



# Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum, nr. 37/1997 (nauðungarvistanir, yfirlögráðendur o.fl.), 925. mál

27. maí 2024

Landssamtökin Þroskahjálpar þakka fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Landssamtökin Þroskahjálpar vinna að réttinda- og hagsmunamálum fatlaðs fólks, með sérstaka áherslu á fólk með þroskahömlun og/eða skyldar fatlanir og fötluð börn og ungmenni. Samtökin byggja stefnu sína á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, barnasáttmála SP og öðrum fjölþjóðlegum mannréttindasamningum sem íslenska ríkið hefur undirgengist, sem og á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna

Íslenska ríkið fullgilti samning SP um réttindi fatlaðs fólks árið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja öllum ákvæðum hans. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að samningurinn verði lögfestur og þá er í gangi af hálfu ríkisins sérstök landsáætlunar um innleiðingu hans.

Í samningnum eru mörg ákvæði sem hafa afar mikla þýðingu varðandi það mál og þau veigamiklu mannréttindi sem um er fjallað í frumvarpinu. Samtökin nefna í því sambandi sérstaklega ákvæði eftirfarandi greina samningsins.

**4. gr.** samnings SP um réttindi fatlaðs fólks hefur yfirskriftina **Almennar skuldbindingar**. Þar segir:

1. *Aðildarríkin skuldbinda sig til þess að efla og tryggja að fullu öll mannréttindi og grundvallarfrelsi fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi á grundvelli fötlunar.*

*Aðildarríkin skuldbinda sig í þessu skyni til:*

a) *að samþykkja alla viðeigandi löggjöf og ráðstafanir á sviði stjórnsýslu og aðrar ráðstafanir til að tryggja þau réttindi sem viðurkennd eru með samningi þessum,*

b) *að gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar á meðal með lagasetningu, til þess að gildandi lögum, reglum, venjum og starfsháttum, sem fela í sér mismunun gagnvart fötluðu fólki, verði breytt eða þau afnumin, ...*

**5. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **Jafnrétti og bann við mismunun** og er svohljóðandi:

1. *Aðildarríkin viðurkenna að allar manneskjur eru jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafnri vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurra mismununar.*

2. *Aðildarríkin skulu banna hvers kyns mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og árangursríka réttarvernd gegn mismunun af hvaða ástæðu sem er.*

3. *Aðildarríkin skulu, í því skyni að efla jafnrétti og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.*

4. *Eigi ber að líta á sértækar aðgerðir, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða ná fram raunverulegu jafnrétti fyrir fatlað fólk, sem mismunun í skilningi samnings þessa. (Feitletr. Þroskahj)*

**12. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **Jöfn viðurkenning fyrir lögum** og hljóðar svo:

1. *Aðildarríkin áréttu að fatlað fólk á rétt á því að vera viðurkennt alls staðar sem persónur að lögum.*

2. **Aðildarríkin skulu viðurkenna að fatlað fólk njóti löghæfis til jafns við aðra á öllum sviðum lífsins.**

3. *Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlað fólk fái þann stuðning sem það kann að þarfnast þegar það nýtir löghæfi sitt.*

4. *Aðildarríkin skulu tryggja að allar ráðstafanir, sem varða nýtingu löghæfis, feli í sér viðeigandi og árangursríka vernd til þess að koma í veg fyrir misnotkun í samræmi við alþjóðleg mannréttindalög. Með slíkri vernd skal tryggt að ráðstafanir sem varða nýtingu löghæfis virði réttindi, vilja og óskir einstaklingsins, leiði ekki til hagsmunaárekstra eða hafi ótilhlýðileg áhrif, séu í samræmi við og sniðin að aðstæðum viðkomandi einstaklings, gildi í skemmsta mögulega tíma og séu endurskoðaðar reglulega af til þess bæru sjálfstæðu og óháðu yfirvaldi eða dómstóli. Verndin skal taka mið af og vera í samræmi við þau áhrif sem slíkar ráðstafanir hafa á réttindi og hagsmuni einstaklingsins.*

5. *Aðildarríkin skulu gera allar viðeigandi og árangursríkar ráðstafanir, samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, til þess að tryggja jafnan rétt fatlaðs fólks til þess að eiga eða erfa eignir, stýra eigin fjármálum og hafa til jafns við aðra aðgang að bankalánum, veðlánum og annars konar lánaþyrngreiðslu, jafnframt því að tryggja að fatlað fólk sé ekki svipt eignum sínum eftir geðþótta. (Feitletr. Þroskahj.)*

Í samningi SP um réttindi fatlaðs fólks er sérstaklega áréttað og viðurkennt af ríkjum sem hafa undirgengist samninginn að fötlun er afleiðing af víxlverkun milli einstaklings með skerðingar og umhverfisins. Fötlun verður því til þegar umhverfið gerir ekki ráð fyrir þörfum einstaklingsins, eins og áréttað er í formálsorðum samningsins. Mjög mikilvægt er að hafa þetta ávallt í mjög huga við túlkun og beitingu ákvæða samningsins og við ákvörðun þeirra skyldna sem hvíla á þeim ríkjum sem hafa skuldbundið sig til að framfylgja honum, þ.m.t. ákvæðum 12. gr. samningsins.

Ákvæði 12. gr. samningsins byggjast á ofangreindum staðreyndum og forsendum. Þar er því, eins og kemur mjög skýrt fram í fyrstu almennu athugasemdunum sem nefnd samkvæmt samningnum sendi frá sér um ákvæði 12. gr., mjög mikil áhersla lögð á skyldur ríkja til að hverfa frá því fyrirkomulagi að ákvarðanir séu teknar fyrir fatlað fólk og taka upp það fyrirkomulag að veita fötluðu fólki nauðsynlegan stuðning til að það geti sjálft tekið ákvarðanir í lífi sínu. Í þessu felst umbylting hvað varðar löghæfi (rétthæfi og gerhæfi) og önnur mikilsverð mannréttindi og tækifæri fatlaðs fólks.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mælir fyrir um bæði innlent og alþjóðlegt eftirlit með framkvæmd hans. Í 34.-39. gr. er mælt fyrir um alþjóðlegt eftirlit með framkvæmdinni sem felur í sér að á vegum Sameinuðu þjóðanna er komið á fót alþjóðlegri nefnd sem hefur eftirlit með framfylgd samningsins og er hún skipuð 18 óháðum sérfræðingum. Ríki sem fullgilt hafa samninginn skila reglulega skýrslum til nefndarinnar um framfylgd ákvæða hans og gerir hún athugasemdir og tillögur til aðildarríkjanna um það sem betur má fara að mati nefndarinnar. Nefndin sendir líka frá sér, eins og aðrar nefndir sem stofnaðar hafa verið með mannréttindasamningum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, almennar athugasemdir (e. General Comments) þar sem greinar samningsins eru skýrðar.

Í fyrstu almennu athugasemdunum sem nefndin sendi frá sér í apríl árið 2014 fjallar hún um ákvæði 12. gr. samningsins. Þar fer hún ítarlega yfir þau atriði sem aðildarríki verða sérstaklega

að hafa í huga þegar þau tryggja réttindi fatlaðs fólks samkvæmt 12. grein samningsins og túlkar þar einnig ákvæði 12. gr. í samhengi við ýmis önnur ákvæði samningsins.

Almennu athugasemdirnar eru ekki bindandi fyrir ríki sem hafa fullgilt samninginn en með því að fullgilda hann samþykkja ríkin að nefnd sem sett er upp samkvæmt honum hafi mikilvægu hlutverki að gegna hvað varðar túlkun ákvæða hans. Í almennu athugasemdunum er því að finna mjög mikilvægar leiðbeiningar og tilmæli og mælikvarða sem nefndin nýtir þegar hún leggur mat á hvernig einstök aðildarríki, þ.m.t. Ísland, hafa staðið að framfylgd þeirra réttinda sem um er fjallað í 12. gr. samningsins.

Af framansögðu leiðir að almennar athugasemdir nefndar með samningi SP varðandi 12. gr. hans hafa mjög mikið vægi við túlkun og skýringu ákvæða hans og mat á því hvernig ríki hafa staðið sig við að tryggja að innlend lög og reglur og framkvæmd þeirra sé í fullu samræmi við kröfur og skyldur sem leiða af ákvæðum 12. greinar

Nefndin áréttar í athugasemdum sínum að stuðningur við að nýta lögfærni (rétthæfi og gerhæfi) verður að vera þannig að virðing sé borin fyrir réttindum, vilja og óskum fatlaðs fólks og má aldrei vera þannig að í raun sé um staðgönguákvarðanatöku að ræða.

Hvernig stuðning fatlaður einstaklingur fær og hversu mikinn verður mismunandi vegna þess hversu margbreytilegt fatlað fólk er. Það er í samræmi við 3. gr. d í samningnum („Virðing fyrir fjölbreytni og viðurkenning á fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika og mannkyni“). Alltaf og einnig við óvenjulega erfiðar aðstæður verður að virða sjálfræði og löghæfi fatlaðs fólks og rétt þess til að taka ákvarðanir.

**13. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **Aðgangur að réttinum**. Þar segir:

1. Aðildarríkin skulu tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum til jafns við aðra, **meðal annars með aðlögun málsmeðferðar** og aðlögun með tilliti til aldurs í því skyni að greiða fyrir árangursríkri þátttöku þess, beinni eða óbeinni, þar á meðal sem vitni, í allri málsmeðferð, þ.m.t. á rannsóknarstigi eða öðrum fyrri stigum máls.

2. Í því skyni að tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum skulu aðildarríkin efla viðeigandi þjálfun fyrir þau sem starfa á sviði réttarvörslu, þar á meðal lögreglu og starfsfólk fangelsa. (Feitletr. Þroskahj.)

**14. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **Frelsi og öryggi einstaklingsins** og hljóðar svo:

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

- a) njóti réttar til frelsis og persónulegs öryggis,
- b) sé ekki svipt frelsi sínu með ólögumætum hætti eða geðþóttaákvörðunum og að frelsissvipting í hvaða mynd sem er sé lögum samkvæmt og að **fötlun skuli ekki undir neinum kringumstæðum réttlæta frelsissviptingu.**

2. Sé fatlað fólk svipt frelsi sínu á einhvern hátt skulu aðildarríkin tryggja að því séu tryggð mannréttindi til jafns við aðra í samræmi við alþjóðleg mannréttindalög og að meðferð þess samræmist markmiðum og meginreglum samnings þessa, meðal annars með því að tryggja því viðeigandi aðlögun. (Feitletr. Þroskahj.).

**15. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **Frelsi frá pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu** og er svohljóðandi:

1. Enginn skal sæta pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Einkum og sér í lagi er óheimilt að gera læknisfræði- eða vísindatilraunir á nokkurri manneskju án samþykkis hennar.

2. Aðildarríkin skulu gera allar árangursríkar ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnsýslu,

*réttarkerfisins, eða aðrar ráðstafanir, í því skyni að vernda fatlað fólk, til jafns við aðra, fyrir pyndingum eða annarri **grimmilegri, ómannlegri eða niðurlægjandi meðferð** eða refsingu. (Feitletr. Proskahj.)*

**25. gr.** samningsins hefur yfirskriftina **heilbrigði**. Þar segir m.a.:

*Aðildarríkin viðurkenna að fatlað fólk hafi rétt til þess að njóta besta mögulega heilbrigðis **án mismununar á grundvelli fötlunar**. Aðildarríkin skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja fötluðu fólki aðgang að heilbrigðisþjónustu, sem tekur mið af kyni, þar á meðal heilsutengdri endurhæfingu. Aðildarríkin skulu sérstaklega:*

...

*d) gera þá kröfu til fagfólks í heilbrigðisþjónustu að það annist fatlað fólk eins vel og aðra, þar á meðal **á grundvelli frjáls og upplýsts samþykkis**, meðal annars með vitundarvakningu um mannréttindi, mannlega reisn, sjálfræði og þarfir fatlaðs fólks með þjálfun og útbreiðslu siðferðilegra viðmiða fyrir starfsfólk, bæði innan einkarekinnar og opinberrar heilbrigðisþjónustu, ... (Feitletr. þroskahj.)*

Lögræðislög nr. 71/1997 voru endurskoðuð með lögum nr. 84/2015. Í athugasemdum í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 84/2015 segir m.a. um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar:

Tilefni lagasetningarinnar er undirbúningur fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, viðbrögð við tilmælum alþjóðlegra eftirlitsaðila með mannréttindaskuldbindingum Íslands, ábendingar frjálsra félagasamtaka, fagaðila o.fl. um ágalla í lögum og framkvæmd á grundvelli þeirra. (Þingskjal nr. 1925/2018-2019).

Því hefur verið haldið fram og mjög vel rökstutt að við þessa endurskoðun laganna hafi ekki tekist að færa lögin í það horf að þau uppfylltu kröfur sem leiða af samningnum. Landssamtökin Proskahjálp taka heils hugar undir það. Samtökin skora á hlutaðeigandi stjórnvöld og Alþingi að að fara mjög gaumgæfilega yfir ákvæði lögræðislaga m.t.t. þeirra skyldna sem hvila á íslenska ríkinu samkvæmt samningi SP um réttindi fatlaðs fólks. Við þá yfirferð er bráðnauðsynlegt að líta sérstaklega og mikið til þess sem fram kemur í almennu athugasemdunum sem nefnd samkvæmt samningnum sendi frá sér árið 2014 um ákvæði 12. gr. hans.<sup>1</sup>

Landssamtökin Proskahjálp lýsa miklum áhuga og vilja til samráðs við hlutaðeigandi stjórnvöld og Alþingi við það mikilvæga verkefni og vísa í því sambandi til eftirfarandi ákvæðis 3. mgr. 4. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks.

*Við þróun og innleiðingu löggjafar og stefnu við innleiðingu samnings þessa og við annað ákvörðunartökuferli varðandi málefni fatlaðs fólks, skulu aðildarríkin hafa náð samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar á meðal fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.*

---

<sup>1</sup> Í Skýrslu sérstaks eftirlitsmanns Sameinuðu þjóðanna (e. Special Rapporteur) með réttindum fatlaðs fólks frá 12. desember 2017 er einnig að finna mikilvægar leiðbeiningar varðandi skyldur ríkja samkvæmt 12. gr. samningsins. Skýrsluna má nálgast hér: <https://undocs.org/en/A/HRC/37/56>

Virðingarfyllst.

Unnur Helga Óttarsdóttir, formaður Þroskahjálpar

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar

Anna Lára Steindal, verkefnastjóri hjá Þroskahjálp