

**Nefndasvið Alþingis**  
**B.t. Kristjana Benediktsdóttir**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík, 1. júlí 2013

**Efni: Umsögn Blindrafélagsins um frumvarp um breytingu á lögum um almannatryggingar**

**Inngangur**

Til undirritaðs hefur leitað Blindrafélagið, samtök blindra og sjónskertra á Íslandi, kt. 470169-2149, Hamrahlíð 17, 105 Reykjavík og falið undirrituðum lögmanni að vinna umsögn fyrir hönd félagsins frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum (frítekjumörk, tekjutengingar og eftirlitsheimildir), 25. mál (hér eftir „frumvarpið“).

Almennt er það afstaða Blindrafélagsins að ákveðnir þættir frumvarpsins séu til bóta. Á það einna helst við þann hluta frumvarpsins sem dregur úr skerðingum til bótaþega. Það telur Blindrafélagið mjög mikilvægt. Hins vegar er það skoðun Blindrafélagsins að forgangsraða eigi með öðrum hætti. Í stað þess að byrja á því að bæta kjör þeirra lífeyrisþega sem eru í efri tekjumörkum hefði verið nær að byrja á því að bæta kjör þeirra sem tilheyra tekjulægsta hópnum, ef ekki er talið fært að gera hvort tveggja. Það er miður að svo hafi ekki verið gert.

Aðrir þættir frumvarpsins eru svo aftur með öllu ótækir að mati Blindrafélagsins og gengur félagið í raun svo langt að telja að ákveðin atriði frumvarpsins séu í andstöðu við stjórnarskrárvarin mannréttindi bótaþega. Af þeim sökum telur Blindrafélagið sig knúið til að koma fram með eftirfarandi aðfinnslur við frumvarpið.

**Almennt**

Þegar fjallað er um þann málaflokk sem hér um ræðir verður ekki hjá því komist að geta þess að samkvæmt 1. mgr. 76. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 97/1995 kemur fram að gengið sé út frá því að nánari reglur um opinbera aðstoð, þ. á m. félagslega aðstoð, verði settar með lögum en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggja þessa aðstoð.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alþt. A-deild 1994-1995, bls. 2109-2110

Stjórnarskrárgjafinn hefur samkvæmt framangreindu séð ástæðu til að kveða sérstaklega á um skyldu almenna löggjafans til að mæla fyrir um opinbera fjárhagsaðstoð ríkisins til þeirra sem þess þurfa. Þá skyldu hefur löggjafinn m.a. stefnt að því að uppfylla með lögum nr. 100/2007 og 125/1999. Heimildir almenna löggjafans til skerðingar á þeim rétti sem stjórnarskrárgjafinn heitir almenningi með 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár verður því samkvæmt framangreindu að túlka þröngt.

Því til viðbótar er innbyggð í ákvæðið meðalhófsregla sem er á þann veg að við lagasetningu um meðferð slíkra mála skuli ekki ganga nær persónu bótaþega eða lagðar á hann þyngri byrðar en nauðsynlegt er til að ná þeim lögmætu markmiðum sem stefnt er að. Í ljós þessa eru ákvæði frumvarpsins um upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir mjög vafasamar.

### **Upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir**

Það er mat Blindrafélagsins að með ákvæðum frumvarpsins um upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir opinberra aðila sé gengið of langt í skerðingu friðhelgi einkalífs. Hér verða aðeins tekin nokkur dæmi. Þau ákvæði frumvarpsins sem hér verða rædd eiga eftirfarandi sameiginleg einkenni:

1. Ákvæðin eru ekki nægjanlega afmörkuð um efni til að geta verið grundvöllur skerðingar jafn mikilvægra réttinda og friðhelgi einkalífs. Þau mæla ekki fyrir um takmörk eða umfang þeirrar réttindaskerðingar sem efni þeirra leiðir óhjákvæmlega til.
2. Ákvæðin eru hvorki nægjanlega skýr um tegund, eðli og umfang þeirra gagna sem afhendingarskyldan nær til, né um þá aðila sem skyldan tekur til.
3. Ákvæðin gera ekki ráð fyrir aðkomu þess sem verður fyrir skerðingu á friðhelgi einkalífs á grundvelli þeirra. Þau mæla ekki fyrir um að samþykki viðkomandi sé nauðsynlegt til að afhending viðkvæmra persónulegra gagna geti farið fram.<sup>2</sup>

Blindrafélagið telur rétt að áréttu að j.-liður 2. gr. (46. gr.) um þagnarskyldu og meðferð persónuupplýsinga hjá Tryggingastofnun og starfsfólki hennar nægir ekki til að réttlæta svo víðtækt inngrip í friðhelgi einkalífs umsækjenda og greiðsluþega. Það er einfaldlega ótækt að stofnunin geti krafist skilyrðislausrar afhendingar á viðkvæmum persónuupplýsingum manna hjá nánast hverjum sem er (sbr. það sem síðar segir síðar í álitinu þessu um orðalag g.-liðar 2. gr. (43. gr.)) án samþykkis eða jafnvel vitundar þess sem upplýsingarnar taka til, í skjóli þess að farið sé að lögum um persónuvernd eftir að þær eru afhentar.

---

<sup>2</sup> Í þessu samhengi má benda á að meginregla persónuréttar er að menn geta almennt ekki afsalað sér mannhelgi sinni, þ.e. persónulegum réttindum. Það er undantekning frá þessari reglu að menn geta að ákveðnum skilyrðum uppfylltum afsalað sér *mjög afmörkuðum þætti* þessa almenna réttar. Þannig verður að telja að maður geti almennt veitt stjórnvöldum leyfi til öflunar tiltekinna persónuupplýsinga í afmörkuðum tilgangi. Almennt framsal á þessum rétti, hvort sem það er gert með löggjafningi eða almennum lögum, brýtur gegn stjórnarskrárvörðum persónuréttindum og er þar með ógilt. Sjá nánar: Páll Sigurðsson: *Mannhelgi – Höfuðþættir almennrar persónuverndar*. Reykjavík, 2010. Bls. 34-36.

Í c.-lið 2. gr. frumvarpsins (39. gr.) segir að umsækjanda eða greiðsluþega sé rétt og skylt að taka þátt í meðferð málsins, *m.a. með því að veita Tryggingastofnun þær upplýsingar sem taldar eru nauðsynlegar svo unnt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og annarra greiðslna samkvæmt lögnum og endurskoðun þeirra.*

Blindrafélagið telur varhugavert að orða upplýsingagjöf umsækjanda og greiðsluþega sem skilyrðislausu skyldu. Eðlilegt er að þeim sé einnig heimilt að láta hjá líða að veita upplýsingar, á eigin ábyrgð, en samkvæmt orðalagi ákvæðisins er sá réttur ekki fyrir hendi. Þá eru gerðar athugasemdir við þá staðreynd að umfang eða tegund þeirra upplýsinga sem stofnunin getur krafist afhendingar á eru ekki afmörkuð með öðrum hætti en að þær séu „taldar nauðsynlegar“. Ekki er gerð grein fyrir því hver eigi mat um þetta atriði og hvort eða hvernig endurmat geti farið fram. Líklegt er að ákvæðið verði skýrt þannig að stofnunin eigi sjálf mat um það hvaða upplýsingar falla hér undir. Slíkt er afar varhugavert.

F.-liður 2. gr. (42. gr.) fjallar um upplýsingaskyldu heilbrigðisstarfsmanna. Þar segir að heilbrigðisstarfsmönnum sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa sé skylt að veita læknum Tryggingastofnunar, eða eftir atvikum hlutaðeigandi heilbrigðisstarfsmönnum stofnunarinnar, þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni séu nauðsynleg vegna ákvörðunar um greiðslu bóta og vegna eftirlitshlutverks hennar.

Hafa ber í huga að sjúkraskrár og önnur gögn um sjúklinga sem eru varðveitt innan heilbrigðiskerfisins eru sérstaklega viðkvæm persónuleg gögn. Lög sem fjalla um afhendingu og meðferð slíkra gagna verða að vera fortakslaus til að halda gildi gagnvart 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þá þurfa lagaákvæði á þessu sviði að mæla skýrlega fyrir um takmörk og umfang skerðingar á friðhelgi einkalífs. Að mati Blindrafélagsins er ákvæði f.-liðar 2. gr. frumvarpsins ekki nægjanlega skýrt í þessum efnum, auk þess að ganga langt inn fyrir mörk friðhelgi einkalífs þeirra sjúklinga sem um ræðir.

Í fyrsta lagi eru takmörk upplýsingaskyldunnar ekki nægjanlega afmörkuð, sér í lagi þar sem skyldan tekur til gagna sem eru Tryggingastofnun nauðsynleg vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar. Þetta orðalag er of matskennt sem grundvöllur afhendingar jafn viðkvæmra gagna og sjúkraskráa og upplýsinga þeim tengdar.

Í öðru lagi er ekki ljóst hvar mörkin eru dregin milli gagna sem falla innan ákvæðisins og þeirra sem afhendingarskyldan nær ekki til. Í fyrsta málslið ákvæðisins er tekið fram að skyldan nái til heilbrigðisstarfsmanna *sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa*, en síðan látið nægja að afhendingarskyldan taki til ótiltekinnna „upplýsinga og gagna“. Ekki er ljóst hvort einungis sé átt við upplýsingar úr sjúkraskrá eða einfaldlega öll hugsanleg gögn sem heilbrigðisstarfsmenn kunna að hafa undir höndum um sjúklinga sína. Að mati Blindrafélagsins væri síðarnefnda skýringin sérstaklega þungbær fyrir umsækjendur eða greiðsluþega.

Í þriðja lagi er fyrri skýringin, að ákvæðið taki aðeins til afhendingu sjúkraskráa og upplýsinga þeim tengdum, að mati Blindrafélagsins heldur ekki í samræmi við meginreglu persónuréttar um friðhelgi einkalífs. Eðlilegra væri að binda afhendingu slíkra gagna eða skoðanir á þeim skilyrðislausu samþykki þess sjúklings sem um ræðir, líkt og raunar er gert í d.-lið (40. gr.) vegna upplýsinga um tekjur. Blindafélagið telur upplýsingar úr sjúkraskrá síst viðkvæmari gögn en upplýsingar um tekjur manna og óljóst hvers vegna þessi greinarmunur er gerður á ákvæðunum.

G.-liður 2. gr. frumvarpsins (43. gr.) fjallar um upplýsingaskyldu tiltekinna og ótiltekinna stofnana og fyrirtækja. Að mati Blindrafélagsins stenst ákvæðið ekki 71. gr. stjórnarskrárinnar í núverandi mynd.

Í fyrsta lagi er ekki með neinum hætti gerð tilraun til að afmarka þær upplýsingar sem afhenda skal samkvæmt ákvæðinu. Einungis segir að afhenda skuli upplýsingar *að því marki sem [þær] teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögum þessum*. Ekki er gerður reki að því að útskýra nánar hver eigi þetta mat, hvort eða hvernig endurmat geti farið fram eða við hvaða mælikvarða beri að styðjast.

Í öðru lagi leiðir ákvæðið í óbreyttri mynd til afhendingarskyldu ótiltekinna aðila. Orðalagið „...og aðrar stofnanir og fyrirtæki“ er of víðtækt til að undirbyggja skilyrðislausu afhendingarskyldu í andstöðu við rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs. Í þessu samhengi er sérstaklega varhugavert að Tryggingastofnun geti krafist þess af einkaaðila að hann afhendi skilyrðislaust persónuupplýsingar um einstakling, til dæmis ef um vinnuveitanda hans er að ræða.

Í þriðja lagi er ekki gert ráð fyrir því að sá sem upplýsingarnar taka til, eða fjalla um, hafi neitt um það að segja að þær séu afhentar Tryggingastofnun. Hvorki er gert ráð fyrir því að honum sé tilkynnt um beiðni stofnunarinnar um upplýsingar eða afhendinguna sjálfa. Þá er verulega varhugavert að binda slíka afhendingu ekki samþykki þess umsækjanda eða bótaþega sem um ræðir.

### **Aðrar aðfinnslur**

Rétt er einnig að benda á aðra smávægilegri galla á frumvarpinu.

d. (40. gr.) – Fram kemur að *sama gildir um sambýlisfólk sem uppfyllir skilyrði fyrir samsköttun skv. 3. mgr. 62. gr. laga um tekjuskatt*. Hér leikur vafi á því hvort að átt sé við þá sem eru samskattaðir eða þá sem uppfylli skilyrðin fyrir samsköttun. Í því samhengi skal á það bent að skv. 3. mgr. 62. gr. TSL er það skilyrði fyrir samsköttun að sótt sé um samsköttun.<sup>3</sup> Sá sem ekki sækir um samsköttun hefur ekki uppfyllt skilyrðið fyrir því að fá samsköttun.

<sup>3</sup> [Einstaklingar í óvígðri sambúð eiga rétt á að telja fram og vera skattlagðir sem hjón, sem samvistum eru, enda óski þeir þess báðir skriflega við skattyfirvöld. Með óvígðri sambúð er átt við sambúð tveggja einstaklinga sem skráð er eða skrá má í Þjóðskrá skv. 3. mgr. 7. gr. laga um lögheimili, enda eigi sambúðarfólk barn saman eða von á barni saman eða hafi verið samvistum í samfellt eitt ár hið skemmsta. Ríkisskattstjóra er heimilt að leita umsagnar [Þjóðskrár Íslands]1) þyki leika vafi á um að skráningarskilyrði séu uppfyllt.]2)

Réttara væri því að ákvæðið væri svohljóðandi:

... sama gildi um sambýlisfólk sem **er samskattað** skv. 3. mgr. 62. gr. laga um tekjuskatt.

eða

... sama gildi um sambýlisfólk sem **eiga rétt á að telja fram og vera skattlagðir sem hjón** skv. 3. mgr. 62. gr. laga um tekjuskatt **legðu þau fram umsókn þar að lútandi.**

i. (45. gr.) – Fram kemur að **greiðsluþegi** skuli endurgreiða oftekið fé með 15% álagi **komi í ljós að rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar hafi vísvitandi verið veittar eða einstaklingur hafi látið hjá líða að veita nauðsynlegar upplýsingar í því skyni að njóta tryggingar eða fá óréttmætar greiðslur.** Af skýringum við þetta ákvæði má ráða að því sé aðeins ætlað að ná til þeirra tilfella þegar greiðsluþegi sjálfur veitir rangar eða ófullnægjandi upplýsingar.

Af texta ákvæðisins má hins vegar ráða að heimilt sé að láta greiðsluþega greiða umrætt álag þrátt fyrir að hann eigi enga sök á rangri eða ófullnægjandi upplýsingagjöf. Rétt væri að breytta texta ákvæðisins á þá leið að það endurspeglaði markmiðið sem fram kemur í skýringum við það í greinargerð. Réttara væri því að ákvæðið væri svohljóðandi:

Komi í ljós að **að greiðsluþegi hafi vísvitandi veitt** rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar ~~hafi vísvitandi verið veittar~~ eða ~~einstaklingur hafi látið hjá líða~~ að veita nauðsynlegar upplýsingar í því skyni að njóta tryggingar eða fá óréttmætar greiðslur skal **sá** greiðsluþegi endurgreiða þá fjárhæð sem **honum var** ofgreidd ~~var~~ að viðbættu 15% álagi.

### **Viðbótarákvæði**

Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru í umræddum málaflokki skipta bótaþega miklu máli. Þær varða enda lífsviðurværi einstaklinga sem alla jafna hafa úr litlu að moða. Tafir á töku slíkra ákvæðana geta því verið mjög þungbærar fyrir þá sem þær varða. Í ljósi þess telur Blindrafélagið rétt að settir verði í lög fastir úrskurðarfrestir sem stjórnvaldið verður að hlíta. Að öðrum kosti teljist umsókn samþykkt. Lögbundnir frestir eru vel þekktir í margvíslegum málaflokkum og eru til þess fallnir að styrkja stöðu bótaþega í samskiptum þeirra við stjórnvöld.

### **Annað**

Um leið og Blindrafélagið þakkar fyrir að til þess hafi verið leitað vill það áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar við frumvarpið á síðari stigum. Þá lýsir Blindrafélagið sig jafnframt reiðubúið til að funda um efni þessarar umsagnar sé þess óskað.

Virðingarfyllt

Páll Rúnar M. Kristjánsson hdl.

-MÁLFLUTNINGSSTOFA REYKJAVÍKUR|REYKJAVIK LEGAL-