stuttur í slíkum tilfellum.
- Opin heimild til að miðla viðkvæmum persónuverndarupplýsingum til hvaða stjórnvalds sem er svo það geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum, samræmist ekki stjórnarskrá.
- Í greinargerð frumvarpsins er gerð grein fyrir því að lagt var mat á fyrirsjáanleg áhrif frumvarpsins á persónuvernd. Niðurstaðan greiningarinnar var að hætta væri á að vinnsla persónuupplýsinga verði umfram nauðsyn. Nefnd eru nokkur dæmi um aðgerðir innan stofnunarinnar til að lágmarka þá áhættu. Engu að síður er ekki að finna í þessu frumvarpi nein ákvæði um mótvægisáðgerðir. Eingöngu er vísað til þess að vinnsla persónuupplýsinga fari eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að fenginni reynslu telur ÖBÍ þörf á skýrari og viðameiri ákvæðum í frumvarpinu um skyldur Gæða- og eftirlitsstofnunar við öflun og vinnslu persónuupplýsinga.
- Samkvæmt 15. grein má stofnunin framkvæma vettvangsathuganir þar sem þjónusta sem lýtur eftirliti hennar er veitt, þ.á.m. heimilum. Áréttað er að heimili er ekki stofnun og ekki er ásættanlegt að gengið sé á friðhelgi þess.

- Við veitingu rekstrarleyfis skal líta til þess að aðgengi húsnæðis og aðbúnaður skv. 6. gr. skuli vera í samræmi við mannvirkjalög og byggingarreglugerð. Við endurnýjun rekstrarleyfis fylgi úttekt og framkvæmdaáætlun um úrbætur. Möguleiki sé að veita bráðabirgðarekstrarleyfi sbr. 10. gr. til að starfsemin stöðvist ekki á meðan. Bent er á að aðeins eitt fangelsi á landinu uppfyllir skilyrði um algilda hönnun.
- Víða er kveðið á um heimildir ráðherra til að setja reglugerðir um greinar laganna, þegar ljóst er að það verði að útfæra þær nánar. Heimild til þessa nægir ekki. Vanræksla við að útfæra lagagreinar í reglugerð hefur því miður litlar afleiðingar fyrir stjórnvöld.

ÖBÍ fagnar því að til standi að setja upp virkt eftirlitskerfi og lýsir sig tilbúið til samráðs og samstarfs um útfærslu á því svo að raunverulegum árangri verði náð. ÖBÍ telur þó að mjög umfangsmikilla breytinga sé þörf á frumvarpinu og því muni greinargerð þess einnig þurfa að taka miklum breytingum áður en frumvarpið er afgreitt. Vegna fjölda annmarka og skorts á samráði er því hér ítrekað að bandalagið leggst gegn því að frumvarpið hljóti þinglega meðferð að svo stöddu.

Ekkert um okkur án okkar



Þuríður Harpa Sigurðardóttir

Formaður ÖBÍ