



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (heiti laganna, réttindagæslumenn, persónulegir talsmenn, málsmeðferð o.fl.), FRN25050076
Ráðuneyti	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	24. júní 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs.

Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 8/2011.

Frumvarpið felur þær breytingar í sér að sýslumenn staðfesti vilja fatlaðs einstaklings til að veita umboð og að þeim verði heimilt að undirrita slíkt umboð, auk samkomulags við persónulegan talsmann fyrir hönd hins fatlaða einstaklings, sé hann ekki fær um að gera það sjálfur. Markmið breytinganna er m.a. að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki.

Breytingin felur í sér verkefni sem eru í samræmi við það hlutverk sem sýslumenn gegna nú þegar og ættu ekki að hafa í för með sér verulegt aukið álag eða frávik frá núverandi framkvæmd. Fjöldi einstaklinga á landsvísi sem þetta nær til er á bilinu 103-130.

Þá hefur umboðsmaður Alþingis beint þeim tilmælum til félags- og húsnæðismálaráðuneytis að taka til skoðunar hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sem sætir nauðung sé nægilega tryggt á grundvelli núverandi lagaumgjarðar. Rétt þykir að brugðist verði við ábendingum umboðsmanns með lagabreytingum. Lagt er til að úrskurðarnefnd velferðarmála (ÚRVEL) taki við því hlutverki undanþágunefndar að fjalla um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun. Markmiðið með breytingunni er að sameina nefndir sem fjalla um skyld málefni, auka skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku, einfalda ferla og stytta biðtíma eftir ákvörðun. Þá gæti breytingin auðveldað eftirlit og tryggt að mál séu afgreidd á samræmdan hátt. Flutningur verkefna undanþágunefndar til ÚRVEL kallar á aukna sérfræðipækkingu í málaflokki fatlaðs fólks hjá nefndinni, auk þess sem styrkja þarf starfsemi hennar. Gert er ráð fyrir að þóknun nefndarmanna undanþágunefndar flytjist frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti til ÚRVEL að upphæð 3 m.kr. Auk þess mun styrking á starfsemi ÚRVEL leiða af sér kostnaðarauka upp á 8-10 m.kr. Heildaráhrif á ríkissjóð nemur því á bilinu 8-10 m.kr.

2. Tekjubreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

3. Útgjaldabreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

4. Eignabreytingar.

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.
- f) Opinber innkaup og útboð.
- g) Eignaumsýsla ríkisins.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
 - a) í gildandi fjárlögum nei
 - b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs nei
 - c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar nei
2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
Gert er ráð fyrir að útgjaldaaukningin rúmist innan ramma málefnasviðs 29.
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?
Nei

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.
Engin.
2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnarsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?
– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“
Á ekki við.

3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
Engin áhrif.
- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
Engin áhrif.
- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
Engin áhrif.
- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
Engin áhrif.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Engin áhrif.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Engin áhrif.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Engin áhrif.

4. Áhrif á byggðalög.

Engin áhrif.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Engin áhrif.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

– Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum.

– Sjá greiningarramma fyrir jafnréttismat.

Á árinu 2024 voru beiðnir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við konur um 20% og um 80% í þjónustu við karla. Því mun frumvarpið hafa meiri áhrif á karla en konur verði það að lögum.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Engin áhrif.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Engin áhrif.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Engin áhrif.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Um er að ræða breytingar á III. kafla laganna um réttindagæslumenn fatlaðs fólks, sem heyra undir Mannréttindastofnun Íslands, og IV. kafla um persónulega talsmenn, sem sýslumenn hafa umsýslu með, en embætti sýslumanna heyra undir dómsmálaráðuneyti. Verði áformin að lögum mun það falla í verkahring sýslumanna að staðfesta vilja fatlaðs einstaklings til að veita umboð og undirrita slíkt umboð, auk samkomulags við persónulegan talsmann, fyrir hönd einstaklingsins ef hann er ekki fær um að gera það sjálfur. Þá verður verkaskipting milli réttindagæslumanna og sýslumanna skýrari en réttindagæslumönnum er ætlað að gegna eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki, á meðan sýslumenn gegna stjórnsýsluhlutverki og taka stjórnvaldsákvörðanir í málum einstaklinga.

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur fundað með fulltrúum dómsmálaráðuneytis, Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu og Mannréttindastofnun Íslands um fyrirhugaðar lagabreytingar. Dómsmálaráðuneyti telur sig reiðubúið að fela sýslumönnum það verkefni, enda sé það í samræmi við þau verkefni sem þeir þegar sinna. Einnig hefur málið verið rætt sérstaklega við Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu. Þá telur Mannréttindastofnun Íslands mikilvægt að skerpa á hlutverki réttindagæslumanna með fyrirhuguðum lagabreytingum.

Einnig er um að ræða breytingar á V. kafla laganna um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk.

Í fyrsta lagi er lagt til að verkefni nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar (undanþágunefndar) verði flutt til úrskurðarnefndar velferðarmála (ÚRVEL) með það að markmiði að auka skilvirkni í málsmeðferð, einfalda ferla og minnka biðtíma eftir ákvörðun. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur fundað með fulltrúum ÚRVEL sem telja sig í stakk búna að taka við verkefnum undanþágunefndar. Með breytingunum er gert ráð fyrir að sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar muni áfram veita þjónustuaðilum ráðgjöf en telji teymið nauðsynlegt að sækja þurfi um undanþágu skuli málinu vísað til ÚRVEL til ákvörðunar. Þar sem ÚRVEL er æðra stjórnvald sem úrskurðar í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana er ljóst að gera þurfi breytingar á lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, samhliða breytingum á lögum nr. 88/2011, til að breytingarnar geti orðið að veruleika.

Í öðru lagi er lagt til að V. kafli verði takmarkaður við einstaklinga sem náð hafa lögræðisaldri. Ráðuneytið hefur fundað með fulltrúum mennta- og barnamálaráðuneytis sem greint hefur frá því að í vinnslu séu breytingar á gildandi barnaverndarlögum. Meðal fyrirhugaðra lagabreytinga er lögfesting ákvæða sem fjalla sérstaklega um beitingu nauðungar og þvingunar í þjónustu við börn, óháð fötlun.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Verði áformin að veruleika munu þau hafa áhrif á stöðu fatlaðs fólks. Markmið lagasetningarinnar er að stuðla að bættu jafnrétti og aðgengi í þjónustu við fatlað fólk, en það er eitt helsta atriðið sem samningur SP um réttindi fatlaðs fólks kveður á um. Með lagasetningunni er ætlunin að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki. Markmiðið er jafnframt að skerpa á hlutverki réttindagæslumanna og tryggja skýrari verkaskiptingu á milli sýslumanna og réttindagæslumanna. 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 börn heyri undir það ráðuneyti sem fer með málefni barna til að tryggja öllum börnum samræmda vernd og málsmeðferð. Nauðung í þjónustu við börn skuli því heyra undir barnaverndaryfirvöld.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Engin áhrif.
E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á
1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag. Útgjaldaaukningin mun nema um 8-10 m.kr. og áætlað að rúmist innan ramma málefnasviðs 29. 2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á. 3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat). Ráðuneytið telur nauðsynlegt að gera breytingar á lögunum til að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki. Einnig telur ráðuneytið nauðsynlegt að skerpa á hlutverki réttindagæslumanna en óljóst er hvort notendur þjónustunnar séu nægilega meðvitaðir um hlutverk þeirra eftir að þeir fluttust yfir til Mannréttindastofnunar Íslands þann 1. maí 2025. Nauðsynlegt er að gera skýran greinarmun á því hlutverki sem er á ábyrgð réttindagæslumanna, annars vegar, og sýslumanna, hins vegar. Þá telur ráðuneytið mikilvægt að heiti laganna endurspegli efni þeirra betur en þau fjalla ekki einungis um réttindagæslu, heldur einnig um beitingu nauðungar og hlutverk persónulegra talsmanna. Þannig verði lögin aðgengilegri fyrir þau sem heyra þar undir. Þá þykir rétt að brugðist verði við ábendingum umboðsmanns Alþingis með lagabreytingum sem leiða til aukinnar skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku, einföldunar ferla og styttri biðtíma eftir ákvörðun. Að lokum þykir óheppilegt að tvö ráðuneyti fari með meðferð mála er varða beitingu nauðungar gagnvart börnum eftir því hvort um er að ræða fötluð eða ófötluð börn. Slík skipting vinnur gegn markmiðinu um heildstæða og samþætta umgjörð í málaflokki barna og getur komið í veg fyrir að öll börn njóti sambærilegra réttinda og verndar í þjónustukerfinu. Það er mat ráðuneytisins að fyrirhugaðar lagabreytingar auki aðgengi- og skýrleika á málefnasviðinu. Er það liður í því að tryggja fötluðu fólki jafnræði á við ófatlað fólk, sem einnig er eitt helsta markmið samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem ríkisstjórnin stefnir á að lögfesta á yfirstandandi kjörtímabili. Með því verði einnig stuðlað að aukinni þátttöku og inngildingu fatlaðs fólks í samfélaginu. Ávinningur samfélagsins í heild sé því mikill.
F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati
1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?