



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 (ýmsar breytingar) FRN26040125
Ráðuneyti og skrifstofa	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti Skrifstofa félagsmála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	13. júlí 2026

A. Tilefni

Forsaga máls og tilefni, þar á meðal að hvaða marki gildandi lög og reglur duga ekki til?

Vinna innan félags- og húsnæðismálaráðuneytis hefur leitt í ljós að gera þurfi breytingar á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Í því sambandi hafa verið unnar skýrslur og tillögur þar sem gerð hefur verið grein fyrir þeim atriðum sem talið er nauðsynlegt að endurskoða eða breyta í gildandi lögum. Hér ber að nefna [skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018](#), frá 2022, [Áfangaskýrslu II - Kostnaðar- og ábyrgðarskipting ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk](#), frá september 2024, [skýrslu starfshóps um yngra fólk á hjúkrunarheimilum](#), frá júní 2024, og [skýrslu starfshóps um húsnæði við hæfi](#), frá maí 2026. Þá var gert samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga í desember 2023 á grundvelli svonefndrar áfangaskýrslu I, en ákvæði samkomulagsins gera ráð fyrir endurskoðun á lögnum.

Það er mat ráðuneytisins að gera þurfi eftirfarandi breytingar á lögnum:

Í *fyrsta lagi* er lagt til að ákvæði um samræmt, staðlað mat á umfangi stuðningsþarfa (hér eftir SIS-mat) verði tekið upp í 3. gr. laganna. Matið verði lögfest sem grundvöllur ákvarðana um þjónustu samkvæmt lögnum. Þessi breyting myndi tryggja að mat yrði framkvæmt með samræmdum hætti á landsvísi. Þá væri breytingin til samræmis við fyrrgreint [samkomulag ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk](#), dags. 15. desember 2023, niðurstöður í [Áfangaskýrslu II](#) og gildandi reglugerð um framlög Jöfnunar sjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, nr. 1123/2025, þar sem SIS-mat er lagt til grundvallar við mat á útgjaldþörf og fjármögnun þjónustu.

Í *öðru lagi* er lagt til að lögfest verði að sveitarfélög og þjónustusvæði skuli, við gerð einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar, byggja á niðurstöðu SIS-mats sem framkvæmt er af sérfræðingum þar til bærrar miðlægrar stofnunar. Breytingin væri til samræmis við 6. gr. [samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk](#).

Í *þriðja lagi* að heiti „einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar“ yrði breytt í „stuðningsáætlun“ til samræmis við þau skjöl sem unnin eru í samþættri þjónustu við börn, sbr. 22. gr. laga nr. 86/2021.

Í *fjórdða lagi* er lagt til að lögfest verði lágmarksstærð þjónustusvæða í þjónustu við fatlað fólk, þannig að hvert þjónustusvæði innihaldi að minnsta kosti 6.000 íbúa. Markmiðið yrði að styrkja faglega og fjárhagslega burði þjónustusvæða og stuðla að jafnræði, gæðum og stöðugleika í þjónustu. Breytingin væri í samræmi við tillögu í [skýrslu starfshóps um húsnæði við hæfi](#) og [Áfangaskýrslu II](#).

Í *fimmta lagi* er lagt til að í lögnum verði sérstök ákvæði um rétt fatlaðra barna til að alast upp hjá fjölskyldu sinni og njóta þjónustu í nærumhverfi. Jafnframt verði skýrt kveðið á um að fötluð börn eigi rétt á þeirri þjónustu sem kveðið er á um í öðrum ákvæðum laganna og að ákvæði IV.

kafla, um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra, séu viðbót við önnur réttindi sem lögin hafa að geyma, sbr. tillögu í *skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018*.

Í sjötta lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um að óheimilt sé að innheimta gjald fyrir frístundaþjónustu fyrir fötluð börn og ungmenni sem kveðið er á um í 16. gr. laganna.

Í sjöunda lagi er lagt til að orðin „innan árs frá alþingiskosningum“ í 37. gr. verði felld brott. Ákvæðið kveður á um skyldu ráðherra til að leggja fyrir Alþingi, innan árs frá alþingiskosningum, tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til fjögurra ára í senn. Tenging framlagningarskyldu við tímasetningu alþingiskosninga hefur í framkvæmd reynst óheppileg, einkum í ljósi þess hve tíðar kosningar hafa verið undanfarin ár. Með því að fella brott þessi tímamörk er skapað svigrúm til að miða framlagningu við eðlilegan líftíma áætlunarinnar og tryggja þannig meiri stöðugleika og fyrirsjáanleika í málaflokknum.

Í áttunda lagi er lagt til að verkefnisstjórn um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks (landsáætlun) fái skýran grundvöll í lögum og verði skilgreind sem sú miðstöð innan stjórnsýslunnar („*focal point within government*“) sem 1. mgr. 33. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) gerir ráð fyrir að sé starfandi í hverju aðildarríki samningsins.

Í níunda lagi er lagt til að innleitt verði samræmt og heildstætt mat á húsnæðisþörf fatlaðs fólks á landsvísu með það að markmiði að tryggja jafnræði í þjónustu og að ákvarðanir um þjónustu og búsetu byggji á sambærilegum, gagnsæjum og hlutlægum viðmiðum. Í því felst annars vegar að þróa og innleiða sameiginlegt grunnmat á stuðningsþjónustu sveitarfélaga og hins vegar að móta landsbundin viðmið um mat á þörf fyrir sértækt húsnæði. Brýnt er að tryggja betra samræmi í framkvæmd milli sveitarfélaga, meðal annars hvað varðar biðlista og uppbyggingu úrræða.

Í tíunda lagi er lagt til að í 9. gr. laga nr. 38/2018 og 47. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, verði kveðið á um að einstaklingar sem hlotið hafa dómsúrlausn um að sæta lögakveðnum öryggisráðstöfunum skuli njóta forgangs á biðlistum sveitarfélaga eftir húsnæði á þeirra vegum. Þessi tillaga helst í hendur við nýsamþykkt [lög nr. 76/2026, um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn](#). Nýju ákvæði þess efnis í lögum nr. 38/2018 væri ætlað að tryggja fötluðum einstaklingum, sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, forgang við úthlutun á áfangaheimilum, sjálfstæðri búsetu með stuðningi og íbúðakjörnum. Hið sama á við um nýtt ákvæði þess efnis í lögum nr. 40/1991 sem ætlað væri að tryggja skjólstæðingum félagsþjónustu, sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, forgang við úthlutun á félagslegu íbúðarhúsnæði.

Í ellefta lagi er lagt til að í stað núgildandi 29. gr. (sem einskorðast við meðferð persónuupplýsinga) komi ákvæði sem fjalli um skyldur ábyrgðaraðila þjónustu skv. lögunum til þess að skrá, meðhöndla og miðla upplýsingum um þjónustuna í heild og einstaka þjónustubætti. Jafnframt er lagt til að sambærilegt ákvæði verði tekið upp í XVI. kafla laga nr. 40/1991, sem fjallar um almennar reglur um meðferð einstakra mála. Þá verði tryggt skýr tenging og samræmi milli hinna nýju lagaákvæða.

Í tólfta lagi er lagt til að í lögunum verði skýrar kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að tryggja virkt samráð við fatlað fólk með því að starfrækja formlegan vettvang á öllum þjónustusvæðum. Tillagan byggir meðal annars á því að gildandi lög fjalla með ólíkum hætti um samráð annars vegar í formi samráðshópa samkvæmt lögum nr. 40/1991 og hins vegar notendaráða samkvæmt lögum nr. 38/2018. Markmið breytingarinnar er að skýra hlutverk og tilgang slíkra vettvanga, meðal annars hvenær þeir eru nýttir til almennrar stefnumótunar í málefnum fatlaðs fólks og hvenær þeir gegna hlutverki notendasamráðs um þróun þjónustu á einstökum þjónustusvæðum. Gert er ráð fyrir að hagsmunasamtök fatlaðs fólks taki þátt í hvoru tveggja, þó með ríkari aðkomu að stefnumótun. Tillagan tengist jafnframt umræðu um lágmarksstærð þjónustusvæða og er ætlað að stuðla að auknu jafnræði og bættum gæðum þjónustu með markvissara samtali við notendur og hagsmunasamtök þeirra.

Jafnframt er lagt til að í upphafi VIII. kafla laganna verði sett lagaákvæði, ásamt reglugerðarheimild, þar sem nánar verði skilgreint hvað felist í samráði. Gert er ráð fyrir að reglugerðin verði unnin í samstarfi hagsmunasamtaka fatlaðs fólks, sveitarfélaga og félags- og

húsnæðismálaráðuneytisins. Byggja skal á þeirri meginforsendu að samráð við fatlað fólk feli í sér virka þátttöku þess í stefnumótun, skipulagi þjónustu og lagasetningu frá fyrstu stigum máls og með viðeigandi aðlögun eftir þörfum. (<i>Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018</i>, bls. 35) Að lokum skal nefnt að spretthópur vinnur nú, í samstarfi við heilbrigðisráðuneyti, að því að skýra og skilgreina verka- og ábyrgðarskiptingu heilbrigðis- og félagskerfis þegar notendur eru í þörf fyrir umfangsmikla þjónustu. Niðurstaða þeirrar vinnu kann að kalla á lagabreytingar, meðal annars hvað varðar stofnun miðlægrar matsnefndar. Tillaga um stofnun slíkrar nefndar, þ.e. sérfræðiteymis sem metur þjónustuþarfir fatlaðs fólks sem hefur mikla þörf fyrir bæði heilbrigðis- og félagsþjónustu, hefur áður komið fram í <i>Áfangaskýrslu II</i>, bls. 46, og <i>skýrslu starfshóps um yngra fólk á hjúkrunarheimilum</i> frá júní 2024, bls. 33.]
B. Markmið
1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki (t.d. stjórnarsáttmáli). Markmið stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks er að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónustan skal miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skal virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Þjónusta skal miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi, óskir og önnur atriði sem skipta máli, svo sem kyn, kynhneigð, kynvitund, aldur, þjóðernisuppruna, trúarbrögð o.fl. Við framkvæmd þjónustu í þessum málaflokki skal framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og þá sérstaklega að tryggja að fatlað fólk, þ.m.t. hagsmunasamtök þess, hafi áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni þess. Skal ákvarðanataka byggjast á viðeigandi aðlögun þar sem aðgerða er þörf svo að fatlað fólk fái notið réttinda sinna. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu. 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.
C. Útfærsla
1. Stutt lýsing á þeirri útfærslu sem áformuð er, heildarlög/breytingalög, innleiðing EES-gerðar o.s.frv. Rökstuðningur þar sem reifaðar eru mögulegar leiðir við lagasetningu. Áformað er að gera breytingar á gildandi lögum með það að markmiði að bæta framkvæmd þeirra og tryggja betur jafnræði og aðgengi fatlaðs fólks að þeirri þjónustu og þeim stuðningi sem löginn kveða á um. 2. Að auki, ef innleiðing EES-gerðar: Taka þarf fram ef fyrirhugað er að ganga lengra en lágmarkskröfur gerðar kveða á um og greina frá ástæðum þess (svigrúm til innleiðingar). Á ekki við.
D. Breytingar
Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Breyta þarf 8. tölul. 2. gr., 12. gr., 4. málsl. 1. mgr. 16. gr. þannig að „<i>einstaklingsbundin þjónustuaáætlun</i>“ verði „<i>stuðningsáætlun</i>“. Bæta þarf nýrri málsgrein við 3. gr. þar sem kveðið verði á um lögfestingu SIS-mats. Bæta þarf við nýju ákvæði, hugsanlega 4. gr. b, þar sem verkefnisstjórn um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks verður lögfest og skilgreind sem sú miðstöð innan stjórnsýslunnar (e. <i>focal point within government</i>) sem 1. mgr. 33. gr. SRFF gerir ráð fyrir að sé starfandi í hverju aðildarríki samningsins.

Bæta þarf nýrri málsgrein við 5. gr. um lágmarksstærð þjónustusvæða í þjónustu við fatlað fólk. Bæta þarf ákvæðum við II. kafla laganna, sem fjallar um stjórn og skipulag, sem skýra á hvaða vettvangi samráð fer fram við opinbera aðila. Um tvennt er að ræða, annars vegar samráð um þróun og innleiðingu löggjafar og stefnumörkunar og hins vegar eiginlegt samráð við notendur um þróun þjónustu.

Breyta þarf 9. gr. þannig að kveðið verði á um að einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn njóti forgangs á biðlistum sveitarfélaga eftir húsnæði á þeirra vegum. Jafnframt þarf að gera sambærilega breytingu á ákvæði 47. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Bæta þarf nýrri málsgrein við 9. gr. til að lögfesta samræmt og heildstætt viðmið um mat á húsnæðisþörf fatlaðs fólks.

Breyta þarf 12. og 31. gr. þannig að sveitarfélögum og þjónustusvæðum verði skylt að byggja á niðurstöðu SIS-mats, sem framkvæmt er að sérfræðingum þar til bætta miðlægrar stofnunar, við gerð stuðningsáætlunar.

Bæta þarf tveimur nýjum málsgreinum við 13. gr. þar sem annars vegar verði kveðið á um rétt fatlaðra barna til að alast upp hjá fjölskyldu sinni og njóta þjónustu í nærumhverfi og hins vegar að ákvæði IV. kafla séu viðbót við önnur réttindi sem fötluð börn eiga samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Bæta þarf nýrri málsgrein við 16. gr. um bann við gjaldtöku fyrir frístundaþjónustu fyrir fötluð börn og ungmennt.

Breyta þarf 29. gr. þannig að í stað þess ákvæðis komi ákvæði sem fjallar um skyldur ábyrgðaraðila þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 til þess að skrá, meðhöndla og miðla upplýsingum um þjónustuna í heild og einstaka þjónustuþætti. Jafnframt verði sambærilegt ákvæði tekið upp í XVI. kafla laga nr. 40/1991, sem fjallar um almennar reglur um meðferð einstakra mála.

Bæta þarf nýju ákvæði við VIII. kafla laganna, ásamt reglugerðarheimild, þar sem nánar verði skilgreint hvað felist í samráði.

Breyta þarf 37. gr. um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks með því að fella brott orðin „innan árs frá alþingiskosningum“.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin koma inn á jafnréttisákvæði 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Hvað varðar þjóðréttarlegar skuldbindingar má nefna mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. einnig lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) sem lögfestur var hér á landi þann 12. nóvember 2025 með lögum nr. 80/2025. 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 sérstaklega koma til skoðunar í þessu samhengi eru 9. gr. SRFF um aðgengi og 19. gr. um jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu.

Þá leggur barnasáttmálinn áherslu á vernd og umönnun barna en í 3. gr. barnasáttmálans er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Eru önnur lög sem taka þarf tillit til?

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 og lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 56/2025. Einnig þarf mögulega að horfa til laga um skipulag heilbrigðisþjónustu.

F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Fatlað fólk og hagsmunasamtök þeirra, sveitarfélög og einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn (sbr. frumvarp þar að lútandi sem nú er til meðferðar á Alþingi). 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Skörun er við stjórnarmálefni mennta- og barnamálaráðuneytis sem fer með málefni sem snerta þjónustu við börn, enda er lagt til að gerðar verði breytingar á ákvæðum IV. kafla laganna sem snýr að þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra. Jafnframt kann að verða skörun við málefna við heilbrigðisráðuneytis ef tekst að skýra og skilgreina verka- og ábyrgðarskiptingu heilbrigðis- og félagskerfis þegar notendur eru í þörf fyrir umfangsmikla þjónustu. Spretthópur, sem starfar í samstarfi við heilbrigðisráðuneyti, vinnur nú að því verkefni. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð hefur verið haft við Samband íslenskra sveitarfélaga, Barnaheill - Save the Children á Íslandi og hagsmunasamtök fatlaðs fólks, þ.e. Landssamtökin Þroskahjálp, ÖBÍ réttindasamtök, Geðhjálp og Átak - félag fólks með þroskahömlun. 4. Fyrirhugað samráð (samráðsgátt og annað samráð). Fyrirhugað er að birta áform um lagasetningu í Samráðsgátt stjórnvalda sem og drög að frumvarpinu þegar þau liggja fyrir. Jafnframt er fyrirhugað að ræða áfram við framangreinda aðila, auk Mannréttindastofnunar Íslands og Samráðsnefndar um málefni fatlaðs fólks sem er samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila um málefni fatlaðs fólks. Samráðsnefndin skal vera ráðgefandi fyrir ráðherra við stefnumörkun í málaflokki fatlaðs fólks. Þá mun spretthópur, í samstarfi við heilbrigðisráðuneyti, vinna áfram að því að skýra og skilgreina verka- og ábyrgðarskiptingu heilbrigðis- og félagskerfis þegar notendur eru í þörf fyrir umfangsmikla þjónustu.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Ekki er búist við að áformaðar breytingar hafi áhrif á tekjur eða útgjöld ríkissjóðs.
H. Gildistaka og næstu skref
1. Hvenær er gert ráð fyrir gildistöku? Hvað má ætla að þeir sem verða fyrir áhrifum, þ.e. opinberar stofnanir, hagsmunaaðilar og almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings og aðlögunar? Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. apríl 2027, enda helst tillaga um forgang einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn á biðlistum sveitarfélaga eftir húsnæði, í hendir við lög nr. 76/2026, um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn, sem taka gildi á þeim degi. Ekki er gert ráð fyrir að opinberar stofnanir, hagsmunaaðilar og almenningur þurfi langan tíma til undirbúnings eða aðlögunar vegna áformaðra lagabreytinga. Hvað varðar áform um lágmarksstærð þjónustuvæða er þó áriðandi að ætla sveitarfélögum ákveðinn en rúman tímaramma til þess að hrinda breytingum í framkvæmd. 2. Mælikvarðar á árangur. Á ekki við.
I. Annað
Nei.

J. Fylgiskjöl

- 1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.**
- 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.**