

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar

Persónuvernd vísar til tölvubrúfs velferðarnefndar Alþingis frá 26. júní 2013 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar og lögum nr. 129/1999 um málefni aldraðra (þskj. 40, 25. mál á 142. löggjafarþingi). Þau ákvæði frumvarpsins, sem einkum varða starfssvið Persónuverndar, er að finna í 2. gr. þess þar sem lagðar eru til breytingar og viðbætur við ákvæði um eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar ríkis (TR) samkvæmt lögum nr. 100/2007.

1.

Að nokkru leyti felst í framangreindu að ákvæði, sem nú eru í 52. gr. laga nr. 100/2007, verði færð til innan laganna, en einnig er ráðgert samkvæmt frumvarpinu að veita TR stórauðnar heimildir til upplýsingaöflunar. Ákvæði þar að lútandi er að finna í 1. mgr. g-liðs 2. gr., en þar segir:

„Skattfyrvöld, Vinnumálastofnun, Þjóðskrá Íslands, hlutaðeigandi lífeyrissjóðir, dvalar- og hjúkrunarheimili, sveitarfélög, Lánasjóður íslenskra námsmanna og aðrar stofnanir og fyrirtæki, eftir því sem við á, skulu láta Tryggingastofnun í té upplýsingar að því marki sem slíkar upplýsingar teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögum þessum.“

Í 2. mgr. 52. gr. laga nr. 100/2007 er þegar að finna ákvæði um heimild TR til að afla, að fengnu skriflegu samþykki umsækjanda, nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda og bótaþega hjá skattfyrvöldum, greiðslur til umsækjanda og bótaþega hjá lífeyrissjóðum, hjá Atvinnuleysisstryggingasjóði, Vinnumálastofnun eða sambærilegum stofnunum erlendis þegar það á við með rafrænum hætti eða á annan hátt. Þá segir að þegar um hjón sé að ræða sé TR heimilt, að fengnu skriflegu samþykki beggja, að afla upplýsinga um tekjur maka og greiðslur til hans hjá framangreindum aðilum ef þær geta haft áhrif á fjárhæð bóta.

Gert er ráð fyrir því í d-lið 2. gr. frumvarpsins að sams konar ákvæði um upplýsingaöflun með samþykki viðkomandi einstaklinga verði áfram í lögum nr. 100/2007 en að þau færist til og verði í 1. og 2. mgr. 40. gr. Ekki liggur annað fyrir en að slík upplýsingaöflun hafi gengið greiðlega, en engu að síður er nú fyrirhugað samkvæmt frumvarpinu að lögfesta áður nefnt ákvæði um frekari heimildir TR til upplýsingaöflunar án þess að aflað sé samþykkis. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpsathugasemdum er ekki að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna slíkt fyrirkomulag sé álitid nauðsynlegt. Þá hefur umrætt ákvæði hvorki að geyma tæmandi upptalningu á þeim aðilum sem upplýsingaskylda hvílir á, né heldur nokkurs konar tilgreiningu á þeim upplýsingum sem afhenda skal. Einungis segir að um sé að ræða upplýsingar sem teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögnum. Þess má þó geta að í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að auk upplýsinga um tekjur, sem hingað til hefur verið aflað á grundvelli samþykkis, geti reynst nauðsynlegt að afla upplýsinga um eignir. Að öðru leyti gefur frumvarpið enga vísbendingu um hvaða upplýsingar geti fallið undir ákvæðið. Þá verður ekki annað séð en að umræddra upplýsinga um eignir mætti hæglega afla á grundvelli samþykkis með sama hætti og tíðkast hefur um tekjuupplýsingar.

Að auki minnir Persónuvernd á að með ákvæðinu væri sjálfsákvörðunarréttur umsækjanda um bætur og bótaþega skertur verulega og þeim myndi reynast örðugt að hafa yfirsýn yfir vinnslu persónuupplýsinga um sig. Þá ber að hafa í huga að í ákveðnum tilvikum kynni afhending upplýsinga á grundvelli ákvæðisins að skjóta mjög skökku við. Sem dæmi má taka það ef umboðsmaður skuldara væri beðinn um að afhenda nöfn þeirra sem til hans hefðu leitað og hann grunadi að fengju ofgreiddar bætur. Í því sambandi verður að líta til þess hlutverks

umboðsmanns skuldara að veita þeim sem eiga í verulegum greiðsluferfiðleikum aðstoð við að öðlast heildarsýn á fjármál sín og leita leiða til lausnar, sbr. a-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 100/2010. Sá sem veitir slíka aðstoð á að sjálfsögðu að stuðla að því að skjólstæðingar hans hagi tekjuöflun sinni með löglegum hætti og veitti stofnunum á borð við TR réttar upplýsingar. Hins vegar mætti telja það óeðlilegt, í ljósi þess trúnaðarsambands sem myndast milli hins ráðgefandi aðila og skjólstæðingsins, að viðkomandi aðili afhenti sjálfur stjórnsýslustofnunum upplýsingar um samskipti sín við hann svo að þær gætu beitt hann íþyngjandi stjórnsýsluúræðum. Að þessu leyti má í raun segja að hlutverk umboðsmanns skuldara sé að mörgu leyti hliðstætt hlutverki lögmannna eða endurskoðenda sem oft hafa með höndum ráðgjöf um lagaleg og skattaleg málefni sem veitt er í trúnaði.

2.

Í i-lið 2. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að nýrri 45. gr. laga nr. 100/2007. Meðal annars er ráðgert að samkvæmt hinu nýja ákvæði skuli TR sannreyna reglubundið réttmæti bóta og greiðslna og þeirra upplýsinga sem ákvörðun um réttindi byggist á. Þá sé stofnuninni heimilt í þágu eftirlits að óska eftir öllum gögnum sem talin séu nauðsynleg til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna.

Persónuvernd bendir á að í framangreindu ákvæði er enga afmörkun að finna á því frá hverjum afla má upplýsinga á grundvelli þess. Í athugasemdum frumvarpsins við ákvæðið kemur fram að það geti m.a. nýst til að fá upplýsingar um búsetu viðkomandi einstaklings, en að öðru leyti hefur frumvarpið ekki að geyma neina afmörkun á því hvaða upplýsingar geti fallið þar undir. Þá er ákvæðið því sama marki brennt og fyrrnefnt ákvæði d-liðs 2. gr. að horfið er frá því að byggja á samþykki viðkomandi einstaklinga. Þær athugasemdir, sem raktar eru í 1. kafla umsagnar þessarar, eiga því einnig við hér.

3.

Í f-lið 2. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að nýrri 42. gr. þar sem mælt verði fyrir um skyldu þeirra sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa að veita læknum, eða eftir atvikum heilbrigðisstarfsmönnum TR, þær upplýsingar sem TR eru nauðsynlegar vegna ákvörðunar um greiðslu bóta og vegna eftirlitshlutverks hennar. Þá segir að læknum TR, eða hlutadeigandi heilbrigðisstarfsmönnum þegar það á við, sé heimilt að skoða þann hluta sjúkraskrár sem nauðsynlegur er vegna eftirlits og reikningsgerð á hendur stofnuninni er byggð á. Skoðun skuli fara fram á þeim stað þar sem sjúkraskrá er varðveitt.

Ákvæði um framangreint er nú að finna í 52. gr. laga nr. 100/2007 og felur framangreind frumvarpstíllaga ekki í sér efnislegar breytingar. Persónuvernd telur hins vegar að auka megi við löggin skilyrði um að umrædd öflun á sjúkraskrárupplýsingum, sem og skoðun sjúkraskrár, fari fram á grundvelli samþykkis hins skráða, en auðvelt ætti að vera að afla þess með sama hætti og samþykkis fyrir öflun tekjuupplýsinga hefur hingað til verið aflað.

4.

Með vísan til framangreinds er það álit Persónuverndar að með samþykkt d- og i-liða 2. gr. umrædds frumvarps yrði sjálfsákvörðunarréttur umsækjenda um bætur hjá TR og bótaþega skertur að ófyrirsynju, sem og yfirsýn þeirra yfir vinnslu persónuupplýsinga um sig. Leggst Persónuvernd því gegn umræddum ákvæðum. Jafnframt leggur stofnunin til að við lög nr. 100/2007 verði bætt skilyrði um samþykki fyrir öflun og skoðun sjúkraskrárupplýsinga.

Síðar kann að koma til frekari athugasemda við frumvarpið ef talin verður þörf á, en umsagnarfrestur var afar skammur. Þá gerir Persónuvernd þá athugasemd að þeim mun lengra sem gengið er á þá braut að veita stjórnvöldum víðtækar heimildir til öflunar persónuupplýsinga án samþykkis, s.s. í formi samkeyrslna, þeim mun erfiðara verður að hafa yfirsýn yfir hvar unnið er með upplýsingarnar og þar með veita þeim viðunandi vernd. Getur slík þróun falið í sér alvarlega ógn við grunnréttinn til friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og í raun gert það að verkum að mikilvægar reglur um þagnarskyldu stjórnvalda og annarra aðila, sem og trúnað við skjólstæðinga, verði marklausar.

Virðingarfyllt

Þórður Sveinsson