

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir,
nr. 38/2018 (reglugerðarheimild).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um stoðþjónustu í reglugerð, svo sem um aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda, sbr. einnig 9. gr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að bæta reglugerðarheimild við 8. gr. laganna um stoðþjónustu, svo ráðherra sé heimilt að kveða með nánari hætti á um stoðþjónustu sem er nauðsynleg þátttöku fatlaðs fólks í samfélaginu án aðgreiningar, m.a. um aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og fæðisfé fyrir starfsfólk sem matast með notendum. Einnig er vísað til 9. gr. um búsetu þar sem kemur fram að fatlað fólk eigi rétt á húsnæði í samræmi við þarfir þess og óskir og félagslegri þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og stuðlar að fullri aðlögun þess og þátttöku í samfélaginu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, tóku gildi 1. október 2018. Í III. kafla laganna er að finna þau almennu ákvæði sem gilda um þjónustu við fatlað fólk. Í kaflanum er að finna ákvæði um stoðþjónustu, búsetu, notendasamninga og notendastýrða persónulega aðstoð, auk ákvæðis um rétt til einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar og þjónustuteymis.

Kveðið er á um reglugerðarheimildir ráðherra í 9. og 11. gr. III. kafla. N.t.t. er í 9. gr. kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um sérstök húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, m.a. um fjölda samliggjandi íbúða, einkarými, viðbótarrými vegna fötlunar og sameiginleg rými og í 11. gr. er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð og handbók um framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Ekki er kveðið á um frekari reglugerðarheimildir til handa ráðherra í ákvæðum kaflans.

Tilfni þessa frumvarps er þörf á að veita ráðherra heimild til að kveða í reglugerð nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. og 9. gr. laganna, einkum er varðar aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk sem þarf aðstoðarmanneskju skv. mati sveitarfélags á þjónustubörf og veiti aðstoðarmanni viðkomandi ókeypis aðgang hjá hinu opinbera, svo sem á söfn, í sund, í strætó o.s.frv., sem og um hvernig skuli fara með fæðiskostnað starfsfólks sem matast með notanda. Er hér m.a. tekið mið af tillögum sem fram komu í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 frá 2022, en hlutverk starfshópsins var m.a. að endurskoða lög nr. 38/2018 í heild sinni og þær reglugerðir sem lögnum fylgja, með áherslu á að greina álitæfni sem upp höfðu komið frá setningu laganna. Vinna hópsins tók mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Markmið með frumvarpinu er að stuðla að auknu jafnrétti í þjónustu við fatlað fólk sem er eitt af grundvallarmarkmiðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en sáttmáli stjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf frá 2021 kveður bæði á um að tryggja skuli jafnræði í þjónustu við fatlað fólk og að lögfesta skuli samninginn. Með lagasetningunni er ætlunin að veita ráðherra heimild til að kveða nánar á um tiltekin atriði laganna í reglugerð, með það fyrir augum að tryggja jafnræði fatlaðs fólks á við ófatlað fólk, óháð þjónustuformi eða búsetu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um heimild ráðherra til að setja reglugerð og kveða þar nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. og 9. gr laga nr. 38/2018, svo sem um aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda í störfum sínum.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, frá 2022, er fjallað um fæðiskostnað og kostnað vegna viðburða. Þar kemur m.a. fram að á Norðurlöndunum gefi ríki út aðstoðarmannakort sem notandi á og geymir, og veiti aðstoðarmanni viðkomandi ókeypis aðgang hjá hinu opinbera. Eru einkaaðila hvattir til að gera slíkt hið sama. Þannig fellur enginn viðbótarkostnaður vegna aðstoðarfólks á notandann þegar hann sækir viðburði á vegum hins opinbera eða annað slíkt. Með lagabreytingunni verður hægt að kveða á um í reglugerð að gefin verði út sambærileg aðstoðarmannakort og á Norðurlöndunum. Sveitarfélög skulu sjá um skipulag, framkvæmd og kostnað vegna þjónustu við fatlað fólk á grundvelli laga nr. 38/2018. Í því felst m.a. að notandi sem matast með starfsmanni sem sinnir þjónustu við notanda skuli ekki bera kostnað af fæði starfsmannsins. Með lagabreytingunni verður jafnframt hægt að kveða á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um öll, óháð búsetuformi og kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónusta einstakling sem á í hlut hverju sinni. Jafnframt verði skýrt kveðið á um að notandi skuli ekki bera kostnað af fæði starfsmanns sem veitir honum þjónustu lögum samkvæmt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í sáttmála stjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf frá 2021 kemur fram að tryggja skuli jafnræði í þjónustu við fatlað fólk, m.a. með samráði ríkis og sveitarfélaga um endurmat á

kostnaði við málaflokk fatlaðra og með því að festa í sessi framtíðarfyrirkomulag NPA-þjónustu. Frumvarpið er til samræmis við framangreind markmið sem og í samræmi við jafnréttisákvæði 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Við gerð frumvarpsins var jafnframt litið til alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, einkum mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. einnig lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 2007 og fullgiltur 24. september 2016. Líkt og að framan greinir er stefna stjórnvalda að lögfesta samninginn sem staðfestir rétt fatlaðs fólks til að njóta mannréttinda til jafns við aðra. Markmið samningsins, eins og fram kemur í 1. gr. hans, að efla, verja og tryggja að allt fatlað fólk njóti til fulls og til jafns við aðra allra mannréttinda og grundvallarfrelsis og að efla virðingu fyrir eðlislægri reisu þess. Þau ákvæði samningsins sem sérstaklega koma til skoðunar í tengslum við frumvarpið eru 9. gr. um aðgengi og 19. gr. um jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu. Í 19. gr. er kveðið á um að aðildarríki samningsins skulu viðurkenna jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og eiga valkosti til jafns við aðra, og skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að fatlað fólk megi að fullu njóta þess réttar og fullrar aðilar og þátttöku í samfélaginu án aðgreiningar, m.a. með því að fatlað fólk hafi aðgang að ýmiss konar þjónustu, svo sem heimaþjónustu, búsetuþjónustu og annarri samfélagslegri stuðningsþjónustu, þar á meðal persónulegri aðstoð, sem nauðsynleg er til stuðnings lífi án aðgreiningar í samfélaginu og til að koma í veg fyrir einangrun og aðgreiningu frá samfélaginu. Jafnframt skal tryggja að samfélagsþjónusta og aðstaða fyrir almenning standi fötluðu fólki til jafns við aðra og mæti þörfum þess.

5. Samráð.

5.1. Starfshópur um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018

Í fyrrgreindri skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 er m.a. sett fram tillaga um að sett verði í reglugerð að gefið verði út samræmt, staðlað fylgdarkort fyrir fatlað fólk þar sem frítt verði inn á alla viðburði, hverju nafni sem þeir nefnast á vegum ríkis og sveitarfélaga, fyrir fylgdarmann. Kortið gildi einungis fyrir starfsmenn sem vinna við umönnun við fatlað fólk, og skuli vera í vörslu hins fatlaða. Þá er enn fremur sett fram tillaga í skýrslunni um að kveðið verði á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um öll, óháð búsetuformi og óháð kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónustar þann einstakling sem á í hlut hverju sinni. Í starfshópnum sem kom að skýrslunni áttu sæti fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þroskahjálpi, ÖBÍ réttindasamtökum, auk fulltrúa og starfsmanna frá félagsmálaráðuneytinu, nú félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu.

5.2. Áform um lagabreytingu í samráðsgátt stjórnvalda

Áform um fyrirhugaða lagabreytingu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 22. júní–21. júlí 2023, sbr. mál nr. 118/2023. Tvær umsagnir bárust, frá sveitarfélaginu Árborg annars vegar og ÖBÍ réttindasamtökum hins vegar.

Í umsögn sveitarfélagsins Árborgar kemur m.a. fram að umsagnaraðili telji að jafnræðis sé ekki gætt ef kveðið er á um aðstoðarmannakort í reglugerð í stað þess að lögfesta ákvæði um þau. Ráðuneytið lagði við vinnslu frumvarpsins mat á hvort betur færi á að lögfesta ákvæði um aðstoðarmannakort og fæðisfé frekar en að kveða á um þau atriði í reglugerð. Það er mat ráðuneytisins að það sé aðgengilegast og skýrast að setja reglugerðarheimild í lögina svo ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um efnið, en reglugerðarheimild nær til III. kafla laganna um þjónustu og einskorðast þannig ekki við aðstoðarmannakort og kostnað varðandi fæðisfé

starfsfólks sem matast með notanda. Í umsögn sveitarfélagsins er einnig fjallað um önnur atriði sem varða ekki fyrirhugaða lagabreytingu.

Í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka kemur fram að samtökin fagni markmiðum stjórnvalda með fyrirhuguðum breytingum. ÖBÍ styðji áform um að settar verði viðmiðunarreglur fyrir sveitarfélögin um endurgreiðslu fæðiskostnaðar starfsfólks og aðstoðarmannakort. Samtökin áréttu mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög geri samhæfðar úrbætur á núverandi fyrirkomulagi svo fatlað fólk í öllum sveitarfélögum búi við sömu réttindi. Þá undirstrika samtökin að jafnt aðgengi að samfélaginu sé ein af grunnstoðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá nefna samtökin að hægt væri að ganga lengra en með fyrirhugaðri lagabreytingu og leggja til að stjórnvöld hvetji einkaaðila til þátttöku í innleiðingu aðstoðarmannakorta fyrir viðburði og afþreyingar. Í því samhengi er nefnd sú leið að veita þeim einkaaðilum sem taka við aðstoðarmannakortum samskonar vottun og Ferðamálastofa veitir fyrirtækjum í ferðaþjónustu sem uppfylla viðmið um aðgengi fatlaðs fólks. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að vinna að framgangi verkefnisins í samvinnu við hið opinbera og aðra hagaðila. Einnig er í umsögn bent á önnur atriði sem varða ekki fyrirhugaða lagabreytingu.

5.3. Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg.

Fulltrúar félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar funduðu tvívegis vegna frumvarpsins og þeirra reglugerðaheimilda sem það kveður á um. Á fundunum komu fram þau sjónarmið að brýn þörf sé á að ráðherra hafi heimild til að kveða með nánari hætti á um tiltekin atriði III. kafla laga nr. 38/2018, einkum er varðar aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um hvernig skuli fara með fæðiskostnað starfsfólks sem matast með notanda. Á fundunum var rætt um stöðuna hvað framangreind atriði varðar m.t.t. ólíkra hópa fatlaðs fólks, til hvað viðburða og athafna aðstoðarmannakortin ættu að ná (s.s. söfn, sund, leikhús o.s.frv.) og um hugsanlegan kostnað vegna kortanna og fæðisfjár.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins lýtur að því að kveðið verði á um heimild ráðherra til að setja reglugerðir og kveða nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. og 9. gr. laga nr. 38/2018, einkum um aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda í störfum sínum. Í kjölfar fyrirhugaðrar lagabreytingar má vænta þess að vinna við reglugerðir um aðstoðarmannakort og um fæðisfé starfsfólks hefjist í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, í nánú samstarfi við hagaðila.

Á samráðsfundi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar um efni frumvarpsins kom m.a. fram að viðstödd teldu ekki að þær breytingar sem lagðar eru til hefðu veruleg neikvæð áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin veitir ráðherra heimild til að kveða nánar á um stöðþjónustu samkvæmt 8. gr. laganna, sbr. einnig 9. gr. um búsetu, í reglugerð. Sérstaklega er tiltekið að meðal þess sem ráðherra getur kveðið nánar á um í reglugerð séu aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 kemur fram að núgildandi fyrirkomulag er varðar kostnað sem fellur til þegar starfsfólk þjónustuveitenda borðar með notendum þjónustu er mismunandi á milli sveitarfélaga. Þannig er greiðslum vegna fæðiskostnaðar starfsfólks mismunandi háttað eftir sveitarfélögum, kjarasamningum og búsetuformi þeirra notenda sem starfsfólk þjónustar. Á flestum stöðum er fæðispeningur skv. kjarasamningum greiddur til notanda eða í íbúasjóð og er þá greitt eftir stöðugildum. Ekki er tryggt að fæðispeningurinn dugi fyrir efniskostnaði matar og því getur komið upp sú staða að notandi þurfi að greiða sjálfur upp á það sem vantar.

Í sömu skýrslu segir jafnframt að núgildandi fyrirkomulag er varðar kostnað fyrir aðstoðarmenn fatlaðs fólks vegna viðburða og aðgengis hjá hinu opinbera sé mismunandi á milli sveitarfélaga. Þannig eru engar samræmdar reglur í gildi um hver skuli greiða kostnað fyrir starfsmann sem t.d. fer á viðburð á vegum hins opinbera með notanda, og í einhverjum tilvikum þekkist að notandi þurfi að greiða sjálfur fyrir kostnað starfsmanns. Greiðslum er mismunandi háttað eftir sveitarfélögum, kjarasamningum starfsfólks og búsetuformi þeirra einstaklinga sem starfsfólkið þjónustar.

Sveitarfélög hafa kallað eftir leiðbeiningum frá ráðuneytinu um hvernig útfærslu þessara málefna skuli háttað. Vilji stendur til að kveða á um útfærsluna í reglugerð í því skyni að auka jafnræði og bæta úr þeirri réttaróvissu sem ríkir um málið í dag.

Með frumvarpinu og reglugerðarsetningu í kjölfarið er stefnt að því að samræma reglur um framangreint þannig að notandi beri ekki viðbótarkostnað vegna aðstoðarmanns, t.a.m. vegna kaupa á aðgangsmiða fyrir starfsmann, til viðbótar við eigin miða, á söfn, í sund o.fl. á vegum hins opinbera um land allt, þvert á sveitarfélög. Í þessu samhengi skal nefna það sem lagt var til í tillögum starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, að farið verði í átak í samvinnu við Samtök atvinnulífsins til að fá fyrirtæki til að taka þátt í verkefninu. Þannig verði um samfélagslegt verkefni að ræða sem fyrirtæki geti verið stolt af því að taka þátt í. Ljóst er að þessi leið verður tekin til skoðunar við reglugerðarvinnu ráðuneytisins, þ.e. að stjórnvöld hvetji atvinnulífið til samfélagslegrar þátttöku er varðar niðurgreiðslu á kostnaði vegna aðstoðarmanna fatlaðs fólks, t.d. á kaffihúsum, veitingahúsum og líkamsræktarstöðvum.

Með frumvarpinu og reglugerðarsetningu í kjölfarið er jafnframt stefnt að því að kveðið verði á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um öll, óháð búsetuformi og kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónusta einstakling sem á í hlut hverju sinni. Skýrt skuli kveða á um að notandi beri ekki kostnað af fæði starfsmanns sem veiti honum þjónustu lögum samkvæmt.

Lagt verður til að mat sveitarfélags á því hvort notandi hafi þörf á aðstoðarmannakorti eða hvort starfsmaður matist með notanda og þá hve oft á dag, verði hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun notanda.

Framangreindar breytingar í kjölfar reglugerðarsetningar verða mikilvægar liður í að tryggja jafnræði fatlaðs fólks á við ófatlað fólk í samfélaginu.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.