149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, með síðari breytingum (nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar,

réttindavakt ráðuneytisins o.fl.).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. b-liður 2. mgr. 3. gr. orðast svo: þróa hugmyndafræði og þjónustu við fatlað fólk og koma á framfæri ábendingum um það sem betur má fara.
2. Í stað orðanna „bera ábyrgð á fræðslu og upplýsingastarfi“ í c-lið 2. mgr. 3. gr. kemur: beita sér fyrir og koma á framfæri fræðslu og upplýsingum.
3. e-liður 2. mgr. 3. gr. orðast svo: beita sér fyrir útgáfu á auðlesnu efni um réttindi fatlaðs fólks.
4. Í stað orðanna „bera ábyrgð á fræðslu- og upplýsingastarfi“ í f-lið 2. mgr. 3. gr. kemur: beita sér fyrir og kynna fræðslu- og upplýsingastarf.

2. gr.

Í stað orðanna „sem ráðherra skal ráða að fenginni umsögn heildarsamtaka fatlaðs fólks“ í 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: sem starfa á vegum ráðuneytisins.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

1. Á eftir orðunum „á vegna fötlunar sinnar erfitt með að“ í 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. kemur: tjá vilja sinn og.
2. Í stað orðsins „starfi“ í 2. málsl. 2. mgr. 7. gr. kemur: hlutverki.
3. Í stað orðsins „Starf“ í 4. málsl. 2. mgr. 7. gr. kemur: Hlutverk.
4. Í stað orðsins „starfa“ í 4. málsl. 2. mgr. 7. gr. kemur: verkefna.
5. 3. mgr. 7. gr. verður svohljóðandi:

Allar ráðstafanir persónulegs talsmanns skulu gerðar með samþykki og vilja hins fatlaða einstaklings og með hagsmuni hans í huga.

4. gr.

Orðin „í samráði við réttindavakt ráðuneytisins“ í 2. málsl. 2. mgr. 8. gr. laganna falla brott.

5. gr.

3. og 4. mgr. 15. gr. laganna verða svohljóðandi:

Felist í beiðni ráðagerð um verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings, þannig að hann geti ekki farið frjáls ferða sinna innan heimilis eða út af því, skal slík heimild aðeins veitt sé sýnt fram á að hætta sé á því að viðkomandi valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni verði ekki gripið til takmarkana á ferðafrelsi hans.

Ákvarðanir nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar er heimila verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings er hægt að bera undir héraðsdóm í þeirri þinghá þar sem viðkomandi á lögheimili. Réttindagæslumaður fatlaðs fólks á viðkomandi svæði skal leiðbeina einstaklingnum, eða eftir atvikum lögráðamanni hans, um rétt hans til að bera málið undir dómstóla og skal hann njóta liðsinnis lögmanns. Um málsmeðferð fer eftir ákvæðum 10., 16. og 17. gr. lögræðislaga eftir því sem við á. Kostnaður vegna málsmeðferðar greiðist úr ríkissjóði.

6. gr.

Við 3. mgr. 18. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Í undantekningartilvikum er þó heimilt að veita undanþágu til allt að tveggja ára.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi…

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta til breytinga á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, er samið í félagsmálaráðuneytinu. Með lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er sett á fót nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Hlutverk nefndarinnar er að fjalla um beiðnir þjónustuaðila um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og fjarvöktunar og taka ákvörðun um hvort undanþága verði veitt. Í framkvæmd hefur komið í ljós að núgildandi lagaumhverfi er annmörkum háð hvað varðar beiðnir um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sem fela í sér verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings, en lítið hefur reynt á ákvæðið til þessa.

Í 3. mgr. 15. gr. laganna er fjallað um beiðnir er nefndinni berast sem varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi. Nefndinni ber samkvæmt núgildandi lögum að senda slíkar beiðnir til dómstóla í þeirri þinghá þar sem viðkomandi á varnarþing en um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 9.–17. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997, sem fjalla um varnarþing, málsmeðferð, rannsókn máls, réttaráhrif, birtingu o.fl. þegar svipta á einstakling sjálfræði og/eða fjárræði.

Fáar slíkar beiðnir hafa borist nefndinni og í reynd hefur aðeins einu sinni reynt á áðurnefnt ákvæði 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu við fatlað fólk, nr. 88/2011. Ljóst er að það að undirbúa mál í formlegan farveg fyrir dómstól getur tæpast verið verkefni stjórnsýslunefndar sem falið hefur verið að taka ákvarðanir í málum á afmörkuðu sviði. Forræði einstaklingsins á höfðun dómsmáls verður að virða en leggja þeim mun ríkari áherslu á að þeir einstaklingar sem þarfnast aðstoðar við töku slíkra ákvarðana njóti hennar í hvívetna.

Í frumvarpinu er lagt til að nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar verði falið það hlutverk að ákvarða í málum er varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi en að tryggt sé að einstaklingum sé unnt að bera þær niðurstöður undir dómstóla með fulltingi lögmanns, sér að kostnaðarlausu og greiðist sá kostnaður úr ríkissjóði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Núverandi ákvæði um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar sem felur í sér viðvarandi og verulega skerðingu á ferðafrelsi hefur ekki gefið góða raun í framkvæmd. Reynt hefur á ákvæðið einu sinni frá setningu laganna og í það skipti var málið ekki dómtekið. Mikilvægt er að þannig sé búið um mál sem varða grundvallarréttindi borgaranna líkt og ferðafrelsi að sómi sé að. Er það mat ráðuneytisins að réttindi borgaranna séu best tryggð með því að fela þeirri nefnd, sem býr yfir sérfræðiþekkingu á mannréttindamálum, þjónustu við fatlað fólk og framkvæmd laga á því sviði, að ákvarða í málum er það varðar. Þá verði aðgengi einstaklinga sem vilja fá endurskoðun dómstóla á niðurstöðu nefndarinnar tryggt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Efni frumvarpsins er einkum afmarkað við beiðnir um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar er varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings og þann farveg sem farsælast er að setja slíkar beiðnir í. Þá eru einnig lagðar til þarfar breytingar á verkefnum réttindavaktar ráðuneytisins og hlutverki persónulegra talsmanna fatlaðs fólks.

Lagt er til að beiðnir þjónustuaðila verði afgreiddar af nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Ákvarðanir nefndarinnar verði hægt að bera undir héraðsdóm. Við málarekstur njóti hinn fatlaði einstaklingur aðstoðar réttindagæslumanns fatlaðs fólks og fulltingis lögmanns. Kostnaður einstaklings af lögfræðiaðstoð vegna mála sem kunna að vera rekin fyrir dómstólum greiðist úr ríkissjóði, líkt og um mál á grundvelli lögræðislaga sé að ræða.

Í 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, er fjallað um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar vegna viðvarandi og verulegrar skerðingar á ferðafrelsi einstaklings.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á núgildandi lögum að því marki að verkefni, sem áður var ætlað dómstólum, færist til stjórnsýslunefndar en tryggt að einstaklingum gefist tækifæri til bera niðurstöðu nefndarinnar undir dómstóla að lokinni umfjöllun hennar.

Í framkvæmd hefur reynst erfitt að senda mál sem nefndinni hafa borist til dómstóla til umfjöllunar. Nefndin hefur ekki heimildir til að undirbúa mál einstaklings á þann hátt að þau séu dómtæk og sömuleiðis geta dómstólar ekki tekið til umfjöllunar mál frá nefndinni nema þau hafi verið búin í ákveðinn formlegan farveg. Til að tryggja sem skýrasta umfjöllun um mál sem varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi er lagt til að fela nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar að fjalla um málin en jafnframt tryggja að einstaklingur geti borið mál sitt undir dómstóla sér að kostnaðarlausu.

Með frumvarpinu eru einnig lagðar til þarfar breytingar á verkefnum réttindavaktar ráðuneytisins og hlutverki persónulegra talsmanna fatlaðs fólks.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði frumvarps þessa varðar meðal annars rétt til frelsis og mannhelgi sem eru varin af stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. stjórnarskipunarlög, nr. 97/1995, mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum og í 4. mgr. sömu greinar segir að hver sá sem sviptur er frelsi af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverða háttsemi skuli eiga rétt á því að dómstólar kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má.

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

Nauðsynlegt er að kveða á um að bannað sé að beita fatlað fólk nauðung nema brýna nauðsyn beri til í sérstökum einstaklingsbundnum tilvikum sem nánar eru skilgreind í settum lögum og leitast þannig við að tryggja betur mannréttindi fatlaðs fólks.

Tilgangur frumvarpsins er að færa löggjöf til betra samræmis við ákvæði stjórnarskrárinnar og framangreinda alþjóðasamninga að því er varðar frelsiskerðingar, meðal annars 14. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en þar segir í 1. mgr.:

*Aðildarríkin skulu tryggja að fatlað fólk, til jafns við aðra:*

1. *njóti réttar til frelsis og mannhelgi,*
2. *sé ekki svipt frelsi sínu með ólögmætum hætti eða eftir geðþótta og að frelsissvipting í hvaða mynd sem er sé lögum samkvæmt og að fötlun skuli ekki undir neinum kringumstæðum réttlæta frelsissviptingu.*

Núverandi staða er sú að erfitt hefur verið að leggja mál fyrir dómstóla vegna ófullnægjandi lagaumgjarðar. Mikil sérþekking er á málefnum fatlaðs fólks innan nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og tekur nefndin þegar ákvarðanir er varða aðra þætti en verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings. Lagt er til að nefndinni verði falið að fjalla einnig um þau mál er snúa að verulegri og viðvarandi frelsisskerðingu á stjórnsýslustigi en tryggt verði að dómstólar komi að endurskoðun ákvarðana nefndarinnar.

Verði frumvarp þetta að lögum verða skýrari reglur til um hvenær heimilt sé að veita undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og hve lengi slík ráðstöfun má vara.

Að höfðu samráði við dómsmálaráðuneytið er það niðurstaðan að frumkvæði að málshöfðun verði að koma frá einstaklingnum sjálfum.

5. Samráð.

Frumvarpið var birt í samráðsgátt Stjórnarráðs Íslands 28. febrúar 2019 og samhliða birt á vefsíðu Stjórnarráðsins. Einnig var haft samráð við nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar og dómsmála­ráðu­neytið.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það hafa áhrif á starf nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Þá getur frumvarpið haft áhrif á réttarstöðu fatlaðs fólks. Með frumvarpinu er leitast við að tryggja réttarstöðu fatlaðs fólks umfram það sem er í núgildandi lögum og leiðrétta ákvæði eldri laga sem ekki hafa reynst fullnægjandi.

Verði frumvarpið að lögum mun stjórnsýsla málaflokksins verða skilvirkari. Er með því verið að leitast við að lagfæra ákvæði sem reyndist haldið annmarka.

Ekki verður séð að efni frumvarpsins geti haft í för með sér íþyngjandi afleiðingar.

Kostnaður vegna frumvarpsins er óverulegur og ekki er gert ráð fyrir kostnaðarauka fyrir ríkissjóð umfram það sem núgildandi lög gera ráð fyrir.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 2. gr.

Í 2. gr. fumvarpsins er lagt til að ekki verði gerð krafa um að heildarsamtök fatlaðs fólks veiti umsögn vegna ráðninga réttindagæslumanna. Um er að ræða starfsmenn sem ráðnir eru í samræmi við hefðbundið ráðningaferli ráðuneytisins. Þeir bera skyldur samkvæmt starfsmannalögum og eru ekki ábyrgir gagnvart hagsmunasamtökum og eiga að starfa óháð þeim.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til lagfæring á orðalagi um persónulega talsmenn fatlaðs fólks en þeir sinna ekki starfi heldur fara þeir með hlutverk talsmanns.

Hinn fatlaði einstaklingur, með fulltingi réttindagæslumanns, gerir samning við persónulegan talsmann sem veitir talsmanninum umboð varðandi ýmis persónuleg mál. Samningurinn felur fyrst og fremst í sér löggilt umboð og ber að kalla persónulegan talsmann til ef hinn fatlaði einstaklingur þarf aðstoð við töku ákvarðana, við að koma vilja sínum á framfæri eða hvenær sem þess gerist þörf. Talsmaður fær kostnað greiddan vegna hlutverks síns, meðal annars vinnutap. Hér er því ekki um eiginlegt starf að ræða heldur hlutverk sem felur í sér umboð til aðstoðar við að fara með sjálfræði þegar svo ber undir.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að lagfæra orðalag varðandi aðkomu réttindavaktar ráðuneytisins við að afturkalla umboðs til persónulegs talsmanns en ekki er þörf á aðkomu hennar. Forsenda þess að réttindagæslumaður afturkalli umboðið er að fyrir liggi samþykki hins fatlaða einstaklings.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er gerð nánari grein fyrir því í hvaða tilvikum heimilt er að skerða ferðafrelsi einstaklings verulega og viðvarandi. Þá er fjallað um ákvarðanir nefndar um bann við beitingu nauðungar og málskot til dómstóla. Í breytingunni felst að í stað núgildandi lagagreinar, sem reyndist erfiðleikum bundið að framfylgja, verði frumkvæði að málskoti til dómstóla að koma frá einstaklingum. Er lögð áhersla á að hinum fatlaða einstaklingi verði eftir fremsta megni leiðbeint um töku ákvörðunar er varðar málskot til dómstóla og hann verði eftir atvikum aðstoðaður við að koma vilja sínum um það á framfæri meðal annars með liðsinni réttindagæslumanns fatlaðs fólks. Hinn fatlaði einstaklingur skal njóta aðstoðar lögmanns sér að kostnaðarlausu.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að í undantekningartilvikum verði heimilt að færa hámark undanþágu frá banni við beitingu nauðungar upp í tvö ár ef fyrirséð er að sótt verði um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar eða fjarvöktunar á ný að ári liðnu. Í framkvæmd hefur komið í ljós að talsverðan tíma getur tekið að afgreiða beiðnir þjónustuaðila um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar eða fjarvöktunar. Líkt og kveðið er á um í núgildandi ákvæði er heimildin tímabundin og aldrei veitt til lengri tíma en nauðsynlegt er, þó lengst til tólf mánaða í senn.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.