



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	152. löggjafarþing Frumvarp um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra MMR20010111
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	20. janúar 2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Mennta- og menningarmálaráðherra telur tímabært að endurskoða lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra, nr. 129/1990. Stefnt er að því að lagt verði fram nýtt frumvarp til nýrra heildarlaga um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra. Markmið þeirrar vinnu er aukinn fyrirsjáanleiki, bætt þjónusta og að starfsemi stofnunarinnar verði lýst eins og hún hefur þróast frá setningu laganna. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis er afar brýnt að frumvarpið mæli fyrir um inntak táknmálstúlkaþjónustu og þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að njóta hennar. Lagabálkurinn eins og hann er í dag er aðeins sex greinar. Í 1. gr. er kveðið á um markmið laganna. Í 2. gr. er mælt fyrir um hlutverk laganna með fjórum tölulíðum. Þau eru:

1. rannsókn á íslensku táknmáli,
2. kennsla táknmáls,
3. táknmálstúlkun
4. og önnur þjónusta.

Aðrar greinar laganna eru reglugerðarheimild, skipun í stjórn stofnunarinnar, skipun forstöðumanns og um gerð fjárhags- og framkvæmdaráætlunar. Á grundvelli þessara laga hefur verið sett reglugerð um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra, nr. 1058/2003, þar sem fjallað er um ýmis efnisatriði sem eiga betur heima í lögum að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis. Þá er í 6. gr. laganna heimild til ráðherra að setja gjaldskrá um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra og hefur slíkt verið gert með gjaldskrá nr. 444/2013, en þar má meðal annars finna heimild til að veita endurgjaldslausa túlkaþjónustu vegna daglegs lífs en það ákvæði hefur orðið mikið þrættuepli í framkvæmd, bæði á stjórnsýslustigi og fyrir dómstólum. Samskiptamiðstöð er eina undirstofnun mennta- og menningarmálaráðuneytis sem þarf heimild ráðherra til að breyta gjaldskrá sinni. Auk þess er mjög óeðlilegt að nýjar efnisreglur um réttindi einstaklinga meggi finna í gjaldskrá stofnunarinnar án grundvallar í lögum.

Vinna að reglugerð um síðastnefnda atriðið var langt komin hjá sérfræðingum ráðuneytisins árið 2016 en við vinnslu hennar var fundað með fulltrúum ríkislögmans og fulltrúa skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu um hvort næg lagastof væri fyrir slíka reglugerð. Til skoðunar var að hvaða leyti sú lagaáskilnaðarregla, sem fram kemur í 76. gr. stjórnarskrárinnar og tryggir efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í lögum, takmarkaði heimild ráðherra til að setja reglugerð um þessi réttindi. Var þá sérstaklega haft í huga að sú lagaáskilnaðarregla sem um ræðir er ólík þeim sem t.d. koma fram í 65., 75. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem hún mælir fyrir um skyldu löggjafans til að setja lög um rétt borgaranna til tiltekinna efnahagslegra-, félagslegra og menningarlegra réttinda í stað þess að setja honum skorður. Á fundinum kom fram af hálfu ríkislögmans að hann ætti von á að það færi að reyna oftar á lögmætisreglu 76. gr. stjórnarskrárinnar en áður hafi gert.

Niðurstaða þessa fundar var að löggjafinn verður að mæla fyrir um inntak táknmálstúlkaþjónustu. Vísað var m.a. til Öryrkjádóms (Hrd. 125/2000) þar sem tekjutrygging örorkulífeyrisþega í hjúskap var skert með reglugerð þar sem talið var að lög yrðu að geyma skýr og ótvíræð ákvæði um að skerða

mætti greiðslur úr almannatryggingasjóðum svo skerðing væri heimil. Með lögum þarf að mæla fyrir um a) hvernig sjóðurinn verður til og b) skilyrði til að njóta táknmálstúlkaþjónustu sem greiðist úr þeim sjóði.

Með vísan til þess sem að ofan segir er það mat mennta- og menningarmálaráðuneytis að aðrar réttarheimildir en sett lög frá Alþingi dugi ekki til að ná settu marki.

Í kjölfar þessa var mennta- og menningarmálaráðuneyti ljóst að útfæra þyrfti reglur um efnið í settum lögum. Um mögulegar leiðir við lagasetningu er fjallað í kafla C-3.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Hefja þarf vinnu við ný heildarlög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra (SHH) nr. 129/1990 með það að markmiði að frumvarp til nýrra verði lagt fyrir vorþing Alþingis 2021. Með slíku frumvarpi er stefnt að því að allar efnisreglur og skilyrði sem þarf að uppfylla verði að finna í settum lögum frá Alþingi. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis væri um mikla réttarbót að ræða fyrir táknmálstalandi.

Í vinnunni þarf að huga að framtíðarfyrirkomulagi stofnunarinnar svo sem hvort hún eigi að vera sjálfstæð stofnun eins og hún er í dag, fara undir Háskóla Íslands eða annað fyrirkomulag.

Einnig þarf að huga að framtíðarfyrirkomulagi sjóðsins til túlkunar í daglegu lífi þar sem þjónustan er í dag annars vegar veitt á grundvelli reglugerðar og hins vegar gjaldskrár. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis færi betur á að mælt væri fyrir um inntak þjónustunnar með lögum, þar sem meðal annars kæmi fram hvaða skilyrði yrði að uppfylla til að fá þjónustuna. Hvað þetta varðar vísast í lið nr. 1.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra nr. 129/1990 lýsa ekki starfsemi stofnunarinnar eins og hún hefur þróast frá setningu laganna. Setja þarf lög sem ramma inn starfsemi stofnunarinnar til framtíðar. Þá er áður nefndri túlkkaþjónustu komið á fót með reglugerð og gjaldskrá en slíkt er ekki æskilegt fyrirkomulag. Leitast verður eftir með nýjum lögum að um þjónustuna gildi skýr og gegnsæ ákvæði.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra fellur undir málefnasvið 22. Framtíðarsýn fyrir stjórnsýslu mennta- og menningarmála er að menning, menntun og vísindi auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðinu verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Í vinnslu er stefna um íslenskt táknmál og nauðsynlegtað lög um stofnunina styðji við þær áherslur sem fram koma í stefnunni. Í sáttmála núverandi ríkisstjórnar segir að Ísland eigi að vera land tækifæraanna fyrir alla. Til að svo megi verða þarf að styrkja sérstaklega stöðu þeirra sem standa höllum fæti. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis er þetta frumvarp liður í því að ná því markmiði.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið með lagasetningunni er þríþætt. Í fyrsta lagi að lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra ramma inn starfsemi stofnunarinnar eins og hún hefur þróast frá setningu núverandi laga. Í öðru lagi að lög um stofnunina styðji við hlutverk stofnunarinnar samkvæmt stefnu um íslenskt táknmál þegar hún hefur verið samþykkt af Alþingi. Í þriðja lagi að mælt verði fyrir um inntak túlkkaþjónustu með lögum og þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá slíka þjónustu. Þannig að markmið ríkisstjórnar um að styrkja stöðu þeirra sem standa höllum fæti nái fram að ganga varðandi táknmálstalandi borgara.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert verður aðhafst verða áfram í gildi núgildandi lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra sem styðja ekki við starfsemi stofnunarinnar og ýmsir lagalegir vankantar eru á eins og að framan hefur verið rakið. Þá verður áfram kveðið á um tulkapjónustu með reglugerð og gjaldskrá en ekki með settum lögum frá Alþingi en slíkt leiðir ekki til gegnsæi í opinberri þjónustu. Að óbreyttu réttarástandi má gera ráð fyrir að áfram þurfi að leysa úr ágreiningsmálum í miklu mæli með úrskurðum á stjórnarsýslustigi eða fyrir dómstólum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Árið 2004 var Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra falið að annast úthlutun á fjármagni sem ætlað var til táknmálstúlkunar í daglegu lífi, almennt kallað sjóður um túlkun í daglegu lífi. Ekki voru sett lög um þann sjóð á sínum tíma og ekki eru til nánari skilgreiningar á hvernig úthlutað skuli úr sjóðnum. Sjóðurinn á sér ekki stoð í lögum í dag og því nauðsynlegt að bæta lagalega umgjörð Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra þannig að hægt verði að setja reglugerð um sjóðinn. Skoðaður hefur verið möguleiki á að gera reglur fyrir sjóðinn um túlkun í daglegu lífi án þess að breyta lögum um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra en að mati mennta- og menningarmálaráðuneytisins er slík leið ekki æskileg með vísan til eðlis þeirra réttinda sem um ræðir en réttast væri að lög hefðu að geyma skýr og ótvíræð ákvæði um þá þjónustu, þ.e. hvernig sjóðurinn verður til og hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að njóta táknmálstúlkapjónustu. Með frumvarpi til laga um Samskiptamiðstöð verður meðal annars mælt fyrir um inntak þjónustunnar, þ.e. annarsvegar hvernig sjóðurinn verður til og hins vegar hvaða skilyrði þarf að uppfylla til þess að njóta táknmálstúlkapjónustu. Sem fyrr segir er mennta- og menningarmálaráðuneyti ljóst að útfæra þurfi reglur um efnið í settum lögum. Í því samhengi er unnt að gera það með gildandi lögum um Samskiptamiðstöð, í lögum um íslenska tungu og íslenskt táknmál, nr. 61/2011, eða í nýjum lögum. Ef fyrsti kosturinn yrði fyrir valinu er ljóst að lögunum yrði algjörlega kollvarpað en ekki er líklegt að ein einasta grein mundi standa óbreytt. Af þeim sökum telur mennta- og menningarmálaráðuneytið þann kost ekki fýsilegan. Ef önnur leiðin yrði fyrir valinu væri líklegt að um væri að ræða nýjan kafla í lögunum sem eiga ekki margt sameiginlegt með þeim breytingum sem stefnt er að annað en að með lögum 61/2011 er lögfest að íslenskt táknmál er fyrsta mál þeirra sem þurfa að reiða sig á það til tjáningar og samskipta og barna þeirra og að stjórnvöld skuli hlúa að því að styðja. Með vísan til þess sem segir um fyrsta og annan kost eru veigamikil rök fyrir því að setja ný lög. Því varð kostur þrjú fyrir valinu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Eðlilegt væri að um stofnunina giltu ein heildarlög sem styðja við starfsemi hennar

Unnt er að útfæra réttinn til táknmálstúlkapjónustu í lögum um stofnunina, í lögum um íslenska tungu og íslenskt táknmál eða í sérköllum. Hvað þetta efni varðar vísast í umfjöllun hér að ofan.

Með vísan til þess sem fjallað er um í kafla A-1 þá er ljóst að útfæra þarf reglur um táknmálstúlkapjónustu í settum lögum. Í því samhengi er unnt að gera það með gildandi lögum um Samskiptamiðstöð, í lögum um íslenska tungu og íslenskt táknmál, nr. 61/2011, eða í nýjum lögum. Ef fyrsti kosturinn yrði fyrir valinu er ljóst að lögunum yrði algjörlega kollvarpað. Ekki er líklegt að ein einasta grein mundi standa óbreytt. Af þeim sökum telur mennta- og menningarmálaráðuneytið þann kost ekki fýsilegan. Ef önnur leiðin yrði fyrir valinu væri líklegt að um væri að ræða nýjan kafla í lögunum sem eiga ekki margt sameiginlegt með þeim breytingum sem stefnt er að annað en að með lögum 61/2011 er lögfest að íslenskt táknmál er fyrsta mál þeirra sem þurfa að reiða sig á það til tjáningar og samskipta og barna þeirra og að stjórnvöld skuli hlúa að því að styðja. Með vísan til þess sem segir um fyrsta og annan kost eru veigamikil rök fyrir því að setja ný lög. Því varð kostur þrjú fyrir valinu.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Lögð eru til heildarlög um málefni stofnunarinnar og þá þjónustu sem hún veitir, m.a. túlkaþjónustu. Með því er leitast við að um stofnunina gildi ein lög sem ramma inn starfsemi hennar og styðji við hlutverk hennar. Þá verður leitast við að mæla fyrir um inntak túlkaþjónustu með lögum og þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá slíka þjónustu. Að öðru leiti vísast til umfjöllunar hér að ofan. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Lagt er til að núgildandi lög falli úr gildi og ný heildarlög taki við sem innihalda skýrari ákvæði um hlutverk stofnunarinnar, réttindi þeirra sem hún þjónar og skilyrði sem þarf að uppfylla, þar með talið um túlkaþjónustu og rannsóknir á íslensku táknmáli. Hugmyndir eru uppi um að skilgreina stjórnskipun stofnunarinnar, kveða á um efnislegan rétt þeirra sem njóta þjónustu hennar og þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá þjónustu.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Já, hvað varðar túlkaþjónuðinu þá eru það réttindi sem njóta verndar 76. gr. stjórnarskrárinnar sem tryggir efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í lögum. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðila fyrir utan Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra eru: • Heyrnarlausir og fjölskyldur þeirra sem nýta þjónustu stofnunarinnar. • Skólar og aðrar stofnanir sem nýta þjónustu stofnunarinnar. • Háskóli Íslands sem á í miklu samstarfi við stofnunina vegna kennslu í íslensku táknmáli. • Menntamálastofnun vegna samstarfs um gerð námsefnis á táknmáli. • Hagsmunasamtök á málefna sviðinu 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Yfirstjórn almannatrygginga, stefnumótun og eftirlit með framkvæmd laga á sviði almannatrygginga er á hendi félagsmálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis. Félagsmálaráðuneytið fer með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Samskipti hafa verið við forstöðumann Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra um áform um lagasetningu. 4. Fyrirhugað samráð Samkvæmt verkefnaáætlun munu helstu hagsmunaaðilar koma að gerð lagafrumvarps, má þar nefna forstöðumann og starfsfólk Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, Félag heyrnarlausra, Félag foreldra heyrnarlausra ásamt heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti. Áform þessi og frumvarpið munu fara í innra sem og ytra samráð samkvæmt reglum þar um.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Breytingar á lögum kalla ekki á aukið fjármagn til stofnunarinnar og til túlkasjóðsins.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Frumvarpsdrögin verða unnin með helstu hagsmunaaðilum svo búast má við að Samskiptamiðstöðin og flestir hagsmunaaðilar verði undir það búnir að ný lög muni taka við af eldri lögum. Ekki er talin þörf á löngum tíma til undirbúnings eða aðlögunar. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Lagasetningin þarf að stýra starfsemi Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra til framtíðar auk þess að styðja við hlutverk stofnunarinnar samkvæmt stefnu um íslenskt táknmál auk þess að kveða skýrt á um réttinn til táknmálstúlkunar. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Ný lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra samþykkt á Alþingi. Lögin styðja við hlutverk stofnunarinnar í samræmi við stefnu um íslenskt táknmál. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Nei.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað – Sjá meðfylgjandi eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum