SAMTÖK HEILBRIGÐISFYRIRTÆKJA

Reykjavík, 6. febrúar 2020

Heilbrigðisráðuneyti
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík
hrn@hrn.is

Efni: Umsögn Samtaka heilbrigðisfyrirtækja um drög að frumvarpi til laga um breytingu laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, með síðari breytingum (stjórn og eftirlit).

Hinn 16. janúar sl. birti heilbrigðisráðuneytið drög að frumvarpi til laga um breytingu laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, með síðari breytingum, á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Í frumvarpsdrögunum koma fram þrjár megintillögur, þ.e.:

1) að leggja niður stjórn sjúkratryggingastofnunarinnar,
2) að heimila sjúkratryggingastofnuninni að greiða kostnað vegna heilbrigðisþjónustu utan samninga beint til þjónustuveitenda í stað þess að endurgreiða sjúkratryggðum útlagðan kostnað, og
3) að fá stofnuninni heimildir til að annast eftirlit með slíkum þjónustuveitendum.

Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi Samtaka heilbrigðisfyrirtækja (SH) og vilja samtökin koma nokkrum ábendingum á framfæri.

Niðurlagning stjórnar

Í 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna er efnislega lagt til að stjórn sjúkratryggingarstofnunar verði lögð niður. Til grundvallar tillögunni liggur sá rökstuðningur að ætlunin sé að skýra ábyrgð forstjóra stofnunarinnar svo hún verði ótvíræð og óskipt gagnvart ráðherra, bæði hvað varðar rekstur og þjónustu. Í greinargerð frumvarpsdraganna er vísað til 38. gr. laga um réttindi og skyldu starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og jafnframt áréttað að við niðurlagningu stjórnarinnar muni staða forstjóra sem æðsta yfirmanns stofnunarinnar verða undirstrikuð með því að hann einn verði skipaður af ráðherra og beri því ábyrgð gagnvart honum. Í inngangskafla greinargerðarinnar er bent á að hætt sé við að skipun sérstakrar stjórnar flæki boðvald auk þess sem slík skipun geti haft í för með sér ólíkar hugmyndir um hvar stjórnunar- og eftirlitsheimildir liggi í raun. Tekið er fram að hlutverk stjórnar stofnunarinnar sé nokkuð óljóst og að samskipti og boðleiðir milli forstjóra, stjórnar og ráðherra séu í reynd ekki skýrar. Í framhaldinu kemur fram að ráðherra skipi bæði stjórn og forstjóra og fari á sama tíma með yfirstjórn málaflokksins en stjórnin hafi tiltekið eftirlit og staðfesti t.d. fjárhagsáætlanir en ekki samninga. Þannig fari stjórnin með eftirlitsvald og eigi að marka langtímastefnu en heimildir til að bregðast við því sem í ljós kann að koma við eftirlit, gera breytingar og gefa fyrirmæli séu hjá ráðherra. Þá setji ráðherra forstjóra erindisbréf þar sem ákveðnir hlutir eigi að vera tilgreindir og þar með virðist ætlunin að samskipti ráðherra og forstjóra séu bein en ekki óbein í gegnum stjórnina.

Af umfjöllun í áhrifamati frumvarpsins verður ráðið að ábyrgð forstjóra verði skýrari án stjórnar. Að mati SH er vart hægt að taka undir að stjórnunarhlutverk sjúkratryggingastofnunar séu óljóst samkvæmt gildandi rétti en hins vegar er erfitt að fullyrða nokkuð um hvernig það hefur hins vegar verið í framkvæmd. Stjórn sjúkratryggingastofnunar hefur nokkuð skýrt eftirlitshlutverk skv. 6. gr. laganna,

þ.e. henni ber að: 1) Staðfesta skipulag stofnunarinnar, 2) staðfesta árlega starfsáætlun, 3) staðfesta fjárhagsáætlun, 4) hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar, og 5) hafa eftirlit með því að rekstur stofnunarinnar sé innan ramma fjárlaga. Til viðbótar ber stjórninni að marka sjúkratryggingastofnuninni langtímastefnu. Eftirlitshlutverkið kristallast í lögbundnum skyldum formanns stjórnar til þess að gera ráðherra grein fyrir starfsemi stofnunarinnar með reglulegum hætti og gera ráðherra viðvart ef starfsemi og þjónusta er í trássi við lög og ef ósamræmi skapast milli rekstrar og fjárheimilda. Ef horft er til ákvæða IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, eru stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með sjúktryggingum og sjúkratryggingastofnuninni nokkuð skýrar. Að breyttum breytanda verða stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra meiri en verið hefur fái frumvarpsdrögin lagagildi enda munu þær eftirlitsskyldur sem stjórnin hefur borið einfaldlega færast á hendur ráðherra.

SH er eindregið þeirrar skoðunar að tilvist stjórnar sem veitir forstjóra eða framkvæmdastjóra aðhald sé afar mikilvæg og á það ekki síst við þegar um er að ræða rekstur stofnunar sem er fjármögnuð með almannafé. Hafa ber í huga að áformað er að sjúkratryggingastofnunin verði í framtíðinni kaupandi allrar heilbrigðisþjónustu og þegar þau áform verða að fullu komin til framkvæmda mun SÍ gera samninga um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir gífurlega háar fjárhæðir á ári hverju. Stofnun sem hefur svo mikið umleikis þarf að hafa öfluga stjórn, sem veitir forstjóra og öðrum stjórnendum stofnunarinnar það aðhald sem nauðsynlegt er. Í þessu sambandi er vert að vekja athygli á því að nýlega hefur heilbrigðisráðherra sagt aðspurð í fréttaviðtali, að ástæða kunni að vera til að setja stjórn yfir Landspítala á ný. Verður að telja að þar sé um vissa stefnubreytingu að ræða af hálfu stjórnvalda og verður að skoða tillögu um afnám stjórnar yfir sjúkratryggingarstofnuninni í því ljósi.

Beingreiðslur til þjónustuveitenda

SH telja tilefni til að fagna því að stefnt sé að því að taka upp það fyrirkomulag að sjúkratryggingastofnunin geti greitt þjónustuveitendum kostnað vegna heilbrigðisþjónustu utan samninga með beinum hætti í stað þess að þjónustunotendur þurfi að endurkrefja stofnunina um útlagðan kostnað. Að mati samtakanna verður með því móti dregið úr samfélagslegum kostnaði.

Þrátt fyrir framangreint hefur því verið velt upp á vettvangi SH hvort og hvernig það geti samræmst ákvæðum laga um bókhald, nr. 145/1994, og ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, að gera það að skilyrði fyrir slíkum beingreiðslum að reikningar séu sendir Sjúkratryggingastofnuninni með rafrænum hætti.

Það gefur auga leið að rafrænn reikningur sem þjónustuveitandi sendir stofnuninni mun innihalda viðkvæmar persónuupplýsingar. Skjalasendingin, þ.e. miðlunin, mun teljast til vinnslu slíkra upplýsinga og því þarf miðlunin að uppfylla stíf skilyrði 11. gr. laga nr. 90/2018. Rafræn miðlun veitir sjúkratryggðum ekki færi á að veita afdráttarlaust samþykki fyrir miðluninni og því er augljóst að lagaheimildin þarf bæði að vera skýr og vel rökstudd. Á það virðist vanta.

Í bókhaldslögum er kveðið á um réttindi og skyldur aðila samningssambands og þurfa færslur í bókhaldi þeirra að spegla hvor aðra. Sjúkratryggðir einstaklingar geta leitað eftir endurgreiðslum frá Sjúkratryggingastofnuninni á grundvelli reikninga sem hafa verið gefnir út þeim til handa á grundvelli samningssambands þeirra við þjónustuveitanda. Samkvæmt orðalagi 3. gr. frumvarpsdraganna virðist ætlunin að þjónustuveitendur sendi sjúkratryggingastofnuninni slíkan reikning til stofnunarinnar með rafrænum hætti. Við svo búið skapast óvissa um hvernig þjónustuveitanda, sjúklingi og stofnuninni beri að meðhöndla slíkar færslur í rafrænu bókhaldi og hvort og að hvaða leyti þær eigi að speglast.

Að mati SH þarf að leysa úr framangreindum álitamálum áður en frumvarpinu verður komið í endanlegan búning. Það er afar mikilvægt að það liggi strax fyrir með skýrum hætti hvort og að hvaða leyti þjónustuveitendum verður heimilt að senda rafræna reikninga sjúkratryggðra á sjúkratryggingastofnunina og hvaða bókhaldskröfur það hefur í för með sér.

Eftirlit með þjónustuveitendum

SH eru þeirrar skoðunar að það sé eðlilegt að hið opinbera geti haft eftirlit með þeim kostnaði sem á því fellur í því skyni að koma í veg fyrir að á því lendi kostnaður sem því ber ekki að standa undir. Hins vegar hefur það verið rætt á vettvangi samtakanna hvort það geti talist eðlilegt að sjúkratryggingastofnunin geti kallað eftir hluta af sjúkraskrám þjónustuviðtakenda en það virðist eiga að verða helsta leið stofnunarinnar til að hafa eftirlit.

Upplýsingar í sjúkraskrám teljast jafnan viðkvæmar persónuupplýsingar skv. 3. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Hvorki í texta a-liðar 5. gr. frumvarpsins né í greinargerð frumvarpsins er gerð nokkur grein fyrir í hvaða umfangi stendur til að heimila stofnuninni að kalla eftir sjúkraskrám né kemur þar fram nokkurt mat á nauðsyn slíks aðgangs. Rétt er að benda á að í 2. gr. laga um sjúkraskrár, nr. 55/2009, er eftirfarandi áréttað sérstaklega:

> Við færslu og varðveislu sjúkraskráa og aðgang að þeim skal mannhelgi og sjálfsákvörðunarréttur sjúklinga virtur, þess gætt að sjúkraskrár hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar og að sjúkraskrárupplýsingar eru trúnaðarmál.

Til grundvallar framangreindum ákvæðum liggja rök sem komu fram í sérstökum athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 55/2009. Þar segir:

> Í greininni eru undirstrikuð þau meginsjónarmið sem hafa ber í huga við færslu og varðveislu sjúkraskráa og aðgang að þeim en samkvæmt ákvæðinu skal mannhelgi og sjálfsákvörðunarréttur sjúklinga virtur og þess gætt að sjúkraskrár hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar og að sjúkraskrárupplýsingar eru trúnaðarmál. Við túlkun á hugtakinu mannhelgi ber að líta til þess hvernig það er notað annars vegar í lögum um réttindi sjúklinga, sbr. 1. og 17. gr. þeirra laga, en jafnframt í 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Er hugtakið jafnframt nátengt hugtakinu sjálfsákvörðunarréttur sjúklinga sem einnig er notað í ákvæðinu og vísar til þeirrar grundvallarreglu að sjúklingar eigi að meginstefnu að ráða því sjálfir hvort og þá hvaða heilbrigðisþjónustu þeir þiggja og þá jafnframt hvernig farið er með þær upplýsingar sem safnað er um þá við veitingu þjónustunnar. Hvað sjúkraskrár varðar lýtur þessi réttur að því að sjúklingur eigi að geta haft áhrif á það hverjir hafi aðgang að sjúkraskrárupplýsingum um hann og með hvaða hætti. Ákvæði sem varða sjálfsákvörðunarrétt sjúklinga er að finna víða í frumvarpinu, svo sem í 7., 13., 19. og 21. gr. Loks ber að hafa það í huga við alla vinnslu sjúkraskrárupplýsinga að þær teljast viðkvæmar persónuupplýsingar og að þær eru trúnaðarmál. Er hér vísað til þess trúnaðarsambands sem ríkja skal á milli sjúklings og heilbrigðisstarfsmanns og þeirrar þagnarskyldu sem ávallt hvílir á heilbrigðisstarfsmanni um upplýsingar um sjúklinga sem hann kemst að í starfi sínu.
>
> (Undirstrikun SH)

Þær meginreglur sem hafa um langt skeið verið hornsteinar persónuverndarlöggjafarinnar í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga eru lögmætisreglan, tilgangsreglan, meðalhófsreglan, áreiðanleikareglan og varðveislureglan. Þessar reglur kalla ekki aðeins á að tekin sé ígrunduð afstaða til miðlunar og annarrar vinnslu persónuupplýsinga í lagatexta heldur verður löggjafinn að taka mótaða afstöðu til vinnsluheimilda við lagasetningu. Öðrum kosti er afar hætt við að vinnsluheimild fái ekki staðist gagnvart friðhelgisákvæðum 71. gr. stjórnarskrár.

Eins og áður segir er lagt upp með að sjúkratryggingastofnunin geti kallað eftir upplýsingum úr sjúkraskrá vegna eftirlits. Rétt er í því samhengi að vekja athygli á að vinna og kostnaður við samantekt slíkra upplýsinga mun óhjákvæmilega lenda á þjónustuveitendum. Segja má að það sé í raun í verulegu ósamræmi við stefnu stjórnvalda þess efnis að draga úr stjórnsýslubyrði með því að nýta rafræna stjórnsýslu í auknum mæli. Þá verður ekki betur séð en að með svo íþyngjandi kröfum yrði beinlínis farið í bága við þær áherslur sem koma fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að einfalda regluverk í þágu atvinnulífs og almennings.

Niðurlag

Að mati SH þarf að taka frumvarpsdrögin til rækilegrar skoðunar áður en þeim verður komið í endanlegt horf. Hyggilegt væri að óskað yrði eftir umsögn Persónuverndar um drögin ásamt því að kalla eftir aðkomu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hvað bókhaldsþátt 3. gr. varðar. Að óbreyttu eru frumvarpsdrögin ófullburða.

Virðingarfyllst

f.h. Samtaka heilbrigðisfyrirtækja,



Jón Gauti Jónsson, formaður