

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um réttindavernd fatlaðs fólks.

Frá félags- og húsnæðismálaráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið og markmið.

Lög þessi gilda um réttindavernd fatlaðs fólks.

Ákvæði III. kafla gilda einnig um réttindavernd einstaklinga sem vegna afleiðinga viðvarandi sjúkdóms eða slyss þurfa stuðning við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns hvort sem er gagnvart opinberum þjónustuaðilum, öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum.

Ákvæði III. og IV. kafla gilda einnig um réttindavernd einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, óháð því hvort metnar þjónustufarir viðkomandi eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum.

Ákvæði IV. kafla taka til allra þeirra sem veita fötluðu fólki þjónustu á heimilum þess og í daglegu lífi. Um beitingu nauðungar í þjónustu við fötluð börn sem vistuð eru á grundvelli barnaverndarlaga fer samkvæmt ákvæðum þeirra laga. Að öðru leyti gilda ákvæði laga þessara um ráðstafanir til þess að draga úr nauðung í þjónustu við fötluð börn.

Markmið laga þessara er að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við vernd réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess.

Við framkvæmd laga þessara skal taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

2. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra skal fara með yfirstjórn réttindaverndar fatlaðs fólks samkvæmt lögum þessum.

II. KAFLI

Réttindagæsla fyrir fatlað fólk.

3. gr.

Réttindagæslan.

Mannréttindastofnun sinnir réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Um ráðningu og hæfisskilyrði starfsfólks réttindagæslunnar fer samkvæmt lögum um Mannréttindastofnun Íslands.

4. gr.

Hlutverk.

Réttindagæslan skal hafa eftirlit með mannréttindum fatlaðs fólks. Réttindagæslan skal leiðbeina fötluðu fólki og veita því, eftir þörfum, viðeigandi stuðning svo það geti notið réttinda sinna.

Réttindagæslan getur, telji hún málið þess eðlis, komið ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi aðila.

Réttindagæslan tekur ekki til meðferðar ágreining milli einstaklinga, en henni ber að leiðbeina þeim sem til hennar leita með slík mál um leiðir sem færar eru innan stjórnsýslu og hjá dómstólum.

Réttindagæslan endurskoðar ekki ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum.

5. gr.

Tilkynningar og heimildir.

Fatlaður einstaklingur, sem telur brotið gegn réttindum sínum, getur leitað til réttindagæslunnar. Öllum er skylt að tilkynna til réttindagæslunnar hafi þeir ástæðu til að ætla að brotið sé á mannréttindum fatlaðs einstaklings sem á erfitt með að gæta réttinda sinna vegna fötlunar sinnar. Réttindagæslan getur einnig hvenær sem er tekið upp mál að eigin frumkvæði.

Þjónustuaðila er skylt að veita réttindagæslunni þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar til að sinna starfi sínu. Þegar um er að ræða upplýsingar sem varða persónuleg atriði einstaklings skal réttindagæslan leitast við að afla samþykkis viðkomandi.

III. KAFLI

Persónulegir talsmenn og umboðsmenn fatlaðs fólks.

6. gr.

Val á persónulegum talsmanni og samkomulag.

Fatlaður einstaklingur sem á vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna skal eiga rétt á persónulegum talsmanni. Fatlaður einstaklingur velur sér talsmann í samráði við sýslumann. Leiki vafi á vilja hins fatlaða einstaklings í þeim efnum, skal sýslumaður leita skriflegra staðfestinga tveggja aðila sem þekkja vel til vilja og þarfa hans, svo sem ættingja, vina eða þjónustuaðila, um val á persónulegum talsmanni.

Hinn fatlaði einstaklingur og persónulegur talsmaður hans skulu undirrita samkomulag í viðurvist sýslumanns um aðstoðina sem mælir fyrir um heimildir talsmanns skv. 11. gr. Geti hinn fatlaði einstaklingur ekki undirritað samkomulagið, er heimilt að víkja frá skilyrði um undirritun samkvæmt ákvörðun sýslumanns og eftir reglum sem nánar skal kveðið á um í reglugerð.

Sýslumaður staðfestir val á persónulegum talsmanni og efni samkomulagsins og tekur það þá gildi. Sýslumaður skal varðveita samkomulagið. Sýslumanni er heimilt að synja um staðfestingu samkomulags ef hann telur að samkomulagið fari gegn hagsmunum hins fatlaða einstaklings, brjóti í bága við lög eða ef persónulegur talsmaður uppfyllir ekki skilyrði 7. gr.

7. gr.

Hæfi persónulegs talsmanns

Persónulegur talsmaður skal búa yfir þekkingu á persónulegum þörfum og áhugamálum þess einstaklings sem hann aðstoðar. Persónulegur talsmaður skal vera lögráða og varði samkomulag ráðstöfun fjármuna skv. 3. eða 4. tölul. 11. gr. skal hann einnig vera fjár síns ráðandi. Hafi hann hlotið refsídóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla, XXVI. kafla, 211. gr.,

218. gr. eða 218. gr. b almennra hegningarlaga skal sýslumaður meta hvort brotið sé þess eðlis að viðkomandi teljist vanhæfur til að verða persónulegur talsmaður. Við undirritun samkomulags skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild sýslumanns til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

8. gr.

Skyldur persónulegs talsmanns.

Persónulegur talsmaður skal undirgangast fræðslu um innihald og áherslur í starfi sínu. Ráðuneytinu er heimilt að gera samning við hagsmunasamtök fatlaðs fólks um milligöngu um að útvega persónulega talsmenn og annast fræðslu þeirra. Ráðuneytinu er jafnframt heimilt að fella sýslumanni að annast fræðsluna.

Allar ráðstafanir persónulegs talsmanns skulu gerðar í samráði við og með samþykki hins fatlaða einstaklings og einvörðungu í samræmi við vilja og óskir viðkomandi. Leiki vafi á vilja hins fatlaða einstaklings, skal persónulegur talsmaður hafa samráð við þá aðila sem þekkja vel til vilja og þarfa hins fatlaða einstaklings, svo sem ættingja, vini eða þjónustuaðila, við ákvarðanatöku.

Hlutverk persónulegra talsmanna er ólaunað. Sýslumanni er heimilt að ákveða að endurgreiða persónulegum talsmanni nauðsynlegan kostnað úr ríkissjóði sem sannanlega fellur til vegna aðstoðar hans í þágu hins fatlaða einstaklings. Útlagður kostnaður skal að jafnaði greiddur af hinum fatlaða einstaklingi. Ef eignir hins fatlaða einstaklings eru litlar eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því, getur sýslumaður þó ákveðið að kostnaðurinn skuli greiddur úr ríkissjóði. Ráðherra skal kveða á um nánari útfærslu á endurgreiðslu kostnaðar persónulegra talsmanna í reglugerð.

9. gr.

Brottfall samkomulags.

Sýslumaður skal fella samkomulagið úr gildi komi fram ósk þess efnis frá hinum fatlaða einstaklingi eða öðrum eða báðum þeim sem staðfestu vilja hans eða persónulegum talsmanni. Jafnframt skal sýslumaður fella úr gildi samkomulagið ef beiðni berst þar um frá lögráðamanni. Sýslumaður skal einnig fella úr gildi samkomulagið telji hann persónulegan talsmann ekki gegna skyldum sínum sem persónulegur talsmaður, hann uppfylli ekki lengur skilyrði skv. 7. gr. eða verði ekki við kröfu sýslumanns um skýringar og/eða gögn um þá aðstoð sem hann hefur veitt hinum fatlaða á grundvelli samkomulagsins, sbr. 10. gr. Sýslumaður gefur út staðfestingu á brottfalli samkomulags og ber honum að grípa til aðgerða til að tryggja að þriðji maður sé upplýstur um brottfall samkomulags. Að öðru leyti gilda ákvæði II. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa.

10. gr.

Eftirlit með persónulegum talsmanni.

Sýslumaður hefur heimild hvenær sem er til að krefja persónulegan talsmann um frekari skýringar og/eða gögn um þá aðstoð sem persónulegur talsmaður hefur veitt á grundvelli samkomulags og eru sýslumanni nauðsynleg vegna eftirlits með persónulegum talsmanni og er honum skylt að verða við því. Nái samkomulag til aðstoðar skv. 3. eða 4. tölul. 11. gr. skal sérstaklega gerð grein fyrir þeim fjármunum sem ráðstafað var af bankareikningum hins fatlaða einstaklings.

Þegar samkomulag milli fatlaðs einstaklings og persónulegs talsmanns hefur verið fellt úr gildi, skal persónulegur talsmaður veita sýslumanni þær skýringar og/eða gögn sem

sýslumaður krefst og telur nauðsynlegar til lýsingar á þeirri aðstoð sem hann veitti hinum fatlaða einstaklingi á grundvelli samkomulagsins.

Sýslumanni er heimilt ef það er nauðsynlegt vegna eftirlitsins að kalla eftir upplýsingum og gögnum frá hinum fatlaða einstaklingi og þjónustuaðilum, svo sem félagsþjónustu sveitarfélaga, réttindagæslu fyrir fatlað fólk og fjármálafyrirtækjum ef samkomulag tekur til ráðstöfunar fjármuna skv. 3. eða 4. tölul. 11. gr.

Ráðherra setur nánari reglur um eftirlit sýslumanns samkvæmt þessari grein í reglugerð.

11. gr.

Aðstoð persónulegs talsmanns samkvæmt samkomulagi.

Aðstoð persónulegs talsmanns á grundvelli samkomulags við fatlaðan einstakling skv. 1. mgr. 6. gr. getur falist í eftirfarandi atriðum:

1. Að gæta réttar síns. Persónulegur talsmaður er hinum fatlaða einstaklingi innan handar varðandi persónuleg málefni og styður hann við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um málefni sem varða hann, svo sem um val á ýmiskonar þjónustu, læknisfræðilegri meðferð, val á búsetu, atvinnu, tómstundum o.fl. Persónulegur talsmaður skal skoða heildrænt hvort hinn fatlaði einstaklingur búi við góð lífsskjör og koma eftir atvikum ábendingum á framfæri við þjónustuaðila um það sem betur mætti fara, í samráði við hinn fatlaða einstakling. Sé persónulegur talsmaður fatlaðs einstaklings til staðar er þjónustuaðila skylt að kalla hann til þegar gera á verulegar breytingar á þjónustunni.
2. Aðgangur að upplýsingum um fjármál. Greiði fatlaður einstaklingur gjöld í sameiginlega sjóði, til dæmis í hússjóð eða vegna sameiginlegs heimilishalds með öðrum, skal persónulegur talsmaður með samþykki hins fatlaða einstaklings eiga rétt til aðgangs að öllum gögnum um meðferð fjármuna úr þeim sjóðum. Þá á talsmaður jafnframt rétt til setu á húsfundum og öðrum slíkum fundum er varða hagsmuni og málefni hins fatlaða einstaklings.
3. Aðstoð við ráðstöfun fjármuna af sérgreindum bankareikningum. Persónulegum talsmanni er heimilt að sjá um greiðslu daglegra útgjalda og reglulegra krafna af sérgreindum bankareikningum fatlaðs einstaklings í gegnum bankaþjónustu, þ.m.t. heimabanka. Bankareikningarnir, og ef við á reglulegar kröfur, skulu tilgreindir með fullnægjandi hætti í samkomulaginu. Þá getur persónulegur talsmaður einnig stofnað, í samráði við hinn fatlaða einstakling, til greiðsluþjónustu fyrir hönd einstaklingsins hjá viðskiptabanka hans. Persónulegum talsmanni er óheimilt að stofna til fjárhagsskuldbindinga fyrir hönd hins fatlaða einstaklings á grundvelli samkomulagsins. Hafi fötluðum einstaklingi verið skipaður ráðsmaður á grundvelli lögræðislaga, nær aðstoð persónulegs talsmanns ekki til þeirra bankareikninga sem ráðsmaður hefur umsjón með.
4. Aðstoð við umsjón eigna. Persónulegum talsmanni er heimilt að sjá um tiltekna eignir hins fatlaða einstaklings til að forða þeim frá tjóni og hinum fatlaða einstaklingi frá óþarfa fjárútlátum, svo sem vegna viðhalds og viðgerða. Eignirnar sem eiga í hlut skulu tilgreindir með fullnægjandi hætti í samkomulaginu. Heimilt er að ákveða í samkomulagi að aðstoðin nái jafnframt til verðmæta sem koma í stað hinna tilgreindu eigna. Hafi fötluðum einstaklingi verið skipaður ráðsmaður á grundvelli lögræðislaga, nær aðstoð persónulegs talsmanns ekki til þess reiknings og verðmæta sem ráðsmaður hefur umsjón með.

12. gr.

Umboðsmaður fatlaðs einstaklings.

Fatlaður einstaklingur sem á vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna skal eiga rétt á umboðsmanni. Fatlaður einstaklingur velur sér umboðsmann auk þess að ákveða heimildir hans og gildistíma umboðs í samráði við sýslumanni. Leiki vafi á vilja hins fatlaða einstaklings í þeim efnum, skal leita staðfestingar tveggja aðila sem þekkja vel til vilja og þarfa hans, svo sem ættingja, vina eða þjónustuaðila. Umboðið skal undirritað í viðurvist sýslumanns af hinum fatlaða einstaklingi og eftir atvikum þeim tveimur aðilum sem eru reiðubúnir til að staðfesta vilja hins fatlaða einstaklings. Geti hinn fatlaði einstaklingur ekki undirritað umboðið, er heimilt að víkja frá skilyrði um undirritun samkvæmt ákvörðun sýslumanns og eftir reglum sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Að loknum undirritunum staðfestir sýslumaður að umboðið samræmist hagsmunum hins fatlaða einstaklings og að það brjóti ekki í bága við lög ásamt því að umboðsmaður uppfylli skilyrði 7. gr. Sýslumanni ber að synja um staðfestingu umboðs ef framangreind skilyrði eru ekki uppfyllt. Umboðið öðlast gildi við staðfestingu sýslumanns og ber sýslumanni að varðveita eintak þess.

Sýslumaður skal afturkalla umboðið komi fram ósk þess efnis frá hinum fatlaða, báðum eða öðrum þeim sem staðfestu vilja hins fatlaða eða umboðsmanni. Jafnframt skal sýslumaður afturkalla umboðið ef beiðni berst þar um frá lögráðamanni. Sýslumaður gefur út staðfestingu um afturköllun umboðs og ber honum að grípa til aðgerða til að tryggja að þriðji maður sé upplýstur um afturköllun umboðs. Að öðru leyti gilda ákvæði II. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga.

Ráðherra skal setja reglugerð um umboðsmenn fatlaðs fólks þar sem kveðið er nánar meðal annars á um heimildir þeirra og gildistíma og form umboða skv. 1. mgr. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um framkvæmd sýslumanns við staðfestingu umboðs og eftirlit með því.

13. gr.

Reglugerð.

Ráðherra skal setja í reglugerð, að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna, nánari reglur um framkvæmd III. kafla laganna, þar á meðal um;

1. þá aðstoð sem sýslumanni er ætlað að veita fötluðu fólki,
2. störf og heimildir persónulegra talsmanna og umboðsmanna,
3. fræðslu fyrir persónulega talsmenn,
4. form og efni samkomulags og umboðs,
5. endurgreiðslu kostnaðar persónulegs talsmanns skv. 3. mgr. 8. gr.,
6. framkvæmd eftirlits með persónulegum talsmanni og umboðsmanni og
7. skrá sem sýslumanni ber að halda um persónulega talsmenn og umboðsmenn fatlaðs fólks.

Ráðherra er í reglugerð heimilt, að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna, að ákveða að þau verkefni sem sýslumönnum eru falin í lögum þessum verði á hendi eins sýslumanns.

14. gr.

Stjórnsýslukæra.

Ákvarðanir sýslumanns á grundvelli III. kafla laganna má kæra til ráðuneytisins samkvæmt ákvæðum VII. kafla stjórnsýslulaga.

IV. KAFLI

Ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk

15. gr.

Bann við fjarvöktun og beitingu nauðungar.

Öll beiting nauðungar í samskiptum þjónustuaðila við fatlað fólk er bönnuð nema veitt hafi verið undanþága á grundvelli 17. gr., um sé að ræða neyðartilvik skv. 18. gr. eða frelsisskerðingu samkvæmt dómsúrlausn. Fjarvöktun á heimilum fatlaðs fólks er bönnuð nema veitt hafi verið undanþága á grundvelli 17. gr.

Ákvæði þessa kafla taka til allra þeirra sem veita fötluðu fólki þjónustu á heimilum þess og í daglegu lífi. Sérstök ákvæði gilda um þjónustu við börn sem vistuð eru á grundvelli barnaverndarlaga og ganga slík sérákvæði framur þessum lögum. Samstarf skal viðhaft milli barnaverndaryfirvalda og framkvæmdaraðila þessara laga um málefni fatlaðra barna og ungmenna, einkum í aðdraganda þess þegar fatlað barn eða ungmenni færast á milli þjónustuaðila.

Ákvæði þessa kafla taka einnig til þeirra sem veita einstaklingum þjónustu á öryggisgæslustöðum og í tengslum við aðrar öryggisráðstafanir á grundvelli laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn. Vísun til fatlaðs einstaklings eða fatlaðs fólks í ákvæðum þessa kafla skulu einnig ná til þeirra sem sæta slíkum öryggisráðstöfunum óháð því hvort metnar stuðningsþarfir viðkomandi eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum.

Þjónustuaðilum, þ.m.t. öryggisgæslustöðum, er skylt að fræða þau sem vinna með fötluðu fólki um hvað teljist til nauðungar og til hvaða aðgerða megi grípa til þess að koma í veg fyrir að beita þurfi nauðung.

16. gr.

Skilgreiningar.

Nauðung samkvæmt lögum þessum er athöfn sem skerðir sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og fer fram gegn vilja hans eða þrengir svo að sjálfsákvörðunarrétti hans að telja verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum.

Til nauðungar telst meðal annars:

1. Líkamleg valdbeiting, til dæmis í því skyni að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur skaði sjálfan sig eða aðra, eða valdi stórfelldu tjóni á eignum sínum eða annarra.
2. Húsnæði sem tilheyrir fötluðum einstaklingi er læst.
3. Fatlaður einstaklingur er læstur inni eða ferðafrelsi hans skert með öðrum hætti.
4. Fatlaður einstaklingur er fluttur milli staða gegn vilja sínum.
5. Aðgangur fatlaðs einstaklings að eignum sínum er takmarkaður eða þær fjarlægðar gegn vilja hans.
6. Einstaklingur er þvingaður til athafna, svo sem til að taka lyf eða nota hjálpartæki.
7. Valdi eða þvingun er beitt við athafnir daglegs lífs.

Fjarvöktun í skilningi laga þessara er rafræn vöktun með myndavél, hljóðnema eða annars konar skynjara, að undanskildum einföldum hreyfiskynjara. Sérfræðiteymið skilgreinir nánar hvað felst í fjarvöktun, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 19. gr.

17. gr.

Undanþágur.

Í sérstökum og einstaklingsbundnum tilvikum er heimilt að víkja frá banni 1. mgr. 15. gr. að fenginni ákvörðun úrskurðarnefndar velferðarmála skv. 21. gr. enda sé sýnt fram á að tilgangur nauðungar eða fjarvöktunar sé eftirfarandi:

1. Að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Það á einnig við fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað er að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geta til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns.
2. Að uppfylla grunnþarfir viðkomandi einstaklings, svo sem varðandi mat, heilbrigði og hreinlæti, eða til þess að draga úr hömluleysi sem af fötlun kann að leiða.

Þegar þjónustuaðili, forstöðumaður eða annar sem ber ábyrgð á þjónustu við fatlaðan einstakling, þarf að bregðast við aðstæðum þannig að til greina komi að beita þurfi viðkomandi einstakling nauðung í skilningi laganna skal hann leita til sérfræðiteymis skv. 19. gr.

Fjarvöktun skal jafnframt uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

18. gr.

Neyðartilvik.

Sé nauðsynlegt að grípa inn í atburðarás til þess að koma í veg fyrir yfirvofandi líkamstjón, stórfellt eignatjón eða röskun á almannahagsmunum er heimilt að beita nauðung án undangenginnar ákvörðunar skv. 23. gr. Tafarlaust skal látið af nauðung þegar hættu hefur verið afstýrt eða ástand er liðið hjá. Þjónustuaðilar, þ.m.t. öryggisgæslustaðir, skulu skrá öll slík tilvik þar sem meðal annars skal gerð grein fyrir tilefni þess að nauðung var beitt, hvers eðlis hún var og hvaða hagsmunir voru í húfi. Þjónustuaðilar skulu senda atvikalýsingu vegna hvers tilviks til sérfræðiteymis skv. 19. gr. innan viku frá því að nauðung var beitt.

19. gr.

Sérfræðiteymi.

Ráðherra skipar allt að sjö einstaklinga til fjögurra ára í senn í sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar. Hann skipar formann og varaformann úr hópi þeirra. Sérfræðiteymið skal skipað einstaklingum með sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks og þekkingu og reynslu af aðferðum til að koma í veg fyrir beitingu nauðungar. Gert er ráð fyrir að a.m.k. þrír fulltrúar fjalli um hvert mál.

Hlutverk sérfræðiteymisins er eftirfarandi:

1. Að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum, þ.m.t. á öryggisgæslustöðum, ráðgjöf, meðal annars um hvað teljist til fjarvöktunar og nauðungar og aðferðir til að komast hjá fjarvöktun og beitingu nauðungar.
2. Að veita umsögn um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og um undanþágur frá banni við fjarvöktun. Umsögnin skal send úrskurðarnefnd velferðarmála til afgreiðslu. Umsögnin skal einnig send hinum fatlaða einstaklingi, lögráðamanni hans, persónulegum talsmanni og þjónustuaðila.
3. Að taka við tilkynningum um beitingu nauðungar samkvæmt ákvæðum 18. gr. og skýrslum um beitingu nauðungar og fjarvöktunar á grundvelli undanþágu og halda skrá um beitingu nauðungar. Um meðferð og varðveislu skrárinnar og gagna sem fengin eru með fjarvöktun fer eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Ef ljóst er af atvikaskráningu varðandi tiltekinn einstakling að

aðgerðir þær sem fengin hefur verið undanþága fyrir séu ekki til þess fallnar að ná markmiði því sem stefnt var að getur teymið lagt til við úrskurðarnefnd velferðarmála að undanþágan verði felld úr gildi.

Á meðan mál einstaklings er í virkri vinnslu sérfræðiteymis og þjónustuaðili þiggur ráðgjöf teymisins skal þjónustuaðili tilkynna sérfræðiteymi um öll atvik þar sem nauðung er beitt, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 19. gr. Þessi atvik skulu metin og skal matið lagt til grundvallar umsögn sérfræðiteymis skv. 1. mgr. 20. gr. Vinnslutími máls skal að öllu jöfnu ekki vera lengri en þrír mánuðir. Þegar sérstaklega stendur á má framlengja þann tíma en hann má þó aldrei vara lengur en sex mánuði.

Kostnaður vegna teymisins greiðist úr ríkissjóði. Ráðherra setur nánari reglur um skipan og starfshætti sérfræðiteymisins með reglugerð.

20. gr.

Umsögn sérfræðiteymis um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar.

Þegar sérfræðiteymið skv. 19. gr. hefur lokið ráðgjöf og matið að nauðsynlegt sé að beita nauðung samkvæmt 17. gr. skal teymið senda umsögn sína til úrskurðarnefndar velferðarmála. Umsögn sérfræðiteymisins markar upphaf málsmeðferðar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála. Sérfræðiteyminu ber að sjá til þess að þeim einstaklingi sem málið varðar sé leiðbeint um rétt sinn til að velja sér persónulegan talsmann.

Umsögn sérfræðiteymisins skal innihalda allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að taka ákvörðun, meðal annars:

1. Hver beri faglega ábyrgð á framkvæmd nauðungar.
2. Ítarleg lýsing á þeim aðgerðum sem gripið hefur verið til í því skyni að koma í veg fyrir beitingu nauðungar.
3. Lýsing á þeim aðstæðum sem kalla á beitingu nauðungar og rökstuðningur fyrir beitingu hennar.
4. Nauðsynlegar upplýsingar um daglegt líf, færni, virkni, heilsu og þær skerðingar sem viðkomandi býr við.
5. Hvort leitað hafi verið eftir afstöðu viðkomandi og hver hún sé.
6. Staðfesting á að leitað hafi verið eftir afstöðu lögráðamanns eða persónulegs talsmanns viðkomandi. Hafi viðkomandi ekki valið sér persónulegan talsmann skal liggja fyrir að honum hafi verið leiðbeint um rétt sinn í þeim efnum.
7. Upplýsingar um fjölda starfsmanna, menntun þeirra og þjálfun.
8. Hvernig staðið verði að skráningu atvika.

Ef um barn er að ræða skal auk þess liggja fyrir upplýst samþykki forsjáraðila fyrir því að sérfræðiteymið sendi umsögn sína til úrskurðarnefndar velferðarmála.

21. gr.

Hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála.

Úrskurðarnefnd velferðarmála fer með málsmeðferð og tekur bindandi ákvarðanir í málum er varða undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun.

Ef í umsögn sérfræðiteymis kemur fram að aðgerðir þjónustuaðila hafi í för með sér verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings þannig að hann geti ekki farið frjáls ferða sinna innan heimilis eða út af því ber úrskurðarnefnd að vísa beiðninni til dómstóla. Um málsmeðferð fer þá eftir ákvæðum 9.–17. gr. lögræðislaga eftir því sem við á. Heimild til takmörkunar á ferðafrelsi einstaklings skal aðeins veitt sé sýnt fram á að hætta sé á því að

viðkomandi valdi sjálfum sér eða öðrum verulegu líkams- eða eignatjóni sé ekki gripið til takmarkana á ferðafrelsi hans. Úrskurður dómara samkvæmt þessari grein sætir kærðu til Landsréttar. Um málskot fer samkvæmt lögum um meðferð einkamála með þeim frávikum sem greinir í lögum þessum.

Endanlegur úrskurður dómstóls þess efnis að fallist sé á verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings felur í sér öryggisráðstöfun í skilningi laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn.

Aðrir úrskurðir Landsréttar en mælt er fyrir um í 1. mgr. 167. gr. laga um meðferð einkamála verða ekki kærðir til Hæstaréttar.

22. gr.

Málsmeðferð.

Við móttöku umsagnar frá sérfræðiteyminu skal úrskurðarnefnd velferðarmála hefja formlega málsmeðferð. Nefndin skal taka ákvörðun svo fljótt sem kostur er og að jafnaði innan þriggja mánaða frá því að umsögn sérfræðiteymisins, með öllum nauðsynlegum upplýsingum, hefur borist. Telji nefndin þörf á að afla frekari gagna skal það gert án tafar og ákvörðun tekin svo fljótt sem auðið er. Gefa skal hinum fatlaða einstaklingi, lögráðamanni hans, persónulegum talsmanni eða nánasta aðstandanda eftir atvikum og þjónustuaðila færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina áður en hún tekur ákvörðun í málinu.

Við meðferð máls skal nefndin byggja ákvörðun sína á umsögn sérfræðiteymisins og öðrum gögnum málsins. Þá skal nefndin meðal annars líta til eftirfarandi atriða auk skilyrða 17. gr.:

1. Hvort leitað hafi verið allra annarra leiða sem ekki fela í sér nauðung.
2. Menntunar og reynslu þeirra sem bera faglega ábyrgð á framkvæmd nauðungar.
3. Hvort nauðung gagnvart hinum fatlaða geti komið niður á öðrum einstaklingum sem búa á sama heimili.
4. Að nauðung sú sem sótt er um gangi ekki lengra en nauðsynlegt telst til þess að tilgangi hennar verði náð.

23. gr.

Form og efni ákvörðunar.

Fallist úrskurðarnefnd velferðarmála á að veita undanþágu frá banni við beitingu nauðungar ber henni að kynna ákvörðun sína hinum fatlaða einstaklingi og eftir atvikum lögráðamanni hans eða persónulegum talsmanni og leiðbeina þeim um rétt viðkomandi til að bera málið undir dómstóla. Jafnframt skal tilkynna þjónustuaðila, sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um ákvörðun nefndarinnar.

Ákvörðunin skal vera rökstudd og í henni skal greina með skýrum hætti til hvers konar aðgerða hún tekur og kveðið á um gildistíma hennar. Þar skal einnig greina skilyrði þau sem sett eru fyrir beitingu nauðungarinnar, svo sem hvernig skuli staðið að henni, hvaða kröfur séu gerðar til starfsmanna sem henni beita og annað sem nefndin telur mikilvægt. Sé veitt undanþága til líkamlegrar valdbeitingar skal það gert að skilyrði að viðkomandi starfsmenn hafi sótt námskeið um líkamlega valdbeitingu.

Heimildin skal vera tímabundin og aldrei veitt til lengri tíma en nauðsynlegt er, þó lengst til tólf mánaða í senn. Heimild til fjarvöktunar má þó veita til lengri tíma en aldrei lengur en til þriggja ára í senn, enda sé hún rökstudd sérstaklega vegna langtímaveikinda eða annarra

varanlegra aðstæðna sem kalla á slíkt úrræði. Í heimildinni skal felast reglulegt endurmat þjónustuaðila á þeim aðstæðum.

Ákvarðanir nefndarinnar eru endanlegar á stjórnsýslustigi og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds. Að öðru leyti fer um málsmeðferð eftir ákvæðum stjórnsýslulaga, þ.m.t. endurupptöku vegna verulega breyttra atvika. Heimilt er að bera ákvörðun nefndarinnar undir héraðsdómara í þeirri þinghá þar sem viðkomandi á lögheimili og skal hann úrskurða í málinu innan viku frá því að kæra berst honum. Úrskurður dómara samkvæmt þessari grein sætir kæru til Landsréttar. Um málskot fer samkvæmt almennum reglum um meðferð einkamála með þeim frávikum sem greinir í lögum þessum. Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum hinnar kærdðu ákvörðunar.

24. gr.

Skráning.

Þjónustuaðilar, þ.m.t. öryggisgæslustaðir, skulu halda skrá um og tilkynna til sérfræðiteymis öll atvik, þ. á m. neyðartilvik, þar sem einstaklingur er beittur nauðung innan viku frá atviki. Ef um fjarvöktun er að ræða skal hún jafnframt tilkynnt sérfræðiteymi.

Í skráningunni skal greina hvernig nauðungin eða fjarvöktunin var framkvæmd, hversu lengi hún stóð yfir, hverjir önnuðust framkvæmd hennar og önnur atriði sem þýðingu hafa, svo sem hvort einhver meiðsl hafi orðið eða eignatjón af hennar völdum.

Þjónustuaðilar, þ.m.t. öryggisgæslustaðir, skulu senda sérfræðiteymi skv. 19. gr. yfirlit yfir beitingu nauðungar eða fjarvöktun á grundvelli undanþágu samkvæmt nánari fyrirmælum úrskurðarnefndar velferðarmála.

V. KAFLI

Ýmis ákvæði.

25. gr.

Þagnarskylda.

Á persónulegum talsmönnum og umboðsmönnum fatlaðs fólks hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga. Um þagnarskyldu starfsfólks réttindagæslu fyrir fatlað fólk gildir 10. gr. laga um Mannréttindastofnun Íslands.

26. gr.

Reglugerðarheimildir.

Ráðherra setur reglugerðir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Framkvæmd III. kafla, sbr. 1. mgr. 13. gr.
2. Skipan og starfshætti sérfræðiteymis, sbr. 4. mgr. 19. gr.

Ráðherra er heimilt að kveða á um nánari framkvæmd laga þessara í reglugerð, þar á meðal um:

1. Fyrirkomulag verkefna sem sýslumönnum eru falin í lögum þessum, sbr. 2. mgr. 13. gr.

27. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda xxx.

28. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, með síðari breytingum:*
 - a. Í stað orðanna „réttindagæslu fyrir fatlað fólk“ í 2. málsl. 2. mgr. 21. gr. laganna kemur: *réttindavernd fatlaðs fólks.*
 - b. 3. málsl. 27. gr. laganna orðast svo: Verði starfsfólk þess áskynja að réttindi fatlaðs einstaklings séu fyrir borð borin skal viðkomandi tilkynna það réttindagæslu fyrir fatlað fólk í samræmi við lög um réttindavernd fatlaðs fólks.
 - c. Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:
 1. 1. mgr. orðast svo:

Ráðherra skal skipa samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks, sem er samráðsvettvangur ríkisins, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Samráðsnefndin skal skipuð tveimur fulltrúum ráðuneytisins án tilnefningar, einum fulltrúa fræðasamfélagsins tilnefndum af samstarfsnefnd háskólastigsins, tveimur fulltrúum sveitarfélaga tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og þremur fulltrúum tilnefndum af hagsmunasamtökum fatlaðs fólks sem starfa á landsvísi. Tilnefningar skulu vera í samræmi við 28. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna auk þess sem tilnefna má fatlaða einstaklinga til jafns við ófatlaða. Tilnefningaraðili skal leggja sitt af mörkum til upplýsingaöflunar sbr. b-lið 1. mgr.
 2. 2. mgr. orðast svo:

Hlutverk samráðsnefndarinnar er að:

 - a. vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld við stefnumörkun í málefnum fatlaðs fólks,
 - b. afla upplýsinga um réttindamál fatlaðs fólks og þróun í hugmyndafræði og þjónustu við fatlað fólk og
 - c. koma á framfæri ábendingum um það sem betur má fara.
 3. Við bætist ný málsgrein sem verður 3. mgr., svohljóðandi:

Samráðsnefndin getur ákveðið, ef þörf er á, að kalla til fulltrúa annarra ráðuneyta og sjálfstæðra stofnana. Þessir aðilar skulu leggja sitt af mörkum til upplýsingaöflunar sbr. b-lið 1. mgr.
2. *Lög um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024:*
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:
 1. 1. mgr. orðast svo:

Mannréttindastofnun Íslands sinnir réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar ræður starfsfólk réttindagæslunnar.
 2. 2. mgr. orðast svo:

Starfsfólk réttindagæslunnar skal hafa þekkingu og reynslu af réttindum fatlaðs fólks. Leitast skal við að ráða starfsfólk sem hefur menntun sem nýtist þeim í starfi. Starfsfólk réttindagæslunnar má ekki sinna störfum sem teljast ósamrýmanleg starfi hennar.
 3. 3. mgr. orðast svo:

Ef um er að ræða fatlað barn skal réttindagæslan ávallt hafa það sem er barninu fyrir bestu að leiðarljósi í störfum sínum. Hún skal hlusta á skoðanir barnsins og taka réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur og þroska barnsins.
 4. 4. mgr. orðast svo:

Um hlutverk réttindagæslunnar fer samkvæmt lögum um réttindavernd fatlaðs fólks.

- b. Í stað orðanna „réttindagæslumenn fatlaðs fólks“ í 2. málsl. 10. gr. laganna kemur: starfsfólk réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
3. *Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum:*
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 61. gr. laganna:
 1. 3. málsl. 1. mgr. orðast svo: Bjóða skal fötluðum sakborningi að hafa með sér fulltrúa réttindagæslu fyrir fatlað fólk eða annan hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.
 2. 3. málsl. 2. mgr. orðast svo: Bjóða skal fötluðu vitni að hafa með sér fulltrúa réttindagæslu fyrir fatlað fólk eða annan hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.
 - b. 3. málsl. 1. mgr. 113. gr. laganna orðast svo: Bjóða skal fötluðum sakborningi að hafa með sér fulltrúa réttindagæslu fyrir fatlað fólk eða annan hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.
 - c. 4. málsl. 2. mgr. 123. gr. orðast svo: Bjóða skal fötluðu vitni að hafa með sér fulltrúa réttindagæslu fyrir fatlað fólk eða annan hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.
4. *Lög um sjúkraskrár, nr. 55/2009, með síðari breytingum:*
 - a. Í stað orðanna „réttindagæslu fyrir fatlað fólk“ í 2. málsl. 4. mgr. 14. gr. a laganna kemur: réttindavernd fatlaðs fólks.
 - b. Í stað orðanna „réttindagæslumanns fatlaðs fólks“ í 3. málsl. 4. mgr. 14. gr. a laganna kemur: réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
5. *Lög um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, með síðari breytingum:*
 - a. Á eftir 1. málsl. 1. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt skal nefndin taka ákvarðanir á fyrsta stjórnarsýslustigi í málum er varða undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, sbr. ákvæði V. kafla laga um réttindavernd fatlaðs fólks.
 - b. 1. málsl. 2. gr. orðast svo: Nefndin skal skipuð þrettán nefndarmönnum sem skipaðir skulu þannig:
 - c. 3. tölul. 2. gr. orðast svo: Ráðherra skipar níu aðra nefndarmenn og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn. Þrír þeirra skulu hafa embættis- eða meistaraþróf í lögfræði, einn skal vera læknir, einn skal hafa sérþekkingu á sviði barnaverndarmála og einn skal hafa sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks. Þess skal gætt að innan nefndarinnar sé jafnan nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.
 - d. Í stað orðsins „nefndinni“ í 2. málsl. 2. mgr. 3. gr. kemur: deildinni.
 - e. Við 4. mgr. 7. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hið sama á við um ákvarðanir í málum er varða undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, sbr. IV. kafla laga um réttindavernd fatlaðs fólks.
 - f. Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í reglugerðinni skal kveða sérstaklega á um málsmeðferð nefndarinnar við ákvarðanatöku í málum er varða undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, sbr. V. kafla laga um réttindavernd fatlaðs fólks.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og húsnæðismálaráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, verði leyst af hólmi með nýjum lögum um réttindavernd fatlaðs fólks. Megintilgangur frumvarpsins er að styrkja og uppfæra lagaumgjörð sem fjallar um réttindavernd fatlaðs fólks á Íslandi og skýra betur ábyrgð þeirra aðila sem koma að málum sem varða réttindavernd þeirra. Uppbygging laganna verður sú sama og innihaldið mjög sambærilegt gildandi lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk en áhersla er lögð á að laga og skýra ákvæðin að breyttu umhverfi og auka áherslu á sjálfsákvörðunarrétt og mannlega reisu fatlaðs fólks.

Við gerð þessa frumvarps var stuðst við þá afstöðu sem tekin var þegar lög nr. 88/2011 voru sett, þ.e. að betur færi á því að ákvæði um sérstaka réttindavernd fatlaðs fólks væri í sérstökum lögum frekar en að hafa þau hluta af lagabálki um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Helgast það af því að lög nr. 38/2018 fjalla fyrst og fremst um þá sértæku þjónustu sem veitt er vegna fötlunar umfram almenna þjónustu sem allir eiga tilkall til samkvæmt almennum lögum. Þeim ákvæðum sem hér eru lögð til er ætlað annað gildissvið. Í fyrsta lagi er ekki sjálfgefið að það fari saman að einstaklingur sem á rétt á þjónustu samkvæmt lögum um nr. 38/2018 þurfi einnig á persónulegum talsmanni að halda til þess að gæta réttinda sinna. Margir þeirra sem þurfa á talsverðri þjónustu að halda, til dæmis vegna hreyfihömlunar, eru fullfærir um að standa vörð um réttindi sín sjálfir. Í öðru lagi er um að ræða einstaklinga sem þurfa ekki þjónustu í skilningi laga nr. 38/2018 en er þannig ástætt um að þeir eiga erfitt með að taka upplýstar ákvarðanir um eigin málefni og eiga því rétt á persónulegum talsmanni og/eða umboðsmanni samkvæmt frumvarpi þessu.

Við gerð frumvarpsins var tekið mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem undirritaður var af hálfu Íslands í mars 2007 og fullgiltur þann 24. september 2016 (hér eftir skammstafaður SRFF). Unnið er að lögfestingu samningsins hér á landi og var mælt fyrir frumvarpi þar að lútandi á Alþingi þann 22. september 2025. Er frumvarpið sem stendur í meðförum nefndar og stefnt að afgreiðslu þess á næstunni.

Samkvæmt e-lið formálsorða SRFF viðurkenna aðildarríki samningsins að hugtakið *fötlun* er í þróun og að fötlun er afsprengi samspils milli fólks með skerðingar annars vegar og umhverfis og viðhorfa hins vegar sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku þess til jafns við aðra. Sú stefna sem mörkuð hefur verið af íslenskum stjórnvöldum eftir fullgildingu SRFF dregur skýrlega fram félagslegt sjónarhorn á fötlun sem felur í sér að hindranir og bein og óbein mismunun eru menningarlegs eðlis og eiga rætur að rekja til síbreytilegra samfélagslegra aðstæðna. Af þeirri ástæðu mætir fatlað fólk ólíkum áskorunum eftir samfélagsgerð og þau viðfangsefni, sem talið er brýnast að sinna til þess að bæta stöðu fatlaðs fólks, eru mismunandi milli landa. Ákvæði samningsins fela í sér alþjóðlega skuldbindingu um að tryggja fötlðu fólki jafnrétti í víðum skilningi með því að uppræta hindranir og afnema mismunun. Að þessu leyti er samningurinn mannréttindasáttmáli.

Í 1. gr. SRFF segir: „Til fatlaðs fólks teljast m.a. þau sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.“ Ljóst er af þessari skilgreiningu að samningurinn nær til fólks með fötlun í víðum skilningi og tekur þannig til samspils milli mjög fjölbreyttra skerðinga og allra þeirra hindrana

sem eru líklegar til þess að hafa neikvæð áhrif á möguleika einstaklinga til fullrar samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Virðing fyrir fjölbreytileikanum er hornsteinn samningsins enda segir í d-lið 3. gr. að ein meginregla hans sé „virðing fyrir fjölbreytni og viðurkenning á fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika og mannkyni“. Eins og áður segir leiðir af hinu félagslega sjónarhorni að þessar hindranir geta breyst eftir því sem samfélagið þróast. Mörg dæmi eru um að ríki heims hafi upprætt hindranir með árangursríkum aðgerðum. Af þeirri ástæðu er hlutfall fatlaðs fólks af mannfjölda nokkuð langt frá því að geta talist afmörkuð stærð í tíma og rúmi. Á hinn bóginn sýna gögn að þetta hlutfall er víðast umtalsvert og á heimsvísu talið vera öðrum hvorum megin við 16% af mannfjölda. Almennt eru langveikir einstaklingar taldir með í þessu hlutfalli enda margir sjúkdómar til þess fallnir að hafa umtalsverð langvarandi eða varanleg neikvæð samfélagsleg áhrif á einstakling.

Líkt og fram kemur í 1. gr. gildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og í umfjöllun um 1. gr. frumvarps til laga nr. 88/2011, er gildissvið laganna mjög víðtækt. Þau gilda um sérstaka réttindagæslu fatlaðs fólks sem þarf á aðstoð að halda til að gæta réttar síns eða stuðning við að taka upplýstar ákvarðanir um persónuleg málefni. Í frumvarpi þessu er haldið í þetta víða gildissvið og áréttað að það nær til allra sem þetta á við um, án þess að takmarka það við einstaklinga sem njóta þjónustu samkvæmt öðrum lögum. Einnig er áfram gert ráð fyrir að lögin taki til einstaklinga sem vegna afleiðinga viðvarandi sjúkdóms eða slyss þurfa stuðning við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns, hvort sem er gagnvart opinberum eða einkaaðilum. Þá er lagt til að gildissvið III. kafla, um persónulega talsmenn og umboðsmenn fatlaðs fólks, og IV. kafla, um nauðung í þjónustu við fatlað fólk, gildi einnig um einstaklinga sem sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn og lögum þar að lútandi. Þó ákvæði IV. kafla taki til allra þeirra sem veita fötluðu fólki þjónustu á heimilum þess og í daglegu lífi, gilda ákvæði barnaverndarlaga um beitingu nauðungar gagnvart fötluðum börnum sem vistuð eru á grundvelli þeirra laga.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Þann 11. júní 2011 samþykkti Alþingi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Lögin voru sett til að tryggja fötluðu fólki, sem af einhverjum ástæðum þarf aðstoð við að gæta réttar síns eða stuðning við að taka upplýstar ákvarðanir um persónuleg málefni, sérstaka réttindagæslu. Þá var í lögnum að finna ákvæði til bráðabirgða II þar sem fram kom að ráðherra skyldi eigi síðar en 1. nóvember 2011 leggja fram á Alþingi frumvarp til laga þar sem m.a. yrðu lögð til ákvæði um nauðsynlegar aðgerðir til að draga úr nauðung við fatlað fólk. Þann 11. júní 2012 samþykkti Alþingi lög nr. 59/2012 þar sem V. kafla, um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk, var bætt við lögin.

Frá setningu laga nr. 88/2011 hafa einungis verið gerðar örfáar breytingar á þeim, að undanskildum III. kafla um réttindagæslumenn fatlaðs fólks og IV. kafla um persónulega talsmenn. Þær breytingar voru lögfestar með lögum um breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk (réttindagæslumenn og persónulegir talsmenn), nr. 83/2024, og lögum um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024, sbr. lög nr. 138/2024. Með fyrrnefndum breytingum voru öll verkefni réttindagæslumanna flutt til Mannréttindastofnunar Íslands þann 1. maí 2025, að undanskildum verkefnum um persónulega talsmenn sem flutt voru til sýslumanna þann 1. janúar 2025.

Þar sem lagabreytingarnar í frumvarpi þessu eru umfangsmiklar og fela jafnframt í sér breytingu á heiti laganna, þótti heppilegast að setja ný heildarlög og fella þannig gildandi lög nr. 88/2011 úr gildi. Þessi nálgun er talin skýrari og einfaldari til að tryggja að endurskoðun

laganna endurspeglar á fullnægjandi hátt í nýrri og uppfærðri löggjöf. Þá er jafnframt leitast við að tryggja að lögini verði aðgengilegri þeim sem þau taka til, þannig að þau eigi auðveldara með að kynna sér og tileinka sér efni þeirra. Í því skyni er gert ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, verði fært á auðlesíð form að loknum meðförum Alþingis. Með þessu er stefnt að því að gera lögini enn aðgengilegri stærri hópi fólks og tryggja að þau séu einföld og skiljanleg, enda um ný heildarlög að ræða.

Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við vernd hvers konar réttinda og stuðla að bættu jafnrétti og aðgengi í þjónustu við fatlað fólk en það er eitt helsta atriðið sem samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kveður á um. Jafnframt er áhersla lögð á að tryggja að sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess. Við framkvæmd laganna skal taka mið af samningnum sem er leiðarstef í allri réttindavernd fatlaðs fólks. Þetta felur í sér virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisu, sjálfræði einstaklinga, þ.m.t. frelsinu til að taka eigin ákvarðanir, og sjálfstæði einstaklinga, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9897/2018. Sérstaklega ber hér að nefna þá meginreglu 3, mgr. 5. gr. SRFF að stjórnmöld skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða. Þessi meginregla er m.a. útfærð þannig að málsmeðferð í stjórnsýslu sé ákveðin (aðlöguð) að teknu tilliti til aðstæðna þess fatlaða einstaklings sem í hlut á.

Með frumvarpinu er ætlunin að skerpa á hlutverki réttindagæslu fyrir fatlað fólk og tryggja skýrari verkaskiptingu á milli sýslumanna og réttindagæslu svo ljóst sé til hvers er ætlast af þeim. Einnig er markmiðið að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki. Með því verði réttarvernd fatlaðs fólks styrkt og því tryggður viðeigandi stuðningur í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem lögfesta á á yfirstandandi kjörtímabili samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. nóvember 2024. Þá er frumvarpinu ætlað að auka skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku í málum er varða nauðung í þjónustu við fatlað fólk, einfalda ferla, minnka biðtíma eftir ákvörðun, auðvelda eftirlit og tryggja að mál séu áfram afgreidd á samræmdan hátt.

Að lokum er markmiðið að skýra lagalegan ramma um þjónustu við fötluð börn og ungmenni, sérstaklega þar sem unnið hefur verið að heildarendurskoðun barnaverndarlaga sem skarast að ákveðnu marki við lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Heiti laganna.

Í frumvarpinu er lagt til að heiti laganna verði lög um réttindavernd fatlaðs fólks og að þau leysi af hólmi gildandi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Ljóst er að heiti laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk endurspeglar ekki að fullu efni þeirra, enda fjalla þau ekki eingöngu um réttindagæslu, heldur einnig um hlutverk persónulegra talsmanna við að aðstoða notendur við gæslu og vernd hagsmuna sinna og bann við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

Þó réttindagæsla sé vissulega mikilvægur þáttur í réttindamálum fatlaðs fólks er umfang frumvarpsins mun víðtækara. Frumvarpið fjallar um heildstæða vernd mannréttinda fatlaðs fólks, sem felur í sér bæði fyrirbyggjandi aðgerðir, stuðning við sjálfsákvörðunarrétt og þegar brýna nauðsyn ber til, inngrip til að vernda einstaklinga fyrir skaða með beitingu nauðungar. Hugtakið „réttindavernd“ nær betur utan um þetta víðtæka umfang og felur í sér að lögini leitist

við að verja og tryggja öll réttindi fatlaðs fólks. Er það því í betra samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, einkum samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem leggur áherslu á að aðildarríkin tryggi og verndi öll mannréttindi og grundvallarfrelsi fatlaðs fólks til jafns við aðra. Kaflar frumvarpsins, svo sem IV. kafli um nauðung, fjalla um vernd grundvallarréttinda eins og ferðafrelsis og mannhelgi, sem er dæmi um réttindavernd fremur en eingöngu réttindagæslu. Þessi hugtaksbreyting skýrir því betur heildarmarkmið og gildissvið laganna.

3.2. Niðurlagning réttindavaktar ráðuneytisins.

Í ljósi þeirra breytinga sem þegar hafa tekið gildi með tilkomu Mannréttindastofnunar Íslands telur ráðuneytið rétt að réttindavakt þess, sem kveðið er á um í II. kafla gildandi laga nr. 88/2011, verði lögð niður. Við setningu laga nr. 88/2011 fól löggjafinn réttindavaktinni að sinna ákveðnum hlutverkum, sem í gildandi lögum eru upp talin í sex stafliðum. Þar vó þyngst það hlutverk að fylgjast með störfum réttindagæslumanna fatlaðs fólks og veita þeim ráðgjöf og leiðbeiningar eftir þörfum, sbr. a-lið 2. mgr. 3. gr. en með lögum nr. 88/2024 og flutningi réttindagæslumanna til Mannréttindastofnunar var þetta hlutverk réttindavaktar lagt niður. Eftir standa þau hlutverk sem fjallað er um í b- til f-liðum ákvæðisins en tilkoma Mannréttindastofnunar Íslands og verkefnisstjórnar um landsáætlun um innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefur áhrif á þessi verkefni. Verður að ætla að ofangreindum verkefnum verði til framtíðar sinnt af hálfu Mannréttindastofnunar eða verkefnisstjórnar (ásamt undirhópum þeirrar áætlunar, þ. á m. framtíðarhóps). Undantekning frá þessu og í raun eina verkefni réttindavaktarinnar sem eftir stendur er b-liður sem snýr að því að safna upplýsingum um réttindamál fatlaðs fólks og þróun í hugmyndafræði og þjónustu við fatlað fólk og koma á framfæri ábendingum um það sem betur má fara. Í framkvæmd hefur verið skörun á þessu verkefni á milli réttindavaktar og samráðsnefndar um málefni fatlaðs fólks, sbr. 36. gr. laga nr. 38/2018, sem einkum hefur birst í því að samráðsnefndin hefur verið sá vettvangur þar sem hagsmunasamtök notenda kalla eftir upplýsingum um réttindamál fatlaðs fólks og koma á framfæri ábendingum um það sem betur má fara. Þessu tengist ákveðin söfnun og miðlun upplýsinga um þróun í hugmyndafræði, sem er meðal lögbundinna verkefna réttindavaktarinnar en ráðuneytið hefur á hinn bóginn nýtt samráðsnefndina til þess að kynna áform um breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Því er lagt til að hlutverk réttindavaktar sem fjallað er um í b-lið 2. mgr. 3. gr. gildandi laga nr. 88/2011 verði komið fyrir hjá samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks, sbr. tillögu 1. tölul. 28. gr. frumvarpsins.

Er það mat ráðuneytisins að ekki verði um að ræða neitt rof í samfelli verkefna þótt réttindavakt ráðuneytisins verði lögð niður.

3.3. Hlutverk réttindagæslu fyrir fatlað fólk og sýslumanna.

Óljóst er hvort notendur séu nægilega meðvitaðir um hlutverk réttindagæslu fyrir fatlað fólk eftir flutning hennar til Mannréttindastofnunar Íslands. Í frumvarpi þessu er því skert á hlutverki réttindagæslunnar og þannig gerður skýr greinarmunur á því hlutverki sem er á ábyrgð hennar annars vegar og sýslumanna hins vegar en réttindagæslunni er ætlað að gegna eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki, á meðan sýslumenn gegna stjórnvaldshlutverki og taka stjórnvaldsákvæðanir í málum einstaklinga.

3.4. Aðgangur að fjármálum.

Gildandi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, endurspeгла að miklu leyti þær aðstæður sem uppi voru þegar þau voru sett og hafa því ekki fylgt þeirri þróun sem síðan hefur orðið. Ákveðinn hópur fatlaðs fólks hefur mætt kerfislægum hindrunum við aðgang að fjármálum sínum, einkum þeir einstaklingar sem, vegna skerðinga sem þeir búa við, geta ekki nýtt sér rafræn skilríki. Vegna framangreindra örðugleika hafa einstaklingar sem búa í íbúðakjörnum á vegum sveitarfélaga sumir hverjir fengið aðstoð forstöðumanna við ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda, s.s. við greiðslu reikninga og millifærslu fjármuna til daglegra nota. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg höfðu þeir einstaklingar, sem þess óskuðu, möguleika á að veita forstöðumanni íbúðakjarna, sem þeir bjuggu í, sérstakt umboð sem framvísað var til viðskiptabanka viðkomandi. Þeir einstaklingar sem ekki gátu ritað nafn sitt sökum fötlunar, gátu þá nýtt sér stimpil til auðkenningar. Haustið 2023 hætti einn viðskiptabankanna að taka stimpla sem gilda undirskrift og óskaði eftir því að fundin yrði önnur lausn. Í framhaldinu óskaði Reykjavíkurborg eftir aðkomu réttindagæslumanna fatlaðs fólks að gerð umboðanna og voru þau umboð, sem réttindagæslumenn tóku þátt í að útbúa, samþykkt af fjármálastofnunum um skeið. Við nánari athugun kom þó í ljós að lagastoð skorti fyrir þessu verklagi og tilkynntu réttindagæslumenn í september 2024 að þeir myndu ekki koma lengur að gerð slíkra umboða.

Þann 14. janúar 2025 barst félags- og húsnæðismálaráðuneytinu erindi frá umboðsmanni Alþingis þar sem óskað var eftir upplýsingum um mál sem fjallað var um í frétt sem birtist á vefsíðu RÚV og fjallaði um yfirráð yfir fjármunum manns sem býr í íbúðakjarna fyrir fatlað fólk. Þar kom fram að yfirráðin væru enn hjá fyrrum forstöðumanni íbúðakjarnans sem hafi hætt störfum en ómögulegt væri að fá þau færð yfir á nýjan forstöðumann. Af framangreindum sökum er ljóst að nauðsynlegt er að gera lagabreytingar sem tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að eigin fjármálum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki.

3.5. Umboðsmenn.

Í íslenskum rétti er það grundvallarregla að hver lögráða einstaklingur, sem er sjálfráða og fjárráða samkvæmt 1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997, hefur rétt til að ráða eigin málefnum og taka ákvarðanir um eigin hagsmuni. Sem hluti af þessum sjálfsákvörðunarrétti, og til að auðvelda framkvæmd daglegra mála, hefur lögráða einstaklingur almennt heimild til að veita öðrum umboð til að koma fram fyrir sína hönd og gera löggjörninga í sínu nafni, innan takmarka umboðsins, sbr. 10. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga, nr. 7/1936. Þessi heimild er mikilvægt verkfæri sem gerir einstaklingum kleift að fá aðstoð við ýmis mál, hvort sem um er að ræða fjárhagsleg málefni, samskipti við stjórnvöld eða aðra þjónustuaðila.

Þrátt fyrir að þessi almenna heimild til umboðsveitingar gildi fyrir alla lögráða einstaklinga, hefur í framkvæmd komið í ljós að fatlaðir einstaklingar, sem vegna fötlunar sinnar eiga erfitt með að gæta hagsmuna sinna eða tjá vilja sinn með hefðbundnum hætti, geta staðið frammi fyrir sérstökum áskorunum við að nýta sér þessa heimild til fulls. Þetta getur leitt til þess að þeir verði fyrir mismunun eða eigi erfitt með að njóta sömu réttinda og aðrir borgarar.

Þessi þörf hefur sérstaklega komið fram í tengslum við sívaxandi rafræna stjórnsýslu og þjónustu, þar sem fatlaðir einstaklingar kunna að eiga erfitt með að nýta sér þá kosti sem stafræn þróun býður upp á án viðeigandi aðstoðar. Dæmi um slík málefni geta verið umsýsla með rafrænum skilríkjum, aðgangur að rafrænum pósthólfum eða önnur afmörkuð verkefni

sem krefjast beinnar heimildar frá einstaklingnum. Eins og fram kom í skýringum við 3. gr. frumvarps til laga um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021, bárust umsagnir við frumvarpið sem vöktu athygli á þeim hópi fólks sem getur ekki veitt aðgang að stafrænu pósthólfi sínu, fötlunar sinnar vegna. Þar sem það fer eftir sérlægum hverju sinni hverjir geta fallið undir ákvæðið, sem fjallar um aðgang að stafrænu pósthólfi í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, var ákveðið að beina erindum viðkomandi umsagnaraðila til félagsmálaráðherra vegna endurskoðunar laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þá undirstrikar úrskurður kærunefndar jafnréttismála í máli nr. 14/2022 þörfina á að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að þjónustu með ýmsum aðlögunarleiðum en slíkt getur falið í sér aðkomu og aðstoð annarra.

Eitt meginmarkmið frumvarps þessa er því að styrkja sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks og rétt þeirra til jafnrar þátttöku í samfélaginu, í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Með því að veita skýra lagastoð fyrir veitingu afmarkaðra umboða er ætlunin að brúa það bil sem hefur myndast og auðvelda fötluðu fólki aðgengi að nauðsynlegri þjónustu og gæslu hagsmuna sinna á þann hátt sem hentar best hverjum og einum. Þetta eykur sveigjanleika í réttindagæslu og tekur mið af þeim margbreytileika sem einkennir þarfir fatlaðs fólks.

Í frumvarpi þessu er lagt til að kveðið verði sérstaklega á um rétt fatlaðs fólks, sem á erfitt með að gæta hagsmuna sinna, á umboðsmanni. Þrátt fyrir hugsanlega aukna málsmeðferð hjá sýslumönnum í upphafi er ætlunin að stuðla að auknu réttaröryggi og einfalda stjórnsýslu fyrir fatlað fólk og fjölskyldur þess.

3.6. Aukin skilvirkni og réttaröryggi í málsmeðferð

Frumvarpinu er ætlað að gera breytingar á þeirri málsmeðferð sem hefur verið við lýði varðandi ráðstafanir til þess að draga úr nauðung og veitingu undanþága frá bannákvæðum laga nr. 88/2011. Tilefni þessara breytinga má m.a. rekja til athugasemda umboðsmanns Alþingis í frumkvæðismáli sem hófst árið 2023 (nr. F141/2023) og laut að fyrirkomulagi í tengslum við beiðnir um undanþágu frá beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk. Í erindum sem umboðsmaður sendi ráðuneytinu, sérfræðiteyminu og undanþágunefndinni er tiltekið að ábendingar hafi ítrekað og yfir nokkurt skeið komið fram um langan málsmeðferðartíma slíkra beiðna. Þessar vísbendingar um annmarka á málsmeðferð hafi bæði komið fram í tengslum við kvartanir og ábendingar til umboðsmanns sem og við eftirlit með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsisvipt (OPCAT-eftirlit).

Athugasemdir umboðsmanns í málinu bera með sér að bæði skorti á skilvirkni og réttaröryggi í gildandi málsmeðferð. Er afleiðingin sú að einhver fjöldi fatlaðs fólks býr við ólögsmæta nauðung í daglegu lífi. Lögákvæðin meðferð undanþágubeiðna hafi í mörgum tilvikum dregist úr hófi með sömu afleiðingum.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að gera úrbætur á málsmeðferðinni þannig að auka megi skilvirkni og tryggja réttaröryggi með betri hætti en áður. Þessar úrbætur felast einkum í eftirfarandi atriðum:

- Skerpt er á skyldu þjónustuaðila til þess að tilkynna um öll tilvik þar sem nauðung er beitt í þjónustu við fatlað fólk, óháð því hvort undanþága hafi verið veitt eða ekki.
- Skilgreindur er vinnslutími ráðstafana sem ætlað er að draga úr þörf á því að beita nauðung í þjónustu.
- Einfaldara ferli þeirra mála sem sérfræðiteymið sendir frá sér.
- Meðferð undanþága er flutt til úrskurðarnefndar velferðarmála og stjórnsýsluleg staða ákvarðana skýrð.

3.7. Staða einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn.

Samhliða undirbúningi þessa frumvarps hefur í samstarfi sjö ráðuneyta verið unnið að því að skapa laga- og stofnanaramma um framkvæmd einstaklingsbundinna öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. Frumvarpsdrög þar að lútandi hafa verið birt í samráðsgátt stjórnvalda (S-177/2025) og er gert ráð fyrir að frumvörpin tvö (um öryggisráðstafanir og réttindavernd) fylgist að við þinglega meðferð.

Snertiflötur þessara tveggja frumvarpa felst fyrst og fremst í því að einstaklingar, sem gert er að sæta öryggisgæslu og öðrum vægari öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, munu samhliða slíkum ráðstöfunum njóta margháttaðrar velferðarþjónustu. Þessari þjónustu verður meðal annars ætlað að mæta stuðningsþörf vegna fötlunar. Velferðarþjónusta verður veitt þar sem einstaklingur með dómsúrlausn er staddur (m.a. vistaður á öryggisgæslustað) og þannig að starfsfólki sem þar vinnur sinni bæði þjónustu og framfylgd á öryggisráðstöfunum.

Við smíði beggja þeirra frumvarpa sem hér um ræðir hefur verið horft til þess að einfalda ferla og stuðla að gegnsærri, samræmdri málsmeðferð þegar grípa þarf inn í líf þess fólks er hlut á að máli, sem allt á sammerkt að vera í viðkvæmri stöðu. Jafnframt var litið til þess að lögbundin réttindavernd fatlaðs fólks taki til allra þátta og uppfylli þær kröfur sem leiða af réttaröryggissjónarmiðum. Að vandlega athuguðu máli var ákveðið að fara þá leið að um inngríp sem nauðsynleg eru þegar þjónusta er veitt í öryggisgæsluúrræðum fari skv. áformuðum lögum um réttindavernd fyrir fatlað fólk. Í þessu felst að ráðstafanir og málsmeðferð skv. IV. kafla fyrirbyggjandi frumvarps gildi um þá einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, óháð því hvort viðkomandi sé fatlaður eða ekki. Hér skiptir meginmáli að það bann við nauðung í þjónustu sem fram kemur í gildandi lögum og nýjum lögum skv. frumvarpi þessu hvílir á þeim aðila sem veitir þjónustu. Með því að útvíkka gildissvið banns skv. IV. kafla frumvarps þessa er tryggt að skýr lagarammi gildi um þau tilvik þegar víkja þarf frá banninu þar sem þjónusta er veitt samhliða þeim öryggisráðstöfunum sem ákveðnar eru með dómi eða úrskurði.

Eftir því sem best verður séð felur þessi ráðagerð með engu móti í sér að afsláttur sé gefinn af réttindavernd fatlaðs fólks. Fremur er um það að ræða að tiltekinn fámennur hópur einstaklinga í erfiðum aðstæðum fái að njóta þeirrar réttindaverndar sem byggð hefur verið upp og áunnist hefur í málefnum fatlaðs fólks. Einnig má þar hafa í huga að til fatlaðs fólks í skilningi frumvarps þessa telst umtalsvert stærri hópur en fellur undir lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, og að fólk sem glímir við langtíma veikindi fellur undir gildissvið núgildandi laga hvað varðar rétt á persónulegum talsmanni. Er af þeirri ástæðu lagt til að einstaklingar með dómsúrlausn um öryggisráðstafanir eigi einnig kost á persónulegum talsmanni.

Sérstök athygli er þó vakin á því að ákvæði sérlaga hafa hér áhrif. Annars vegar er um að ræða að ef fatlað barn er vistað í úrræðum á grundvelli barnaverndarlaga fer um inngríp samkvæmt ákvæðum þeirra laga. Þá gilda sérstök ákvæði um réttargeðdeild og önnur úrræði á þriðja stigi heilbrigðisþjónustu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði frumvarps þessa varða meðal annars jafnréttisákvæði 65. og 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, auk 70. gr. sem tryggir rétt til réttlátrar málsmeðferðar. Þá

varða ákvæði frumvarpsins jafnframt 67. og 71. gr. stjórnarskrárinnar um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar má nefna 5. og 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. einnig lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samningurinn viðurkennir mannréttindi fatlaðs fólks til jafns við aðra, en staðfestir jafnframt rétt fatlaðs fólks til að njóta þessara réttinda. Markmið samningsins, eins og fram kemur í 1. gr. hans, er að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi og auka virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess. Þau ákvæði sem einkum koma til skoðunar í þessu samhengi eru 5. gr. um jafnrétti og bann við mismunun, sér í lagi 3. mgr. um viðeigandi aðlögun, 9. gr. um aðgengi, 12. gr. um jafna viðurkenningu fyrir lögum og um löghæfi, 13. gr. um aðgang að réttinum, 14. gr. um frelsi og öryggi einstaklingsins, 15. gr. um vernd gegn vanvirðandi meðferð, 16. gr. um vernd gegn misneytingu, 17. gr. um verndun friðhelgi einstaklingsins og 19. gr. um jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu.

Hvað varðar réttarstöðu barna kemur frumvarpið jafnframt inn á ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálans). Sáttmálinn leggur áherslu á vernd og umönnun barna en í 3. gr. er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn, auk þess sem í 23. gr. er fjallað um réttarstöðu fatlaðra barna. Þar að auki kemur frumvarpið inn á ákvæði 7. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem fjallar um fötluð börn.

Rétt er að ítreka að frumvarpi þessu er ætlað að tryggja að réttindi fatlaðs fólks samkvæmt framangreindum greinum séu virt, enda skýrt að fatlað fólk skuli njóta sömu réttarverndar og aðrir einstaklingar í samfélaginu.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst fatlað fólk sem þarf stuðning við að gæta réttinda sinna, aðila sem þekkja vilja og þarfir þeirra og þá aðila sem fara með verkefni samkvæmt lögunum og þessu frumvarpi, þ.e. réttindagæslu fatlaðs fólks, persónulega talsmenn, sýslumenn, nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar (undanþágunefnd), sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar (sérfræðiteymið) og úrskurðarnefnd velferðarmála (ÚRVEL).

Haft var samráð við helstu hagaðila, þar á meðal hagsmunasamtök fatlaðs fólks, Samband íslenskra sveitarfélaga, Mannréttindastofnun Íslands, dómsmálaráðuneyti, Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, undanþágunefnd, sérfræðiteymið, ÚRVEL og mennta- og barnamálaráðuneyti.

Áform um fyrirhugaða lagasetningu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 11. júlí til 20. ágúst 2025, sjá mál nr. S-124/2025, og var helstu hagsmunaaðilum gert viðvart þar um. Sjö umsagnir bárust, frá Aðalsteini J. Magnússyni, Halldóri Gunnarssyni, fyrrum formanni Landssamtakanna Þroskahjálpar, Persónuvernd, sameiginlega frá Landssamtökunum Þroskahjálpar og Geðhjálpar, Barnaheill – Save the Children á Íslandi, ÖBÍ réttindasamtökum og Einstökum börnum – Landssamtökum barna með sjaldgæfa, alvarlega sjúkdóma. Þá barst ráðuneytinu einnig umsögn frá Mannréttindastofnun Íslands og undanþágunefnd með tölvupósti.

Helstu atriði sem tiltekin voru í umsögnum framangreindra aðila vörðuðu m.a. niðurlagningu réttindavaktar, réttindagæslumenn, persónulega talsmenn, yfirfærslu verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL og nauðung í þjónustu við fötluð börn.

Í umsögn Aðalsteins J. Magnússonar er óskað eftir nánari upplýsingum um skipulag þjónustu eins og hún er í dag og athygli vakin á því að þjónustan hafi ekki virkað vegna hugsanlegs ónógs fjármagns og vanhugsaðs skipulags.

Í umsögn Halldórs Gunnarssonar, fyrrum formanns Landssamtakanna Þroskahjálpar, er athygli vakin á því að ef réttindavakt ráðuneytisins verði lögð niður sé mikilvægt að hlutverk hennar komist í öruggt skjól en falli ekki á milli stofnana. Hvað undanþágur frá banni við beitingu nauðungar varðar vekur Halldór einnig athygli á mikilvægi þess að tryggja að sú sérþekking sem krafist er og til staðar er í undanþágunefndinni haldist þrátt fyrir flutning verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL. Jafnframt sé mikilvægt að hröð málsmeðferð komi ekki niður á rannsókn mála.

Í umsögn Persónuverndar eru engar efnislegar athugasemdir gerðar við fyrirhugaðar lagabreytingar. Sérstök áhersla er þó lögð á að persónuupplýsingar barna njóti sérstakrar verndar samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sbr. reglugerð (ESB) 2016/679. Jafnframt er áreittað mikilvægi þess að allir einstaklingar, fatlaðir og ófatlaðir, njóti sömu mannréttinda og að einstaklingum sé tryggður aðgangur að persónuupplýsingum sínum með öruggu aðgengi að rafrænni auðkenningu (rafrænum skilríkjum). Þá áréttar Persónuvernd einnig mikilvægi þess að staða fatlaðra einstaklinga hvað þetta varðar verði tryggð með fullnægjandi hætti við lagasetninguna. Að lokum áréttar Persónuvernd mikilvægi þess að hvers kyns vinnsla persónuupplýsinga, sem fram fer samkvæmt áformunum, verði í fullu samræmi við kröfur laga nr. 90/2018, sbr. reglugerð (ESB) 2016/679, meðal annars hvað varðar heimild til vinnslu, meginreglur og öryggi persónuupplýsinga.

Í sameiginlegri umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar og Geðhjálpar er lögð mikil áhersla á að þess verði sérstaklega vel gætt við undirbúning, gerð, setningu og framkvæmd frumvarpsins sem og við eftirlit með framfylgd þeirra laga að tekið sé fullt tillit til ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) og er þá sérstaklega vísað í 4., 5. og 12. gr. samningsins. Samtökin gera athugasemdir við fyrirkomulag réttindagæslu fyrir fatlað fólk, flutning verkefna varðandi persónulega talsmenn til sýslumanna, niðurfellingu réttindavaktar og yfirflutning verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL.

Í umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi kemur fram ábending er varðar mikilvægi þess að stjórnvöld vinni að því að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fötluð börn. Benda samtökin á að vanda þurfi til verka svo tryggt sé að réttindi fatlaðra barna skerðist ekki við yfirfærslu til mennta- og barnamálaráðuneytis, hvað þá að lagalegt tómarúm skapist ef breytingarnar eiga sér stað á ólíkum tíma hjá ráðuneytinum. Samtökin áréttar að bæði samkvæmt barnasáttmálanum og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks ber stjórnvöldum að hafa það að leiðarljósi sem er barninu fyrir bestu.

Í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka eru athugasemdir gerðar við niðurlagningu réttindavaktar, hlutverk réttindagæslu fyrir fatlað fólk og flutning verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL. Þó fagna samtökin því að leitað sé leiða til að leysa úr vanda fatlaðs fólks sem á í erfiðleikum með að nálgast og/eða fá aðstoð við ráðstöfun fjármuna sinna. Þau leggja þó áherslu á að gengið verði úr skugga um að hjá sýslumönnum sé í hvívetna unnið samkvæmt hugmyndafræði SRFF.

Í umsögn Einstakra barna – Landssamtaka barna með sjaldgæfa, alvarlega sjúkdóma eru ekki gerðar neinar efnislegar athugasemdir við fyrirhugaðar lagabreytingar. Félagið tekur undir með mati ráðuneytisins að það sé ákveðinn hópur fatlaðs fólks sem hefur mætt kerfislegum hindrunum við aðgang að fjármálum sínum og annarri þjónustu, bæði einka- og opinberra aðila vegna aukinnar notkunar og krafna um rafræn skilríki. Bendir félagið á að með

meira framboði stafrænnar þjónustu, hafi svigrúm félagsmanna samtakanna með sjaldgæfa sjúkdóma í raun skerst að sama skapi. Verði ekkert gert verði sá hópur áfram útilokaður frá opinberri þjónustu.

Mannréttindastofnun Íslands fagnar því, í umsögn sinni, að til standi að gera lagabreytingar og telur fulla ástæðu til að skerpa enn frekar á því að hlutverk réttindagæslunnar felist fyrst og fremst í sér eftirlit með mannréttindum fatlaðs fólks. Stofnunin leggst þó gegn niðurfellingu réttindavaktar, nema tryggður sé nýr samræmingaraðili samkvæmt 1. mgr. 33. gr. SRFF. Þá gerir Mannréttindastofnun athugasemdir við flutning verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL og leggur til að nefndin verði áfram sjálfstæð en með aðsetur hjá úrskurðarnefnd velferðarmála eða í nefndahúsi fyrir stjórnsýslunefndir þegar því hefur verið komið á fót. Mannréttindastofnun fagnar því að stefnd sé að endurskoðun ákvæða um persónulega talsmenn og áréttar mikilvægi sjálfsákvörðunarréttar fatlaðs fólks og eftirlits með persónulegum talsmönnum.

Í umsögn undanþágunefndar lýsti nefndin yfir áhyggjum af yfirfærslu verkefna hennar til úrskurðarnefndar velferðarmála, þar sem hætta sé á að sérþekking tapist.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp til laga um réttindavernd fatlaðs fólks kemur í stað laga nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Lögunum er ætlað að gilda um réttindavernd fatlaðs fólks sem af einhverjum ástæðum þarf aðstoð við að gæta réttar síns eða stuðning við að taka upplýstar ákvarðanir um persónuleg málefni. Þeim er einnig ætlað að gilda um réttindavernd einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, óháð því hvort þjónustubarfir þeirra eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum. Ákvæði laganna er einnig ætlað að taka til ráðstafanna til að draga úr nauðung í þjónustu við fötluð börn, annarra en þeirra fötluðu barna sem vistuð eru á grundvelli barnaverndarlaga. Markmið lagasetningarinnar er að stuðla að bættu jafnrétti og aðgengi í þjónustu við fatlað fólk, en það er eitt helsta atriðið sem samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kveður á um. Með lagasetningunni er ætlunin að tryggja fötluðu folki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki. Markmiðið er jafnframt að skerpa á hlutverki réttindagæslu fatlaðs fólks og tryggja skýrari verkaskiptingu á milli sýslumanna og réttindagæslu. Þá er markmiðið að auka skilvirkni í málsmeðferð, einfalda ferla og minnka biðtíma eftir ákvörðun, auk þess sem rétt þykir að mál er varða nauðung í þjónustu við fötluð börn sem vistuð eru utan heimilis heyri undir það ráðuneyti sem fer með málefni barna til að tryggja öllum börnum samræmda vernd og málsmeðferð. Ætla má að lögin muni hafa áhrif til hins betra á stóran hóp einstaklinga sem telja má að eru í viðkvæmri stöðu í íslensku samfélagi.

Ekki er talið að lögin muni hafa önnur eða meiri áhrif á stjórnsýslu ríkisins eða sveitarfélaga en sem þegar er. Þær stofnanir ríkisins sem lögin ná til eru Mannréttindastofnun Íslands, sýslumenn og Úrskurðarnefnd velferðarmála (ÚRVEL). Viðtækt samráð hefur verið haft við þessar stofnanir við vinnslu frumvarpsins auk þess sem dómsmálaráðuneytið hafði aðkomu að þeim greinum frumvarpsins er snúa að sýslumönnum. Gert er ráð fyrir að útgjaldaaukning ríkissjóðs muni nema um 8,5-11,5 m.kr. sem áætlað er að rúmist innan málefnasviðs.

Gildandi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk hafa verið framkvæmd frá árinu 2011 og með breytingum sem gerðar voru á þeim árið 2012 voru teknar inn tilvísanir til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Frá þeim tíma hafa ekki verið gerðar athugasemdir um að sú vinnsla upplýsinga sem fram fer skorti nægjanlega stoð í lögum. Eru

fyrirliggjandi frumvarpsdrög því að meginstefnu sett fram með óbreyttar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga frá því sem nú er.

Til þess er hins vegar að líta að inn í frumvarpsdrögin eru komnar tillögur um ný ákvæði sem m.a. lúta að samstarfi opinberra aðila og samskiptum við þjónustuaðila. Þá er á vegum stjórnvalda unnið að átaksverkefni um innleiðingu upplýsingatækni í velferðarþjónustu. Snertir það verkefni m.a. atvikaskráningu sbr. 24. gr. í frumvarpsdrögum þessum. Mögulegt er að þetta verkefni kalli á frekari ákvæði um vinnslu persónuupplýsinga og þá einnig í þeim lögum sem ólíkir þjónustuaðilar starfa eftir. Standa vonir til þess að í endanlegu frumvarpi hafi afstaða verið tekin til slíkra atriða og mat á áhrifum á persónuvernd uppfært hvað það varðar og að teknu tilliti til þeirra áherslna sem Persónuvernd lýsir og vikið er að í kaflanum um samráð hér að framan. Þar sem um ný heildarlög er að ræða mun mat á áhrifum á persónuvernd, skv. 29. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga fara fram áður en lögin taka gildi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. og 2. mgr. greinarinnar kemur fram að lögin gildi um réttindavernd fatlaðs fólks sem af einhverjum ástæðum þarf aðstoð við að gæta réttar síns eða stuðning við að taka upplýstar ákvarðanir um persónuleg málefni. Gert er ráð fyrir að lögini taki til allra sem þetta á við um og má gildissvið laganna ekki túlka þrengra en tilefni er til. Verður að meta í hverju tilfelli fyrir sig hvort viðkomandi eigi rétt á aðstoð samkvæmt lögnum. Það er ekki skilyrði fyrir því að einstaklingur eigi rétt á stuðningi samkvæmt lögum þessum að viðkomandi njóti þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, með síðari breytingum.

Í 3. mgr. greinarinnar kemur fram að ákvæði III. og IV. kafla laganna gildi einnig um réttindavernd einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, óháð því hvort þjónustubarfi þeirra eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum. Þetta er mikilvæg viðbót sem stækkar gildissvið tiltekinnna ákvæða laganna til að ná til mjög viðkvæmra hópa einstaklinga sem kunna að vera sviptir frelsi sínu eða sæta öðrum þvingunaraðgerðum á grundvelli dómsúrlausnar. Tilefni þessarar breytingar er að tryggja að grundvallarmannréttindi slíkra einstaklinga séu vernduð og að beiting nauðungar sé takmörkuð við það sem brýn nauðsyn krefur, í samræmi við meginreglur sem gilda um allar nauðungaraðgerðir gagnvart einstaklingum. Þótt þessir einstaklingar séu ekki endilega fatlaðir í skilningi laganna þá eiga þeir rétt á sambærilegri réttindavernd, sérstaklega þegar kemur að ákvæðum um nauðung og eftirlit með beitingu hennar. Með því að vísa til IV. kafla er tryggt að lögð verði áhersla á að draga úr nauðung í þjónustu við umrædda einstaklinga með aðkomu sérfræðiteymis, sem er í samræmi við markmið laganna um að tryggja að sjálfsákvörðunarréttur sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þeirra. Með þessari málsgrein er tryggt að öryggisráðstafanir séu framkvæmdar með sem minnstri skerðingu á frelsi og mannhelgi viðkomandi einstaklinga.

Í 4. mgr. er sett fram sú almenna regla að ákvæði IV. kafla taki til allra þeirra sem veita fötluðu fólki þjónustu á heimilum þess og í daglegu lífi. Nær kaflinn því yfir víðan hóp þjónustuaðila. Í 2. málsl. er þó kveðið á um sérstaka undantekningu frá hinni almennu reglu, þannig að ákvæði barnaverndarlaga gildi um beitingu nauðungar í þjónustu við barn sem vistað er utan heimilis á grundvelli þeirra laga. Með þessu er átt við að ákvæði barnaverndarlaga gangi framar ákvæðum frumvarps þessa í slíkum tilvikum. Þá segir í 3. málsl. að ákvæði frumvarps þessa gildi að öðru leyti um ráðstafanir til að draga úr nauðung í

þjónustu við fötluð börn. Á þetta við um öll börn sem falla ekki undir sérregluna í 2. málsl., þ.e. þau sem ekki eru vistuð á grundvelli barnaverndarlaga. Í þeim tilvikum gilda almenn ákvæði þessa frumvarps, þar á meðal um bann við beitingu nauðungar og skilyrði fyrir undanþágum.

Í 5. mgr. er fjallað um markmið laganna sem fjalla um um heildstæða vernd mannréttinda fatlaðs fólks. Í því felast bæði fyrirbyggjandi aðgerðir, stuðningur við sjálfsákvörðunarrétt og, þegar brýna nauðsyn ber til, inngríp til að vernda einstaklinga fyrir skaða með beitingu nauðungar. Hugtakið „réttindavernd“ nær vel utan um þetta víðtæka umfang og felur í sér að lögin leitist við að verja og tryggja öll réttindi fatlaðs fólks. Er það því í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, einkum samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem leggur áherslu á að aðildarríkin tryggi og verndi öll mannréttindi og grundvallarfrelsi fatlaðs fólks til jafns við aðra.

Í 6. mgr. er tekið fram að við framkvæmd laganna skuli taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en eins og áður greinir var hann undirritaður af hálfu Íslands í mars 2007 og fullgiltur þann 24. september 2016. Þá er jafnframt unnið að lögfestingu samningsins hér á landi.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um II. kafla.

Í II. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Núgildandi ákvæði um réttindagæslumenn fatlaðs fólks er að finna í III. kafla laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, með síðari breytingum, og er kafla þessum ætlað að leysa hann af hólmi. Í ljósi þess að réttindagæsla fyrir fatlað fólk heyrir nú undir Mannréttindastofnun Íslands, sem er sjálfstæð eftirlitsstofnun sem starfar á vegum Alþingis, er talin full ástæða til að skerpa á því að hlutverk þeirra feli fyrst og fremst í sér eftirlit með mannréttindum fatlaðs fólks.

Í frumvarpi til laga um Mannréttindastofnun Íslands, sem síðar varð að lögum nr. 88/2024, er fjallað um það fyrirkomulag þegar réttindagæslumenn fatlaðs fólks störfuðu innan félagsmálaráðuneytis. Fram kemur að bent hafi verið á að það fyrirkomulag tryggði ekki nægilega vel sjálfstæði réttindagæslumanna, enda megi hlutverk þeirra ekki takmarkast af því að þeir starfi fyrir ráðuneyti eða undirstofnun þess. Frá upphafi hafi því verið gert ráð fyrir að réttindagæslumenn myndu flytjast til mannréttindastofnunar þegar slík stofnun yrði sett á laggirnar. Má í því sambandi nefna ákvæði til bráðabirgða III í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Í því ákvæði er fjallað um skipan starfshóps til þess að endurskoða fyrirkomulag réttindagæslu fyrir fatlað fólk, en starfshópurinn átti m.a. að skoða þann möguleika að færa réttindagæslu fyrir fatlað fólk til þjóðbundinnar mannréttindastofnunar. Í samræmi við það voru réttindagæslumenn fatlaðs fólks formlega færðir undir Mannréttindastofnun Íslands með lögum nr. 88/2024.

Þó að réttindagæsla fyrir fatlað fólk taki ekki ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga hefur hún mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að því að aðstoða fatlað fólk og hafa eftirlit með réttindum þess. Sú breyting að réttindagæslan heyri undir Mannréttindastofnun Íslands felur m.a. í sér að hún teljist ekki lengur til stjórnvalda og umboðsmaður Alþingis hefur því ekki eftirlit með störfum hennar. Hins vegar hefur framkvæmdastjóri og stjórn stofnunarinnar mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að því að hafa eftirlit með störfum réttindagæslunnar.

Í nefndarálitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um frumvarp til laga um Mannréttindastofnun Íslands fjallaði nefndin um þá tillögu að færa réttindagæslumenn fatlaðs fólks undir stofnun á vegum Alþingis. Réttindagæslumenn taki ekki ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga heldur er það hlutverk þeirra að hafa eftirlit með réttindum fatlaðs fólks. Réttindagæslumenn sinni þannig almennt ekki hefðbundnum verkefnum framkvæmdarvaldsins eða verkefnum sem fela í sér ábyrgð á framkvæmd réttinda, heldur beri þeim að vera fötluðu fólki innan handar og veita leiðbeiningar og aðstoð. Þeir fari auk þess með mannréttindaeftirlit og eiga að bregðast við ef þeir telja brotið á réttindum fatlaðs fólks. Að mati nefndarinnar falli þetta hlutverk réttindagæslumanna fatlaðs fólks að verkefnum Mannréttindastofnunar Íslands, sem hafi það hlutverk að veita einstaklingum sem til hennar leita leiðbeiningar, ráðgjöf og aðstoð á sviði mannréttinda. Mikilvægt sé þó að hafa í huga að í slíkri aðstoð felist ekki að ganga erinda eða aðstoða við rekstur mála. Þá geti þekking og reynsla réttindagæslumanna verið mikilvægur þáttur í eftirliti stofnunarinnar með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er tekið fram að Mannréttindastofnun Íslands sinni réttindagæslu fyrir fatlað fólk og að um ráðningu og hæfisskilyrði starfsfólks réttindagæslunnar fari samkvæmt lögum um Mannréttindastofnun Íslands nr. 88/2024. Réttindagæslumenn fatlaðs fólks voru færðir undir Mannréttindastofnun Íslands með gildistöku laga nr. 88/2024 hinn 1. maí 2025. Mannréttindastofnun er sjálfstæð stofnun á vegum Alþingis sem hefur víðtækt hlutverk þegar kemur að því að efla og vernda mannréttindi á Íslandi. Auk þess að sinna réttindagæslu fyrir fatlað fólk er henni m.a. ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, í samræmi við 2. mgr. 33. gr. samningsins.

Ákvæðið er efnislega sambærilegt 1. mgr. 4. gr. gildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, eins og þeim var breytt með lögum nr. 88/2024. Þó er lögð til sú breyting að í stað þess að nota heitið réttindagæslumenn fatlaðs fólks, líkt og gert er í núgildandi lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, verði einfaldlega talað um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Er sú hugtakanotkun talin endurspegla betur núverandi fyrirkomulag réttindagæslunnar, þar sem ekki er lengur gert ráð fyrir svæðisbundnum réttindagæslumönnum, heldur teymisvinnu innan Mannréttindastofnunar Íslands. Áfram er þó gert ráð fyrir því að réttindagæslan veiti fötluðu fólki þjónustu, óháð búsetu.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um hlutverk réttindagæslunnar. Hlutverkið er það sama og samkvæmt gildandi lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, eins og því var breytt með lögum nr. 83/2024 og lögum nr. 84/2024. Þó eru lagðar til ákveðnar breytingar á orðalagi sem er ætlað skýra enn frekar hlutverk réttindagæslunnar.

Í 1. mgr. er áréttað að hlutverk réttindagæslu fyrir fatlað fólk feli fyrst og fremst í sér eftirlit með mannréttindum fatlaðs fólks. Réttindagæslan skal leiðbeina fötluðu fólki um réttindi sín og hvert sé hægt að leita ef á þeim er brotið. Í ákvæðinu er jafnframt tekið fram að réttindagæslan skuli veita fötluðu fólki viðeigandi stuðning eftir þörfum svo það geti notið réttinda sinna. Með viðeigandi stuðningi er átt við leiðbeiningar, ráðgjöf og eftir atvikum aðstoð við að gæta réttar síns. Meta þarf hvað telst viðeigandi stuðningur í hverju tilviki fyrir sig, en við mat á því þarf m.a. að líta til þess hvaða þörf viðkomandi einstaklingur hefur fyrir stuðning eða aðlögun og hvort um sé að ræða alvarlegt, aðkallandi eða fordæmisgefandi mál.

Í 2. mgr. er tekið fram að réttindagæslan geti komið ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi aðila. Réttindagæslan getur þannig, ef hún telur ástæðu til, komið með ábendingar, tillögur eða aðrar athugasemdir sem varða réttindi fatlaðs fólks til stofnana, þjónustuaðila og annarra opinberra aðila eða einkaaðila.

Í 3. mgr. og 4. mgr. er áréttað annars vegar að réttindagæslan taki ekki til meðferðar ágreining á milli einstaklinga, svo sem í deilum hins fatlaða einstaklings og fjölskyldumeðlima, og hins vegar að réttindagæslan endurskoði ekki ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum. Ákvæðin eru samhljóða 4. og 5. mgr. 6. gr. núgildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, eins og þeim var breytt með lögum nr. 83/2024. Með ákvæðunum er undirstrikað að réttindagæslan sé ekki úrskurðaraðili, heldur sé hlutverk hennar fyrst og fremst að hafa eftirlit með réttindum fatlaðs fólks og veita fötluðu fólki viðeigandi stuðning eftir þörfum við að gæta réttinda sinna gagnvart opinberum aðilum og einkaaðilum.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er undirstrikað að allir fatlaðir einstaklingar, sem telja brotið á réttindum sínum, geti leitað til réttindagæslunnar. Þá er tekið fram að öllum sé skylt að tilkynna grun um brot á mannréttindum fatlaðs fólks til réttindagæslunnar í ákveðnum tilvikum. Í 1. mgr. 6. gr. gildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 er kveðið á um mjög víðtæka tilkynningarskyldu, en þar kemur fram að öllum sé skylt að tilkynna til réttindagæslumanns ef þeir hafa ástæðu til að ætla að brotið sé á rétti fatlaðs einstaklings. Fatlað fólk er stór og fjölbreyttur hópur og mikilvægt að borin sé virðing fyrir eðlislægri reisn, sjálfræði, sjálfstæði og frelsi einstaklinga til að taka eigin ákvarðanir, eins og endurspeglast m.a. í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Fatlað fólk er að jafnaði fullfært um að taka ákvörðun um það hvort það vilji tilkynna hugsanleg réttindabrot til réttindagæslunnar. Auk þess verður að telja íþyngjandi að gera þá kröfu til almennings að öll hugsanleg réttindabrot gegn fötluðu fólki séu tilkynnt réttindagæslunni. Er því lagt til að tilkynningarskylda verði afmörkuð við grun um mannréttindabrot gegn einstaklingi sem á erfitt með að gæta réttinda sinna vegna fötlunar sinnar. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að öllum verður áfram heimilt að leita til réttindagæslunnar vegna hugsanlegra réttindabrota gegn fötluðu fólki. Í lok málgreinarinnar er svo sérstaklega tekið fram að réttindagæslan geti ávallt tekið upp mál að eigin frumkvæði.

Í 2. mgr. er fjallað um rétt réttindagæslunnar til upplýsinga. Mannréttindastofnun Íslands á víðtækan rétt til upplýsinga samkvæmt 7. gr. laga nr. 88/2024 og nær sá réttur einnig til verkefna réttindagæslunnar. Hins vegar þykir rétt að áréttá í lögunum að þjónustuaðilar skuli veita réttindagæslunni allar þær upplýsingar sem hún metur nauðsynlegar til þess að sinna starfi sínu. Mikilvægt er að virða sjálfsákvörðunarrétt fatlaðra einstaklinga og er því sérstaklega tekið fram að réttindagæslan skuli leitast við að afla samþykkis viðkomandi þegar um er að ræða upplýsingar sem varða persónuleg atriði. Í ákveðnum tilvikum gæti þó verið nauðsynlegt fyrir réttindagæsluna að afla slíkra upplýsinga, án þess að samþykki liggi fyrir. Getur það t.d. átt við í þeim tilvikum sem einstaklingur á erfitt með að tjá vilja sinn vegna fötlunar sinnar en grunur er um alvarlegt brot á réttindum viðkomandi.

Um III. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um rétt fatlaðs fólks, sem vegna fötlunar sinnar á erfitt með að gæta hagsmuna sinna sjálf, til aðstoðar persónulegs talsmanns og umboðsmanns. Í kaflanum er að finna ákvæði sem fjalla um val á persónulegum talsmanni, samkomulag milli fatlaðs

einstaklings og talsmanns og brottfall þess. Þá er fjallað um hæfi persónulegra talsmanna, skyldur þeirra, eftirlit með störfum þeirra og heimildir. Loks er þar kveðið á um val á umboðsmanni, staðfestingu og afturköllun umboðs, sem og kæruleið til ráðuneytisins.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um hverjir eigi rétt á persónulegum talsmanni. Segir þar að fatlaður einstaklingur sem á vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna sjálfur skuli eiga rétt á persónulegum talsmanni. Rétturinn nær til allra þeirra sem hafa náð lögræðisaldri, óháð því hvort viðkomandi sé lögráða eða hann hafi verið sviptur lögræði, sjálfræði einu sér eða fjárræði einu sér, með dómsúrskurði. Hafi hinn fatlaði einstaklingur verið sviptur sjálfræði, fjárræði eða lögræði, þ.e. hvoru tveggja sjálfræði og fjárræði, sæta heimildir persónulegs talsmanns á grundvelli samkomulags skv. 11. gr. takmörkunum sem leiða af heimildum og skyldum lögráðamanns samkvæmt lögræðislögum. Ekki ber að túlka orðið fötlun hér þrengra en tilefni er til hverju sinni. Er því ekki útilokað að einstaklingur sem á til dæmis erfitt með að gæta réttar síns vegna afleiðinga viðvarandi sjúkdóms eða slyss geti átt rétt á persónulegum talsmanni samkvæmt þessari grein. Sýslumaður metur það eftir aðstæðum hverju sinni hvort einstaklingur á rétt á persónulegum talsmanni. Fötlunum einstaklingi er hins vegar aldrei skylt að velja sér persónulegan talsmann. Gert er ráð fyrir að viðkomandi geti almennt gert grein fyrir vilja sínum og valið sér sjálfur persónulegan talsmann í samráði við sýslumann. Þegar hins vegar um er að ræða einstakling sem vegna fötlunar sinnar getur ekki tjáð vilja sinn eða vafi leikur á vilja hans, sem og þegar efasemdir eru um hvort hann geti gert sér grein fyrir hlutverki persónulegs talsmanns, svo sem við á um einstaklinga með verulegar þroska- og/eða greindarskerðingar, er lagt til að leita skuli skriflegrar staðfestingar tveggja aðila sem þekkja vel til vilja og þarfa hans. Aðilar sem koma helst til skoðunar í þeim efnum eru þeir sem eiga reglulega í samskiptum við hinn fatlaða einstakling og þekkja vel til aðstæðna, þarfa og vilja viðkomandi, svo sem ættingjar, vinir og þjónustuaðilar. Áhersla er lögð á að samráð sé haft við þá einstaklinga sem eru nánir hinum fatlaða einstaklingi og til þess fallnir að vita hver viðkomandi vill að verði persónulegur talsmaður sinn. Þjónustuaðilar geta t.d. verið starfsfólk sem þjónustar einstakling daglega og þekkir vilja viðkomandi, tjáskiptaleiðir o.s.frv. og er hlutlaus aðili við valið. Komi tveir aðilar sér saman um tiltekinn einstakling í starf persónulegs talsmanns og heimildir hans samkvæmt 11. gr., ber þeim að eiga samráð við sýslumann um valið og afhenda honum skriflega yfirlýsingu þess efnis.

Með 2. mgr. er lagt til að hinn fatlaði einstaklingur og persónulegur talsmaður hans skuli gera með sér samkomulag sem þeir undirrita í viðurvist sýslumanns þar sem er nánar afmarkað að hverju aðstoðin lýtur, sbr. 11. gr. Gert er ráð fyrir að sýslumaður þurfi eftir atvikum að mæta á heimili hins fatlaða einstaklings eða á annan stað þar sem hann er staddur, svo skilyrði ákvæðisins um undirritun í hans viðurvist sé fullnægt. Geti hinn fatlaði einstaklingur ekki undirritað sjálfur samkomulagið vegna fötlunar sinnar, er heimilt að víkja frá því skilyrði samkvæmt ákvörðun sýslumanns. Lagt er til að ráðherra setji nánari reglur um viðmið sem horfa skuli til þegar ákveðið er að víkja frá áskilnaði um undirritun hins fatlaða einstaklings ásamt nánari reglur um framkvæmd sýslumanns við þær aðstæður.

Með 3. mgr. er lagt til að sýslumaður staðfesti val á persónulegum talsmanni og heimildir skv. 11. gr. Þar sem samkomulagið leiðir af sér eftirlit sýslumanns með persónulegum talsmanni, sbr. 10. gr., þykir mikilvægt að samkomulagið sé undirritað í viðurvist sýslumanns og að það öðlist ekki gildi fyrr en sýslumaður hefur staðfest að það samræmist ákvæðum þessara laga. Miðað er við að sýslumaður varðveiti eintak samkomulagsins vegna eftirlitshlutverks hans. Telji sýslumaður að samkomulagið fari gegn hagsmunum hins fatlaða

einstaklings, brjóti í bága við lög eða að persónulegur talsmaður uppfylli ekki skilyrði 7. gr., ber honum að synja um staðfestingu samkomulagsins.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru til persónulegs talsmanns. Í ljósi þess að eðli starfa persónulegs talsmanns útheimtir þekkingu á högum og þörfum hins fatlaða einstaklings og heimildir hans á grundvelli samkomulags geta haft veruleg áhrif á daglegt líf hins fatlaða einstaklings, þykir mikilvægt að sýslumaður gangi úr skugga um að viðkomandi uppfylli að skilyrði greinarinnar áður en samkomulagið er staðfest skv. 3. mgr. 6. gr. og persónulegur talsmaður tekur til starfa. Í fyrsta lagi er þess krafist að viðkomandi að þekki til persónulegra málefna þess sem hann aðstoðar, þar á meðal sérstakra þarfa hans, áhugamála o.fl., hvort sem hann býr yfir slíkri þekkingu vegna fyrri samskipta sinna við hinn fatlaða einstakling eða hann kynni sér þau þegar hann tekur að sér að vera persónulegur talsmaður viðkomandi. Sé hinn fatlaði einstaklingur ekki mæltur á íslenska tungu, svo sem ef hann er af erlendu bergi brotinn eða vegna heymarskerðingar, skal það tryggt að persónulegur talsmaður tali það tungumál sem viðkomandi er tamt að nota. Í öðru lagi er lagt til að persónulegur talsmaður þurfi að vera lögráða og ef samkomulag varðar ráðstöfun fjármuna skuli hann einnig vera fjár síns ráðandi, þ.e. hafa forræði á fé sínu og búi. Í þriðja lagi er lagt til að ef viðkomandi hefur hlotið refsídóm fyrir brot á ákvæðum hegningarlaga um kynferðisbrot, auðgunarbrot, manndráp eða stórfellda líkamsárás, skuli sýslumaður meta í hverju tilfelli fyrir sig hvort hann sé hæfur til að verða persónulegur talsmaður. Er þannig lagt til að sýslumaður meti hvort refsíðómur einstaklings hafi áhrif á hæfi hans til að verða persónulegur talsmaður tiltekins einstaklings, þannig að ekki sé girt sjálfkrafa fyrir að viðkomandi verði persónulegur talsmaður ef hann er hæfur til að sinna hlutverkinu að öðru leyti. Markmið breytingarinnar er að koma í veg fyrir misnotkun á hinum fatlaða einstaklingi, sbr. 4. mgr. 12. gr. SRFF, án þess þó að takmarka um of rétt fatlaðs einstaklings til að velja sér talsmann sem hann treystir og vill að sinni því hlutverki. Tilgangur persónulegra talsmanna er að styðja fatlaðan einstakling við að nýta löghæfi sitt og verður að virða einstaklingsbundið sjálfræði og hæfi hins fatlaða einstaklings til að taka ákvarðanir, einnig hvað varðar val á persónulegum talsmanni. Af því leiðir að gæta verður að því að framangreint skilyrði komi aðeins í veg fyrir að einstaklingur verði persónulegur talsmaður ef sýnt er að refsíðómur sem hann hefur hlotið hafi þýðingu í þeim aðstæðum sem um ræðir. Gæti það t.d. komið til skoðunar ef hann hefur hlotið refsídóm fyrir auðgunarbrot og samkomulag um aðstoð persónulegs talsmanns varðar ráðstöfun fjármuna. Svo sýslumaður geti framkvæmt mat á hæfi persónulegs talsmanns, skal viðkomandi annaðhvort framvísa sakavottorði eða veita sýslumanni heimild til að afla vottorðsins sjálfur áður en samkomulagið er staðfest skv. 3. mgr. 6. gr.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að persónulegur talsmaður eigi að undirgangast fræðslu um réttindamál fatlaðs fólks og áherslur sínar í störfum. Gerir ákvæðið ráð fyrir að ábyrgð á slíkri fræðslu sé hjá ráðuneytinu en að ráðherra sé heimilt að fela hagsmunasamtökum fatlaðs fólks að annast fræðslu fyrir persónulega talsmenn. Einnig geti ráðuneytið falið hagsmunasamtökunum að hafa milligöngu um að útvega einstaklinga sem eru tilbúnir að taka að sér að vera persónulegir talsmenn fyrir einstaklinga sem ekki geta sjálfir bent á einstakling sem þeir vilja að sé þeirra persónulegur talsmaður. Þá er ráðuneytinu heimilt að fela sýslumanni að annast fræðsluna, enda fara sýslumenn með umsýslu með samningum sem varða persónulega talsmenn.

Í 2. mgr. er áréttuð sú grundvallar regla sem gildir í störfum persónulegs talsmanns, þ.e. að allar ráðstafanir hans skulu gerðar í samráði við og með samþykki hins fatlaða einstaklings og með hagsmuni hans að leiðarljósi. Persónulegum talsmanni ber að auki að haga störfum sínum hvívetna í samræmi við vilja og óskir hins fatlaða einstaklings.

Með 3. mgr. er lagt til að hlutverk persónulegs talsmanns verði ólaunað þar sem um sjálfboðaliðastarf er að ræða. Að meginstefnu er gert ráð fyrir að beinn og nauðsynlegur kostnaður persónulegs talsmanns sé endurgreiddur af hinum fatlaða einstaklingi. Þó sé sýslumanni heimilt að ákveða að hann greiðist úr ríkissjóði við sérstakar aðstæður. Þar sem aðstæður fatlaðra einstaklinga eru mismunandi og ekki er útilokað að starfinu kunni að fylgja ýmiss kostnaður vegna aðstoðarinnar, svo sem ferðakostnaður, er lagt til að sýslumaður meti áhrif útgjaldanna á hagi hins fatlaða. Hafi hann fjárhagslegt bolmagn til að endurgreiða kostnaðinn, sé almennt miðað við að hann beri ábyrgð á honum en ekki ríkissjóður. Tillögunar miða að því að samræma fyrirkomulagið við það sem gildir um endurgreiðslu kostnaðar lögráðamanna og skýra frekar núverandi umgjörð. Gert er ráð fyrir að persónulegur talsmaður hafi samráð við sýslumann áður en stofnað er til útgjalda, sérstaklega ef óvissa ríkir um nauðsyn kostnaðarins. Hann skal jafnframt leggja fram reikninga og önnur gögn til staðfestingar á því að kostnaðurinn hafi sannanlega fallið til vegna starfars. Nánari útfærsla á endurgreiðslu kostnaðar persónulegra talsmanna skal ákveðin í reglugerð, svo sem viðmið sem ráða því hvort útgjöldin greiðist af hinum fatlaða einstaklingi eða ríkissjóði ásamt viðmiðum um hvað útgjaldaliðir fáist almennt endurgreiddir. Þar sem leysa þarf úr því hvort hinn fatlaði einstaklingur eða ríkissjóður endurgreiði útlagðan kostnað persónulegs talsmanns og þar sem sýslumaður hefur eftirlit með störfum hans, er gert ráð fyrir að allar kröfur um endurgreiðslu fari í gegnum sýslumann, hvort sem þær verði greiddar af hinum fatlaða einstaklingi eða ríkissjóði.

Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um nánari útfærslu á endurgreiðslu kostnaðar í reglugerð, svo sem viðmið um hvað fáist endurgreitt.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er fjallað um þær aðstæður sem leiða til þess að sýslumanni ber að fella úr gildi samkomulag milli fatlaðs einstaklings og persónulegs talsmanns. Annars vegar þegar ósk þess efnis stafar frá hinum fatlaða einstaklingi, öðrum eða báðum þeim sem staðfestu vilja hans skv. 6. gr., persónulegum talsmanni eða lögráðamanni. Komi fram ósk um niðurfellingu samkomulags frá hinum fatlaða einstaklingi, ber sýslumanni að hafa hagsmuni hans að leiðarljósi og staðreyna að um sannanlegan vilja hans sé að ræða. Sýslumanni ber að veita hinum fatlaða einstaklingi viðeigandi aðstoð til að koma vilja sínum á framfæri. Þegar val á persónulegum talsmanni byggir á staðfestingu tveggja einstaklinga sem þekkja vel til vilja og þarfa hins fatlaða einstaklings, dugar að annar þeirra óski eftir niðurfellingu samkomulags. Stafi óskin frá lögráðamanni, er gert ráð fyrir að sýslumaður staðreyni að ósk lögráðamanns samræmist starfsskyldum hans samkvæmt lögræðislögum, svo sem að hann hafi áður haft samráð við hinn fatlaða einstakling, eftir því sem við verður komið, og að óskin sé í þágu hins fatlaða og henti best hag hans. Hins vegar ef sterkur grunur er um að persónulegur talsmaður sinni ekki hlutverki sínu eða hann uppfylli ekki lengur skilyrði 7. gr. eða hann verði ekki við kröfu sýslumanns um skýringar og/eða gögn um þá aðstoð sem hann hefur veitt hinum fatlaða einstaklingi. Berist sýslumanni ábending um að persónulegur talsmaður sinni ekki hlutverki sínu eða að hann uppfylli ekki lengur skilyrði 7. gr., ber sýslumanni að taka ábendinguna til skoðunar og bregðast við henni ef hún reynist rétt, að höfðu samráði við hinn fatlaða einstakling og eftir atvikum lögráðamann hans. Felli sýslumaður samkomulag úr gildi, ber

honum að gefa út skjal til staðfestingar á því og tilkynna þeim sem málið varðar, þ.e. hinum fatlaða einstaklingi, persónulegum talsmanni, þeim sem staðfestu vilja hins fatlaða einstaklings og eftir atvikum lögráðamanni um brottfallið. Eftir því hvaða heimildir persónulegur talsmaður hafði samkvæmt samkomulaginu, sbr. 11. gr., ber sýslumanni eftir atvikum að grípa til aðgerða til að tryggja að þriðji maður sé upplýstur um brottfall samkomulagsins.

Um 10. gr.

Greinin fjallar um eftirlit sýslumanns með persónulegum talsmönnum.

Með 1. mgr. er lagt til að sýslumaður geti hvenær sem er kafið persónulegan talsmann um frekari skýringar og/eða gögn vegna eftirlits með framkvæmd samkomulagsins, svo sem ef hann fær upplýsingar eða kvörtun yfir persónulegum talsmanni eða tilefni er annars til að kanna framkvæmd samkomulagsins. Kveði samkomulagið á um aðstoð með ráðstöfun fjármuna hins fatlaða einstaklings, er lagt til að sýslumaður geti kafið persónulegan talsmann um sérstakar skýringar og/eða gögn sem varpa ljósi á ráðstöfun fjármuna af bankareikningum hins fatlaða einstaklings, svo sem reikningsyfirlit. Gerður er sá áskilnaður að gögnin þurfi að vera nauðsynleg sýslumanni til að rækja eftirlitið með hlutverki persónulegs talsmanns.

Í 2. mgr. er lagt til að persónulegur talsmaður skuli gera sýslumanni grein fyrir framkvæmd samkomulagsins þegar hann lætur af hlutverki sínu sem persónulegur talsmaður. Fellur það í hlut sýslumanns að ákveða hvaða skýringar og/eða gögn eru nauðsynleg til að ljúka eftirliti sínu með persónulegum talsmanni.

Í 3. mgr. er lagt til að sýslumaður hafi heimild til að kalla eftir upplýsingum og gögnum frá hinum fatlaða einstaklingi og þjónustuaðilum ef það er nauðsynlegt vegna eftirlitsins. Sama gildir um fjármálafyrirtæki ef samkomulagið tekur til ráðstöfun fjármuna, sbr. 3. eða 4. tölul. 11. gr. Komi til þess að persónulegur talsmaður verði ekki við kröfu sýslumanns um skýringar og/eða framlagningu gagna eða ef efasemdir eru um réttmæti þeirra, er talið nauðsynlegt að tryggja sýslumanni sjálfstæða heimild til að kalla sjálfur eftir upplýsingum og gögnum frá framangreindum aðilum. Með því geti sýslumaður staðreynt að persónulegur talsmaður hafi hagað aðstoð sinni þannig að hún væri í einu og öllu í þágu hins fatlaða einstaklings og í samræmi við hlutverk sínar hans skv. 8. gr. Áréttað skal að upplýsingaöflun sýslumanns vegna eftirlitshlutverksins þarf að vera nauðsynleg og því má hann ekki ganga lengra en nauðsyn krefur hverju sinni í gagnaöfluninni. Tilgangurinn með vinnslu persónuupplýsinga sem kveðið er á í ákvæðinu er að sýslumaður geti sinnt eftirlitshlutverki sínu, þ.e. að hann geti haft eftirlit með því að framkvæmd persónulegs talsmanns hafi verið í samræmi við samkomulag um aðstöðina. Gert er ráð fyrir að sýslumaður hafi samráð við hinn fatlaða einstakling eftir þörfum.

Í 4. mgr. er lagt til að ráðherra setji nánari reglur um eftirlit sýslumanns samkvæmt grein þessari.

Um 11. gr.

Í þessari grein er fjallað nánar um inntak þeirrar aðstöðar sem persónulegur talsmaður veitir fötluðum einstaklingi og þær heimildir sem hann hefur í ljósi stöðu sinnar samkvæmt samkomulagi skv. 6. gr.

Í 1. tölul. er tekið fram að persónulegur talsmaður aðstoði hinn fatlaða einstakling við að gæta réttar síns vegna persónulegra málefna hins fatlaða einstaklings og styðji hann í einstökum málum við töku upplýstrar ákvörðunar, m.a. varðandi þá þjónustu sem hinn fatlaði

einstaklingur nýtur. Dæmi um persónuleg málefni hins fatlaða einstaklings er lækniþætti og val á búsetu, atvinnu og tómstundum. Markmið ákvæðisins er að stuðla að því að skipulag tómstunda, atvinnu og búsetu hins fatlaða einstaklings sé ávallt á forsendum hans en ráðist ekki af öðrum sjónarmiðum, svo sem skipulagi starfsemi einstakra þjónustuaðila. Einnig er verið að tryggja að hinn fatlaði einstaklingur hafi einhvern sér við hlið þegar taka á ákvarðanir um lækniþætti eða lyfjagjöf til þess að reyna að tryggja eftir fremsta megni að hinn fatlaði einstaklingur skilji hvað slíkar ákvarðanir fela í sér og geti tekið upplýstar ákvarðanir um eigin heilsu. Þá er lögð sú skylda á þjónustuaðila að kalla til persónulegan talsmann þegar stendur til að gera verulegar breytingar á þeirri þjónustu sem hinn fatlaði einstaklingur nýtur. Er það m.a. gert með réttaröryggi hins fatlaða einstaklings fyrir augum, svo hann geti með fullnægjandi hætti gert sér grein fyrir þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru og andmælt þeim, telji hann þörf á. Hugtakið „verulegar breytingar“ getur tekið til allra breytinga sem haft geta umtalsverð áhrif á daglegt líf, velferð, sjálfsákvörðunarrétt eða möguleika einstaklingsins til að njóta þjónustu á eigin forsendum. Þær geta meðal annars falist í breytingum á umfangi eða tegund þjónustu, búsetu eða aðstöðum eða breytingum á þjónustuaðila. Jafnframt getur verið um að ræða ákvarðanir sem varða heilbrigðisþjónustu, lækniþætti, lyfjagjöf, sem og val á atvinnu eða tómstundum. Tilgangur þessarar skyldu þjónustuaðila er að tryggja að fatlaður einstaklingur, með aðstoð persónulegs talsmanns síns, sé virkur þátttakandi í ákvörðunum sem hann varða. Sé persónulegur talsmaður ekki kallaður til þegar verulegar breytingar eru fyrirhugaðar, getur það leitt til þess að réttindi fatlaðs einstaklings séu skert og að farið sé gegn meginreglunni um sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks.

Í 2. tölul. er tilgreindur sá aðgangur sem persónulegur talsmaður hefur að upplýsingum sem tengjast fjárhag hins fatlaða einstaklings. Tekið er fram að persónulegur talsmaður eigi rétt til aðgangs að öllum upplýsingum um meðferð fjármuna úr sameiginlegum sjóðum sem viðkomandi greiðir í. Með sama hætti á talsmaður rétt til setu á húsfundum og öðrum slíkum fundum þar sem upplýsingar eru veittar og ákvarðanir teknar um sameiginleg mál íbúa.

Í 3. tölul. er afmarkað með hvaða hætti persónulegur talsmaður aðstoðar fatlaðan einstakling þegar kemur að ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda. Lagt er til að lögin hafi að geyma ákveðna reglu í þessu sambandi sem feli í sér að persónulegur talsmaður megi, á grundvelli samkomulags skv. 6. gr., sjá um greiðslu daglegra útgjalda og reglulegra krafna fyrir hinn fatlaða einstakling af sérgreindum bankareikningum. Í þessu felst að talsmaður hafi heimild til þess að annast þessi útgjöld, svo sem til þess að sjá um að greiðslu aðgangsmiða að tónleikum eða kvikmyndahúsum, veitingar á kaffihúsi o.s.frv. Auk þess hafi persónulegur talsmaður heimild til að annast greiðslu reglulegra og hóflegra krafna sem eru í þágu hins fatlaða einstaklings, svo sem vegna útgjalda af húsnæði og ökutæki. Þegar um reglulegar kröfur er að ræða, er jafnframt lagt til að persónulegur talsmaður geti að höfðu samráði við hinn fatlaða einstakling, stofnað til greiðsluþjónustu hjá viðskiptabanka hans. Ráðstöfunarheimild persónulegs talsmanns takmarkast við sérgreinda bankareikninga sem reiðufé hefur verið ráðstafað inn á til að mæta sérstaklega daglegum útgjöldum og reglulegum kröfum. Heimildin nær einnig til greiðslna með debetkorti sem tengt er slíkum reikningi. Hafa skal í huga að innstæða á þess háttar reikningum er að öllu jöfnu lág og því er ekki gert ráð fyrir að talsmaður hafi hverju sinni yfir að ráða háum bankainnstæðum í eigu hins fatlaða einstaklings. Áréttað skal að aðstoð samkvæmt töluliðnum á aðeins við um ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda og reglulegra og hóflegra krafna. Er persónulegum talsmanni algerlega óheimilt að stofna til fjárhagsskuldbindinga fyrir hönd þess sem hann aðstoðar á grundvelli töluliðarins. Til slíkra skuldbindinga teljast allir löggæringar sem fela í sér greiðslu með öðru en reiðufé, þar á meðal greiðslur með kreditkorti o.þ.h. Bannið tekur einnig til þess

að stofna til yfirdráttarheimildar á ráðstöfunarreikning. Sé það vilji hins fatlaða einstaklings að fela talsmanni að annast eiginlegar fjárskuldbindingar verður til að koma skriflegt, þ.e. skjalfest og afmarkað, umboð sem uppfyllir almennar kröfur til slíks umboðs. Slíkt umboð yrði óháð samkomulagi um aðstoð persónulegs talsmanns og félli utan eftirlits sýslumanns skv. 10. gr.

Í 4. tölul. er lagt til að fatlaður einstaklingur geti á grundvelli samkomulags falið persónulegum talsmanni heimild til að annast tiltekna eignir í hans eigu, þ. á m. nauðsynlegar viðgerðir og viðhald á þeim. Feli umsjón persónulegs talsmanns með eignunum í sér ráðstöfun útgjalda hins fatlaða einstaklinga, er miðað við að heimild persónulegs talsmanns til þess þurfi að byggja á 3. tölul. þessarar greinar. Þannig sé gert ráð fyrir að samkomulag um aðstoð kveði oft og tíðum á hvoru tveggja, þ.e. aðstoð með ráðstöfun fjármuna skv. 3. tölul. og aðstoð með umsjón eigna skv. 4. tölul. Dæmi um eignir sem ákvæðið nær til er ökutæki og húsnæði í eigu hins fatlaða einstaklings. Í samkomulagi um aðstoðina skulu eignirnar sem eiga í hlut tilgreindar með fullnægjandi hætti svo sýslumaður geti annast eftirlit með ráðstöfunum persónulegs talsmanns. Sé það tiltekið sérstaklega í samkomulaginu, munu verðmæti sem koma síðar í stað hinnar tilgreindu eignar falla undir samkomulagið og aðstoð persónulegs talsmanns. Ber við þær aðstæður að tilkynna sýslumanni um breytingarnar og er gert ráð fyrir að hann gefi þá út staðfestingu á breytingunum. Hafi fötluðum einstaklingi verið skipaður ráðsmaður á grundvelli lögræðislaga, taka ráðstöfunarheimildir persónulegs talsmanns ekki til þeirra eigna og fjármuna sem ráðsmaður hefur umsjón með.

Um 12. gr.

Auk samkomulags skv. 6. gr. á lögráða fatlaður einstaklingur, sem á vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna, rétt á umboðsmanni. Líkt og fjallað var um hér að framan er það grundvallarregla í íslenskum rétti að hver lögráða einstaklingur, sem er sjálfráða og fjárráða samkvæmt 1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997, hefur rétt til að ráða eigin málefnum og taka ákvarðanir um eigin hagsmuni. Fatlað fólk, sem vegna fötlunar sinnar á erfitt með að gæta hagsmuna sinna eða tjá vilja sinn með hefðbundnum hætti, getur þó staðið frammi fyrir sérstökum áskorunum við að nýta þennan rétt til fulls. Þörfin hefur orðið sérstaklega sýnileg í tengslum við sívaxandi rafræna stjórnsýslu og þjónustu, þar sem margir fatlaðir einstaklingar þurfa viðeigandi aðstoð við að nýta sér þá kosti sem stafrænar lausnir bjóða upp á.

Eitt meginmarkmið frumvarps þessa er að styrkja sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks og tryggja jafna þátttöku þeirra í samfélaginu í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Með því að veita skýra lagastoð fyrir því að sýslumaður geti aðstoðað fatlað fólk við veitingu afmarkaðra umboða er ætlunin að brúa það bil sem hefur myndast og gera því kleift að sækja nauðsynlega þjónustu og gæta hagsmuna sinna á þann hátt sem hentar best hverjum og einum. Slíkt eykur sveigjanleika í réttindavernd og tekur mið af margbreytilegum þörfum fatlaðs fólks.

Í ákvæðinu er gerð sú krafa að hinn fatlaði einstaklingur gangi frá skriflegu umboði í samráði við sýslumann og að það sé undirritað í viðurvist sýslumanns af hinum fatlaða einstaklingi. Leiki vafi á vilja hins fatlaða einstaklings um efni umboðsins, þurfa tveir aðilar sem þekkja vel til vilja og þarfa hans, svo sem ættingjar, vinir eða þjónustuveitendur, að undirrita skriflega yfirlýsingu þar sem vilji hans er staðfestur. Umræddir aðilar þurfa að vera hlutlausir og því getur tilgreindur umboðsmaður ekki komið að framangreindri staðfestingu. Þegar fatlaður einstaklingur getur ekki undirritað umboðið með eigin hendi, er heimilt að víkja

frá skilyrðum um undirritun hans samkvæmt ákvörðun sýslumanns og eftir þeim reglum sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Sýslumanni ber að meta hvort umboðið samræmist hagsmunum hins fatlaða einstaklings og að það brjóti ekki í bága við lög, auk þess að umboðsmaður uppfylli skilyrði 7. gr. Sýslumanni ber að synja um staðfestingu umboðs ef framangreindum skilyrðum er ekki fullnægt. Að öðrum kosti öðlast umboðið gildi við staðfestingu sýslumanns og er gert ráð fyrir að sýslumaðurinn áriti umboðið um það. Svo sýslumaður geti rækt eftirlitshlutverk sitt með umboðsmanni, er miðað við að sýslumaður varðveiti eintak umboðsins hjá sér, hvort sem það yrði frumrit eða afrit. Gert er ráð fyrir að umboðsmaðurinn fái frumrit í hendurnar til að staðfesta heimildir sínar gagnvart þriðja manni.

Í 2. mgr. er fjallað um þá skyldu sýslumanns að afturkalla umboð ef honum berst ósk þess efnis. Stafi óskín frá hinum fatlaða einstaklingi, öðrum eða báðum þeim sem staðfestu vilja hans skv. 6. gr., umboðsmanni eða lögráðamanni. Komi fram ósk um afturköllun umboðs frá hinum fatlaða einstaklingi, ber sýslumanni að hafa hagsmuni hans að leiðarljósi og staðreyna að um sannanlegan vilja hans sé að ræða. Sýslumanni ber að veita hinum fatlaða einstaklingi viðeigandi aðstoð til að koma vilja sínum á framfæri. Þegar vilji hins fatlaða einstaklings byggir á staðfestingu tveggja einstaklinga sem þekkja vel til vilja og þarfa hans, dugar að annar þeirra óski eftir afturköllun umboðs. Stafi óskín frá lögráðamanni, er gert ráð fyrir að sýslumaður staðreyni að ósk lögráðamanns samræmist starfsskyldum hans samkvæmt lögræðislögum, svo sem að hann hafi áður haft samráð við hinn fatlaða einstakling, eftir því sem við verður komið, og að óskín sé í þágu hins fatlaða og henti best hag hans. Afturkalli sýslumaður umboðið, ber honum að gefa út skjal til staðfestingar á því og tilkynna þeim sem málið varðar, þ.e. hinum fatlaða einstaklingi, umboðsmanni, þeim sem staðfestu vilja hins fatlaða einstaklings og eftir atvikum lögráðamanni. Eftir því hvaða heimildir umboðsmaður hafði á grundvelli umboðsins, ber sýslumanni að grípa til aðgerða til að tryggja að þriðji maður sé upplýstur um brottfall samkomulagsins.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra setji nánari reglur um heimildir umboðsmanna skv. 1. mgr. ásamt nánari reglum um framkvæmd sýslumanns við staðfestingu umboðs og eftirlit með því. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 13. gr.

Með 1. mgr. 13. gr. er lagt til að ráðherra setji reglugerð um nánari framkvæmd III. kafla laganna, að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna.

Í 1. tölul. er lagt til að ráðherra kveði nánar á um þá aðstoð sem sýslumanni er ætlað að veita fötluðu fólki í tengslum við frágang samkomulags og umboðs, svo sem milligöngu hagsmunasamtaka fatlaðs fólks að vali á persónulegum talsmanni, aðstoð við að leiða í ljós vilja hins fatlaða einstaklings o.fl.

Í 2. tölul. er lagt til að ráðherra kveði nánar á um störf og heimildir persónulegra talsmanna og umboðsmanna. Mikilvægt þykir að hlutverk þeirra verði útfært með skýrum hætti í reglugerð svo hagsmunir fatlaðra einstaklinga verði betur tryggðir og eftirlitshlutverki sýslumanns sinnt með öruggum og virkum hætti.

Í 3. tölul. er lagt til að ráðherra setji nánari reglur um fræðslu fyrir persónulega talsmenn, þ. á m. fyrirkomulag hennar, innihald og áherslur. Auk þess er lagt til að ráðherra setji nánari reglur um hver eigi að annast framkvæmd færslunnar, hafi ráðuneytið ekki nýtt sér heimild 8. gr. og falið hagsmunasamtökum fatlaðs fólks að hafa milligöngu um að annast fræðsluna.

Í 4. tölul. er lagt til að ráðherra ákveði form og efni annars vegar samkomulags og umboðs og hins vegar staðfestingar sýslumanns á skjölin. Gert er ráð fyrir að sýslumaður útbúi stöðluð

sniðmát af skjölunum á grundvelli reglnanna, í þeim tilgangi að stuðla að einfaldari stjórnsýslu fyrir fatlaða einstaklinga og til að tryggja aukna skilvirkni við framkvæmd og eftirlit sýslumanns. Mikilvægt þykir að samræmis sé gætt í framkvæmd sýslumanns hvað varðar efni og form staðfestinga þar sem þriðji aðili þarf að geta gengið úr skugga um að gögnin hafi sannanlega öðlast gildi fyrir milligöngu sýslumanns.

Í 5. tölul. er lagt til að kveðið verði á um nánari útfærslu á endurgreiðslu kostnaðar í reglugerð, svo sem samráðið við sýslumann áður en stofnað er til útgjalda, viðmið um hvað fáið endurgreitt úr ríkissjóði og hvað telst til nauðsynlegs kostnaðar, ásamt nánari lýsingu á þeim gögnum sem bera þurfi undir sýslumann vegna ákvörðunar hans um endurgreiðslu úr ríkissjóði.

Í 6. tölul. er lagt til að kveðið verði nánar á um eftirlit sýslumanns með persónulegum talsmanni og umboðsmanni, þ. á m. þær aðstæður sem kalla sérstaklega á nauðsyn fyrir upplýsinga- og gagnaöflun.

Í 7. tölul. er lagt til að ráðherra setji nánari reglur um þá skrá sem sýslumanni ber að halda um þá sem veita fötluðum einstaklingi aðstoð á grundvelli laganna, þ.e. persónulega talsmenn og umboðsmenn.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að ákveða í reglugerð þau verkefni sem sýslumönnum eru falin í lögum þessum verði á hendi eins sýslumanns. Er það gert til samræmis við ákvæði annarra laga sem varða sérverkefni sýslumanna á landsvísu.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um IV. kafla

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Kaflinn skiptist í tíu greinar og verður gerð sérstök grein fyrir hverri þeirra í eftirfarandi umfjöllun.

Um 15. gr.

Greinin svarar til 10. gr. gildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, og fjallar um bann við fjarvöktun og beitingu nauðungar. Efnislegar breytingar eru gerðar í 1. og 2. mgr. og felast einkum í skýrari skilgreiningu á gildissviði og heimildum til frelsisskerðingar á grundvelli dómsúrlausnar.

Í 1. mgr. er kveðið á um almennt bann við beitingu nauðungar í samskiptum þjónustuaðila við fatlað fólk. Þetta bann er grundvallarregla laganna og miðar að því að tryggja sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks. Undantekningar frá banninu eru þrjár; þ.e. undanþága á grundvelli 17. gr. frumvarpsins (sem svarar til 12. gr. gildandi laga), neyðartilvik skv. 18. gr. frumvarpsins (sem svarar til 13. gr. gildandi laga) og frelsisskerðing samkvæmt dómsúrlausn.

Viðbótin um „frelsissskerðingu samkvæmt dómsúrlausn“ er mikilvægt nýmæli sem skýrir og staðfestir þá framkvæmd sem þegar hefur mótað í dómaframkvæmd Landsréttar, einkum í málum er varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi fatlaðs fólks. Í dómi Landsréttar nr. 437/2023 var til dæmis staðfest heimild til að skerða ferðafrelsi einstaklings í fimm ár, og þar var skýrt tekið fram að hámarkstími 12 mánaða, sem kveðið er á um í 3. mgr. 18. gr. gildandi laga, fyrir ákvarðanir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar, eigi ekki við um úrskurði dómstóla samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laganna. Með þessu nýmæli í 1. mgr.

12. gr. frumvarpsins er þessi heimild til dómstóla skýrð og fest í lög. Bann við fjarvöktun á heimilum fatlaðs fólks er óbreytt og krefst undanþágu á grundvelli 17. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er fjallað um gildissvið IV. kafla laganna. Samkvæmt greininni taka ákvæði kaflans til allra þeirra sem veita fötluðu fólki þjónustu á heimilum þess og í daglegu lífi. Sérstök ákvæði gilda um nauðung í þjónustu við börn sem vistuð eru utan heimilis á grundvelli barnaverndarlaga og ganga þau sérákvæði framar ákvæðum frumvarps þessa. Staða barna með fjölþættar stuðningsþarfir munu því falla með skýrum hætti undir gildissvið nýrra laga um barnavernd. Markmiðið með þessu er að skýra lagalegan ramma um þjónustu við fötluð börn, sérstaklega þar sem ákvæði barnaverndarlaga og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, skarast. Með þessu er meginreglan um lagaskil áréttuð til að tryggja að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi. Þrátt fyrir að ákvæði kaflans gildi almennt um alla þá sem veita fötluðu fólki þjónustu, er með þessu ákvæði áréttuð að sértæk ákvæði barnaverndarlaga njóti forgangs þegar um börn sem vistuð eru á grundvelli þeirra laga er að ræða. Jafnframt er áhersla lögð á nauðsynlegt samstarf við barnaverndaryfirvöld, þá sérstaklega í aðdraganda þess að fatlað barn eða ungmenni færast á milli þjónustuaðila, til dæmis þegar það nær 18 ára aldri og færast frá barnaverndarþjónustu yfir í þjónustu fyrir fatlað fólk. Markmiðið er að tryggja samfellu í þjónustu og lágmarka álag á barnið og fjölskyldu þess við slík umskipti en góð samvinna er forsenda snemmtæks stuðnings og tryggir að barni séu búnar viðunandi aðstæður í allri þjónustu. Tekið er fram að til framkvæmdaraðila skv. frumvarpi þessu verði það að lögum teljast bæði sérfræðiteymi og úrskurðaraðili skv. 17. gr., en einnig ráðuneytið sem fer með yfirstjórnunar og eftirlitsheimildir með málaflokknum. Mannréttindastofnun Íslands telst á hinn bóginn ekki til framkvæmdaraðila í þessum skilningi enda tekur stofnunin ekki ákvarðanir eða endurskoðar ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvæði IV. kafla frumvarpsins nái einnig til þeirra sem veita einstaklingum þjónustu á öryggisgæslustöðum og í tengslum við aðrar öryggisráðstafanir á grundvelli laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn. Þetta þýðir að ákvæði kaflans um bann við nauðung og fjarvöktun, ásamt undanþágum, munu einnig ná til þessara nýju aðstæðna, nái frumvarp þar að lútandi fram að ganga. Þá er skýrt kveðið á um að vísun til fatlaðs einstaklings eða fatlaðs fólks í ákvæðum þessa kafla skuli einnig ná til þeirra sem sæta slíkum öryggisráðstöfunum, óháð því hvort metnar stuðningsþarfir viðkomandi eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum. Þetta víkkar verndina sem kaflinn veitir og tryggir að einstaklingar sem eru í viðkvæmri stöðu og sæta frelsisskerðingu af öðrum ástæðum en fötlun, njóti þeirrar réttindaverndar sem þróast hefur í málefnum fatlaðs fólks.

Ákvæði 4. mgr. svarar til 3. mgr. 10. gr. gildandi laga nr. 88/2011. Hún er óbreytt frá gildandi lögum að því undanskildu að öryggisgæslustaðir eru nú sérstaklega nefndir sem aðilar sem ber skylda til að fræða starfsfólk sitt um nauðung og leiðir til að koma í veg fyrir beitingu hennar. Þessi viðbót er í samræmi við vikkun gildissviðs 2. mgr. og undirstrikar mikilvægi fræðslu og forvarna á öllum þeim stöðum þar sem nauðung gæti verið beitt. Markmið laganna, eins og fram kemur í 5. mgr. 1. gr. frumvarpsins, er að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning og að sjálfsákvörðunarréttur þeirra sé virtur, en jafnframt að fyllsta öryggis sé gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þeirra. Ákvæði 15. gr. frumvarpsins eru í samræmi við þetta markmið og þróun í dómaframkvæmd.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er að finna skilgreiningar á hvað teljist nauðung og fjarvöktun í skilningi laganna.

Í 1. mgr. er sett fram almenn skilgreining á nauðung.

Í 2. mgr. eru tilvik sem teljast til nauðungar talin í sjö liðum. Eins og fram kemur í ákvæðinu er þó ekki um tæmandi talningu að ræða. Til grundvallar við mat á því hvort tiltekin aðgerð eða ráðstöfun teljist fela í sér nauðung verður alltaf að hafa í huga hvort verið sé að taka fram fyrir hendurnar á viðkomandi eða skerða sjálfsákvörðunarrétt hans með einhverjum hætti.

Í 3. mgr. er lögð fram skýr skilgreining á hugtakinu „fjarvöktun“ í skilningi laganna. Þessi skilgreining er mikilvæg til að afmarka nákvæmlega hvaða tegundir af eftirliti falla undir bannið í 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins og þar af leiðandi krefjast undanþágu á grundvelli 17. gr. eða falla undir neyðartilvik skv. 18. gr. Fjarvöktun er skilgreind sem rafræn vöktun með myndavél, hljóðnema eða annars konar skynjara. Þetta ákvæði tekur til tæknibúnaðar sem getur safnað upplýsingum um einstaklinga á fjarlægum hátt eða án beinnar mannlegrar íhlutunar og getur þar með haft áhrif á friðhelgi einkalífsins. Dæmi um slíka vöktun eru upptökur með myndavélum, hljóðupptökur eða gögn frá öðrum skynjurum sem geta veitt persónugreinanlegar upplýsingar. Sérstaklega er tekið fram að „einfaldir hreyfiskynjarar“ eru undanskildir skilgreiningunni á fjarvöktun. Ástæðan fyrir þessari undantekningu er sú að einfaldir hreyfiskynjarar eru yfirleitt notaðir til að greina hreyfingu án þess að safna persónugreinanlegum upplýsingum um einstaklinga, eins og auðkenni eða athafnir. Þeir eru oftast notaðir í öryggisskyni, til dæmis til að nema flog eða hreyfingu sem þjónustuaðili þarf að bregðast skjótt við, án þess að mynda eða taka upp einstaklinga beint. Því teljast þeir ekki jafn íþyngjandi fyrir friðhelgi einkalífsins og annar vöktunarbúnaður sem skilgreiningin nær til. Í 3. mgr. ákvæðisins er sérfræðiteyminu jafnframt veitt heimild til að skilgreina nánar hvað felst í fjarvöktun, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Þessi heimild er mikilvæg til að tryggja sveigjanleika í framkvæmd laganna í ljósi sífелldrar þróunar í tækni. Með því að fela sérfræðiteyminu þessa skilgreiningarheimild er hægt að bregðast skjótt við nýrri tækni og tryggja að lögfræðilegt umhverfi haldist í takt við tækniframfarir án þess að þurfa að breyta lögunum sjálfum í hvert sinn. Þetta gerir ráð fyrir að sérfræðipækking sé nýtt til að meta hversu íþyngjandi nýjar vöktunaraðferðir eru fyrir fatlað fólk.

Þessi skilgreining á fjarvöktun er sértæk fyrir þessi lög og tekur mið af þeim verndarhagsmunum sem felast í réttindavernd fatlaðs fólks. Hún er í samræmi við almennar reglur um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þar sem „rafræn vöktun“ er almennt skilgreind í 9. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sem „Vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði.“

Um 17. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að í ákveðnum tilfellum sé heimilt að víkja frá banni 15. gr. við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun, að fenginni ákvörðun úrskurðarnefndar velferðarmála skv. 21. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu kemur einnig fram að einungis sé heimilt að veita slíka undanþágu ef hún miðar að öðru tveggja markmiða sem þar koma fram. Skv. 1. tölul. er heimilt að veita undanþágu til þess að koma í veg fyrir að viðkomandi valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignartjóni. Undanþága tekur einnig til fyrirbyggjandi aðgerða til þess að koma í veg fyrir aðstæður sem geti kallað á hegðun þá sem lýst er í fyrri málslíð 1. tölul., til dæmis ef fyrir liggur að viðkomandi bregðist illa við ákveðnum aðstæðum. Í 2. tölul. kemur fram að heimilt sé að veita undanþágu til þess að uppfylla grunnþarfir einstaklings, svo sem varðandi mat, heilbrigði og hreinlæti. Ávallt þyrfti þó að sýna fram á að ekki sé hægt að uppfylla þessar grunnþarfir með öðrum hætti.

Í 3. mgr. er gerð sú viðbótarkrafa varðandi undanþágu frá banni við fjarvöktun á heimilum fólks að hún uppfylli jafnframt ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, með síðari breytingum.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er áréttað að þrátt fyrir bann 1. mgr. 15. gr. sé heimilt að beita nauðung í neyðartilvikum til þess að afstýra yfirvofandi líkamstjóni, stórfelldu eignatjóni eða röskun á almannahagsmunum. Í þeim tilvikum er ekki gerð krafa um að veitt hafi verið undanþága skv. 17. gr., enda mundi ákvæðið þá ekki þjóna tilgangi sínum. Gerð er sú krafa að þjónustuaðili, þ.m.t. öryggisgæslustaðir, skrái ávallt slík tilvik og sendi upplýsingarnar til sérfræðiteymis skv. 19. gr. innan viku. Þó ber að áréttað að þjónustuaðili getur ekki byggt endurtekna beitingu nauðungar á þessu ákvæði enda er því ætlað að taka á einstökum tilvikum sem ekki eru fyrirsjáanleg. Ef hegðun sú sem um ræðir í ákvæðinu er endurtekin eða er fyrirsjáanleg afleiðing tiltekinna aðstæðna þarf þjónustuaðili að leita ráðgjafar sérfræðiteymis í samræmi við ákvæði laganna. Ákvæðið tekur eðli máls samkvæmt aðeins til beitingar nauðungar en ekki til fjarvöktunar enda yrði henni ekki beitt í neyðartilvikum líkt og hér um ræðir.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli skipa sérfræðiteymi til þess að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum ráðgjöf varðandi hvað teljist til fjarvöktunar, hvað falli undir nauðung og aðferðir til að draga úr beitingu hennar. Gert er ráð fyrir að sérfræðiteymið verði skipað allt að sjö sérfræðingum sem hafi sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks og reynslu og þekkingu á aðferðum sem nýst geta til að koma í veg fyrir að beita þurfi nauðung. Ráðherra skal skipta formann og varaformann úr hópi þeirra. Ekki er þó gert ráð fyrir að allt teymið komi að meðferð hvers máls heldur sé það ákveðið með hliðsjón af því hvaða sérþekkingu þarf í hverju tilviki. Ávallt skulu þó hið minnsta þrír meðlimir sérfræðiteymisins, þ.m.t. formaður, koma að hverju máli. Gert er ráð fyrir að útfærðar verði nánari reglur um skipun og starfshætti teymisins í reglugerð.

Í 2. mgr. er kveðið á um hlutverk sérfræðiteymisins. Í 1. tölul. er fjallað um ráðgjafarhlutverk teymisins. Sérfræðiteyminu er ætlað að leggja mat á aðstæður og koma með tillögur til úrbóta og hugmyndir að því hvernig hægt sé að koma í veg fyrir að beita þurfi nauðung. Í 2. tölul. er kveðið á um að ef slíkt gagnist ekki eða sérfræðiteymið telur ljóst að aðrar leiðir dugi ekki veiti teymið umsögn sína og sendi hana til úrskurðarnefndar velferðarmála til afgreiðslu. Um er að ræða einfaldara stjórnsýsluferli en það sem kveðið er á um í gildandi lögum nr. 88/2011. Jafnframt er áréttað að umsögnin skuli send hinum fatlaða einstaklingi, lögráðamanni hans, persónulegum talsmanni og þjónustuaðila. Tryggir það gagnsæi og réttindi allra hlutaðeigandi, sér í lagi sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks og mikilvægi persónulegra talsmanna. Skv. 3. tölul. skal sérfræðiteymið einnig taka við tilkynningum um beitingu nauðungar og halda utan um atvikaskráningu varðandi einstaklinga sem beittir eru nauðung. Þannig hefur teymið yfirsýn yfir hvernig aðferðir þær sem beitt er gagnast viðkomandi einstaklingi og getur komið með ábendingar um úrbætur og aðrar aðferðir eftir þörfum.

Í 3. mgr. er rík skylda lögð á herðar þjónustuaðila að tilkynna sérfræðiteyminu um öll atvik þar sem nauðung er beitt á meðan á ráðgjöf stendur. Með þessu er tryggt fullt gagnsæi og jafnframt eftirfylgni með beitingu nauðungar í rauntíma á meðan teymið vinnur að málinu. Jafnframt er kveðið á um að þau atvik þar sem nauðung er beitt skuli metin og að það mat skuli lagt til grundvallar umsögn sérfræðiteymisins samkvæmt 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins.

Þetta tryggir að umsögn teymisins sé byggð á nákvæmum og uppfærðum upplýsingum og gerir ráðgjöfina markvissari og betur sniðna að þörfum einstaklingsins og aðstæðum á hverjum tíma. Jafnframt eru sett skýr tímamörk á vinnslu mála hjá sérfræðiteyminu, sem er mikilvægt til að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir óþarfa drátt í málsmeðferð. Almenna reglan er sú að vinnslutími máls skuli ekki vera lengri en þrír mánuðir. Þessi tímarammi er í samræmi við almennar meginreglur stjórnisýsluréttar um málshraða, sbr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sem kveður á um að stjórnvöld skuli vinna mál án ótilhlýðilegs dráttar. Þegar sérstaklega stendur á, t.d. vegna flókins eðlis máls eða sérstakra aðstæðna sem krefjast frekari ráðgjafar, er heimilt að framlengja vinnslutímann en hann má þó aldrei verða lengri en sex mánuðir í heild. Þessi hámarkstími er mikilvægur til að tryggja að mál fái skjóta og fullnægjandi afgreiðslu og að einstaklingar sem málið varðar séu ekki í óvissu í of langan tíma. Í heildina litið er málsgreininni ætlað að styrkja ráðgjafarferlið, tryggja að ráðgjöfin sé byggð á bestu fánalegu upplýsingum og að málsmeðferð sé bæði skilvirk og gagnsæ.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja nánari reglur um skipan og starfshætti sérfræðiteymisins með reglugerð.

Um 20. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um það ferli sem fer af stað þegar sérfræðiteymið hefur lokið ráðgjöf og metið að nauðsynlegt sé að beita nauðung. Sérfræðiteymið sendir umsögn sína beint til úrskurðarnefndar velferðarmála til afgreiðslu í stað þess að þjónustuaðili sendi beiðni um undanþágu, ásamt umsögn teymisins, eins og kveðið er á um í gildandi lögum nr. 88/2011. Með þessu er sérfræðiteymið gert að virkum aðila í upphafi málsmeðferðar hjá úrskurðarnefndinni, þar sem umsögn teymisins markar upphaf málsins. Þetta eykur vægi faglegar ráðgjafar teymisins og tryggir skjóta og beina afgreiðslu mála. Jafnframt er kveðið á um það að sérfræðiteymið skuli sjá til þess að þeim einstaklingi, sem málið varðar, sé leiðbeint um rétt sinn til að velja sér persónulegan talsmann. Er sérfræðiteyminu þá heimilt að leggja það í hendur þjónustuaðila að leiðbeina einstaklingnum um þann rétt. Með þessu er réttindavernd einstaklingsins styrkt í upphafi máls í samræmi við meginregluna um sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks.

Í 2. mgr. er að finna upptalningu á þeim upplýsingum sem koma þurfa fram í umsögn sérfræðiteymisins en sú talning er ekki tæmandi. Í 2. tölul. eru gerðar ríkar kröfur til þess að gerð sé ítarleg grein fyrir þeim aðgerðum sem gripið var til á ráðgjafartíma sérfræðiteymis í því skyni að koma í veg fyrir að aðstæður komi upp sem kallað geti á beitingu nauðungar. Í 4. tölul. segir að umsögnin skuli innihalda nauðsynlegar upplýsingar um hagi einstaklings. Þjónusta við fatlað fólk felst ekki hvað síst í aðstoð við athafnir daglegs lífs og þurfa því að liggja fyrir upplýsingar um slíkar stuðningsþarfir. Þá er markmið þjónustunnar ávallt að stuðla að sem mestri færni og virkni. Upplýsingar þar að lútandi skipta því verulegu máli fyrir niðurstöðu sérfræðiteymis. Mat á heilsufari og greining á skerðingum sem viðkomandi býr við hefur einnig mikla þýðingu og sérstaklega ef niðurstaða sérfræðiteymis bendir á líkamlega valdbeitingu eða aðra líkamlega nauðung. Í þeim tilvikum þarf að liggja fyrir hvort einhverjar líkur séu á því að heilsu viðkomandi verði hættu búin vegna beitingar nauðungar. Í 8. tölul. er krafa gerð um það að umsögn sérfræðiteymisins innihaldi upplýsingar um það hvernig staðið verði að skráningu atvika þegar gripið er til fjarvöktunar eða beitingar nauðungar. Þetta er grundvallaratriði til að tryggja gagnsæi, ábyrgð og eftirlit með fjarvöktun og beitingu nauðungar. Kveðið er á um skráningarskylduna í 24. gr. frumvarpsins og gerir þjónustuaðilum

skylt að halda skrá um öll atvik þar sem einstaklingur er beittur nauðung, hvort sem henni er beitt á grundvelli undanþágu eða í neyðartilvikum skv. 18. gr. frumvarpsins. Jafnframt skal halda skrá um ráðstafanir sem ætlað er að vera viðvarandi, svo sem fjarvöktun, skert aðgengi að eigum eða læstar hirslur, sbr. umfjöllun um 24. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um að sé um barn að ræða skuli liggja fyrir upplýst samþykki forsjáraðila fyrir því að sérfræðiteymið sendi umsögn sína til úrskurðar velferðarmála.

Um 21. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að úrskurðarnefnd velferðarmála skuli fjalla um og veita undanþágur frá banni 15. gr. við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ef umsögn sérfræðiteymis inniheldur lýsingu þjónustuaðila sem felur í sér verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings skuli úrskurðarnefnd velferðarmála vísa beiðninni til dómstóla. Hér eru sérstaklega höfð í huga þau tilfelli þar sem einstaklingur er læstur inni á heimili sínu þannig að um sé að ræða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi. Ákvarðanir um minni háttar skerðingar á ferðafrelsi einstaklinga, til dæmis þannig að útidyrhúð sé læst um nætur, heyra hins vegar undir úrskurðarnefnd velferðarmála. Umsögn sérfræðiteymis sem lýsir verulegri og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi ásamt umsögn úrskurðarnefndar skal send til dómara í þeirri þinghá þar sem viðkomandi á varnarþing en um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 9.–17. gr. lögræðislaga sem fjalla um varnarþing, málsmeðferð, rannsókn máls, réttaráhrif, birtingu og því um líkt þegar svipta á einstakling sjálfræði og/eða fjárræði. Hér er þó ekki ætlunin að viðkomandi verði sviptur lögræði heldur beri að notast við sömu málsmeðferðarreglur þegar tekin er ákvörðun um að skerða ferðafrelsi einstaklings. Áréttað er að úrskurður dómara um frelsiskerðingu sætir kæru til Hæstaréttar.

Um 22. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um málsmeðferð úrskurðarnefndar velferðarmála þegar umsögn frá sérfræðiteyminu berst en sú umsögn markar upphaf formlegrar málsmeðferðar. Ákvæðið leggur áherslu á málshraða en nefndin skal taka ákvörðun svo fljótt sem kostur er og að jafnaði innan þriggja mánaða frá móttöku fullbúinnar umsagnar. Þessi tímamörk eru í samræmi við almenna málshraðareglu 9. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og ákvæði 7. gr. laga um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015. Ákvæðið styrkir einnig rannsóknarregluna með því að kveða á um að nefndin skuli afla frekari gagna án tafar ef þörf krefur, svo sem greinargerð frá viðeigandi þjónustuaðila um beitingu nauðungar og/eða fjarvöktun. Þá er mikilvægur réttur til andmæla tryggður en öllum hlutaðeigandi, þ.m.t. hinum fatlaða einstaklingi, lögráðamanni, persónulegum talsmanni, nánasta aðstandanda og þjónustuaðila, skal gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ákvörðun er tekin. Þetta er í samræmi við 1. mgr. 13. gr. stjórnslulaga. Með nánasta aðstandanda er hér til dæmis átt við maka, foreldri, systkini, fullorðinn afkomanda eða annan nákominn ættingja eða vin.

Í 2. mgr. er kveðið á um að við meðferð máls skuli úrskurðarnefnd velferðarmála byggja ákvörðun sína á umsögn sérfræðiteymis og öðrum gögnum málsins. Er þar talin upp atriði sem nefndin skal jafnframt sérstaklega líta til og eru þau til viðbótar öðrum skilyrðum laganna. Ekki er um að ræða tæmandi talningu þeirra sjónarmiða sem nefndinni væri rétt að líta til við afgreiðslu beiðna.

Í 1. tölul. er áréttuð skylda þjónustuaðila til að leita allra vægari úrræða áður en umsögn sérfræðiteymis er lögð fram. Gerð er rík krafa til þess að annarra leiða hafi verið leitað, en vægari úrræði gætu meðal annars falist í því að undanþága yrði einungis veitt til skamms tíma uns annað skilgreint úrræði væri tiltækt.

Í 2. tölul. er lögð áhersla á að horft sé til þess hvort menntun og reynsla þeirra sem koma til með að bera ábyrgð á framkvæmd nauðungar sé nægjanleg til þess að hún nái markmiði sínu eða hvort skilyrða eigi undanþágu þannig að þjónustuaðila verði gert að sækja sér frekari sérþekkingu.

Í 3. tölul. er sérstaklega tekið fram að líta skuli til þess hvort nauðung bitnar á öðrum einstaklingum sem búa á sama heimili en það hlýtur að mæla gegn því að fallist verði á undanþágu ef ljóst er að það muni með ósanngjörnum hætti bitna á öðrum einstaklingum. Er hér þó alltaf um hagsmunamat að ræða.

Í 4. tölul. er áréttuð að úrskurðarnefnd skoði sérstaklega hvort undanþága sú sem sótt er um gangi lengra en tilefni er til og hvort hún sé til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt.

Rétt er að taka fram að hagsmunir ábyrgðaraðila starfseminnar geta ekki verið grundvöllur ákvörðunar um að veita undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Þannig væri ekki heimilt að heimila skerðingu ferðafrelsis íbúa vegna þess að ekki sé nægilega margt starfsfólk. Rétt er þó að áréttuð að málefnalegt getur verið að rökstyðja beiðni sem uppfyllir kröfur 17. gr. frekar með því að létta óviðunandi álagi af starfsfólki.

Um 23. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um tilkynningarskyldu og þar er skylda úrskurðarnefndar velferðarmála til að leiðbeina um málskotsmöguleika áréttuð.

Í 2. mgr. eru gerðar ítarlegar kröfur um form og efni ákvörðunar, meðal annars um rökstuðning ákvörðunar, að þar sé greint með skýrum hætti til hvers konar aðgerða nauðungin tekur, um gildistíma og skilyrði sem sett eru fyrir beitingu nauðungar. Sérstaklega er kveðið á um að sé veitt undanþága til líkamlegrar valdbeitingar skuli viðkomandi starfsmenn hafa sótt námskeið um líkamlega valdbeitingu. Er það gert til þess að tryggja öryggi þeirra sem beittir eru líkamlegri nauðung og þeirra sem henni beita og að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er.

Í 3. mgr. er kveðið á um að undanþága skuli ávallt vera tímabundin, hún skuli aldrei veitt til lengri tíma en nauðsyn beri til og aldrei lengur en tólf mánuði í senn. Þetta undirstrikar meginreglu laganna um að nauðung sé aðeins heimiluð þegar brýna nauðsyn ber til og að hún sé ekki varanlegt úrræði. Þegar um fjarvöktun er að ræða er heimilt að veita undanþágu til lengri tíma, en þó aldrei lengur en til þriggja ára í senn, enda sé beiting hennar rökstudd sérstaklega vegna langtímaveikinda eða annarra varanlegra aðstæðna sem kalla á slíkt úrræði. Er þetta lagt til í ljósi þess að varaleg þörf getur verið á fjarvöktun, sérstaklega þegar um er að ræða einstaklinga með langtímaveikindi eða stöðugar aðstæður sem valda þeim sérstakri hættu, t.d. flogaveiki, fallhætta, öndunarsjúkdómar eða aðrar heilsufarslegar áskoranir. Þótt fjarvöktun sé skerðing á friðhelgi einkalífsins, þá getur hún stuðlað að öryggi og sjálfstæði einstaklingsins á eigin heimili. Með því að veita úrskurðarnefnd velferðarmála heimild til að veita lengri undanþágur fyrir fjarvöktun, með þriggja ára hámarki í senn, er leitast við að draga úr stjórnsýslubyrði og tryggja stöðugleika í þjónustu, án þess að slaka á kröfum um nauðsyn.

Mikilvægt er að slíkar heimildir séu ávallt rökstuddar sérstaklega og að endurmat fari reglulega fram til að tryggja að úrræðið sé enn nauðsynlegt og í samræmi við bestu hagsmuni einstaklingsins.

Í 4. mgr. er tekið fram að ákvarðanir úrskurðarnefndar séu endanlegar á stjórnsýslustigi og verði ekki kærðar til æðra stjórnvalds. Þá er áréttað að um málsmeðferð fari að öðru leyti en greinir í lögunum eftir ákvæðum stjórnsýslulaga og að heimilt sé að bera ákvörðun nefndarinnar undir dómstóla sem skuli úrskurða innan viku frá því að ákvörðun berst þeim enda eru miklir hagsmunir af því að fá úr málinu skorið sem fyrst.

Um 24. gr.

Í greininni er fjallað um skráningarskyldu þjónustuaðila, þ.m.t. öryggisgæslustaða. Þjónustuaðili skal halda skrá um öll atvik, þ. á m. neyðartilvik, þar sem einstaklingur er beittur nauðung og skal nauðungin tilkynnt innan viku frá atviki. Skráningarskyldan tekur því til allra tegunda nauðungar, óháð því hvort undanþága hafi verið veitt fyrir beitningu hennar eða ekki. Þegar um er að ræða ráðstafanir sem ætlað er að vera viðvarandi, svo sem fjarvöktun, skert aðgengi að eigum eða læstar hirslur, er nægjanlegt að skrá upphaf nauðungarinnar en mikilvægt er að láta einnig vita ef af henni er látið, enda getur það til dæmis haft áhrif við mat á því hvort undanþága verði veitt. Sé viðkomandi beittur valdi með einhverjum hætti, svo sem að honum sé haldið, hann sé fluttur milli staða eða beittur valdi við athafnir daglegs lífs, er mikilvægt að skrá öll slík atvik enda getur það skipt miklu máli að yfirlit sé til yfir beitingu slíkra aðgerða þegar metið er hvort aðgerð sé til þess fallin að ná tilgangi sínum eða hvort rétt sé að reyna aðrar leiðir.

Í 3. mgr. er áréttuð sú skylda þjónustuaðila til að senda sérfræðiteymi yfirlit yfir fjarvöktun og beitingu nauðungar á grundvelli undanþágu. Í ákvæðinu er kveðið á um að nánari fyrirmæli um yfirlit skuli koma fram í ákvörðun úrskurðarnefndar velferðarmála. Regluleg yfirlit eru nauðsynleg til að teymið geti fylgt málum eftir og komið með ábendingar um úrbætur eða óskað eftir endurskoðun mála ef þörf krefur.

Um V. kafla.

Í V. kafla er að finna ákvæði um þagnarskyldu, gildistöku laganna og breytingar á öðrum lögum.

Um 25. gr.

Ákvæði 25. gr. kveður á um mikilvæga þagnarskyldu persónulegra talsmanna og umboðsmanna fatlaðs fólks. Þagnarskyldan byggir á X. kafla stjórnsýslulaga og nær til allra atriða sem þeim verða kunn í starfi sínu og leynt eiga að fara vegna hagsmuna hins fatlaða einstaklings. Um þagnarskyldu réttindagæslu fyrir fatlað fólk gildir 10. gr. laga um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024.

Markmiðið er að tryggja friðhelgi einkalífs fatlaðs fólks og vernda persónulegar upplýsingar sem framangreindir aðilar fá aðgang að í krafti umboðs síns eða starfa.

Um 26. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 27. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi og komi til framkvæmda xxx, enda verður að gefa sýslumönnum og úrskurðarnefnd velferðarmála tækifæri til að undirbúa nýtt verkefni. Til að tryggja eðlilega framvindu og réttaröryggi skal undanþágunefnd þó ljúka afgreiðslu þeirra mála sem þegar eru til meðferðar hjá henni samkvæmt ákvæðum gildandi laga. Er þetta í samræmi við meginreglur um lagaskil, þar sem mál sem hefjast undir eldri lögum má afgreiða samkvæmt þeim.

Um 28. gr.

Í 1. tölul. 28. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, með síðari breytingum, n.t.t. 36. gr. þar sem kveðið er á um skipun samráðsnefndar um málefni fatlaðs fólks. Tilefni þessarar breytingar er fyrst og fremst niðurlagning réttindavaktar ráðuneytisins sem kveðið er á um í II. kafla gildandi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Jafnframt er horft til þess að þegar ákvæðið um samráðsnefndina var lögfest árið 2018 var jafnframt að því vikið af hálfu velferðarnefndar Alþingis að innan ákveðins tíma ætti að endurskoða fyrirkomulag samráðsnefndarinnar, þar með hvort sá fjöldi sem lagt var upp með væri hæfilegur og hvort endurskoða þyrfti hlutverk nefndarinnar. Er brugðist við þessu með tillögum um breytingar á hlutverki, skipan, fjölda nefndarmanna og starfshætti nefndarinnar.

Hvað varðar hlutverk samráðsnefndarinnar er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um að nefndin hafi hlutverk við öflun upplýsinga og að koma á framfæri ábendingum um það sem betur má fara. Bæði þessi hlutverk voru áður á verksviði réttindavaktar ráðuneytisins og flytjast með þessum hætti yfir til samráðsnefndarinnar um leið og vaktin verður lögð niður. Sérstaklega er bent á að hlutverkið er víkkað út þannig að nefndin sé ráðgefandi fyrir stjórnvöld, þar með talið öll ráðuneyti, fremur en ráðherra félagsmála einan. Er sú skipan talin vera í betra samræmi við meginreglur samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Ekki er á hinn bóginn við það miðað að samráðsnefndin verði sú samhæfingarmiðstöð innan stjórnsýslunnar, sem vikið er að í 1. mgr. 33. gr. samningsins, heldur er reiknað með að verkefnisstjórn um landsáætlun um innleiðingu samningsins verði umrædd miðstöð. Þá er áréttað að Mannréttindastofnun Íslands mun fara með það eftirlitshlutverk sem fjallað er um í 2. mgr. 33. gr. SRFF eins og kveðið er á um í 4. mgr. 2. gr. laga um stofnunina.

Hvað viðkemur ábendingum sem samráðsnefndin myndi koma á framfæri með breyttri skipan, sbr. c-lið, liggur fyrir með vísan til meginhlutverks nefndarinnar að einkum mun þar um að ræða ábendingar um málefni þar sem þörf er á úrbótum vegna óskýrrar eða misvísandi stefnumörkunar.

Breytt skipan og fjöldi í nefndinni er studd þeim rökum að nefndin verði skilvirkari með þessari fulltrúa-tölu en lögð er rík áhersla á að tilnefndir fulltrúar tryggi samtal og upplýsingaöflun hver frá sínu baklandi. Fulltrúi fræðasamfélagsins kemur inn í nefndina þar sem aðildin var áður að réttindavakt ráðuneytisins, sem nú er lögð niður. Sérstaklega má ætla að fulltrúi fræðasamfélagsins leggi sitt af mörkum varðandi söfnun upplýsinga á vettvangi nefndarinnar um þróun í hugmyndafræði og þjónustu við fatlað fólk.

Við tilnefningar í nefndina ber tilnefningaraðila að hafa 28. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, til hliðsjónar, auk þess sem tilnefna skal fatlaða einstaklinga til jafns við ófatlaða. Með þessu fyrirkomulagi er ráðuneytinu gefinn kostur á að óska eftir því að tilnefningaraðilar tilnefni bæði ófatlaðan og fatlaðan einstakling, með sama

hætti og gildir um tilnefningar á karli og konu. Tilnefningaraðila er hins vegar heimilt að víkja frá þeirri skyldu þegar hlutlægar ástæður leita til þess að það sé mögulegt og skal hann þá skýra ástæður þess. Ráðherra velur úr tilnefningum svo kynjaskipting sé sem jöfnust við skipun samráðsnefndar. Þá er sérstaklega mælt fyrir um að samráðsnefndin geti ákveðið, ef þörf er á, að kalla til fulltrúa annarra ráðuneyta og sjálfstæðra stofnana. Þessi skipan á sér fyrirmynd í skipan annarra nefnda sem ætlað er að hafa samhæfingarhlutverk, m.a. samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga sem starfar á grundvelli 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga. Aðkoma annarra ráðuneyta er mikilvæg til þess að samhæfa aðgerðir en til sjálfstæðra stofnana teljast m.a. Mannréttindastofnun Íslands og Hagstofan.

Aðilar sem tilnefna fulltrúa til setu í nefndinni eða eru kallaðir til skulu leggja sitt af mörkum til upplýsingaöflunar á vettvangi nefndarinnar sbr. b-lið 1. mgr.

Í 2. tölul. 28. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024, sem leiða af þeim breytingum sem snúa að breytingu á heiti „réttindagæslumanna fatlaðs fólks“ í „réttindagæslu fyrir fatlað fólk“, sbr. umfjöllun í skýringum við 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. tölul. 28. gr. eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum, þar sem kveðið er á um rétt fatlaðs sakbornings eða vitnis til að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku. Lagt er til að í umræddum ákvæðum verði fötluðum sakborningi eða vitni boðið að hafa með sér fulltrúa réttindagæslu fyrir fatlað fólk eða annan stuðningsaðila við skýrslutöku.

Í 4. tölul. 28. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um sjúkraskrár, nr. 55/2009, með síðari breytingum. Þar sem vísað er til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk verði vísað til laga um réttindavernd fatlaðs fólks, sem frumvarp þetta fjallar um og leysa munu gildandi lög nr. 88/2011 af hólmi. Jafnframt er lögð til breyting sem snýr að breytingu á heiti „réttindagæslumanna fatlaðs fólks“ í „réttindagæslu fyrir fatlað fólk“, sbr. umfjöllun í skýringum við 3. gr. frumvarpsins.

Í 5. tölul. 28. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, með síðari breytingum, sem leiða af flutningi verkefna undanþágunefndar til úrskurðarnefndarinnar, sbr. umfjöllun í skýringum við ákvæði IV. kafla frumvarpsins.