

Frumvarp til laga

um réttindagæslu fatlaðra.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

Réttindagæsla fatlaðra er annars vegar í höndum réttindagæslumanns sem þjónar landinu öllu og hins vegar trúnaðarmanna í kjördæmum landsins.

2. gr.

Með fötlun er í lögum þessum átt við skerta hæfni sem leiðir til þess að einstaklingur þarf fjölbætta þjónustu og aðstoð til langframa.

Skipun og verksvið réttindagæslumanns fatlaðra.

3. gr.

Félagsmálaráðherra skipar réttindagæslumann fatlaðra til fjögurra ára. Hann skal hafa menntun á háskólastigi ásamt reynslu af málefnum fatlaðra og þekkingu á því sviði.

4. gr.

Helstu verkefni réttindagæslumanns eru að:

- fylgjast með því, í samvinnu við trúnaðarmenn fatlaðra, að fatlaðir njóti lögbundinnar þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og öðrum lögum, einkum á sviði heilbrigðisþjónustu, almannatrygginga, mennta- og atvinnumála,
- aðstoða trúnaðarmenn fatlaðra og leiðbeina þeim í störfum þeirra,
- fylgjast með því að trúnaðarmenn fatlaðra sinni skyldum sínum,
- kynna með reglubundnum hætti verksvið sitt,
- gefa félagsmálaráðherra árlega skýrslu um störf sín og trúnaðarmanna.

5. gr.

Við störf réttindagæslumanns er lúta að rétti fatlaðra til lögbundinnar þjónustu skal réttindagæslumaður gæta sérstaklega að því að þjónusta við einstaklinga á sviði félagsþjónustu, heilbrigðis- og skólamála sé samfelld.

Skipun og verksvið trúnaðarmanna fatlaðra.

6. gr.

Félagsmálaráðherra skipar trúnaðarmenn fatlaðra í kjördæmum landsins til fjögurra ára í samráði við hagsmunasamtök fatlaðra, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands.

Trúnaðarmenn vinna eingöngu að málefnum einstaklinga.

Trúnaðarmaður skal kynna sig og verksvið sitt.

7. gr.

Einstaklingar eiga rétt á aðstoð trúnaðarmanns og beitir hann sér einkum fyrir eftirfarandi þáttum:

- a. að veitt sé lögbundin aðstoð og þjónusta samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og öðrum lögum eftir því sem við á, einkum á sviði heilbrigðisþjónustu, almannatrygginga, mennta- og atvinnumála,
- b. að veitt þjónusta samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sé eftir þörfum og við hæfi hvers og eins.

8. gr.

Trúnaðarmaður kannar mál tafarlaust.

Við meðferð máls hefur trúnaðarmaður ávallt samvinnu við hinn fatlaða eða talsmann hans.

Trúnaðarmaður á samstarf við réttindagæslumann, sbr. 4. gr., eftir því sem hann telur þörf á.

Þyki hinum fatlaða á sig hallað við ákvörðun félagsmálanefndar aðstoðar trúnaðarmaður við málskot til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Ef um er að ræða kvörtun er tengist framkvæmd á einstökum þáttum félagsþjónustu veitir trúnaðarmaður stuðning til að greiða úr því máli með þeim hætti sem við á hverju sinni.

Málum sem heyra undir stjórnvöld utan félagsþjónustunnar vísar trúnaðarmaður til réttis aðila og fylgir þeim eftir.

Að öðru leyti vinnur trúnaðarmaður að lausn mála í samráði við skjólstæðing sinn eða talsmann hans eftir því sem við á hverju sinni.

Þagnarskylda.

9. gr.

Réttindagæslumanni fatlaðra og trúnaðarmönnum ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem þeim verða kunn í starfi og leynt eiga að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum. Að öðru leyti fer um þagnarskyldu réttindagæslumanns og trúnaðarmanna eftir almennum reglum um starfsmenn ríkisins.

Kostnaður.

10. gr.

Kostnaður við störf réttindagæslumanns fatlaðra og trúnaðarmanna greiðist úr ríkissjóði.

Reglugerð.

11. gr.

Ráðherra setur með reglugerð nánari reglur um störf og starfshætti réttindagæslumanns fatlaðra og trúnaðarmanna fatlaðra eins og hæfiskröfur og starfsumhverfi.

Gildistaka.

12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2002.

Ákvæði til bráðabirgða.

Lög þessi skulu endurskoðuð innan fjögurra ára frá gildistöku þeirra.

Við endurskoðun laganna skal hugað sérstaklega að reynslu af störfum réttindagæslumanns og trúnaðarmanna. Meta skal hvort enn sé þörf á sérlögum um réttindagæslu fatlaðra og ef svo reynist vera hvort málaflokkurinn skuli heyra áfram undir félagsmálaráðherra eða hvort honum verði betur fyrir komið á annan hátt.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið jafnhliða frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga í tengslum við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Nefnd þeirri sem félagsmálaráðherra skipaði 27. ágúst 1997 til að semja frumvarp til laga um málefni fatlaðra í tilefni af yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga var jafnframt ætlað að huga að því hvernig réttindagæslu fatlaðra yrði best háttáð. Var það í samræmi við lög nr. 161/1996 þar sem yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga var ákveðin. Þessi mikla áhersla á réttindagæslu fatlaðra kom inn í áður nefnd lög með breytingartillögu félagsmálanefndar Alþingis. Í athugasemdum við frumvarp, er síðar varð að lögum nr. 161/1996, var lögð áhersla á að réttindi fatlaðra skyldu í engu verða fyrir borð borin við yfirfærsluna, án þess að réttindagæsla fatlaðra væri þar nefnd sérstaklega umfram aðra þjónustu við fatlaða. Með breytingartillögu félagsmálanefndar varð ljós sú áhersla sem löggjafinn lagði á réttindagæslu fatlaðra við yfirfærsluna til sveitarfélaga. Var sú áhersla í samræmi við ályktun Landsamtakanna Þroskahjálpar frá 18. og 19. október 1996 þar sem lögð var áhersla á að réttindagæsla fatlaðra yrði eflað. Það lá því fyrir að við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga skyldi tekið á réttindagæslu fatlaðra sem sérstöku málefni.

Landssamtökin Þroskahjálpar hafa lagt á það ríka áherslu að um leið og málefni fatlaðra verði færð til sveitarfélaga og samofin almennri löggjöf um félagsþjónustu sveitarfélaga sé brýnt að taka sérstaklega á réttindagæslu þessa hóps. Það hlutverk eigi að vera í höndum ríkisins sem sé best fallið til að hafa eftirlit með framkvæmd félagsþjónustu hjá sveitarfélögum. Um leið og sveitarfélög taki við þjónustu við fatlaða, sem ríkið tryggir þeim nú samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, sé eðlilegt að á vegum ríkisins sé haldið uppi öflugum réttindagæslukerfi fatlaðra. Bent er á hversu viðkvæmur málaflokkurinn er og því sé skilyrði fyrir því að vel takist til um þjónustu við fatlaða hjá sveitarfélögum að rekin sé sérstök réttindagæsla fatlaðra. Þótt Landssamtökin Þroskahjálpar séu eindregið þeirrar skoðunar að það sé framför að fatlaðir heyri nú undir almenna félagsmálalöggjöf telji samtökin þörf á sérstakri réttindagæslu til að tryggja að réttindi fatlaðra séu virt. Yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga réttlæti þannig fyllilega að hvikað sé frá baráttumáli hagsmunasamtaka fatlaðra um að blöndun fatlaðra og ófatlaðra komi fram í löggjöf og enn um sinn a.m. k. verði því að vera fyrir hendi sérlög um fatlaða þó að í öðrum og þrengra mæli sé en nú.

Í starfi nefndar sem samdi frumvarp þetta var fjallað um þá leið að hagsmunasamtök fatlaðra tækju að sér að annast réttindagæslu þeirra gegn greiðslu frá ríkinu samkvæmt þjónustusamningi. Rök fyrir þeirri leið voru þau að meginhlutverk hagsmunasamtaka fatlaðra sé að þrýsta á stjórnvöld um bættu þjónustu við skjólstaðinga sína. Verkefni sérstakrar réttindagæslu fatlaðra væri því náskyld meginverkefni hagsmunasamtaka fatlaðra. Fulltrúar hagsmunasamtaka fatlaðra í nefndinni töldu aftur á móti að ekki væri tímabært að samtökin tækju slíkt verkefni að sér. Þessu veigamikla verkefni væri við núverandi aðstæður best borgið hjá ríkinu.

Landssamtökin Þroskahjálpar lögðu fyrir nefndina tillögur um réttindagæslukerfi fatlaðra á vegum ríkisins. Kerfið var fjórþætt og skiptist þannig:

- a. Embætti umboðsmanns fatlaðra.
- b. Fötlunarráð.
- c. Réttindagæslumenn.
- d. Trúnaðarmenn.

Þegar afstaða hagsmunasamtaka fatlaðra lá fyrir þess efnis að þau teldu það ekki í sínum verkahring að annast réttindagæslu, féllst nefndin á að leggja til að ríkið annaðist réttindagæsluna. Á hinn bóginn féllst nefndin ekki á að leggja til að komið yrði á fót því umfangsmikla réttindagæslukerfi sem Landssamtökin Þroskahjálp kynntu fyrir nefndinni, enda var nefndinni einungis ætlað að huga að réttindagæslu fatlaðra í tengslum við yfirlærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Til að koma til móts við sjónarmið Þroskahjálpar er lagt til að komið verði á fót sérstöku réttindagæslukerfi með réttindagæslumanni og trúnaðarmönnum. Jafnframt féllst nefndin á það sjónarmið Þroskahjálpar að úr því talið er að setja þurfi í lög sérákvæði um réttindagæslu fatlaðra, þrátt fyrir ákvæði í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem leggur í því efni ríkar skyldur á félagsmálanefnd, eigi málaflokkurinn heima í sérlögum, enda vandseð hvernig koma megi svo sértæku efni fyrir í lögum með öðrum hætti.

Lögfesting á sérstöku réttindagæslumanni fatlaðra og trúnaðarmönnum í hverju kjördæmi er í undirstöðuatriðum ekki nýmæli, heldur framhald á verksviði trúnaðarmanns fatlaðra sem lögfest var í fyrsta sinn með lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, sbr. 37. gr. þeirra laga. Trúnaðarmenn fatlaðra eru skipaðir af svæðisráði á hverju svæði. Um verkefni þeirra segir svo í lögum: „Í því skyni að treysta réttindi fatlaðra einstaklinga á heimilum fatlaðra skv. 3.–6. tölul. 10. gr. á sviði einkalífs og meðferðar fjármuna þeirra skulu svæðisráð skipa sérstakan trúnaðarmann fatlaðra á hverju svæði.“ Hafa trúnaðarmenn fatlaðra verið skipaðir á öllum svæðum, samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Vísunin í 3.–6. tölul. 10. gr. laganna þýðir að starfsvettvangur trúnaðarmanna takmarkast við þá fatlaða sem búa á sérstöku heimilum fatlaðra, svo sem sambýlum og vistheimilum. Nánar verður fjallað um það atriði í athugasemd við 1. gr. þessa frumvarps.

Ítrekað skal að sérstök löggjöf um réttindagæslu fyrir fatlaða, sem taki við af trúnaðarmönnum fatlaðra skv. 37. gr. laga um málefni fatlaðra, tengist fyrst og fremst yfirlærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og réttlætist í raun af þeirri yfirlærslu. Samkvæmt því er meginverkefni réttindagæslumanns og trúnaðarmanna að fylgjast með því að fötluðum sé veitt lögbundin þjónusta samkvæmt lögum um félagsþjónustu og hvernig sú þjónusta er veitt, sbr. 7. gr. frumvarpsins, en einnig öðrum lögum sem tengjast með einum eða öðrum hætti félagsþjónustu, svo sem um heilbrigðismál, almannatryggingar, skólamál og atvinnumál. Bent skal á að félagsmálanefnd sveitarfélags er ætlað að gæta þess að lögbundin réttindi fólks séu virt, sbr. 2. og 10. gr. frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, og nær það til allra íbúa, fatlaðra sem annarra. Hvað varðar þennan meginþátt réttindagæslu fatlaðra er sú réttindagæsla sem hér er lögð til því viðbót við þá réttindagæslu sem félagsmálanefndum sveitarfélaga er ætluð.

Auk þeirrar einstaklingsbundnu réttindagæslu sem frumvarp þetta felur í sér er lagt til í ákvæði til bráðabirgða I. í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga að komið verði á annars konar réttindagæslu, eins konar eftirlitsnefnd með yfirlærslunni til sveitarfélaga. Nefnist sú nefnd samstarfsnefnd málefna fatlaðra og í henni sitji fulltrúar fjögurra ráðuneyta, þrjár frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveir frá hagsmunasamtökum fatlaðra. Skal samstarfsnefndin fylgjast með hvernig til tekst með yfirlærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga næstu fimm árin. Þörf á þeirri tegund réttindagæslu er talin tímabundin.

Með framangreindum tveimur leiðum, tímabundinni samstarfsnefnd málefna fatlaðra og sérstökum lögum um réttindagæslu fatlaðra, telur nefnd sú er samdi tvö hlutaðeigandi frumvörp að komið hafi verið til móts við kröfu löggjafans um að huga að réttindagæslu fatlaðra í tengslum við yfirfærsluna til sveitarfélaga, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 161/1996.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Réttindagæsla fatlaðra er ekki efnisleg nýjung heldur framhald á verksviði trúnaðarmanns fatlaðra skv. 37. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992.

Sú breyting sem lögð er til frá því fyrirkomulagi sem nú er ríkjandi er að réttindagæsla fatlaðra verði tvíþætt. Annars vegar skipi ráðherra réttindagæslumann sem þjóni landinu öllu og hins vegar trúnaðarmenn í kjördæmi landsins. Réttindagæslumaður hafi m.a. það hlutverk að aðstoða trúnaðarmenn fatlaðra við að sinna verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum. Trúnaðarmenn, aftur á móti, veita einstaklingum aðstoð.

Komið verði á fót sérstakri skrifstofu réttindagæslumanns sem verður að teljast umtalsverð breyting frá því sem nú er og styrkja starfsemi þessa.

Jafnframt er lögð til sú veigamikla breyting að svið réttindagæslu verði rýmkað í þeim skilningi að það nái til allra fatlaðra, en ekki einungis þeirra sem búa á sérstökum heimilum fatlaðra eins og nú er. Slík takmörkun á verksviði trúnaðarmanns er nú úrelt orðin. Meginatriðið er að fatlaðir geti leitað til trúnaðarmanns óháð því hvernig þeir búa. Frá því að lög nr. 59/1992 tóku gildi hefur fjölgað þeim fötluðum sem búa út af fyrir sig á eigin heimili. Miðað við núverandi aðstæður hjá fötluðum og þróunina í búsetumálum þeirra eru ekki lengur talin rök fyrir því að takmarka rétt fatlaðra til að eiga aðgang að trúnaðarmanni við sérstaka tegund búsetu.

Um 2. gr.

Hugtakið fötlun er hér notað í sömu merkingu og gert er í lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, sbr. 2. gr. þeirra laga. Sú skilgreining sem hér er stuðst við er efnislega sú sama og fram kemur í athugasemdum frumvarps til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins sem flutt er samhliða frumvarpi þessu, þar segir svo:

„Með hugtakinu fötlun er átt við ástand sem skapast þegar einstaklingur þarf fjölþætta þjónustu og aðstoð til langframa.“ Felur skilgreining þessi í sér sams konar merkingu og í lögum um málefni fatlaðra eins og áður sagði, enda tekið fram í athugasemd við 1. gr. frumvarps til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð að ekki sé verið að útvíkka hugtakið fötlun frá því sem fram kemur í gildandi lögum um málefni fatlaðra.

Sams konar merkingu í hugtakinu fötlun er að finna í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. athugasemdir við 2. gr. þess frumvarps.

Um 3. gr.

Þar sem lagt er til að réttindagæsla fatlaðra verði á ábyrgð ríkisins er lagt til að félagsmálaráðherra skipi réttindagæslumann og sjái honum fyrir starfsaðstöðu.

Um 4. gr.

Réttindagæslumaður fatlaðra hefur samkvæmt frumvarpinu yfirumsjón með réttindagæslu á Íslandi, hann samræmir vinnubrögð trúnaðarmanna og hefur eftirlit með að þeir ræki skyld-

ur sínar. Það gerir kröfur til þess að hann búi yfir góðri menntun og hafi víðtæka þekkingu á og yfirsýn yfir réttindi og þarfir fatlaðra.

Réttindagæslumaður vinnur almennt að réttindamálum fatlaðra og er ekki gert ráð fyrir að einstaklingar leiti beint með mál sín til hans, heldur séu þau unnin af trúnaðarmanni. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að réttindagæslumaður aðstoði trúnaðarmenn í einstaklingsmálum, leiti trúnaðarmenn eftir því.

Auk samstarfs við trúnaðarmenn má ætla að réttindagæslumaður hafi samstarf við aðra sem fara með réttindagæslu fatlaðra, svo sem félagsmálanefndir sveitarfélaga og samstarfsnefnd málefna fatlaðra, sbr. ákvæði til bráðabirgða I. í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Um a–e-lið greinarinnar skal tekið fram:

- a. Réttindagæslumanni er ætlað að fylgjast með því í samvinnu við trúnaðarmenn að fatlaðir njóti lögbundinnar þjónustu. Hann þarf því að búa yfir haldgóðri þekkingu á þeim lögum er varða á einhvern hátt rétt fatlaðra til þjónustu. Hann þarf jafnframt að fylgjast með nýrri lagasetningu og þeim breytingum sem verða á gildandi lögum er varða rétt fatlaðra til þjónustu. Þannig er honum ætlað að hafa yfirsýn yfir lagaleg réttindi fatlaðra.
- b. Réttindagæslumanni er ætlað að aðstoða og leiðbeina trúnaðarmönnum. Starf trúnaðarmanna verður viðamikil, það getur verið vandasamt og erfitt. Aftur á móti má búast við því að mismunandi mörg mál berist til þeirra, þannig að ekki er hægt að ætla að þeir búi ávallt yfir nægilegum upplýsingum og þekkingu um öll þau mál sem þeim er ætlað að leysa úr. Þess vegna er gert ráð fyrir að réttindagæslumaður veiti þeim aðstoð og stuðning eftir því sem þörf er á og óskað er eftir. Hann á að vera bakhjarl, búa yfir haldgóðri þekkingu og reynslu, hann á að upplýsa trúnaðarmenn, samræma vinnubrögð þeirra og leiðbeina þeim í störfum. Er hér m.a. átt við að hann upplýsi trúnaðarmenn ef breyting verður á lögum sem hafa áhrif á réttindi fatlaðra.
- c. Réttindagæslumanni er ætlað að fylgjast með að trúnaðarmenn ræki skyldur sínar. Þrátt fyrir að réttindagæslumanni sé ekki ætlað að fást við einstaklingsmál getur fólk sem telur að trúnaðarmaður sinni ekki skyldum sínum leitað til hans og ber honum þá að kanna málið og aðstoða og leiðbeina trúnaðarmanni við lausn málsins.
- d. Réttindagæslumanni er ætlað að kynna verksvið sitt með reglubundnum hætti. Þannig er honum ætlað að fara um og kynna hlutverk sitt og réttindi fatlaðra. Þótt kynningunni sé fyrst og fremst ætlað að beinast gagnvart fötluðu fólki og aðstandendum þeirra er einnig mikilvægt að opinberir aðilar sem veita fötluðum þjónustu séu upplýstir um skyldur og hlutverk réttindagæslumanns. Ekki er óeðlilegt að ætla að í einhverjum tilfellum fari réttindagæslumenn og trúnaðarmenn saman og kynni verksvið sín, enda er þeim báðum ætlað það hlutverk.
- e. Réttindagæslumanni er ætlað að halda saman upplýsingum um störf sín og trúnaðarmanna, svo sem um fjölda mála og efni þeirra. Skal hann koma þessum upplýsingum árlega á framfæri við félagsmálaráðherra í skýrsluformi.

Um 5. gr.

Samstarfsnefnd málefna fatlaðra, sbr. ákvæði til bráðabirgða I. í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, er ætlað að sjá um, bæði almennt og í einstökum málum, að lögbundin þjónusta við fatlaða á sviði félags-, heilbrigðis- og menntamála sé samfelld og án eyðu.

Jafnframt er í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga lögð áhersla á að félagsmálanefnd gæti heildarsýnar í störfum og að hún eigi samstarf við önnur stjórnvöld og aðila sem vinna að málefnum sem tengjast félagsþjónustunni, svo sem skóla og heilsugæslu.

Ákvæði þetta er í sama anda og að framan greinir. Í því felst að réttindagæslumaður fatlaðra sé sérstaklega á verði um að ekki verði eyður eða gloppur í þjónustu, sem fatlaðir eiga rétt á lögum samkvæmt, á sviði félagsþjónustu, heilbrigðis- og skólamála.

Gert er ráð fyrir að réttindagæslumaður vinni að þessu verkefni fyrst og fremst með almennum hætti. Óski trúnaðarmaður hins vegar eftir aðstoð réttindagæslumanns á þessum vettvangi vegna málefnis einstaklings aðstoðar réttindagæslumaður trúnaðarmann í því efni.

Sem dæmi um verkefni á þessu sviði má nefna að fatlað barn fái sumardvöl í skólaleyfum, að fatlaðir njóti sérstakrar aðstoðar á sjúkrahúsi eða stuðnings í skóla.

Um 6. gr.

Talið er sjálfsagt að trúnaðarmenn séu skipaðir í samráði við hagsmunasamtök fatlaðra, þ.e. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands, enda þekkja þau samtök best til hvaða einstaklingar séu fallnir til starfsins.

Í stað svæðisbundins fyrirkomulags málefna fatlaðra, sem verður aflagt við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga, er lagt til að skipun trúnaðarmanns miðist við kjördæmi. Hugsanlegt er að í ljós komi þörf fyrir fleiri en einn trúnaðarmann í fjölmennum kjördæmum og á þeim svæðum þar sem landfræðilegar aðstæður mæla með slíku. Væntanleg kjördæmabreyting getur einnig breytt einhverju. Fjöldi trúnaðarmanna í hverju kjördæmi fer því eftir aðstæðum og þörfum og því er ekki lagt til að hann verði lögákveðinn.

Um 7. gr.

Grein þessi, sem fjallar um rétt einstaklinga til aðstoðar trúnaðarmanns og um verksvið hans, er tvíþætt:

Í a-lið er fjallað um að lögbundinn réttur fatlaðra til þjónustu og aðstoðar skuli virtur. Er hér um grundvallaratriði í hlutverki trúnaðarmanns að ræða. Sjónum er fyrst og fremst beint að lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sú áhersla tengist yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og því að ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eiga að taka til þjónustu sem fatlaðir eiga nú rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Hér er því um brýnt verkefni trúnaðarmanns að ræða.

Í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er lögð áhersla á tengsl milli félagsþjónustu og annarrar þjónustu, svo sem varðandi heilbrigðismál, skólamál og atvinnumál. Sú áhersla er óbreytt í frumvarpi þessu og því gert ráð fyrir að til réttindagæslumanns sé einnig leitað ef einstaklingur telur sig ekki njóta lögbundins réttar á því sviði. Er það þá verkefni trúnaðarmanns að styðja skjólstæðing sinn í slíkri réttindabaráttu og vísa málum til réttis aðila og fylgja þeim eftir.

Í b-lið greinarinnar er tekið á því hvort sú þjónusta sem veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sé eftir þörfum og við hæfi hvers og eins. Í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram sú grundvallarsýn að þjónusta taki mið af þörfum fólks og sé við hæfi þess, sbr. 2. gr. þess frumvarps. Rétt þykir að trúnaðarmanni sé sérstaklega ætlað að vinna að slíkum málum. Sem dæmi má nefna persónulega þjónustu sem fatlaðir fá á heimili sínu, þ.e. heimaþjónustu og liðveislu. Með heimili er átt við einkaheimili sem og sambýli eða áfangastaði. Mikilsvert er að slík þjónusta sé við hæfi hvers og eins, hún sé veitt í samráði við einstakling, honum sé sýnd virðing og þjónustan sé hvorki of né van.

Einnig er í þessu sambandi bent á þjónustu stuðningsfjölskyldu, skammtímavistun, heimili fyrir fötluð börn o.s.frv.

Um 8. gr.

Í greininni er kveðið í aðalatriðum á um hvernig trúnaðarmaður skuli bregðast við erindi hins fatlaða, þ.e. hvernig starfshættir hans skuli vera. Tvö meginatriði skulu strax nefnd. Trúnaðarmaður skal ávallt vinna í samvinnu við hinn fatlaða eða talsmann hans. Trúnaðarmaður getur ávallt leitað til réttindagæslumanns og fengið aðstoð og leiðbeiningar, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Við lausn mála kemur í meginatriðum eftirfarandi til greina: Sé um að ræða ákvörðun félagsmálanefndar viðkomandi sveitarfélags sem hinn fatlaði unír ekki við aðstoðar trúnaðarmaður skjólstæðing sinn við málskot til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og fylgir máli eftir.

Ef um er að ræða kvörtun, er tengist framkvæmd á einstökum þáttum félagsþjónustu, svo sem hvernig heimaþjónusta og liðveisla fer fram o.fl., veitir trúnaðarmaður stuðning til að greiða úr því máli eftir því sem við á hverju sinni.

Heyri mál undir stjórnvöld eða stofnanir utan félagsþjónustunnar sér trúnaðarmaður um að vísa máli til réttis aðila og fylgja því eftir.

Talsmaður í grein þessari er notað í sömu merkingu og í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. athugasemd við 10. gr. þess frumvarps. Þar segir svo um það efni: „Með talsmanni er hér átt við tvennt: Annars vegar lögráðamann eða ráðsmann samkvæmt lögræðislögum og forráðamann barna yngri en 18 ára samkvæmt barnalögum. Hins vegar getur verið um að ræða óformlega talsmenn þeirra sem treysta sér ekki til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sjálfir vegna fötlunar. Þar er fyrst og fremst átt við aðstandendur, en ef þeir eru ekki fyrir hendi geta t.d. hagsmunasamtök fatlaðra verið talsmenn einstaklings.“

Að öðru leyti verður kveðið á um starfshætti trúnaðarmanna í reglugerð, sbr. 11. gr.

Um 9. gr.

Það leiðir af eðli starfa réttindagæslumanns og trúnaðarmanna að þagnarskylda er órjúfanlegur þáttur í slíku starfi. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 10. gr.

Eins og frumvarp þetta ber með sér er lagt til að réttindagæsla fatlaðra verði á vegum ríkisins og þar með á þess kostnað.

Um 11. gr.

Nauðsynlegt er talið að setja með reglugerð nánari reglur um störf réttindagæslumanns og trúnaðarmanna, svo sem um starfshætti trúnaðarmanna, skrifstofuhald réttindagæslumanns, o.fl.

Um 12. gr.

Gildistaka helst í hendur við gildistöku laga um félagsþjónustu sveitarfélaga en frumvarp til þeirra laga er flutt samhliða frumvarpi þessu.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Þar sem lagt er til að réttindagæslumenn verði skipaðir til fjögurra ára er lagt til að lögin verði endurskoðuð að þeim tíma liðnum. Metið verði hvernig reynslan hafi verið. Sérstaklega

er brýnt að svara því hvort þá sé enn talin þörf fyrir sérstaka réttindagæslu af þessu tagi fyrir einn þjóðfélagsþóp, þ.e. fatlaða, og ef svo er hvort rétt sé að hún heyri undir félagsmálaráðherra.

Fylgiskjal I.

Bókun Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um réttindagæslu fatlaðra.

Þrjár ástæður liggja að baki því að ég styð frumvarp þetta. Í fyrsta lagi er hér um að ræða sérlög um réttindagæslu fatlaðra, en þau hafa verið baráttumál Landssamtakanna Þroskahjálpar; þá nær réttindagæslan til allra fatlaðra óháð búsetu og loks nær hún til allra laga þótt megináhersla sé á félagsþjónustu sveitarfélaga. Við endurskoðun laganna má ætla að réttindagæslan muni ná jafnt til allra þátta þjóðfélagsins. Þess má geta að hugtökin „fatlaður“ og „fötlun“ koma fyrir í 26 íslenskum lögum. Í mörgum þeirra er fötluðum tryggður veigamikill réttur.

Lög um málefni fatlaðra frá 1992 eru réttindalög þar sem svæðisráðum er ætlað það hlutverk að standa vörð um réttindi fatlaðra til þjónustu. Þá er trúnaðarmönnum ætlað að gæta réttar fatlaðra á stofnunum. Þetta fyrirkomulag réttindagæslu hefur ekki gefist vel. Tvær ástæður skulu tilgreindar; svæðisráð hafa engan starfsmann og ekkert eftirlit er með því að trúnaðarmenn, sem eru í hlutastarfi, sinni skyldum sínum.

Það fyrirkomulag á réttindagæslu, sem hér er lagt til, á að geta risið undir nafni ef vel tekst til. Réttindagæslumaður á landsvísi skal halda öllum þráðum í hendi sér. Hann aðstoðar trúnaðarmenn í störfum þeirra en fylgist jafnframt með því að þeir sinni skyldum sínum. Árlega þarf réttindagæslumaður að gefa félagsmálaráðherra skýrslu um störf sín og trúnaðarmanna.

Til að trúnaðarmenn geti sinnt hlutverki sínu þurfa þeir að vera í fullu starfi og nauðsynlegt er að ákveða lágmarksfjölda þeirra, einn í hverju kjördæmi. Ekkert stendur um það í frumvarpinu.

Í ákvæði til bráðabirgða I í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um Samstarfsnefnd málefna fatlaðra. Eðlilegt er að eitthvert formlegt samband sé á milli réttindagæslumanns og nefndarinnar.

Hugmyndir Landssamtakanna Þroskahjálpar.

Landssamtökin Þroskahjálpar mæltu eindregið með því að sett yrðu sérlög um réttindagæslu fatlaðra enda vandséð að ákvæði um hana ætti samleið með félagsþjónustu sveitarfélaga. Í umboði samtakanna lagði ég fram hugmyndir um fyrirkomulag réttindagæslu. Þær voru mótaðar af réttindagæslunefnd samtakanna og samþykktar á formannafundi aðildarfélaga Landsamtakanna Þroskahjálpar.

Markmið tillagnanna er tvíþætt. Annars vegar að ná fram betri og persónulegri réttindagæslu en nú er og hins vegar skapa vettvang til að vinna að þróunarstarfi, framtíðarskipulagi og jafnréttismálum fatlaðra. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að markmið laga um málefni fatlaðra er „að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og

skapa þeim skilyrði til að lifa eðlilegu lífi“. Ekki er hægt að sjá hvernig þessu markmiði verði náð nema með markvissri áætlun, aðgerðum og fjármagni.

Tillögur Landssamtakanna Þroskahjálpar um réttindagæslu fela í sér eftirfarandi:

Embætti umboðsmanns fatlaðra og fötlunarráð.

Hlutverk umboðsmanns verði að stuðla að því að fatlaðir njóti jafnréttis á við aðra þjóðfélagsþegna, að koma í veg fyrir mismunun fatlaðra og ófatlaðra með sérstökum aðgerðum, vera talsmaður fatlaðra í samfélaginu og hafa hagsmuni og réttindi þeirra að leiðarljósi.

Helstu verkefni umboðsmanns verði:

- a. að skoða og meta hvaða samfélagsþættir skipta máli til að flýta fyrir jafnrétti fatlaðra og ófatlaðra;
- b. að safna þekkingu á þjóðfélagsstöðu fatlaðra og afleiðingum fötlunar fyrir einstaklinga, fjölskyldur og þjóðfélag þannig að á einum stað verði til nauðsynleg þekking á málaflokknum og yfirsýn;
- c. að veita stjórnvöldum og stofnunum ráðgjöf, sem og fyrirtækjum og einstaklingum sem leituðu til hans, svo að úrbætur í þágu fatlaðra verði markvissar og byggji á nauðsynlegri þekkingu;
- d. að fylgjast með setningu laga og reglugerða, kanna áhrif þeirra á hagi fatlaðra og benda viðkomandi stjórnvöldum á það ef áhrif eða afleiðingar lagasetninga leiddu til mismununar eða skerðingar á lífskjörum fatlaðra;
- e. að fylgjast með þróun mála, lagasetningu eða öðru sem snertir málaflokkinn annars staðar á Norðurlöndum, innan Evrópusambandsins sem og á alþjóðavettvangi og beita sér fyrir umræðu um þróun eða nýjungar og koma ábendingum þar að lútandi til stjórnvalda;
- f. að leita umsagnar heildarhagsmunasamtaka fatlaðra um mál sem fjallað verði um;
- g. að gefa Alþingi árlega skýrslu um stöðu fatlaðra í þjóðfélaginu.

Í fötlunarráði eigi sæti sjö manns og sé umboðsmaður fatlaðra formaður ráðsins. Ráðið verði umboðsmanni fatlaðra til ráðuneytis. Í samvinnu við umboðsmann hafi ráðið frumkvæði að tillögum um breytingar í samfélaginu til bóta fyrir fatlaða og veiti jafnframt yfirlit um umsagnir í málefnum sem snerta fatlaða.

Ráðið vaki yfir yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga, þ.e. fylgist með að ríki og sveitarfélög standi við þá samninga sem gerðir hafa verið í tilefni af yfirfærslunni, og hafi með höndum eftirlit með því hvernig sveitarfélögin skila sínu nýja hlutverki í málaflokknum.

Samkvæmt frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga fellur þetta síðarnefnda í hlut Samstarfsnefndar um málefni fatlaðra.

Réttindagæslumenn.

Starfssvæði réttindagæslumanna verði þau sömu og landshlutaskipting samtaka sveitarfélaga. Þeir heyri undir umboðsmann fatlaðra og fötlunarráð og séu launaðir af ríkinu. Þeir hafi aðsetur og skrifstofu miðsvæðis í sínu umdæmi.

Réttindagæslumenn séu fulltrúar umboðsmanns fatlaðra hver í sínu umdæmi og tengiliðir umboðsmanns við fatlaða og svæðisbundin hagsmunasamtök þeirra. Réttindagæslumaður hafi milligöngu um ráðningu trúnaðarmanna og veiti þeim aðstoð og stuðning í starfi.

Réttindagæslumaður komi fram sem talsmaður fatlaðra í umdæmi sínu við meðferð mála fatlaðra í félagsþjónustunni eða fyrir úrskurðarnefnd í samvinnu við hinn fatlaða og/eða trúnaðarmann hans.

Trúnaðarmenn.

Trúnaðarmenn séu skipaðir eftir tilnefningu hins fatlaða sjálfs og/eða réttindagæslumanns í því umdæmi þar sem hinn fatlaði býr. Mikilvægt er að hinn fatlaði hafi möguleika á að velja sér sjálfur trúnaðarmann. Samið verði við hagsmunasamtök fatlaðra um að taka að sér að finna einstaklinga til að sinna hlutverki trúnaðarmanns.

Lokaorð.

Eins og hér hefur verið rakið er frumvarp til laga um réttindagæslu fatlaðra, sem nefndin stendur að, öllu veigaminna en hugmyndir Landssamtakanna Þroskahjálpar. Þrátt fyrir það vil ég ítreka þá skoðun mína að frumvarp nefndarinnar geti orðið veigamikill bakhjarl í baráttu fatlaðra til að ná fram rétti sínum.

Gerður Steinþórsdóttir.

Fylgiskjal II.

**Athugasemd fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga
við undirritun frumvarps til laga um réttindagæslu fatlaðra.**

Í frumvarpinu er réttindagæslu fatlaðra beint með sérstökum hætti að félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 7. gr. Undirritaður telur að réttindagæsla fatlaðra eigi að taka til allra réttinda fatlaðra með sama hætti, hver sem ber ábyrgð á þjónustunni.

Reykjavík 22. október 1999.

Jón Björnsson

fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í nefnd
til endurskoðunar laga nr. 40/1991,
um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Fylgiskjal III.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um réttindagæslu fatlaðra.

Frumvarp þetta er samið samhliða frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga í tengslum við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Frumvarpið er byggt á ákvæðum 37. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, en gert er ráð fyrir að þau lög falli niður við samþykkt frumvarps um félagsþjónustu sveitarfélaga. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að komið verði á fót skrifstofu réttindagæslumanns fatlaðra sem skipaður verði af félagsmálaráðherra og þjóni landinu öllu. Samkvæmt frumvarpinu er hlutverk réttindagæslumanns að

aðstoða trúnaðarmenn fatlaðra í að sinna verkefnum sínum sem er að gæta réttinda allra fatlaðra en ekki eingöngu þeirra sem búa t.d. á sérstökum heimilum, eins og er samkvæmt núgildandi lögum. Hlutverk réttindagæslumanns í samvinnu við trúnaðarmenn er að fylgjast með að sveitarfélög og aðrir stofnanir veiti fötluðum lögbundna þjónustu. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að aukin útgjöld ríkisins nemi um 6,0–6,5 m.kr. Í frumvarpinu eru ákvæði um að löggin skuli endurskoðuð innan fjögurra ára frá gildistöku.