

Umsögn

Frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum nr. 71/1997 með síðari breytingum (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis, lögráðamenn, nauðungarvistanir o.fl.)

(Lagt fram á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015, mál nr. 687)

Í upphafi umsagnarinnar langar mig að benda á ófullnægjandi [svör](#) hæstvirts innanríkisráðherra við [fyrirspurn](#) Svandísar Svavarsdóttur í fyrstu umræðu þingmálsins. Þar gerir hún að engu alvarlegar athugasemdir sem Rannsóknarsetrið í fötlunarfræðum setti fram í umsögn sinni á drögum frumvarpsins. Það skýtur skökku við að engin umsagnarbeiðni sé nú send Rannsóknasetri í fötlunarfræðum þegar frumvarpið er komið í þinglega meðferð, heldur þurfi það enn á ný að sjá fram á að sérfræðipækning þess sé sniðgengin og því sniðinn þröngur stakkur til að bregðast við lagafrumvarpi sem gengur gegn samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Engin stofnun hér á landi hefur unnið jafn ötullega að kynningu samningsins eða átt í jafn nánu samstarfi við þá aðila sem komu að gerð hans. Það hefur haft frumkvæði að því að fá til landsins marga helstu sérfræðinga í mótun stefnu og laga sem taka mið af ákvæðum samningsins. Má þar m.a. nefna Ron McCallum, formann nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá hefur starfsfólk rannsóknarsetursins haldið fjölda ráðstefna/málþinga, erinda og námskeiða á innlendri og erlendri grundu um samning Sp, ásamt því að vera þátttakandi í viðamiklu evrópsku rannsóknarverkefni um innleiðingu hans og framkvæmd (sjá <http://www.nuigalwv.ie/dream>).

Lagafrumvarpið tekur á mjög þýðingarmiklu og viðkvæmu efni sem krefst vandlegrar yfirlegu og viðamikillar upplýsingaöflunar, s.s. um áhrif gildandi laga og regluverks á réttindi fatlaðs fólks. Aðkoma fatlaðs fólks og sérfræðinga í réttindum þeirra þarf að vera mun virkari og viðtækari við gerð frumvarpsins, í samræmi við þær almennu skuldbindingar sem kveðið er á um í 4. grein samnings Sameinuðu þjóðanna. Sé það raunverulegur vilji stjórnvalda að innleiða samninginn verða þau að tileinka sér þá hugsun sem kemur fram í formála hans og fylgja eftir þeim almennu meginreglum (3.gr.) og skuldbindingum (4.gr) sem samningurinn kveður á um í innleiðingarferlinu. Að öðrum kosti munu Íslendingar fá nákvæmlega sömu ávítur um framkvæmd 12. greinarinnar og [Danir](#) og [Svíar](#) fengu í eftirlitsskýrslum sínum frá Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá má geta þess að í ársbyrjun [hvatti Nils Muižnieks](#), Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins, Norðmenn til að fylgja eftir samningi Sp um réttindi fatlaðs fólks og breyta lögræðislögum sínum til samræmis við hann. Þessi ríki geta því ekki talist heppilegar fyrirmyndir sé ætlunin að fullgilda samninginn. Ég mæli því eindregið frá því að lagabreytingarnar séu keyrðar í gegnum í þingið rétt fyrir þinglok. Hér verður að vanda mun betur til verka.

Alvarlegur misskilningur á inntaki 12. greinar samnings SP

Í athugasemdum frumvarpsins segir að eitt af meginatriðum þess séu „breytingar á ákvæðum [lögræðis]laganna til undirbúnings fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.“ Þar er vísað til [almennta athugasemda Nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks um framkvæmd ríkja á 12. grein samningsins](#) (*Réttarstaða til jafns við aðra*) breytingnum til réttlætningar. Fyrir utan augljósa annmarka þess að upplýsingaöflun höfunda frumvarpsins um jafn flókið og mikilvægt mál byggist **á einni skýrslu** (án þess að rökstudd greinargerð sé sett fram um hvernig breytingarnar samræmast samningnum), er auðsýnt að höfundunum hefur einnig tekist að misskilja athugasemdir nefndarinnar. Í 3. mgr. athugasemdanna segir [leturbreyting mín]:

On the basis of the initial reports of various States parties that it has reviewed so far, the Committee observes that there is a **general misunderstanding** of the exact scope of the obligations of States parties under article 12 of the Convention. Indeed, there has been a **general failure** to understand that the human rights-based model of disability implies **a shift** from the substitute decision-making paradigm to one that is based on supported decision making.

Líkt og sjá má er kjarni 12. greinarinnar **ekki ætlaður sem viðbót** til að stagaþæta eldri lögræðislög. Inntak greinarinnar er hugsað sem grunnur fyrir ríki til heilðrænnar **endurskoðunar** á löggjöf sinni, þar sem mælt er fyrir nýrri hugsun og breyttum nálgunum til samræmis við áherslur Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að tryggja réttindi fatlaðs fólks. Markmiðið er **að víkja frá** hefðbundnum nálgunum sem grundvallast á skerðingu (sviptingu) réttinda fólks, vafasömum aðferðum til að meta færni þess til að taka ákvarðanir og skipan lögráðenda/trúnaðarmanna til að taka ákvarðanir fyrir það („*a shift from the substitute decision-making paradigm*“ eins og segir í textanum). Í staðinn er lögð megináhersla á að **veita fólki stuðning** til að njóta réttinda sinna og taka eigin ákvarðanir (a supported decision-making), því eins og segir í 5. mgr. athugasemda nefndarinnar er gengið út frá því vísu í alþjóðlegri mannréttindalöggjöf að allt fólk eigi að njóta sömu grundvallarréttinda, óháð því hvort það sé fatlað eða ekki [leturbreyting mín].

The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities each specify that the right to equal recognition before the law is operative “everywhere”. In other words, there are **no permissible circumstances** under international human rights law in which a person may be deprived of the right to recognition as a person before the law, or in which this right **may be limited**. This is reinforced by article 4, paragraph 2, of the International Covenant on Civil and Political Rights, which allows no derogation from this right, even in times of public emergency.

Ákvæði lögræðislaganna eru þannig ekki í samræmi við áherslur samnings SP, þrátt fyrir þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sökum þess **að þær ganga út frá því að svipta megi fólki frelsi sínu á grundvelli skerðingar eða sjúkdóms**. Traust á meðalhóf í lögræðislögum, líkt og gert er ráð fyrir í inngangsmálsliði 4.gr. laganna, er varhugavert í kerfi sem reynslan sýnir að veitir fólki takmarkaðan

stuðning til að njóta gerhæfis. Gallar kerfisins og ófullnægjandi stuðningur eiga ekki að veita skálkaskjól fyrir því að fólk sé svipt gerhæfi sínu eða að sjálfsákvörðunarréttur þess sé ekki virtur. Af þeim sökum er mikilvægt að löggjöfin **grundvallist á skýrri áherslu um stuðning sem gætir að jafnri réttarstöðu fatlaðs fólks.**

Saga gildandi lögræðisлага er lituð mismunun vegna þess óréttar sem fatlað fólk býr við áður en til skerðinga/sviptinga kemur og í kjölfar þeirra, þar sem réttarstaða fólks er takmörkuð með margvíslegum hamlandi inngrípum í stað styðjandi, sbr. það sem segir í 7. og 8. mgr. athugasemda nefndar Sp.

Historically, persons with disabilities have been denied their right to legal capacity in many areas in a discriminatory manner under substitute decision-making regimes such as guardianship, conservatorship and mental health laws that permit forced treatment. These practices must be abolished in order to ensure that full legal capacity is restored to persons with disabilities on an equal basis with others.

However, persons with disabilities remain the group whose legal capacity is most commonly denied in legal systems worldwide... The denial of legal capacity to persons with disabilities has, in many cases, led to their being deprived of many fundamental rights, including the right to vote, the right to marry and found a family, reproductive rights, parental rights, the right to give consent for intimate relationships and medical treatment, and the right to liberty.

Íslenskar rannsóknir sýna að fatlað fólk býr við kerfi sem metur félagslega vernd meira en lagalega vernd, þar sem ákvarðanir vilja ráðast meira af hagsmunum kerfisins en réttindum fatlaðra einstaklinga. Við á Rannsóknasetrinu í fötlunarfræðum höfum fjölmörg dæmi um að frelsi fatlaðs fólks og gerhæfi sé verulega skert í því kerfi sem hefur verið hannað til að mæta þörfum þess. Fólk er sem dæmi þvingað til að búa á stofnunum og gert ókleift að flytja þaðan, auk þess sem margir eru beittir nauðung og verða fyrir hindrunum til að leita réttlætis. Það sem einkennir kerfið er lítill skilningur fyrir því að verið sé að brjóta á réttindum fólks, líkt og greint var frá í nýlegri [ársskýrslu umboðsmanns borgarbúa](#). Þar ræður miklu skortur á lögum og regluverki sem gætir að því að fatlað fólk (og aðrir hópar, eins og heimilislaust fólk og aldraðir) hafi réttarstöðu til jafns við aðra. Ein birtingarmynd þess kom t.d. fram í nóvember síðastliðnum, þegar Reykjavíkurborg var sýknuð af kröfum um að veita ungum fjölfötluðum manni fullnægjandi aðstoð á sínu eigin heimili; hann fékk sem sagt ekki að njóta að fullu þeirrar ákvörðunar að hafa fjárfest í íbúð sem hann vildi búa í, en var gert að sök að hafa tekið ranga ákvörðun með því að sækja ekki um búsetu á stofnun.

Af þessu má sjá að innleiðing 12. greinarinnar í íslenska löggjöf **krefst mun umfangsmeiri efnislegra lagabreytinga** en þeirra sem kveðið er á um í lagafrumvarpinu. Sjálf lögræðislögin ættu fyrst og fremst **að tryggja frelsi fólks til að taka eigin ákvarðanir** og gæta þess að því sé ekki mismunað á grundvelli fötlunar. Áhersla þeirra ætti, eins og áður segir, að beinast að stuðningi til að fólk njóti gerhæfis í þeim tilfellum sem þess reynist þörf og, í samspili við önnur lög, tryggja að það fái stuðning til að njóta þeirrar ákvörðunar sem það tekur. Fatlað fólk á að hafa sama rétt og aðrir til að taka „óskynsamur“ ákvarðanir, eftir sínum eigin óskum og vilja, án óþarfa afskipta og forræðishyggju.

Hvað þarf að gera til að lögin uppfylli Samning SP

Eitt skýrasta dæmið um vandaðan undirbúning við endurskoðun lögræðislaga er að finna frá Írlandi. Þar hefur innleiðingarferlið vissulega verið langvinnt og strembið, ekki vegna vilja- og áhugaleysis, heldur vegna umfangsmikils samráðs sem hefur verið haft við innleiðinguna. Þar var árið 2013 lagt fram ítarlegt frumvarp sem ber heitið [Assisted decision making \(capacity\) bill](#) sem er ætlað að vera grunnur nýrra lögræðislaga. Um tilgang þess segir írski frumvarpinu:

The purpose of the Bill is to reform the law and to provide a modern statutory framework that supports decision-making by adults and enables them to retain the greatest amount of autonomy possible in situations where they lack or may shortly lack capacity. The Bill changes the existing law on capacity, shifting from the current all or nothing status approach to a flexible functional one, whereby capacity is assessed on an issue- and time-specific basis. The Bill replaces the Wards of Court system with a modern statutory framework to assist persons in exercising their decision-making capacity.

Frumvarpið þykir mikið framfaraskref og var fagnað af [mannréttindasamtökum](#) og [sérfræðingum í mannréttindalögum](#), [hreyfingum fatlaðs fólks](#) og [fólki innan læknisfræðinnar](#). Það hefur þó ekki tekið að fullu gildi, þar sem það krefst breytingar á öðrum lögum sem tengjast þjónustu og réttindum ýmissa hópa. Einnig voru greindir á því ýmsir agnár sem þóttu standa í vegi fyrir því að breytingarnar uppfylltu að öllu leyti ákvæðum samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Það kveður t.d. ekki nægilega skýrt um aðstoð sem fjölfatlað fólk á stofnunum þarf til að njóta gerhæfis og tekur tillit til úrskurða Mannréttindadómstóls Evrópu í málum á borð við [Stanev vs Bulgaria](#) og [D.D vs Lithuania](#), auk þess sem það gengur ekki nógu langt að brjóta niður þau kerfi sem gera ráð fyrir að aðrir taki ákvörðun fyrir fatlað fólk (substituted decision-making regimes). Írar hafa því gefið sér óskilgreindan tíma (sem hefur verið talsvert gagnrýnt) til að gera nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu og löggjöfinni svo hin nýju lög geti tekið gildi.

Smíði frumvarpsins tók langan tíma, enda byggðist það á ríkri aðkomu fjöldamargra hagsmunaaðila. Um það ferli hefur Dr. Gerard Quinn, prófessor og forstöðumaður the Centre for Disability Law and Policy við National University of Ireland (og helsti sérfræðingur heims í framkvæmd 12. greinarinnar, ásamt að hafa setið í nefndinni sem gerði samninginn), engu að síður sagt;

The process for getting to this point deserves particular praise. The Oireachtas Justice Committee held a series of important and indeed historic hearings with civil society and made sure their voice was heard. Officials from Government Departments responsible for drafting the legislation also listened. And the Minister was a very active listener. This demonstrates the success of concerted efforts from a large range of civil society organisations across disability, mental health, and ageing sectors, who put forward positive ideas for reform in the [Essential Principles for Legal Capacity Law](#)

Þær meginreglur sem Dr. Quinn nefnir í lokinn gefa hagnýtar upplýsingar um það sem þyrfti að hafa í huga við breytingar lögræðisлага hér landi, sé ætlunin á annað borð að undirbúa þau til fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna. Hér í framhaldinu mun ég draga fram helstu atriðin og setja þau í íslenskt samhengi.

- Í fyrsta lagi, þurfa lögini að segja til með skýrum hætti hvaða stuðning ólíkir hópar fólks eiga tilkall til og setja það í samhengi við aðrar greinar samningsins, s.s. greinar 14. (*Frelsi og mannhelgi*), 17. (*Verndun friðhelgi einstaklingsins*) og 19. (*Að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu*). Slíkt krefst sömuleiðis endurskoðunar (og nákvæmrar úttektar) á gildandi þjónustu- og réttindagæslulögum og hugsanlega setningu sérstakra laga, alla veganna ítarlega leiðbeinandi regluverks, sem tekur með betri hætti á aðstoð og aðstæðum fólks með alvarlega geðsjúkdóma og/eða öldrunarsjúkdóma. Í raun krefjast breytingar lögræðislaganna heildrænnar endurskoðunar á velferðarþjónustunni eins og hún leggur sig í samræmi við þær áherslur sem koma fram í formála og fyrstu fjórum greinum samningsins. Eins og staðan er í dag koma ólík þjónustukerfi að stuðningi þessara hópa og flækjustigið þeirra getur verið mikið. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu miðast nánast eingöngu við aðstæður fólks með alvarlega geðsjúkdóma, einkum þess sem hefur verið nauðungarvastað. Það samráð sem var viðhaft þar er í sjálfu sér til eftirbreytni (við höfum nú engu að síður heyrt misjafnar sögur af því), en hefur afskaplega takmarkað gildi fyrir fatlað fólk í heildina, hvað þá aldrafólk.
- Í öðru lagi, þurfa lögini að tryggja gerhæfi fólks á öllum sviðum daglegs lífs – líka þar sem viðbúið er að upp geta komið erfið álitamál, t.d. hvað varðar heilbrigðisþjónustu, fjármál og nán sambönd. Fatlað fólk á ekki að búa við það að haft sé vit fyrir því og tekið fram fyrir hendur þess. Þessi álitamál má oft leysa með öðrum hætti en inngripum í gerhæfi fólks. Til að sú vitneskja komi til skila er mikilvægt að fatlað fólk sjálft og hreyfingar þess komi að mótun laganna – það er algerlega ótækt að lög sem leggja til hömlur og sviptingar á frelsi fatlaðs fólks séu ekki grundvölluð á þekkingu þeirra sem best þekkja til hvernig hægt er að aðstoða það með skilvirkum hætti, þ.e.a.s. því sjálfu.
- Í þriðja lagi, þarf löggjöfin að viðurkenna að fólk þurfi breytilegan stuðning til að taka eigin ákvarðanir. Hún þarf að sjá til þess að stuðningurinn sé metin með reglulegum og sanngjörnum hætti og að fólk sé í kjölfarið tryggður viðunandi stuðningur. Nauðsynlegt er víkja algerlega frá áherslum um tilsjón og forræði þar sem annað fólk tekur ákvarðanir sem það telur “þjóna best hagsmunum” fatlaðs fólks. Þurfi fólk aðstoð til að taka ákvarðanir þarf að sjá til þess að óskir og langanir þess sjálfs komi fram með skýrum hætti og séu í forgrunni ákvarðanatökunnar. Þetta má t.d. leysa af hendi með hópi/neti talsmanna sem þekkir persónulega mjög vel til þess einstaklings sem um ræðir. Núgildandi réttindagæslulög tryggja þetta ekki nægilega vel.
- Í fjórða lagi, þarf að bjóða upp á fjölbreytt stuðningsúræði til að mæta ólíkum þörfum fólks. Lögini þurfa sem dæmi að taka mið að „viðeigandi aðlögun“ í miðlun upplýsinga til að auðvelda fólki að taka upplýsta ákvörðun (það er ekki minnst einu orði á þetta grunnhugtak samningsins í öllu frumvarpinu). Fjölmargar aðferðir og tækninýjungar hafa verið mótaðar til að auðvelda fólki sam- og tjáskipti en strandað hefur á að fólk sé veittir möguleikar til að nýta sér þær utan þess rýmis sem hæfing fer fram. Sömuleiðis þarf að gera ráð fyrir aðkomu fleiri aðila en aðeins réttindagæslufólks, t.d. umboðsmanna (borgarþá, barna o.s.frv.), samtaka fatlaðs fólks og

hreyfingar sem veita jafningjastuðning (peer eða self-advocacy groups) í framkvæmd eftirlits með réttindum fatlaðs fólks. Það getur reynst mikilvægt til að koma í veg fyrir að fólk sitji uppi með stuðning sem auðsýnt er að hæfir því ekki eða fullnægir ekki þörfum þess. Fólk þarf því í kjölfarið að búa yfir tækifæri til að binda endi á stuðningsúrræði sem það vill ekki nota, óski það annarra leiða.

- Í fimmta lagi, er mikilvægt að kveðið sé á um gerð skipulagðra verkferla í samráði við viðkomandi einstakling um samræmd viðbrögð í tilvikum þar sem um ágerðan sjúkdóm er ræða (s.s. Alzheimer) eða þar sem búast má við endurteknum geðrænum áföllum. Verkferlarnir þurfa að lúta ákveðnum öryggisráðstöfunum (safeguards) til að koma í veg fyrir að inngripin skilji eftir sig varanleg sár í lífi einstaklinga. Vísir að mótun slíka verkferla má sjá móta í frumvarpinu, en það vantar að kveðið sé á með skýrari hætti um þær öryggisráðstafanir sem þurfa að vera til staðar, sem og hvernig verði unnið að framkvæmd þeirra. Slíkt kallar, aftur, á heildstæða stefnumótun á þeim sviðum sem snerta framkvæmd laganna og þjónustu þeim tengdum s.s. í málefnum fólks með geðsjúkdóma, fatlaðs fólks og aldrað fólks.
- Að lokum, þarf móta mun skýrari reglur um framkvæmd þess þegar aðrir þurfa að taka ákvarðanir fyrir hönd fólks (substituted decision making) og þegar nauðsynlegri þvingun eða nauðung er beitt. Til slíkra úrræða ætti aðeins að grípa þegar fullreynt er að annar stuðningur er ekki mögulegur. Í reglunum þarf t.d. að koma fram við hvaða tilefni má grípa til þess ráðs og hve lengi, sem og hvernig eftirliti með framkvæmdinni er háttað. Fyrst og síðast þarf þó að gæta þess að þær séu mótaðar í samræmi við áherslur samningsins og þ.a.l. með mannréttindaáherslur að miði. Hvorki lögræðislögin né réttindagæslulögin eru fullnægjandi að þessu leyti. Þau setja t.d. ekki nægilega hömlur á það að lögráðendur og trúnaðarmenn taki ákvarðanir sem þeir telja að þjóni hagsmunum viðkomandi best (eða jafnvel sínum hagsmunum) í stað þess að tjá vilja viðkomandi einstaklings.

Að lokum

Í ljósi þeirra brotalama sem hafa verið á undirbúningi frumvarpsins í innanríkisráðuneytinu verður að spyrja hversu upplýst þingið telur sig vera áður en það tekur afdrifaríka ákvörðun sem varðar líf og réttindi þúsunda Íslendinga. Mér er það ljúft að tilkynna að íslenskur nemandi, Alma Ýr Ingólfssdóttir, er nú við framhaldsnám í lögfræði við National University of Ireland undir handleiðslu Dr. Gerard Quinn og mun lokaverkefni hennar snúast um framkvæmd 12. greinar samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Ég mæli með að ráðuneytið leiti ráðgjafar hennar, og ekki síður þeirra Dr. Oddnýjar Mjallar Arnardóttur prófessors og Dr. Brynhildar G. Flóvenz dósents við lagadeild HÍ, við nauðsynlega endurgerð lagafrumvarpsins.

Virðingarfyllt

Eiríkur Karl Ólafsson Smith, doktorsnemi og verkefnastjóri við Rannsóknasetur í fötlunarfræðum

Landssamtökin

GEÐHJÁLP

Umsögn til Allsherjar- og menntamálanefndar um drög að frumvarpi til laga um breytingar á gildandi lögræðislögum

Landssamtökin Geðhjálp hafa barist fyrir bættum mannréttindum og þjónustu við fólk með geðræna erfiðleika og aðstandendur þeirra á Íslandi í hátt í 36 ár. Allt frá upphafi hafa samtökin lagt áherslu á að fólki með geðræna erfiðleika sé sýnd virðing – andlega veikir séu ekki fremur en líkamlega veikir sviptir frelsi, beittir nauðung, ofbeldi né annarri vanvirðandi meðferð. Með hliðsjón af framansögðu veldur vonbrigðum að ekki skuli vera gengið lengra til að draga úr vanvirðandi meðferð, nauðung og ofbeldi í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi til laga um breytingu á gildandi lögræðislögum.

Fyrst ber að nefna að frumvarpið gerir ráð fyrir að skilyrði sjálfræðissviptingar og lögræðissviptingar haldist óbreytt, þ.e. að hægt sé að svipta fólk á grundvelli geðsjúkdóms án frekari skilgreininga. Þannig stendur eftirfarandi ákvæði óbreytt í 19. gr. laganna: *Þó getur læknir ákveðið að sjálfráða maður skuli færður og vistaður nauðugur í sjúkrahúsi ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða verulegar líkur eru taldar á að svo sé eða ástand hans er þannig að jafna megi til alvarlegs geðsjúkdóms.*

Ef niðurstaðan verður sú að beita verði áfram lögræðissviptingum og nauðungarvistunum í meðferð geðsjúkra á Íslandi hlýtur forsendan fyrir jafn alvarlegum inngrípum í líf fólks og raun ber vitni að þurfa að vera afar skýr og takmarkandi. Skorað er á stjórnvöld að mæta því sjónarmiði – t.a.m með því að færa inn í frumvarpið skilyrði um að viðkomandi þurfi að vera sjálfum sér og/eða öðrum hættulegur, sbr. skaðalögmál John Stuart Mills. Eðlilegt er að gera grein fyrir því með skýrum hætti hvað felist í hvoru tveggja í verklagsreglum í tengslum við lögin.

Ekki veldur síður vonbrigðum að 28. gr. laganna um meðferð nauðungarvistaðs manns á sjúkrahúsi skuli haldast óbreytt samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum. Þar segir orðrétt: *Vakthafandi læknir getur þó tekið ákvörðun um að nauðungarvistaður maður skuli sæta þvingaðri lyfjagjöf eða annarri þvingaðri meðferð ef hann er sjálfum sér eða öðrum hættulegur eða ef lífi hans eða heilsu er annars stefnt í voða. Ákvörðun um þvingaða lyfjagjöf eða aðra þvingaða meðferð í þessum tilvikum skal tilkynnt yfirlækni svo fljótt sem verða má og skal hann taka ákvörðun um frekari meðferð.*

Geðhjálp hvetur ráðuneytið til að skoða til hlítar hvort leita megi annarra, mannúðlegri leiða en ofbeldis til að sannfæra sjúklinga um lyfjagöf þegar aðrar leiðir en lyfjagöf eru ófærar. Félagið bendir enn fremur á að þessi heimild til þvingaðrar lyfjagjafar, þar sem sjúklingi er haldið með valdi af hópi starfsfólks meðan hann er sprautaður, er iðulega notuð á geðdeildum sem hótun um líkamlegt ofbeldi, taki sjúklingar ekki með góðu þau lyf sem lækna fyrirskipa.

Um leið og Geðhjálp fagnar því að fylgt verði þeirri meginreglu að beiðni um nauðungarvistun komi frá viðkomandi félagsþjónustu er því undantekningarákvæði að beiðnin kom frá maka eða ættingja mótæmt. Ráðuneytið hefur fært þau rök fyrir undantekningunni að ekki séu öll sveitarfélög í stakk búinn til að gefa út áðurnefnda beiðni utan skrifstofutíma. Geðhjálp hvetur stjórnvöld til að fela innanríkisráðuneytinu að tryggja að sveitarfélög á landinu grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að taka verkefnið að sér, t.d. með opnum vakt síma. Með sama hætti er bent á að auðvelda megi framkvæmdina með því að veita viðkomandi tækifæri eftir fyrstu sjálfræðissviptingu til að segja sjálfur fyrir um hver megi bera ábyrgð á sjálfræðissviptingu hans komi til þess að grípa þurfi aftur til þess úrræðis, sbr. tillögur óformlegs samráðshóps um framkvæmd nauðungarvistana á grundvelli lögræðis laga frá 2014.

Eitt af meginmarkmiðum endurskoðunar núgildandi lögræðislega er að tryggja að lögin samrýmist Samningi sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra. Tólfta grein sammingsins skuldbindur aðildarríki hans til að tryggja réttarstöðu fatlaðra til jafns við aðra. Í þriðju málsgrein greinarinnar segir að aðildarríki skuli gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að stuðningi við að nýta gerhæfi sitt. Ekki verður séð að gerðar séu nægilegar ráðstafanir til þess að tryggja aðgang fatlaðra að stuðningi til að nýta gerhæfi sitt í fyrirliggjandi frumvarpi til breytinga á lögræðis lögum. Stjórnvöld eru hvött til að leita leiða til að tryggja þennan stuðing.

Ákjósanleg leið að þessu marki gæti verið að tryggja aðgengi og festa í sessi hlutverk svokallaðs persónulegs talsmanns. Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk kemur fram að lögráða fatlað fólk eigi rétt á persónulegum talsmanni. Sá böggull fylgir þó skammrifi að stuðningur persónulegs talsmanns stendur aðeins fötluðu fólki með lögræði til boða. Full ástæða er til að tryggja að þessu stuðningur standi einnig sjálfræðissviptum einstaklingum til boða enda er hlutverk lögráðamanns og persónulegs talsmanns alls ekki hið sama. Persónulegur talsmaður getur gegnt veigamiklu stuðningshlutverki við viðkomandi notenda bæði þegar til stendur og meðan á nauðungarvistun og lögræðissviptingu stendur.

Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er ekki gert ráð fyrir greiðslu til persónulegra talsmanna. Hvatt er til þess að úr því verði bætt í því skyni að festa hlutverkið í sessi eins og gert hefur verið í löndum víða á hinum Norðurlöndunum.

Með hliðsjón af ofangreindri tillögu um breytingu á ákvæði um sóknaraðila nauðungarvistaðra, vekur athygli að ekki er gengið jafn langt í breytingu á ákvæði um sóknaraðila lögræðissviptra. Þar er áfram gert ráð fyrir því í a-lið að maki, ættingi hans í beinan legg og systkini geti verið sóknaraðilar í lögræðissviptingarmáli. Þó vissulega sé til bóta að felld séu úr gildi heimild ráðherra í báðum tilvikum er full ástæða til að skoða betur skilyrði sóknaraðila lögræðissviptingarmála. Vert er í því sambandi að velja því upp hvort samræma megi skilyrði sóknaraðila hvað varðar lögræðissviptingar og nauðungarvistanir með hliðsjón af fyrirliggjandi breytingartillögu við skilyrði sóknaraðila í nauðungarvistunarmálum, þ.e. að frátöldu undantekningarákvæði um ættingja.

Geðhjálp ítrekar ábendingar sínar um að komið sé fram við einstaklinga í geðrofi af virðingu þegar til greina kemur að nauðungarvista viðkomandi á sjúkrahúsi. Í tillögu um nýjan 4. lið 19. gr. laganna er gert ráð fyrir að læknir meti aðstæður á vettvangi og óski aðstoðar lögreglu við að flytja viðkomandi á sjúkrahús gerist þess þörf. Geðhjálp leggur áherslu á mikilvægi þess að þverfaglegt teymi starfsfólk og jafnvel nánustu aðstandendur sé kallaðir á vettvang í því skyni að róa viðkomandi og tryggja að ekki sé gripið til alvarlegra inngrips en þörf kröfur hverju sinni. Með sama hætti er bent á að aðrir sjúklingar eru færðir á sjúkrahús af sjúkraflutningamönnum – ekki lögreglu. Stuðla ber að því að ekki þurfi að grípa til þvingunar og niðurlægingar af því tagi að veikir einstaklingar séu handjárnaðir og fluttir á sjúkrahús í merktum lögreglubílum.

Breytingartillaga við sömu grein gerir ráð fyrir að heimild læknis til sjálfræðissviptingar einstaklings lengist úr 48 tímum í 72 tíma. Geðhjálp varar við lengingunni og leggur áherslu á að reynt sé að komast að samkomulagi við viðkomandi einstakling í lengstu lög áður gripið sé til slíkrar heimildar.

Geðhjálp leggur áherslu á valdeflingu einstaklingsins. Dómara er veitt heimild til að framlengja nauðungarvistun manns með rýmkuð í eitt skipti í allt að 3 mánuði að liðnum 21 sólarhringi frá dagsetningu ákvörðunar sýslumanns í breytingartillögu við 29. gr. gildandi lögræðislaga. Fram kemur að kröfu um framlengingu nauðungarvistunar með rýmkuð skuli fylgja yfirlýsing læknis þess efnis að meðferðaraðili og sjúklingur hafi reynt að ná samkomulagi um áframhaldandi meðferð ef þörf krefði. Geðhjálp leggur áherslu á reynt sé til hins ítrasta að komast að samkomulagi við viðkomandi notanda um meðferð hans áður en gripið sé til þvingandi úræða á borð við nauðungarvistunar.

Að teknu tilliti til ofangreinds er ljóst að frumvarpið felur í sér nokkrar umbætur gagnvart fólki með geðsjúkdóma og aðstandendum þeirra. Þar ber fyrst að nefna niðurfellingu heimildar til ótímabundinnar lögræðissviptingar. Sú breyting bægir frá hættunni á því að einstaklingar með ótímabundna lögræðissviptingu sækist ekki eftir að endurheimta lögræði sitt og hreinlega „gleymist“ í kerfinu með þeim afleiðingum að þeir njóti ekki til lengri tíma borgaralegra réttinda sinna þrátt fyrir að skilyrði upphaflegrar lögræðissviptingar séu ekki lengur fyrir hendi. Hins vegar er nauðsynlegt að mælt sé fyrir um hámark lögræðissviptingar í frumvarpinu. Ekki er óeðlilegt í því samhengi að miða við tvö ár. Geðhjálp er hlynnt því að frumvarpið geri ráð fyrir að eldri, ótímabundnar lögræðissviptingar falli úr gildi tveimur árum frá gildistöku nýrra laga. Eðlilegra væri þó að gera ráð fyrir styttri tíma, til dæmis einu ári.

Frumvarpið felur í sér jákvæð skref hvað varðar skráningu og eftirlit með störfum lögráðamanna. Geðhjálp telur eðlilegt að skráning lögráðamanna sé færð frá sýslumönnum til Þjóðskrár Íslands. Með því móti verður auðveldara að halda utan um tölulegar upplýsingar lögræðissviptinga og tryggja að lögræðissviptir einstaklingar fái nýja lögráðamenn þegar eldri lögráðamenn falla frá. Dæmi eru um að yfirlögráðamenn (sýslumenn) hafi ekki verið meðvitaðir um fráfall lögráðamanna með þeim afleiðingum að lögræðissviptir einstaklingar hafi verið án lögráðamanns svo árum skiptir. Jafnframt telur Geðhjálp jákvætt að

lögráðamenn, rétt eins og fjárhaldsmenn, verði skyldaðir til að skila sýslumönnum reglulega skýrslu yfir störf sín. Þá felst réttarbót í því að tryggt sé að lögræðismenn hafi ekki gerst sekir um kynferðisafbrot.

Geðhjálp lýsir yfir ánægju sinni með að dómara skuli skyldaðir til að afla sönnunargagna, svo sem læknisvottorðs, ef slík vottorð hafa ekki fylgt kröfu um lögræðissviptingu. Með þessari breytingu er aukin skylda lögð á herðar dómara um sjálfstæða rannsókn og ákvarðanatöku. Þá er ljóst að sú breyting að kalla ætíð ráðgjafa til nauðungarvistaðra einstaklinga felur í sér réttarbót fyrir viðkomandi hóp. Geðhjálp leggur til að tryggt sé að ætíð sé einn lögræðingur starfandi í hópi ráðgjafa. Síðast en ekki síst er því fagnað að boðið verði upp á ráðgjöf og stuðning við viðkomandi einstakling og nánustu aðstandendur hans í kjölfar nauðungarvistunar.

Landssamtökin Geðhjálp ítreka að engin manneskja eigi skilið frelsissviptingu, ofbeldi eða nauðung, allra síst sjúklingar hvort heldur þeir þjást af andlegum eða líkamlegum einkennum. Geðhjálp skora á stjórnvöld að taka mið af ábendingum samtakanna og vanda til verka við endurskoðun nágildandi lögræðislaga í því skyni að stuðla að aukinni mannúð gagnvart fólki með geðræna erfiðleika í íslensku samfélagi.

Fyrir hönd Geðhjálpar,

Hrannar Jónsson, formaður.

11. maí 2015.



Umsögn um drög að breytingum að lögræðislögum nr. 71/1997

Þann 29. mars 2012 hélt innanríkisráðuneytið fund um mannréttindi geðsjúkra í lðnó. Fundurinn var haldinn til að ræða almennt um stöðu mannréttinda geðsjúkra m.t.t. þá væntanlegrar landsáætlunar í mannréttindum sem og mögulegrar endurskoðunar og umbóta á lögræðislögunum. Fundurinn var vel sóttur og ljóst var af erindum ræðumanna og umræðna í kjölfarið að umbætur á lögræðislögunum sem að miklu leiti ramma inn réttindi geðsjúkra þegar kemur að þvingun og nauðung, var eitthvað sem ráðuneytið ætti að skoða. Umbætur með það að leiðarljósi að bæta rétt geðsjúkra í samskiptum sínum við velferðarkerfið.

Í kjölfarið skipaði innanríkisráðuneytið óformlegan starfshóp til að ræða slíkar mögulegar umbætur. Sá hópur var skipaður fulltrúum notenda, aðstandenda, fagfólks og annara haghafa. Hópurinn átti nokkra góða fundi og skilaði í mars 2014 af sér tillögum um það á hvern veg væri hægt að bæta mannréttindi geðsjúkra með breytingum á lögræðislögunum ásamt því að breyta verklagi við framkvæmd þeirra. Ljóst var að jafnvægi milli áherslna annars vegar mannréttinda og hins vegar sjónarmiða velferðarþjónustunnar var mikilvægt. Undirrituðum þótti auðsætt að með þeim breytingum sem nú standa yfir var tvennt mögulegt hvað „stóru“ myndina varðaði. Annars vegar að auka áhesrluna á réttindi notanda og aðstandenda (þjónustuþega) gagnvart kerfinu og hins vegar að vera fyrirmynd annarra þjóða er kemur að útfærslu laga sem þessara sem byggja á flestum stöðum í heiminum á skaðalögmálinu kenndu við John Stewart Mill. Sýn á þá heildarmynd er ða mati undirritaðs að hafa í huga við umræður á einstaka útfærsluatriðum laganna.

Nú hefur innanríkisráðuneytið í samráði við velferðarráðuneytið og haghafa, s.s. fulltrúa notenda, aðstandenda og fagfólk lagt til breytingar á lögræðislögunum. Þess ber að geta og hrósa ráðuneytinu fyrir, að nú þegar hafa ýmsar umbætur verið gerðar á þeim skyldum og vinnulagi er snýr að innanríkisráðuneytinu.

Sú umsögn sem á eftir fylgir er beint að breytingartillögum á lögræðislögunum og er sett fram af undirrituðum sem sérfræðingi óháð stöðu undirritaðs innan Stjórnarráðsins.

Formáli:

Skaðalögmál John Stewart Mill hefur gengt miklu hlutverki í vestrænni löggjöf þegar kemur að meðferð og vistun geðsjúkra síðustu aldir. Lögmálið hefur gert framkvæmdavaldi ríkisins, á forsendum laga, það kleift að beita frjálsa einstaklinga þvingun og valdi. Lögmálið hefur skilið eftir „op“ í lögum, hvort sem það eru sérlög um geðsjúka eða almenn löggjöf, þar sem velferðarkerfinu er heimilað með umboði fulltrúa innanríkisráðherra, að beita þvingun og valdi er kemur að vistun og meðferð einstaklinga. Slík þvingun og valdbeiting er alltaf ofbeldi í ítrasta skilningi orðsins og því fylgir því miður alltof oft enn meira ofbeldi og upplifað brot á mannhelgi. Það var því eitt af óskrifuðum megin markmiðum þeirrar vinnu er innanríkisráðuneytið réðst í með ofangreindum breytingum að lámarka ofbeldi og mögulega lífsgæðaskerðinu sem leiðir af „löglegum“ þvingunum og valdbeitingu. Það er göfugt markmið en erfitt að vinna að með þá þversögn að veita „hjálp“ með nauðung undirliggjandi.

Notendasamtök víða um heim (þ.á.m. ENUSP/WNUSP – European Network of Users and Survivors of Psychiatry) hafa gert það að markmiði sínu að stefna að því í gegnum aukna valdeflingu að hvorki ofbeldi né nauðung skuli þrífast innan velferðarkerfa geðsjúkra. Eða með þeirra orðum: „*We stand united in calling for an end to all forced and coerced psychiatric procedures and for the development of alternatives to psychiatry*“. Enda eru það refhvörf að beita nauðung til velferðar. Því er það augljóst að það verkefni að koma lögum byggðum á vilja fræðilega „veiks“ kerfis svokallaðra geðraskana, utan um vilja einstaklings sem að mati ofangreinds kerfis er „veik/ur“ og hættuleg/ur sjálfum sér og/eða öðrum er vandmeðfarið.

Umræðan og yfirlýsingarnar á alþjóðavettvangi, allt frá mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948 til samnings Sameinuðu þjóðanna (SP) sem nú liggur til fullgildingar á Íslandi, hefur endurspeglad þá togstreitu sem felst annars vegar í því að vilja tryggja rétt manna og svo hins vegar þá meintu „nauðsyn“ sem samfélög okkar í gegnum velferðar-/læknisfærðikerfi telja að þurfi að vera til staðar svo taka megir eigin vilja af einstaklingum. Í þessari togstreitu felst áskorun þessara breytinga. Hvernig megir bæta mannrétt þeirra sem beittir eru frelsissviptingum, nauðung og þvingun á mjög svo veikum en hingað til samfélagsréttlætlanlegum forsendum.

Er alþjóðasáttmálar og yfirlýsingar sem snúa að skaðalögmálinu og löggjöf er snýr að takmörkun frjáls vilja er kemur að meintum geðröskunum eru greindar, allt frá 1948 til dagsins í dag kemur eftirfarandi í ljós:

- Viðleitni alþjóðasamfélagsins virðist ætíð að tryggja bættan rétt einstaklinga.
- Orðræðan er víð og huglæg.
- Skaðalögmálið sem undandtekning skín ætíð í gegn, þ.e. ávallt er velferðarkerfinu gefin illa skilgreind heimild til að beita nauðung og valdi.

- Því má segja að allt fram að samningi SP um réttindi fatlaðra er opið fyrir réttlætingu nauðungar, réttlætt með skaðalögmálinu.

Að mati undirritaðs er mikilvægt að hafa eftirfarandi grundvallarsjónarmið í huga við umbætur á lögum er snúa að mannréttindum geðsjúkra.

- Ofbeldi og nauðung á aldrei heima í meðferð geðsjúkra.
- Málaflokkurinn (geðheilbrigðis) er huglægur og engin fyllilega hlutlægur mælikvarði til.
- Skaðalögmálið er huglægt og túlkanlegt. Hver er þess fyllilega umboðin að kveða upp úr það hver og hvenær viðkomandi er „hættulegur“ sjálfum sér og öðrum.
- Markmiðið veður að vera að bæta mannréttindi geðsjúkra.

Umsögn:

Undirritaður átti sæti í óformlegum starfshóp ráðuneytisins (sem fulltrúi frá forsætisráðuneyti) og hefur því tekið þátt í og fylgst vel með ferli málsins innan ráðuneytisins.

Fyrst vill undirritaður þakka fyrir opið ferli og hrósa ráðuneytinu fyrir ágæta samhæfingu ólíkra sjónarmiða í flóknum málaflokki. Ráðuneytinu hefur hingað til tekist ágætlega að samhæfa ólík sjónarmið.

Þá vill undirritaður þakka fyrir þær umbætur á vinnulagi sem þegar hafa átt sér stað og almennt var vísað til hér að ofan í inngangi.

Einstakar greinar: - *Frumvarps til laga um breytingu á lögræðislögum nr. 71/1997 með síðar breytingum*

Undirritaður vill koma á framfæri umsögn um eftirfarandi greinar:

3. gr.

- hér vil undirritaður sjá fullt samræmi milli vinnulags er á við lögræðissviptingu og nauðungarvistun og vísar þar til þess forms sem umsögn þessi vísar til er kemur að 7. gr. Þessara draga.

4. gr.

- undirritaður fagnar skilyrðingu aðkomu dómara – hér er tækifæri í reglugerð að auka mannréttindi einstaklinga með mun virkari aðkomu dómstóla.

6. gr.

- undirritaður mælist til þess að ef hér á áfram að leyfa nauðung þá verði orðunum „*alvarlegum geðsjúkdómi*“ og „*verulegar líkur eru taldar á að svo sé eða ástand hanser þannig að jafna megi til alvarlegs geðsjúkdóms*“ teknar út úr 2.mgr. og þar í staðinn talað um ...ef hann er: „*talin hættulegur sjálfum sér og/eða öðrum*“

- ef á í 2.mgr. að lengja 48 stundir í 72 þá vill undirritaður að það sé einungis gert að fyrir liggji staðfesting í verkreglum að í kjölfar þeirrar frelsisskerðingar sé það tryggt að undir viðkomandi skjólstæðing sé ávallt borið það val hvort hann í kjölfarið vilji vera sjálfráðungur áfram á viðkomandi sjúkrastofnun til meðferðar í samvinnu við velferðarþjónustuna. (Dæmi eru um meinbugi á því).

- hvað varðar 4. mgr. telur undirritaður að þar eigi í stað læknis með umboð til að kalla til lögreglu eigi að vera bráðateymi. Þetta er skylda sem innanríkisráðuneytið útfrá mannréttindasjónarmiðum lagt á velferðarþjónustuna og yrði framfaraskref og til þess að bæta ferlið auk þess sem að rjúfa þá ofbeldistengingu sem oft hefur fylgt þessum uppkomum hingað til.

7.gr.

- Hvað varðar undantekningarákvæðið sem þarna er enn inni er undirritaður alfarið á móti því. Þessu ber að loka og setja ábyrgðina alfarið á sveitarfélögin og enda beina aðkomu fjölskyldna að þessari stjórnvaldskvöðrun. Þetta er eitt mikilvægasta umbótaatriði vinnu okkar og það yrði synd og ákveðið afturhald ef það næðist ekki í gegn. Hér eru það ekki sveitarfélögin sem setja sig upp á móti því að undantekningin fari út heldur geðlæknar og velferðarráðuneytið og þar tel ég að ráðuneyti velferðar og geðlæknar séu með eigin hagsmunum í huga en ekki notenda og aðstandenda. Hvað varðar breytinguna er alltaf hægt að setja þann varnagla að þetta ákvæði þannig útbúið að sveitarfélög ein beir ábyrgðina yrði endurskoðað eftir t.d. tvö ár eftir gildistöku lagana og þá breytt ef tveggja ára reynsla hefur leitt í ljós að sveitarfélögin geta alls ekki staðið undir verkefninu (sem ég efast stórlega um). Aðalatriðið hér er að loka „opinu“.

11. gr.

- hér er framfarabreyting, þó smá sé, með því að skilda sýlumenn að senda málgögn á þann sem sætir nauðungarvistun.

15. gr.

- Þó hér sé aðeins átt við 1.mgr. og 2.mgr. 28.gr. vill undirritaður líta til 3.mgr og 4.mgr sömu greinar sem standa óbreyttar en þær heimila þvingaða lyfjagjöf og meðferð á forsendum skaðalögmáls. Það er mitt mat að þetta þurfi að ræða betur og hér sé tækifæri til að bæta mannréttindi með því að takamarka þetta vald lækna sem er ill samræmanlegt mannréttinda sjónarmiðum. Eins og 3.mgr 28.gr. stendur núna: „*Vakthafandi læknir getur þó tekið ákvörðun um að nauðungarvistaður maður skuli sæta þvingaðri lyfjagjöf eða annarri þvingaðri meðferð ef hann er sjálfum sér eða öðrum hættulegur eða ef lífi hans eða heilsu er annars stefnt í voða. Ákvörðun um þvingaða lyfjagjöf eða aðra þvingaða meðferð í þessum tilvikum skal tilkynnt yfirlækni svo fljótt sem verða má og skal hann taka ákvörðun um frekari meðferð.*“, er enn opið fyrir nauðung og brot á sjálfstærðunarrétti. Þetta þarf að ræða betur og finna lausn á sem valdeflir skjólstaðings kerfisins betur. Hér þarf kerfið að þjóna betur, ekki bara fara með vald sem lögin réttlæta nánast í öllum tilfellum.

17.gr.

- Hvað varðar framlengingu nauðungarvistunar skilur undirritaður þau sjónarmið kerfisins að með slíkri heimild megi lækka það hlutfall nauðungarvistaðra sem eru lögræðissviptir í kjölfarið sem mér skilst að sé í um 30% tilfella núna. Hér er einnig tækifæri til að virkja dómstóla til „sáttamiðlunar“ þaðnig að skjólstaðingur fái meira að segja um meðferð sína. Til þess að svo megi vera þarf að hugsa þessa grein enn betur. Eins og hún stendur er hún „opin ávísun“ á vald lækna á kostnað einstaklingsfrelsis. Þessi grein þarf miklu meiri umræðu, almenna og sérhæfða.

Lok:

Það eru mikil tækifæri til framfara í mannlegu samfélagi falin í breytingum á lögræðislögum. Undirritaður bindur enn vonir um að okkur sem samfélagi takist að bæta mannréttindi geðsjúkra og með því að sníða þau þannig að ofbeldi og nauðung heyri sögunni til. Þannig að lagabæturnar verði fyrirmynd fyrir aðrar þjóðir.

Undirrituðum finnst mikilvægast af öllu hvað breytingar þessar varðar að „kerfið“ hafi ætíð í huga að það er til staðar til þess að þjóna notendum þess en ekki því sjálfu. Á þeim forsendum ber okkur skylda til að gera betur.

Með framfarakveðju,

Héðinn Unnsteinson

Reykjavík 11.maí 2015

Umsögn Hugarafis vegna breytingar á lögræðislögum sem er jafnframt liður í undirbúningi fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Við teljum afar brýnt að fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði flýtt eins hratt og kostur er. Hugarafli er tilbúið til að leggja sitt af mörkum til aðstoðar og veita álit varðandi samninginn í heild.

Hugarafli gerir eftirfarandi athugasemdir vegna frumvarpsins:

Þegar svipta á einstakling sjálfræði eða nauðungarvista, er afar brýnt að hugað sé að fullum mannréttindum og að mannúð sé ætíð höfð að leiðarljósi. Framkvæmd sjálfræðissviptingar eða nauðungarvistunar, verður að taka mið af valdeflingu og í hvert sinn skal stuðla að því að rödd einstaklings og fjölskyldu sé virt og sé mikilvægur hlekkur í öllu ferlinu.

Við teljum að það beri ekki að útiloka alfarið aðstæður einstaklings sem kann að vera í geðrofi vegna ávanabindandi efna og/eða fíkniefnaneyslu. Hér getur skapast geðrof og áhætta á að viðkomandi geti verið hættulegur sjálfum sér eða öðrum og þurfi á læknishjálp að halda.

Við leggjum til að lögræðissvipting vari ekki lengur en þrjá mánuði í senn.

Þegar flytja þarf einstakling nauðugan á sjúkrahús til innlagnar er að okkar mati mjög brýnt að viðkomandi einstaklingur sé fluttur í sjúkrabíl ekki lögreglubíl eins og nú er gert. Þegar lögreglumenn koma að ættu þeir að vera óeinkennisklæddir og sérstaklega þjálfaðir í mannúð og samkennd.

Þegar framkvæma á nauðungarvistun skal að okkar mati sjálfkrafa kalla til persónulegan talsmann einstaklingsins, sem gætir réttinda og hlustar á viðkomandi og styður í öllu ferlinu, líka fyrir dómi. Talsmaðurinn ætti alltaf að taka mið af vilja einstaklingsins og vinnur á jafningjagrunni. Talsmaður ætti alltaf að taka mið af rödd einstaklingsins og kemur hans viðhorfum til skila þrátt fyrir að um geðrof sé að ræða og kunni að hafa áhrif á dómgreind og ákvarðanatöku. Talsmaður styðjur viðkomandi einstakling í öllu ferlinu. Geðrof má ekki koma í veg fyrir að varnaraðili verði kallaður fyrir dóm, líta ber á að einstaklingur í geðrofi sé ekki algjörlega ómarktækur og geti haft skoðanir. Geðröskun/geðrof má ekki koma í veg fyrir að varnaraðila gefist kostur á að tjá

sig um kröfuna. Einnig teljum við vafasamt að tala um læknisvottorð um geðröskun sem sönnunargagn, frekar vildum við sjá orð eins og vitnisburður/álit. Í þessu tilfalli þarf að skapa góðar aðstæður og stuðning. Geðrof ætti aldrei að koma í veg fyrir að einstaklingur sé virtur, á hann sé hlýtt og full mannréttindi höfð að leiðarljósi. Niðurstöður eins og úrskurður dómara ætti að vera kynntur viðkomandi einstaklingi þrátt fyrir veikindin. Talsmaðurinn er málsvari einstaklings, ekki kerfis og sé klárlega staðsettur utan spítala. Mikilvægt er að hann hafi reynslu af málaflokknum og kerfinu, þekki reynslu geðsjúkra og bataferlið. Í Hugarafli er mikil þekking, reynsla og mannauður sem mætti nýta hér. Félagsmenn innan Hugarafls eru ávalt tilbúnir til að miðla sinni reynslu.

Aðstandendur eiga að geta komið fram

ábendingum um sinn aðstandanda. Það ætti hins vegar aldrei að gera þá kröfu til aðstandanda að þeir standi að nauðungarvistun með undirskrift sinni. Þar ætti að gilda einu hvort um helgidaga er að ræða eða ekki. Innan Hugarafls er að finna gríðarlega þekkingu á þeim skaða sem þessi framkvæmd getur valdið í samskiptum innan fjölskyldna og ætti því alltaf að vera annar aðili sem ákveður nauðungarvistun. Upplýsingaflæði hefur skort til aðstandanda og þeim oft verið stillt upp í slíkum aðstæðum sem er að okkar mati alvarlegt og verður að teljast brot á mannréttindum. Taka skyldi alfarið þessa kvöð frá aðstandendum og stuðla að annarri leið, undantekningar ættu ekki að koma til. Faglegur hópur ætti að starfa óháður, vera aðgengilegur allan sólarhringinn og taka ákvörðun að vel athuguðu máli eins og fram kemur í tillögum samstarfshóps.

Ef þörf er á lengri nauðungarvistun en 21 degi, teljum við að áframhaldandi nauðungarvistun ætti ekki að vera lengri en 3 mánuðir. Við leggjum líka áherslu á að framlengd nauðungarvistun ætti ekki að fela í sér sjálfkrafa í sér sviptingu sjálfræðis. Sjá athugasemdir frá CPT nefndinni. Hugarafli leggur til að skoðað sé WRAP (Wellness Recovery Action Plan) sem hefur verið þýtt og nýtt hjá samtökunum. Hugmyndafræði WRAP kemur frá Mary Ellen Copeland.

Varðandi þvingaða meðferð/lyfjagjöf viljum við leggja áherslu á að henni sé ekki beitt nema í algerrri neyð, ekki meðferðarskyni. WRAP gæti hér einnig komið að notum til að sjúklingur og læknir hafi fyrirfram ákveðið hvað megi

gera í þeim sem þarf að beita nauðung eða koma veg fyrir hana. Það er mikilvægt að innleitt sé þetta kerfi til að tryggja réttindi sjúklinga í nauðungarvistun.

Ef læknir telur að óhjákvæmilegt sé að lengja nauðungarvistun skal rökstuðningur vera skýr.

Ótímabundin svipting ætti að okkar mati ekki að eiga sér stað.

Staðfesting á framlengdri nauðungarvistun sem gera þarf án tafar, ætti að berast í ábyrgðarpósti.

Við teljum að það væri brýnt að hafa aðgang að teymi sem getur farið á vettvang þegar um bráðaveikindi er að ræða. Teymið skal styðja einstakling og aðstandendur í þessum erfiðu aðstæðum og stuðla að því að ákvarðanataka sé í höndum teymisins og þeim lækni sem kemur á vettvang og að fjölskyldan geti komið sínum vilja og áherslum á framfæri. Við viljum benda á reynslu Geðheilsu-eftirfylgdar og Hugarafls, en farið hefur verið á vettvang þegar skjólstaðingar stöðvarinnar hafa veikst alvarlega og ekki treyst sér til að leita annað s.s. eins og á bráðapjónustu. Hefur þá fjölskyldan leitað og óskað eftir aðstoð. Aðili frá Geðheilsu-eftirfylgd hefur þá farið heim til fjölskyldunnar og stutt fjölskylduna og stutt við ákvarðanatöku og framkvæmd vegna aðstæðna.

Horft hefur verið til „Open dialog“ sem er aðferð sem nota má til að hindra nauðung. Bent skal á það hér að aðferðin er ekki ætluð til að auðveld nauðung, en hefur sýnt að hún getur hindrað að það þurfi að koma til nauðungar.

Með kærri kveðju;

Hugarafi

Með kærri kveðju;
Auður Axelsdóttir forstöðumaður
Geðheilsa-eftirfylgd og Hugarafi

Reykjavík 10. maí 2015

Umsögn um drög (dagsett 10.5.2015) að breytingum á lögræðislögum nr. 71/1997

Engilbert Sigurðsson

Prófessor í geðlæknisfræði og yfirlæknir móttökugeðdeildar 32A við geðsvið Landspítala
forstöðumaður fræðasviðs geðlækninga við læknadeild Háskóla Íslands

Inngangur:

Þjóðir hafa valið mismunandi leiðir til að bregðast við þeirri hættu sem getur skapast þegar alvarlegir geðsjúkdómar, oftast þá geðrof, alvarlegt þunglyndi eða taumlaust örlyndi, taka yfir hugsun og dómgreind einstaklings og stofna honum sjálfum (oftast nær) eða öðrum í hættu. Flest þjóðþing Vesturlanda hafa valið þá leið að setja sérstök lög til að bregðast við vandanum, t.d. "Mental Health Act" í Bretlandi og "Psykisk helsevernloven" í Noregi svo að nefnd séu tvö ríki þar sem margir íslenskir geðlæknar hafa hlotið sérmenntun og starfað. Hér á landi hefur verið valin sú leið að nýta almennan lagabálk, lögræðislög, í þessu skyni. Leið okkar fylgja kostir og gallar. Kostirnir felast að mínu mati helst í því að þessi leið ætti síður að kynda undir fordómum gegn geðsjúkdómum, og er þar til nokkurs að vinna. Lagabálkurinn verður óhjákvæmilega einfaldari og minni hætta á flóknu skriffræði sem hefur tilhneigingu til að draga úr möguleikum á einföldum, mannúðlegum lausnum við meðferð á deildum. Hin hlið peningsins er þó sú að á stundum finnst fagfólki skortur á leiðbeiningum í lögræðislögum um útfærslu á þvingunarúrræðum, svo sem þvingaðri lyfjagjöf og eftirfylgd hennar utan spítala, leiðbeiningum/reglum um skerðingu persónufrelsis á deildum, t.d. hvað varðar leit í fatnaði og persónulegum munum við nauðungarinnlögn og að gera hluti sem geta valdið skaða upptæka meðan á innlögn stendur. Einnig hvað varðar notkun farsíma og tölvu meðan einstaklingur er ör eða í geðrofi. Þannig er hægt að skaða orðspor sitt á vinnustað og í samfélaginu til langframa með samskiptum á netinu, svo sem á Facebook og á netsíðum fjölmiðla. Hið sama gildir um leiðir til að setja skorður við því að einstaklingur geti vegna skertrar dómgreindar í tímabundnu alvarlegu geðrofi eða örlyndi á deild gefið eða lánað bíla, tölvur og aðra lausa muni sem hann á. Sú staðreynd að fjótrar hafa ekki verið notaðir á geðdeildum hér á landi í rúma átta áratugi, andstætt hinum Norðurlöndunum, dregur einnig úr þörfinni fyrir sérstakan lagabálk um geðsjúka og nauðung.

Drög, 10.5.2015, að breyttum lögræðislögum nr. 71/1997 með síðari breytingum:

<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29224>

Aðdragandi breytinganna er ágætlega rakinn í athugasemdum sem fylgja drögnum. Þar kemur einnig fram sá vandi að það sem lýtur að meðferð og þvingun í lögnum verður og á að mati innanríkisráðuneytisins (IRR) að vera á hendi velferðarráðuneytisins (VFR) en ekki IRR. Í því samhengi má benda á mgr. 4 í 28 grein gildandi laga frá 1997 þar sem segir: Heilbrigðisráðherra getur sett nánari reglur um þvingaða lyfjagjöf og aðra þvingaða meðferð samkvæmt þessari grein. NÚ ERU 18 ÁR LIÐIN FRÁ ÞVÍ AÐ LÖGIN TÓKU GILDI OG SLÍKAR REGLUR HAFU EKKI ENN VERIÐ SETTAR. Sjá einnig 16.gr. d. í drögnum 10.5.2015 í þessu samhengi.

Athugasemdir við einstakar greinar draganna 10.5.2015:

6. gr. b. Það skal áréttað að breytingin úr 48 klst í 72 klst í 19. gr. er óhjákvæmileg ef meginfarvegur beiðna um nauðungarvistun á að koma í gegnum félagsþjónustu líkt og stefnt hefur verið að til að draga úr þörfinni fyrir aðkomu ættingja að nauðungarvistunum og sviptingu sjálfræðis og fjárræðis. Einstök sveitarfélög hafa ekki haft vakt um helgar til að sinna þessari þjónustu, og hafa ekki endilega öll slíka vakt vegna barnaverndarmála – en það er sú vakt sem IRR hafði velt upp að gæti e.t.v. komið að þessum málum með breyttum lögum. Óvíst er hvort það mun gerast og hve langan tíma það mun taka fyrir þau að koma henni á í stærri sveitarfélögum, hvað þá að axla þá ábyrgð um allt land. **Fyrir vikið er ekki önnur leið fær til að tryggja öryggi einstaklings sem þarfnast nauðungarvistunar á föstudagskvöldi en lengja matstíma fyrsta mats úr 48 klst í 72 klst – ella rynni hún út á sunnudagskvöldi áður en hægt yrði að ganga frá nauðungarvistun í framhaldi í allt að 21 dag í sumum tilvikum.** Þessi lenging kann einnig að draga úr þörf fyrir vistun í allt að 21 dag í einhverjum tilvikum.

Rökin fyrir flutningi umsjónar nauðungarvistana frá IRR til eins sýslumannsembættis eru ekki ótvíræð í huga geðlækna, en fullljóst að ráðuneytið vill að undirstofnun þess annist þessa þjónustu. IRR hefur almennt sinnt þjónustunni vel og tryggt mönnun vakta og upplýsingar um hver er á bakvakt í IRR vegna málaflokksins með notkun símsvara um helgar. Gangi flutningur frá IRR til sýslumanns eftir er lykilatriði að fjármagn til að greiða fyrir vaktir og nægur fjöldi lögfræðinga sem hljóta þjálfun í þessum málaflökki séu til reiðu þegar þessi breyting tekur gildi. Mikilvægt er læra af breytingum líkum þeim sem urðu á ferðaðþjónustu fatlaðra um síðustu áramót á höfuðborgarsvæðinu og til að tryggja að aðrir viðkvæmir hópar þurfi ekki að líða fyrir ófullnægjandi undirbúning þegar þjónusta færist til innan eða milli kerfa.

17.gr. vegna nýrrar greinar, 29.a:

Í næstneðstu málsgrein þarf að breyta málsgreininni (**feittruð breyting**): “Yfirlæknir...í nánar tiltekinn tíma” í “Yfirlæknir **eða geðlæknir sem starfar í umboði hans** getur veitt einstaklingi, sem sætir nauðungarvistun með rýmkun skv. 1. mgr., leyfi til að fara af sjúkrahúsi í nánar tiltekinn tíma. **Leyfið skal skráð í fyrirmælum læknis og lengd þess skal koma fram í dagál læknis.**”

Rök: Ekki er eðlilegt að það hindri hvort leyfi sé veitt eða ekki að yfirlæknir sé ekki ínáanlegur á tiltekinni stundu, heldur er eðlilegt að ábyrgur sérfræðingur sjúklings eða vakthafandi sérfræðingur um helgi/á stórhátíðum geti einnig veitt slíkt leyfi sé það talið rétt og eðlilegt í bataferli sjúklings. Hér er verið að tala um dagleyfi til að sinna erindum eða gista heima um nótt eða um helgi til undirbúnings útskriftar sjúklings.

Breyta þarf að mínu mati að auki 62. gr. laganna 71/1997. Málið var rætt á fundi í IRR en hefur ekki leitt til breytingar í drögunum 10.5.2015. Í gildandi lögum segir í 62. gr.: “1. Skipaður lögráðamaður skal ávallt eiga rétt á endurgreiðslu á nauðsynlegum útlögðum kostnaði vegna starfans. Yfirlögráðandi getur ákveðið að lögráðamaður skuli fá sanngjarna þóknun fyrir störf sín. Útlagðan kostnað og þóknun skal að jafnaði greina af eignum hins ólögráða. Yfirlögráðandi getur þó ákveðið að fé þetta skuli greitt úr ríkissjóði

ef eignir hins ólögráða eru litlar eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því. 2. Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um þóknun lögráðamanna.” (Þóknun undirstrikuð af undirrituðum vegna breytingartillögu).

Í raun hefur þóknun lögráðamanns ósjaldan verið greidd af langveikum sjúklingum sem nær allir standa mjög höllum fæti fjárhagslega, flestir eru öryrkjar eða á endurhæfingarlífeyri með innan við tvö hundruð þúsund krónur sér til framfærslu, þrátt fyrir ofangreinda heimild, eða ættingjar eru fengnir til að vera lögráðamenn í þeirri von að þeir fari ekki fram á greiðslu þóknunar. Það getur haft ýmis vandkvæði í för með sér og sett þrýsting á ættingja um að taka að sér hlutverk lögráðamanns til að framfærsla ólögráða ástvinar skerðist ekki. Ég legg því til að 62. greinin muni hljóma þannig og tel það mikilvægt mannréttindarmál að henna verði breytt:

“1. Skipaður lögráðamaður skal ávallt eiga rétt á endurgreiðslu á nauðsynlegum útlögðum kostnaði vegna starfans. Yfirlögráðandi getur ákveðið að lögráðamaður skuli fá sanngjarna þóknun fyrir störf sín. Útlagðan kostnað skal að jafnaði greina af eigum hins ólögráða. Yfirlögráðandi getur þó ákveðið að fé þetta skuli greitt úr ríkissjóði ef eignir hins ólögráða eru litlar eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því. **Þóknun lögráðamanns skal greidd úr ríkissjóði.** 2. **Innanríkisráðherra** setur nánari reglur um þóknun lögráðamanna.”

Undirritaður fer þess einnig á leit að hitta allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis til að reifa ofangreind og fleiri sjónarmið vegna frumvarpsdraga 10.5.2015 á meðan drögin eru þar til umfjöllunar.

Virðingarfyllt,

Engilbert Sigurðsson

Prófessor í geðlæknisfræði og yfirlæknir móttökugeðdeildar 32A við geðsvið Landspítala forstöðumaður fræðasviðs geðlækninga við læknadeild Háskóla Íslands

Tölvupóstur:

engilbs@lsh.is

Til Nefndasviðs Alþingis

Frá Sigurði Páli Pálssyni yfirlækni Réttar- og öryggisdeilda LSH og

Halldóru Jónsdóttur yfirlækni Bráðageðdeildar Geðsviðs LSH

INNGANGUR

Mjög jákvætt er og tímabært að ráðist hefur verið í endurskoðun lögræðislaganna. Í þeim drögum að frumvarpi um breytingar á lögræðislögum sem nú liggur fyrir eru margar góðar breytingar. Við teljum það í grunninn jákvætt að einungis verður hægt að svipta menn lögræði tímabundið. Það eru í raun sjálfsgöð mannréttindi og tryggir jafnframt að reglulega verður farið í gegnum mál einstaklinga sem sökum alvarlegra veikinda og innsæisleysis munu þurfa að vera sviptir lögræði til lengri tíma. Þá verður öll umgjörð um slíkar sviptingar og skyldur lögráðamanna skýrari, sem er mjög nauðsynlegt og hefur verið ábótavant síðustu ár. Töluverðar breytingar verða á lögum um nauðungarvistanir og erum við í grunninn sammála þeim. Félagspjónustur verða beiðendur í nauðungarvistunum og lögræðissviptingum að langstærstum hluta og fríar það aðstandendur veikra einstaklinga frá að þurfa formlega að biðja um slíkt. Þá lengist tími 48 klst nauðungarvistunar í 72 klst. Þetta gefur fagfólki á geðdeildum lengri tíma til að skoða og meta ástand veikra einstaklinga og einnig eru meiri líkur á að samvinna geti náðst um meðferðina. Það er mjög til bóta að hægt verður að framlengja nauðungarvistun um allt að 12 vikur og líkur á að sjaldnar þurfa að óska eftir sviptingu sjálfræðis.

Geðlæknar hafa bent á að æskilegt væri að hafa heimild í lögum til að beita þvingaðri lyfjagjöf til lengri tíma án þess að til sviptingu sjálfræðis kæmi. Slíkt tíðkast í nágrenni löndunum og ber að okkar mati að stefna að slíkri heimild hér á landi.

Varðandi flutning framkvæmdar nauðungarvistana frá Innanríkisráðuneyti til Sýslumanns, þá er mikilvægt að tryggt sé að sú framkvæmd sé vel skipulögð á allan hátt.

UMSÖGN

Efni: Þingskjal 1161- 687mál: Frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum, nr.

71/1997, með síðari breytingum (samningur Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis, lögráðamenn, nauðungarvistanir ofl.).

Innanríkisráðherra hefur lagt fram á Alþingi framangreint lagafrumvarp. Við höfum farið yfir frumvarpið og viljum koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og athugasemdum:

1) 1. gr. frumvarpsins (nýtt orðalag í inngangs lið í 4. gr laganna: „Standi brýn þörf til enda hafi önnur og vægari úrræði í formi aðstoðar verið fullreynd er heimilt með úrskurði dómara að svipta mann tímabundið lögræði).

Athugasemd: Flestir fagna þessari breytingu en vandi hér verður að sjá til þess hver á að tryggja að slíkt hafi í raun verið gert? Verða það mismunandi velferðarsvið sveitarfélaga sem verði þá að votta slíkt hafi verið rannsakað í kröfu sinni?

2) 3. gr. frumvarpsins (breytingar á 2.mgr. 7.gr laganna; Félagsþjónusta er sett í öndvegi til að sækja lögræðissviptingu en hér hefur verið bætt við liðnum þegar gæsla almannahags gerir þess þörf.

Athugasemd: Það er jákvætt að félagsþjónusta sveitarfélags sé gerð ábyrgari fyrir sókn þessara mála. Hinsvegar er mjög óheppilegt að gera félagsþjónustu ábyrga fyrir gæslu almannahags, hvað þá aðra aðila í þessari grein. Þessi liður er í umsjá innanríkisráðherra í núverandi lögum enda gætu hér verið um að ræða hrein lögreglumál!

3) 5. gr. frumvarpsins (6. mgr. 14.gr orðist svo: Þjóðskrá heldur skrá um lögræðissvipta menn..).

Athugasemd: Röksemd fyrir því að Þjóðskrá sjái um þetta vantar. Hér er um að ræða mjög viðkvæm gögn ekki ósvipuð í eðli sínu og sjúkraskrárgögn. Eðlilegast væri að vörsluaðili skrár væri sá sem í raun hefur þörf fyrir upplýsingarnar, t.d. sýslumenn skv. nýja frumvarpinu eða innanríkisráðuneyti, yfirlögráðandi samkvæmt eldri lögum.

4) 6.gr. (Breytingar á 19. gr. laganna: B. Í stað ráðuneytis koma sýslumenn. C. Í stað 48 tíma vistunar heimildar er aukið í 72 klst. heimild. E. Málaflokkur geti verið undir einu sýslumanns embætti).

Athugasemdir: Liður B og E eru breyting og flutningur verkefnis til sýslumanna/s. Ekkert vit í öðru en þetta verði á hendi eins aðila. Rök fyrir flutningi vantar í raun. Mikil þekking er á þessum málaflokki í ráðuneytinu og eðlilegast hefði verið að skrá um mál verði þar. Sé þetta fært til sýslumanns á skrá að vera hjá honum og það sé einn aðili, ekki margir sýslumenn. Þar sé þá einnig yfirlögráðandi staðsettur. Ekkert kemur fram í greinargerð um framkvæmd flutnings frá Innanríkisráðuneyti til Sýslumanns, en mikilvægt er undibúningur að flutningnum verði vandaður og í samráði við þá fagaðila sem koma að nauðingarvistunum (hér f.o.f. félagsþjónustuna, geðlækna á sjúkrahúsum og lækna í heilsugæslu)

Góð rök eru hins vegar fyrir því að lengja heimild um sólarhring (í 72 klst.) og því er það stutt af geðlæknum.

5) 7. gr. (20. gr. laganna orðist svo: 1. Beiðni um nauðungarvistun manns í sjúkrahúsi skv. 3. mgr. 19. gr. og kröfu fyrir dómstóli skv. 29. gr. a getur félagsþjónusta sveitarfélaga, eða samsvarandi fulltrúi sveitarstjórnar á dvalarstað varnaraðila, lagt fram þegar talið er réttmætt að gera þá kröfu vegna tilmæla aðila sjálfs, vandamanna hans, læknis eða vina, eða vegna vitneskju um hag aðila er fengist hefur á annan hátt.

2. Í undantekningartilvikum geta þó maki, ættingjar viðkomandi í beinan legg og systkini lagt fram beiðni um nauðungarvistun manns í sjúkrahúsi skv. 3. mgr. 19. gr. og gert kröfu fyrir dómstóli skv. 29. gr.

Athugasemdir: Þessar lagabreytingar eiga að tryggja að félagsþjónusta á yfirleitt að taka að sér þessi mál en ekki verði farið fram hjá vilja ættingja. Gert er ráð fyrir samráði þessara aðila. Geðlæknar styðja þetta.

Geðlæknar hafa gagnrýnt framkvæmd velferðarsviða sumstaðar á landinu á skoðun og rannsókn þessara mála. Í dag er það svo á sumum stöðum að það er læknir sem skrifar vottorð sem sent er til velferðarsviðs (lögfræðisviðs) og þar er vottorð þeirra metið en ekki gerð nein eigin sjálfstæð athugun á hverju máli. Samkvæmt lagabreytingu 1. gr. í nýju frumvarpi stendur skýrt að:..., „enda hafi önnur og vægari úrræði í formi aðstoðar verið fullreynd“. Hvernig þetta verði bætt í framtíðinni gefur frumvarpið eða greinargerð með frumvarpi enginn skýr fyrirmæli um. Forsendan fyrir því að félagsþjónustan sjái um þessi mál er að þau hafi mannafla, þekkingu og vaktþjónustu til að sinna þessum málum. Slíkt á að vera hægt samanber vinnuferla í barnaverndarmálum.

6) Greinar 8. -13. Hér er verið að breyta orðalagi, þ.e.a.s. sýslumaður í stað ráðuneytis o.s.frv. Stimplar eru úreltir og læknisnúmer á að duga.

Í 10. gr. sést vandamálið þar sem talað er um trúnaðarlækni sýslumanns. Ljóst að erfitt verður að útvega trúnaðarlækna fyrir öll sýslumanns embætti! Í 13. gr. er enn fremur beðið um skráningu á störfum ráðgjafa.

Athugasemdir: Lítið um þetta að segja nema ljóst að vandi er ef þessi málaflokkur verður hjá öllum sýslumönnum.

7) Grein 16. gr. (Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

a. Í stað tölunnar „48“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: 72; og í stað orðsins „ráðuneytisins“ í sama málslið kemur: sýslumanns.

b. Í stað orðanna „ráðuneytinu“ og „ráðuneytisins“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: sýslumanni; og: sýslumanns.

c. 2. mgr. orðast svo:

Ákvörðun sýslumanns skv. 1. mgr., sbr. 3. mgr. 19. gr., er endanleg á stjórnarsýslustigi, en unnt er að bera ákvörðun sýslumanns undir dómstóla, sbr. 30. gr.

d. Við bætist ný málsgrein er orðast svo:

Nauðungarvistuðum manni og aðstandendum hans skal standa til boða ráðgjöf og stuðningur í kjölfar nauðungarvistunar. Ráðherra er fer með heilbrigðismál kveður á um framkvæmd þessa með reglugerð, m.a. um það hver skuli veita slíka þjónustu.

e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Lok nauðungarvistunar og ráðgjöf.*

Athugasemdir: Það er fyrst og fremst d-liður sem er nýjung og því mikilvægt að tryggja að reglugerð verði gerð af heilbrigðisráðherra og útfært hver á að veita og kosta aðstandenda ráðgjöf.

8) 17. gr. (Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, 29. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Framlenging nauðungarvistunar.

1. Heimilt er með úrskurði dómara að framlengja nauðungarvistun manns í eitt skipti í allt að 12 vikur að liðnum 21 sólarhring frá dagsetningu ákvörðunar sýslumanns skv. 3. mgr. 19. gr. Slík framlenging nauðungarvistunar getur falið í sér rýmkun sem er háð mati læknis, sbr. 3. mgr. Krafa um framlengingu nauðungarvistunar samkvæmt þessu ákvæði skal vera skrifleg. Þar skulu eftirfarandi atriði koma fram:

- a. Nafn sóknaraðila, kennitala hans og lögheimili.
- b. Nafn varnaraðila, kennitala hans og lögheimili. Enn fremur dvalarstaður ef hann er annar en lögheimili.
- c. Til hve langs tíma krafist er framlengingar.
- d. Ástæður þær er framlenging nauðungarvistunar skv. 1. mgr. byggist á.

2. Með kröfu um framlengingu nauðungarvistunar skv. 1. mgr. skal fylgja yfirlýsing læknis þess efnis að meðferðaraðili og einstaklingur sem sætir nauðungarvistun hafi reynt að ná samkomulagi um áframhaldandi meðferð ef þörf krefði. Einnig skal fylgja læknisvottorð eða önnur gögn sem krafa styðst við, svo og yfirlýsing læknis um að framlenging nauðungarvistunar með rýmkun sé að hans mati óhjákvæmileg.

3. Yfirlæknir getur veitt einstaklingi, sem sætir nauðungarvistun skv. 1. mgr., leyfi á tímabilinu, í eitt eða fleiri skipti, til að yfirgefa sjúkrahús til aðlögunar í nánar tiltekinn tíma.

4. Heimilt er að framlengja nauðungarvistun manns ef krafa hefur verið gerð fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði. Þegar krafa hefur verið gerð um að maður, sem vistaður er nauðugur í sjúkrahúsi, verði sviptur sjálfræði skal dómari án tafar senda yfirlækni á sjúkrahúsi þar sem hinn vistaði dvelst staðfestingu á að slík krafa sé fram komin og hvenær hún hafi borist dóminum. Skal þetta gert með símskeyti eða öðrum tryggilegum hætti.

5. Ákvæði 9.–14., 16.–18., 20., 25.–28. og 30.–32. gr. laganna eiga við eftir atvikum um framlengingu nauðungarvistunar skv. 1. mgr.

Athugasemdir: Þessi breyting um mögulega framlengingu nauðungarvistunar í 12 vikur er að mati geðlækna jákvæð og mun nánast örugglega gera það að verkum að sjálfræðissviptingum fækkar og þar með því tímabili þar sem beita þarf einstaklinga nauðung. Rýmkun á inntaki nauðungarvistunar sem leyfir veru utan sjúkrahúss er einnig til mikilla bóta.

9) 19. gr. (3. mgr. 40. gr. laganna orðast svo:

Þjóðskrá Íslands heldur skrá yfir ráðsmenn og skjólstæðinga þeirra. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðgang að upplýsingum úr skránni, sem og miðlun upplýsinga úr henni.

20. gr.

Við 1. mgr. 54. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir er orðast svo: Hann má ekki hafa hlotið refsídóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Við skipun lögráðamanns skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild yfirlögráðanda til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

21. gr.

2. mgr. 57. gr. laganna orðast svo:

Þjóðskrá Íslands heldur skrá yfir skipaða lögráðamenn. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðgang að upplýsingum úr skránni, sem og miðlun upplýsinga úr henni.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Í stað fjárhæðarinnar „500.000“ í 1. mgr. kemur: 1.000.000.
- b. Á eftir 1. málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Fjárhæðin miðast við vísitölu neysluverðs í janúar 2016 og breytist árlega í samræmi við breytingar á henni.
- c. Í stað dagsetningarinnar „1. mars“ í 3. mgr. kemur: 1. apríl.
- d. Í stað fjárhæðarinnar „500.000,“ í 4. mgr. kemur: 1.000.000.
- e. Á eftir 1. málsl. 4. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Fjárhæðin breytist árlega á sama hátt og greinir í 1. mgr.

f. Við bætist ný málsgrein sem verður 8. mgr., svohljóðandi:

Lögráðamaður manns, sem hefur verið sviptur sjálfræði í tvö ár skal að liðnum 12 mánuðum frá sviptingu sjálfræðis gefa yfirlögráðanda skýrslu, á eyðublaði sem hann leggur til, um hinn sjálfræðissvipta. Ef viðkomandi hefur verið sviptur sjálfræði lengur en tvö ár skal lögráðamaður gefa skýrslu á 12 mánaða fresti.

g. Í stað orðanna „getur sett“ í 8. mgr. kemur: setur.

23. gr. Eftirfarandi breytingar verða á 81. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein sem verður 3. mgr., svohljóðandi:

Yfirlögráðandi hefur heimild til að afla allra gagna, án endurgjalds, varðandi fjármál ófjárráða einstaklings, hvort sem er frá lögráðamanni eða frá öðrum aðilum sem hafa haft viðskipti við ófjárráða

einstakling eða komið að fjármálum hans með einhverri umsýslu.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Hlutverk og heimildir yfirlögráðenda.*

Athugasemdir: Gott er að skyldur og kröfur til lögráðamanna og heimildir þeirra séu gerðar skýrari. Þá verður um leið allt eftirlit með lögræðissviptingum meira, en það hefur skort eftirlit áður. Hér mætti skoða að einnig komi til mat geðlæknis á geðhag, reglubundið, en ekki bara ef yfirlögráðandi óskar þess. Þá væri æskilegt að fram komi að einnig sé haft reglubundið eftirlit með að meðferð þeirri sem nauðsynleg var/er talin, sé framfylgt.

Talað er áfram um yfirlögráðanda en eðlilegast væri að hann sé staðsettur hjá einu sýslumannsembætti sem ræður við málaflokkinn. Spyrja má sbr. fyrri athugasemdir hvort hann eigi ekki að vera vörslumaður skrár um svipta einstaklinga? En ekki þjóðskrá !

10) 24. gr. (Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðbirgða sem orðast svo:

Ótímabundnar sviptingar lögræðis sem úrskurðaðar hafa verið fyrir 1. janúar 2016 falla niður að liðnum tveimur árum frá þeim tíma.)

Athugasemdir: Því miður er það staðreynd svo að sumir einstaklingar eru lengi veikir og þurfa að vera mjög lengi sjálfræðissviptir. Þeir hafa þó alltaf haft rétt að fá sitt mál prófað fyrir dómstóli reglulega.

Við teljum vanhugsað að setja þetta ákvæði svona hrátt inn án skoðunar á máli hvers einstaklings.

11) 25. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2016.

Athugasemd: Hér væri æskilegt að setja inn ákvæði um að lögin skulu endurskoðuð að 5 árum liðnum? Teljum nauðsynlegt að hafa ákvæði um þetta, til að hægt sé að meta reynslu af nýjum lögræðislögum og að ekki líði 15-20 ár þar til þau verða endurskoðuð á ný.

Samantekt: Margt er til bóta í þessu frumvarpi en útfærslan og ábyrgð er í sumum atriðum óskýr enn.

Við afgreiðslu Alþingis þarf að tryggja að allt sem nú er óljóst sé gert skýrt og þá ætti að geta náðst góð almenn samstaða um málið.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2015.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um lögræðislög (réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis o.fl.), 144. löggjafarþing 2014-2015. Þingskjal nr. 1161 – 687. mál.

Tilfni framangreindrar lagasetningar er m.a. 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 lögnum og framkvæmd á grundvelli þeirra

Markmið lagasetningarinnar er að bregðast við gagnrýni sem gildandi fyrirkomulag hefur sætt og að tryggja að lagaumhverfi og verklag á grundvelli þess sé í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) fagnar frumvarpi þessu en veltir því fyrir sér hvort nægilega sé komið til móts við þá hugsun og viðhorf sem einkenna Samning Sp um réttindi fatlaðs fólks (Samningur Sp) og þá hugtakanotkun sem þar er að finna. Fagna ber ýmsum ákvæðum frumvarpsins, s.s. 1. gr. , þ.e. að allar lögræðissviptingar skuli vera tímabundnar enda er þar komið til móts við 2. tl. 12. gr. Samnings Sp, en í 2. gr. frumvarpsins er ekki að finna neinn áskilnað um hámarkstíma sviptingar, samræmist það jafnvel ekki ákvæðum fyrrnefndrar 12. gr. Samningsins.

Jafnframt fagnar MRSÍ ákvæðum um yfirlögráðendur og eftirlit þeirra með lögráðamönnum en leggur ríka áherslu á virkni slíks eftirlits. Svo sem staðan er í dag virðist yfirlögráðandi almennt lítið eftirlit hafa með lögráðamönnum og komast þeir jafnvel upp með að sinna ekki lögbundnum skyldum sínum. Eftirliti yfirlögráðanda með lögráðamönnum verður að vera þannig háttáð að það nái fram því markmiði tryggt sé að öll aðstoð við ólögráða einstaklinga sé á þann veg að ekki sé um nokkurs konar hagsmunaárekstra að ræða og að aðstoðin skuli miða að því að því að þiggjandinn fái sem best notið þeirra lífsgæða sem honum standa til boða.

MRSÍ veltir einnig fyrir sér hvað varðar fólk með þroskahömlun, að með þeim breytingum sem frumvarpið leggur til virðist ekki komið til móts við ákvæði 5. tl. 12. gr. Samnings Sp, um að aðildaríkin skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja jafnan rétt fatlaðs fólks til að eiga eða erfa eignir og að ráða eigin fjármálum. Í mörgum tilvikum uppfyllir fólk með þroskahömlun ekki skilyrði þess að mega óska eftir aðstoð ráðsmanns, og, samkvæmt lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks, er persónulegum talsmanni óheimilt til að stofna til fjárhagsskuldbindinga fyrir hönd



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Þess sem hann aðstoðar nema sá einstaklingur hafi veitt honum skriflegt umboð til þess. Er því vandséð að komið sé til móts við það að fólk með þroskahömlun fái aðstoð við að stýra sínum fjármunum og þarf því að mati MRSÍ að skoða nánar hvernig uppfylla megi ákvæði Samnings Sp hvað þennan hóp varðar.

Virðingarfyllt,
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri



Reykjavík 11. maí 2015

Umsögn

Frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum nr. 71/1997 með síðari breytingum (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis, lögráðamenn, nauðungarvistanir o.fl.)

(Lagt fram á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015, mál nr. 687)

Af óviðráðanlegum ástæðum gátum við ekki unnið að sérstakri umsögn um lagabreytingarnar við þinglega meðferð þess líkt og áætlanir stóðu til. Þess í stað endursendum við umsögn okkar um drög frumvarpsins sem send var innanríkisráðuneytinu 11. mars síðastliðinn, ásamt afriti af tölvupósti sem fylgdi umsögninni.

Eins og fram kemur í tölvupósti sem fylgir þessum drögum að umsögn (sjá viðhengi I) gerir Rannsóknasetur í fötlunarfræðum alvarlegar athugasemdir við þann skamma tíma (1 vika) sem gefinn er til þess að vinna umsögn um jafn flókið, viðamikið og viðkvæmt mál og um ræðir. Í því sambandi vísum við til breytinga á lögræðislögum og jafnframt atriði sem tengjast því að uppfylla skyldur sem 12. grein samningsins SP um réttindi fatlaðs fólks leggur ríkjum á herðar. Við viljum taka fram að ekkert samráð hefur verið haft við Rannsóknasetur í fötlunarfræðum varðandi vinnu við ný lögræðislög þrátt fyrir yfirlýsingar aðila innan ráðuneytisins um að slíkt hafi staðið til. Það umsagnarferli sem hefur verið opnað er því fyrsta tækifæri okkar til aðkomu að þeim breytingum sem unnið er að á vegum stjórnvalda til að uppfylla ákvæði 12. grein samningsins, sem er að flestra mati flóknasta grein mannréttindasáttmálans.

Almennt lýsum við vonbrigðum með að ekki skuli hafa verið unnið að viðtækari breytingum á lögræðislögum og skyldum lagaákvæðum. Við teljum að til að uppfylla ákvæði 12. greinar samnings SP sé mikilvægt að vinna að mun ítarlegri og skýrari lagabreytingum sem gefa skýr skilaboð um þau nýju vinnubrögð, viðhorf, skilning og viðmið sem þar eru sett fram. Í 12. gr. samningsins er boðuð ný hugsun sem við teljum vart finnanlega í þeim drögum að lagabreytingum sem sett eru fram til umsagnar. Ef þau

Ákvæði sem 12. gr. samningsins kveður á um eiga að koma til framkvæmda er lykilatriði að kveðið sé skýrt á um þau í lögum og reglugerðum.

Umsögn okkar er því miður yfirborðsleg vegna þess skamma tíma sem okkur hefur verið gefinn til verksins og eru í raun drög að umsögn. Við munum halda áfram að vinna að fullbúinni umsögn sem við munum koma á framfæri við innanríkisráðuneytið eða Alþingi allt eftir því hvar málið er statt á þeim tíma sem umsögn okkar er tilbúin.

Áður en að umsögn okkar kemur viljum við koma á framfæri alvarlegum athugasemdum við núverandi útgáfu samning SP um réttindi fatlaðs fólks varðandi rangfærslur í þýðingu og aðra ágalla. Við bendum á að mikilvægt er að samningurinn sé á réttu formi þegar hann verður fullgiltur af hálfu Íslands.

Athugasemdir við þýðingu á samningi SP um réttindi fatlaðs fólks

Því miður er enn ástæða til að gera alvarlegar athugasemdir við þá útgáfu samningsins sem til stendur að fullgilda. Rannsóknarsetur í fötlunarfræðum vill benda á eftirfarandi ágalla eða ranga þýðingar á núverandi (þriðju og nýjustu) útgáfu á íslenskum texta samningsins:

- Í **4. grein** *Almennar skuldbindingar* er röng eða amk villandi þýðing á 4 lið greinarinnar. Í fyrstu málsgreininni er í enska textanum vísað í að samningurinn skuli ekki hafa áhrif á eða draga úr þeim ákvæðum sem stuðla að frekari (meiri) réttindum fatlaðs fólks sem þeim eru tryggð bæði í lögum hvers ríkis (law of a State Party) og alþjóðalögum (international law) sem í gildi eru fyrir viðkomandi ríki. Í íslenskri grein 4(4) er aðeins vísað í þjóðarrétt – ekki í alþjóðarétt sbr. enska texta samningsins.
- Röng þýðing er á heiti **13. greinar** samningsins *Aðgengi að réttarkerfinu*. Á ensku er heitið „Access to justice“. Í núverandi þýðingu er talað um „aðgengi að réttarkerfinu“, bæði í fyrirsögn greinarinnar og annars staðar í texta greinarinnar. Sú þýðing er röng og of þröng. Hér þyrfti að segja „aðgengi að réttlæti“, þar sem hér er m.a. einnig verið að vísa til aðgengis að kvörtunarleiðum innan þjónustukerfa, aðgengi að réttindagæslumönnum, löggæslu og kæruleiðum þegar brot eiga sér stað, en ekki að réttarkerfinu í þröngum skilningi.
- Í **19. grein** samningsins hefur enska hugtakið „personal assistance“ verið ranglega þýtt sem „persónulegur stuðningur“. Enska hugtakinu er ætlað að vísa til ákveðins og tiltekins þjónustuforms sem hér á landi hefur verið kallað „persónuleg aðstoð“, sbr. heitið notendastýrð persónuleg aðstoð. Orðfærið „persónulegur stuðningur“ hefur óljósa og víða skírskotun sem kann að geta leitt til ýmissa vandkvæða eftir fullgildingunni samningsins, líkt og raunin hefur m.a. orðið í Svíþjóð.
- Í **29. grein** er talað um að „**tryggja fötluðum stjórn mála**leg réttindi“ (fyrsta lína greinarinnar). Hér þarf augljóslega að breyta orðalagi í „tryggja fötluðu fólki ...“ sbr. það frumvarp sem liggur nú fyrir Alþingi um breytta orðalagsnotkun.
- Þá er **31. grein** samningsins, *Tölfræði og gagnasöfnun*, ekki á réttu formi. Þar vantar rétta tölulíði inn í texta greinarinnar. Aðeins einn tölulíður er settur inn, líður 1, og hann er settur á síðustu línuna í greininni. Meðan ekki eru sömu tölulíðir í greininni og í upphaflega samningunum (t.d. enskri útgáfu) er ómögulegt að vísa rétt til greinarinnar.

Þrátt fyrir að sú útgáfa sem nú stendur til að fullgilda sé þriðja tilraun til að koma samningnum á rétt form og tryggja rétta þýðingu hans yfir á íslensku, þá sýna ofangreindar athugasemdir og ábendingar um villur eða ágalla á núverandi útgáfu samningsins að það er full ástæða til að rýna enn og aftur í þýðinguna og bera hana skipulega saman við enska texta samningsins. Við á Rannsóknasetri í fötlunarfræðum höfum rekist á ofangreinda ágalla og villur í vinnu okkar með samninginn. Við höfum ekki farið skipulega yfir alla þýðinguna og því ekki ólíklegt að fleiri ágalla eða villur sé þar að finna. **Það er ákaflega mikilvægt að réttur texti sé á þeim samningi sem verður fullgiltur.** Sú handvömm sem hefur verið á þýðingu samningsins gerir það að verkum að í gangi eru nú þrjár útgáfur af samningnum sem allar eru mis-rangar. Engin þeirra er rétt. Þetta er í hæsta máta óheppilegt þegar um alþjóðlegan mannréttindasáttmála er að ræða.

Noregur sem fyrirmynd?

Það vekur undrun að taka Noreg til fyrirmyndar við breytingu á lögræðislögum og að litið sé til slíkra laga sem þar voru sett á svipuðum tíma og samningurinn var fullgiltur. Noregur setti fyrirvara varðandi 12. greinina við staðfestingu samningsins eins og sést á eftirfarandi tilvitnun sem er að finna á heimasíðu Sameinuðu þjóðanna

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec

Norway

Declarations:

“Article 12

Norway recognises that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life. Norway also recognizes its obligations to take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity. Furthermore, Norway declares its understanding that the Convention allows for the withdrawal of legal capacity or support in exercising legal capacity, and/or compulsory guardianship, in cases where such measures are necessary, as a last resort and subject to safeguards.

Íslandi gerði enga slíka fyrirvara um 12. grein samningsins við undirritun og því vafasamt að Noregur sé viðeigandi viðmið um lagasetningu á þessu sviði. Önnur lönd hafa nýlega sett lögræðislög eða eru að vinna að þeim og má þar m.a. nefna **Írland** sem hefur farið í viðamikið samráðsferli við alla helstu hagsmunaðila og fræðasamfélagið við samningu slíkra laga. Þá bendum við á að **Kanada** hefur frá árinu 1996 haft lög, *The Vulnerable Persons Living with a Mental Disability Act*, sem kveða á um svipuð ákvæði og 12 gr. samningsins (ekki síst um aðstoð við ákvarðanatöku). Löng reynsla eru komin á þessi lög. Opinberir aðilar hafa látið vinna skýrslur um ávinning og áhrif laganna og fræðimenn hafa rannsakað framkvæmd þeirra. Þar er því áhugaverður efniviður og löng reynsla sem mætti líta til.

Við teljum einnig að það hefði verið áhugavert að kalla til erlenda sérfræðinga á þessu sviði til ráðgjafar. Við minnum á að nokkrir sérfræðingar á þessu sviði voru staddir á Íslandi í apríl 2014 (á vinnufundi ásamt fræðafólki frá Rannsóknasetri í fötlunarfræðum). Innanríkisráðuneytinu var boðið að þessir sérfræðingar kæmu á fund í ráðuneytinu m.a. til að ræða innleiðingu á samningnum, ekki síst 12. grein hans, – en ráðuneytið sá sér ekki fært að hitta þau. Meðal þessara sérfræðingar voru [Dr. Theresia Degener](#), prófessor í lögum við þýskan háskóla (situr í nefnd SP sem hefur eftirlit með samningnum og er varaformaður nefndarinnar) og [Dr. Gerard Quinn](#), prófessor við National University of Ireland í Galway

og forstöðumaður Center for Disability Law and Policy with sama háskóla. Bæði eru í hópi helstu alþjóðlegu sérfræðinga á sviði mannréttinda fatlaðs fólks og voru leiðandi í starfi við að semja samning SP á sínum tíma. Líka má nefna að þau voru aðalhöfundar að viðamikilli skýrslu sem unnin var á vegum SP (birt árið 2002) og lagði grunn að vinnu SP við nýjan mannréttindasáttmála fyrir fatlað fólk. Bæði hafa fylgt samningi SP eftir, hvort á sinn hátt; Theresia Degener sem fulltrúi í eftirlitsnefndinni og Gerard Quinn sem fræðimaður sem hefur unnið fjölmargar skýrslur um innleiðingu samningsins og rekið öflugt fræðslustarf um samninginn, m.a. með árlegum sumarskóla í Galway þar sem helstu alþjóðlegir fræðimenn og leiðtogar í samtökum fatlaðs fólks eru meðal kennara. Fleiri sérfræðingar, leiðandi á alþjóðavísu í mannréttindum fatlaðs fólks voru í þeim hópi sem staddur var Íslandi í apríl á síðasta ári, og sem fulltrúum innanríkisráðuneytis var boðið að hitta. En, nei, – ráðuneytið hafði ekki tíma.

Skilgreining hugtaka

Við teljum að mikilvægt sé að skilgreina hugtök í þessari lagasetningu, bæði „hefðbundin“ hugtök s.s. „legal capacity“ og þau nýju hugtök sem felast í 12. grein sáttmálans s.s. „supported decision-making“. Það virðist á nokkru reiki hvernig hefðbundin hugtök á sviði gerhæfis eru skilin og skilgreind. Við bendum t.d. á að drögin að lagabreytingunum rýma illa við áherslur samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, t.d. virðist ekki gerður greinarmunur á legal capacity og mental capacity í frumvarpsdrögum. Mikilvægt er að lykilhugtök séu vel skilgreind því ekki er víst að ýmsir sem vilja kynna sér lögina eða frumvarpið hafa þekkingu á þeim lykilhugtökum sem hér er að finna. Þá er mikilvægt að orðfæri lögræðislaga, svo og annarra laga um skyld efni, noti sömu hugtök og eru að finna í samningi SP. Sem dæmi þá sjáum við ekki að hugtakið „gerhæfi“ komi fyrir í drögum að breytingum á lögræðislögum, en það hugtak er sem rauður þráður í 12. gr. samningsins. Hér er um flókin lögræðihugtök að ræða. Hugtök sem eiga að stýra ákvæðum eða skera úr um ákvæði sem varða daglegt líf og grundvallarmannréttindi margra fatlaðra einstaklinga. Hugtök sem verða notuð sem leiðarvísir í samskipum og þjónustu við fatlað fólk, það er því ákaflega mikilvægt að slík hugtök séu skýrt skilgreind.

Nauðungarvistun og svipting lögræðis og/eða sjálfræðis

Það vekur mikil vonbrigði að 4. gr. lögræðislaganna er í grundvallaratriðum óbreytt. Þar er að okkar mati allt of víðtækur réttur til lögræðissviptinga. Orðalag nýrrar greinar er óljóst og býður upp á að hægt sé að túlka það á ákaflega mismunandi vegu. Þá er óljóst hver á að meta hvort „önnur og vægar úrræði í formi aðstoðar (hafi verið) fullreynd“ eða hvaða úrræði það eru. Hér er um að ræða ákvæði sem er lykilatriðið í 12. greininni í samningi SP um réttindi fatlaðs fólks og því hefði átt að líta til hennar t.d. með að kveða á um að einstaklingar sem 4. greinin geti átt við um eigi möguleika á að hafa persónulega talsmenn sem geta stutt viðkomandi eða jafnvel komið fram fyrir hans/hennar hönd (að sjálfsögðu með fyrirfram skilgreindu umboði) og þar með tryggt að vilji og óskir viðkomandi séu virt. Við telum slíkt vera ákaflega mikið framfaraskref, réttarbót og til stuðnings allra sem að málum koma – og í anda 12 gr. samnings SP.

Svipting lögræðis og nauðungarvistanir eru ákaflega afdrifaríkar aðgerðir. Rannsóknir sem unnar hafa verið við Rannsóknasetur í fötlunarfræðum um ofbeldi gegn fötluðum konum hafa leitt í ljós að slíkar sviptingar og nauðung eru manneskjum iðulega þungbærari en þau alvarlegu geðrænu veikindi sem hafa legið til grundvallar. Það sama hefur komið fram í rannsóknum sem unnar hafa verið á vegum FRA,

Fundamental Rights Agency of the European Union. Þetta eru rannsóknir sem fræðimenn við Rannsóknasetur í fötlunarfærðum hafa komið að og fjallað hafa um mannréttindi fólks með þroskahömlun og fólks með geðræn vandamál. **Þessar rannsóknir benda afar sterklega til mikilvægis þess að leita skuli annarra úrræða en lögræðissviptinga, nauðungarvístana og þvingaðrar meðferða. Slík úrræði skilja iðulega eftir sig meira niðurbrot og niðurlægingu en sjálf veikindin.**

Á sama tíma viljum við taka fram að við teljum við að sú ofuráhersla sem er á lögræðissviptingar, nauðungarvístanir og þvingaða meðferða feli í sér þrönga nálgun og læknisfræðilegar áherslur, sem samningurinn leggur áherslu á að skuli víkja fyrir félagslegum skilningi á fötlun – og þeirri áherslu sem er í samningnum á samspil umhverfis og einstaklings. Í e) lið í formálsorðum samningsins segir „**að fötlun verður til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.**“ Samskonar áherslur má finna lýsingu á því hverjir teljast til fatlaðs fólks í 1. gr. samningsins, en þar segir; „**þeir sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.**“ Við teljum því að hin mikla læknisfræðilega áhersla sem er í drögum að breytingum á lögræðislögum sé ekki í samæmi við samninginn.

Við teljum að sú þrönga áhersla sem er að finna í drögum að nýjum lögræðislögum komi í veg fyrir víðara sjónahorn á 12. grein samnings Sp og ákvæði hennar. Ekki síst með tilliti til þess að það er stór hópur lögráða fólks sem nýtur ekki viðeigandi stuðnings til að taka eigin ákvarðanir en þarf þess í stað að lúta ákvörðunum annarra, m.a. vegna þess að ekki er gerður greinarmunur á legal og mental capacity.

Réttindagæslulög og stuðningur til ákvarðanatöku

Við teljum hæpið að halda því fram að réttindagæslulög uppfylli skilyrði 3. og 4. mgr. 12. greinarinnar, eins og haldið er fram í athugasemdum við frumvarpið (bls. 8). Það er rétt að réttindagæslulög kveða á um til talsmannakerfi og leggja áherslu á lögræði fatlaðs fólks. En reynslan sýnir að lögin koma ekki í veg fyrir að talsmenn eða aðrir taki ákvarðanir fyrir fatlað fólk (þ.e. substituted decision-making, sem ekki samræmist samningi Sp) og það er iðulega undir þekkingu, áræðni og möguleikum réttindagæslumanna komið – og möguleikum þeirra til að hafa áhrif – hvort fatlað fólk fær viðeigandi stuðning til að taka sjálft eigin ákvarðanir með stuðningi (supported decision-making, sem lögð er áhersla á í samningnum). Þá má benda á réttindagæslumenn eru ekki lögfræðimenntaðir og eru þar að auki svo ofhlaðnir störfum að það er útilokað að þeir komast yfir að sinna skyldum sínum og hlutverkum. Þá eru engin ákvæði um úrræði eða afleiðingar þess að fara ekki að ábendingum réttindagæslumanna. Þessum atriðum þarf að breyta ef réttindagæslukerfið á að virka eins og því er ætlað.

Við teljum það ekki tilviljun að fatlað fólk í Reykjavík er að missa tiltrú á réttindagæslukerfinu og leitar þess í æ ríkara mæli til umboðsmanns borgarbúa (sem er lögfræðingur) til að fá málum sínum framgengt. Breytingarnar á lögræðislögum ættu að kalla á gagnrýna endurskoðun á réttindagæslulögum til að tryggja betur réttindi og réttarvernd fatlaðs fólks – og möguleika réttindagæslumanna til að sinna hlutverki sínu.

Reglugerð um persónulega talsmenn fatlaðs fólks

Fullgilding samnings SP kallar jafnframt á breytingu á *Reglugerð um persónulega talsmenn fatlaðs fólks*. Þar segir í 1. grein að „Allar ráðstafanir persónulegs talsmanns skulu vera í samráði og með samþykki þess sem hann aðstoðar og með **hagsmuni** hans að leiðarljósi“ (mín áhersla). Í 12 grein samnings SP er skýrt kveðið á um að þegar um aðstoð til ákvarðanatöku sé að ræða þá skuli það vera **vilji og óskir** viðkomandi sem ráði – og að ákvarðanir séu **ekki** teknar út frá mati persónulegs talsmanns um hverjir séu hagsmunir viðkomandi manneskju. Með þessu ákvæði samningsins er verið að tryggja að fatlað fólk hafi sama rétt til (órökréttra og tilfinningalegra) ákvarðana og ófatlað fólk.

Að lokum

Eins og að framan greinir þá hefur okkur ekki gefist tími til að vinna ítarlega umsögn á þeim stutta tíma sem ráðuneytið gefur til þess verks. Við höfum því lagt áherslu á ýmis atriði sem við teljum vera grundvallaratriði við vinnu að nýjum lögræðislögum og innleiðingu 12 gr. samnings SP. Við erum, eins og ráðuneytinu hlýtur að vera kunnugt, í fullu starfi við verkefni innan HÍ (kennsla, rannsóknir, stjórnun og fleira) og vinna við umsagnir á borð við þá sem hér er boðið að senda fellur utan okkar vinnuskyldu innan HÍ. Það er því fráleitt að ætla að við getum án nokkurs fyrirvara unnið að viðamikilli umsögn um jafn flókið og viðkvæmt efni á vikutíma. Við hljótum að gera athugasemd við og mótmæla þessum vinnubrögðum af hálfu ráðuneytisins enda koma þau í veg fyrir vandaðar og vel unnar umsagnir.

Virðingarfyllt,

Fyrir hönd Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum,

Rannveig Traustadóttir, prófessor og forstöðumaður Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum

Eiríkur Karl Ólafsson Smith, doktorsnemi og verkefnastjóri við Rannsóknasetur í fötlunarfræðum

Viðhengi I

Tölvupóstur Dr. Rannveigar Traustadóttur, forstöðumanns Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum, til innanríkisráðuneytisins þann 11. Mars 2015.

Til innanríkisráðuneytisins,

Málið varðar breytingar á lögræðislögum, m.a. til að uppfylla skyldur 12. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og til undirbúnings fullgildingar samningsins.

Í viðhengi eru drög að umsögn frá Rannsóknasetri í fötlunarfræðum við Háskóla Íslands. Eins og ráðuneyttnu hlýtur að vera kunnugt þá er ógerningur að vinna að viðamikilli og nákvæmri umsögn um jafn flókið og viðkvæmt mál og lögræðislög á þeirri viku sem gefin er til þess verks. Ekki er síður flókið og viðkvæmt hvernig aðildarþjóðir samningsins uppfylla skyldur sínar varðandi 12 grein samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Umsögn okkar er því ófullbúin þar sem tíminn sem ráðuneytið gefur til umsagnar er einugis 1 vika.

Við mótmælum því harðlega að svo stuttur tími sé gefinn til umsagnar um þetta mikilvæga mál. Við teljum að þess skammti umsagnartími komi í veg fyrir faglega vinnu við undirbúning lagabreytinganna og innleiðingu samning SP, og gerir samráð við aðila utan ráðuneytisins að hálfgerðum skrípaleik. Það er að okkar mati sýndarsamráð að gefa svo skamman tíma til svo viðamikils og flókens verks. Við hefðum svo sannarlega óskað eftir því að ráðuneytið gæfi betri tíma til umsagnar og hefði haft meira samráð við fræðasamfélagið (og þá erum við ekki aðeins að vísa til Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum). Við hörmum einnig að þurfa að láta fara frá okkur hálfunnin drög að umsögn. Við munum halda áfram að vinna fullbúna umsögn og munum senda hana til ráðuneytisins eða til Alþingis eftir að frumvarpið er komið þangað.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum

Rannveig Traustadóttir



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 11. maí 2015

1503007SA TP
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögræðislögum - 687. mál 144. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 29. apríl sl., þar sem ofangreint þingmál er sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Samráð var haft við sambandið og Reykjavíkurborg þegar gengið var frá málinu til framlagningar á þingi, og hafa efnisatriði þess fengið rýni af hálfu sveitarfélaganna. Meðal annars fór fram ákveðið mat á kostnaðaráhrifum væntanlegs frumvarps sem sambandið gekk út frá að yrði fylgiskjal þess með tíðkanlegum hætti, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og gátlista um undirbúning stjórnarfrumvarpa. Af einhverjum ástæðum fylgdi kostnaðarmatið ekki með frumvarpinu þegar það var lagt fram og gerði sambandið athugasemd um það við innanríkisráðuneytið, sbr. meðf. afrit bréfs.

Mikilvægt er að mat á áhrifum frumvarpsins gagnvart fjárhag sveitarfélaga liggja fyrir við meðferð málsins á Alþingi og er þess því farið á leit að allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis kalli eftir þeim gögnum frá innanríkisráðuneytinu.

Almennt um frumvarpið

Sambandið hefur lýst yfir stuðningi við að sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, verði innleiddur hér á landi og fullgiltur að alþjóðalögum, sbr. umsögn um þingmál nr. 466.

Áformuðum breytingum er ætlað að tryggja að ákvæði lögræðislaga samrýmist meginreglum sáttmálans, einkum 12. og 14. gr. hans. Að mati sambandsins nær frumvarpið því markmiði, en athygli er þó vakin á því að í veigamiklum atriðum mun samræmi við tilvitnaðar greinar sáttmálans ráðast af því hvernig til tekst með endurskoðun á verklagi og stjórnarsýsluframkvæmd. Þar mun reyna á nánari stjórnvaldsfyrirmæli um meðferð, nauðung og þvingun, meðal annars reglugerð sem gert er ráð fyrir að ráðherra heilbrigðismála setji sbr. d-lið 16. gr. fyrirbyggjandi frumvarps.

Leggja ber megináherslu á að reglugerð skv. þessu ákvæði verði sett fljótt í kjölfar laganna til þess að styðja við innleiðingu á nýju verklagi. Minnt er á að sambærileg heimild hefur verið í lögum allt frá 1997 án þess að hún hafi verið nýtt til setningar reglugerðar. Nauðsynlegt er að tryggja að sama verði ekki uppi á teningnum nú, þ.e. að bið verði eftir reglugerð með tilheyrandi óvissu um verkaskiptingu milli stjórnvalda.

Framkvæmd á ráðgjöf og stuðningi í kjölfar nauðungarvistunar mun ekki hvað síst snúa að sveitarfélögunum og félagsþjónustu þeirra og því er lagt til að við umrætt ákvæði d-liðar 16. gr. frv. bætist:

að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga hvað varðar verkaskipti gagnvart félagsþjónustu sveitarfélaga.

Sambandið gengur út frá því að í samráðsferli fari fram rýni á drögum reglugerðarinnar hvað varðar fagleg og fjárhagsleg atriði sem snúa að sveitarfélögunum, einkum hvað það varðar að útskrift af sjúkrahúsi sé undirbúin í samstarfi við hlutaðeigandi félagsþjónustu.

Áréttað er, sem fram kemur í greinargerð, að hin faglega meðferð lögræðismála hefur á umliðnum árum þróast í þá veru að stærstu sveitarfélögin taka sífellt meiri þátt. Þannig liggur fyrir að á árinu 2014 var það félagsþjónustan (eða samsvarandi fulltrúi sveitarstjórnar) sem lagði fram beiðni um nauðungarvistun í 70,5% tilvika. Á sama tíma hefur stuðningur og ráðgjöf sem málsaðilum stendur til boða frá félagsþjónustunni farið vaxandi. Sveitarfélögin eru hlynnt þessari þróun og telja að hún tryggi farsæla úrlausn mála.

Að teknu tilliti til þess sem hér er rakið gerir sambandið ekki athugasemd við að umræddar breytingar á lögræðislögum nái fram á ganga að þessu löggjafarþingi.

Um mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins

Í vinnu sem fram fór á vegum innanríkisráðuneytisins var gerð tilraun til þess að rýna möguleg áhrif frumvarpsins á útgjöld bæði ríkis og sveitarfélaga. Niðurstaða þeirrar rýni var að frumvarpið (skv. þá fyrirliggjandi drögum) myndi hafa einhver kostnaðaráhrif gagnvart sveitarfélögunum, en þau munu væntanlega verða í báðar áttir og á það bent að lenging á þeim tíma sem nauðungarvistun getur varað dragi væntanlega úr álagi vegna sjálfræðissviptingarbeiðna og þar með vinnu sem þær beiðnir útheimta. Á móti komi aukinn viðbúnaður vegna vistunarbeiðna, gagnaöflun og málflutningur fyrir dómi auki þess sem bætt er í skyldu sveitarfélaga til þess að sinna ráðgjöf og stuðningi við aðila mála skv. lögræðislögum.

Rýni beindist m.a. að því að meðferð nauðungarvistunarmáls myndi skv. breytingunum spanna lengri tíma en áður og í mörgum tilvikum útheimta að fara þurfi með mál fyrir dóm til þess að afla framlengingar, sbr. 17. gr. frumvarpsins. Fram kom að mögulega þurfi að bæta við hluta úr stöðugildum og gæti kostnaður numið á bilinu 5 - 10 m.kr. á ársgrundvelli.

Enda þótt niðurstaða kostnaðarmats hljóði að svo stöddu ekki upp á útgjaldaauka sem teljist verulegur fyrir sveitarfélögin almennt, þarf að hafa í huga hvernig útgjöld skiptast á milli þeirra. Að mati sambandsins liggur fyrir að verklag skv. breyttum lögum (nái frv. fram að ganga) muni fyrst og fremst hafa áhrif á sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Sérstaklega verður að horfa til Reykjavíkurborgar, þar sem nýtt verklag mun hafa áhrif á stjórnarsýslu velferðarsviðs og hjá embætti borgarlögmanns og gera að verkum að þörf verður á viðbót við stöðugildi lögfræðinga sbr. að ofan.

Einnig verður að leggja áherslu á að breytt verklag mun hafa umtalsverð áhrif á stjórnarsýslu ríkisins. Í kostnaðarmatsvinnunni var þannig greint að aukin vinna yrði hjá sýslumönnum vegna starfa þeirra sem yfirlögráðenda auk þess sem gera mætti ráð fyrir auknum kostnaði úr ríkissjóði vegna starfa skipaðra

lögráðamanna. Þá félli til ákveðinn stofnkostnaður hjá Þjóðskrá vegna skipulagsbreytinga.

Sambandið leggur áherslu á að vandað sé til þessa mats og að það sé raunsætt um þann kostnað sem nýtt verklag útheimtir. Ástæða er til þess að vara við þeirri afgreiðslu að verkefni sem flytjast frá ráðuneyti til undirstofnana rúmist „innan ramma“ viðeigandi einingar. Reynslan hefur enda sýnt að slík nálgun hefur tilhneigingu til þess að búa til grá svæði á milli stofnana og stjórnsýslustiga þar sem verkefnum er sinnt verr en ella væri, með þeim rökum að engir fjármunir hafi fylgt þeim.

Óhjákvæmilegt er hvað þetta varðar að benda á að fjárheimild upp á 1,5 m.kr. sem ráðgert er að færast frá ráðuneytinu til sýslumanns í tengslum við nýtt verklag, er fyrirsjáanlega alltof lítil til þess að standa undir verkefninu. Í greinargerð með frumvarpinu segir að sérstaklega hafi „verið horft til þess að styrkja sýslumannsembættin með flutningi verkefna til þeirra.“ Ljóst má hins vegar vera að í því felist fremur veiking ef verkefnaflutningur felst í því einu að leggja auknar skyldur á starfsmenn embættanna.

Breytingar á lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks

Í 26. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks.

Sambandið styður þessar breytingar, enda hefur fyrirkomulag persónulegra talsmanna reynst vel á undanförunum árum. Vakin er athygli á að enda þótt lagaákvæði um persónulega talsmenn séu í lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks, þá nær gildissvið þeirra laga að þessu leyti einnig til þeirra einstaklinga sem glíma við afleiðingar viðvarandi sjúkdóms eða slyss, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2011. Þurfi einstaklingur í þeirri stöðu stuðning við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns hvort sem er gagnvart opinberum þjónustuaðilum, öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum, á hann rétt á persónulegum talsmanni, skv. 7. gr. laga nr. 88/2011.

Telja verður að sú skipan sé eðlileg að bæði réttindagæslumaður og lögráðamaður (sé hann skipaður) staðfesti báðir val á persónulegum talsmanni. Taka þarf hins vegar afstöðu til þess hvort lögráðamaður geti verið aðili að samkomulagi skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 88/2011. Ennfremur þarf að huga að samspili ákvæða um ráðsmann annars vegar og persónulegan talsmann hins vegar þegar kemur að greiðslu kostnaðar vegna aðstoðar þessara aðila, en ólíkar reglur gilda þar að lútandi.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Meðf.: Afrit bréfs dags. 21. apríl 2015 til innanríkisráðuneytisins

Innanríkisráðuneytið
b.t. Hermanns Sæmundssonar skrifstofustj.
Sölvhólgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík 21. apríl 2015

1409028SA KB/tp
Málalykill: 400

Efni: Kostnaðarmat vegna breytinga á lögræðislögum

Frumvarp um breytingu á lögræðislögum hefur verið lagt fram á Alþingi (687. mál 144. lþ.)

Það vekur athygli Sambands íslenskra sveitarfélaga að framlögðu frumvarpi fylgir ekki kostnaðarmat skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, á því umsagnarformi sem viðtekið er, það er að greint sé frá niðurstöðu fagráðuneytis um möguleg kostnaðaráhrif og afstöðu sambandsins til þeirrar niðurstöðu.

Í samskiptum við embættismenn innanríkisráðuneytisins um málið, síðast þann 16. mars sl., gengu starfsmenn sambandsins út frá því að niðurstaðan myndi birtast í fylgiskjali (sem viðtekið er að sé nefnt fylgiskjal 1) með frumvarpinu. Óljóst virðist af hvaða ástæðu það gekk ekki eftir en tekið skal fram að allt frá gerð samkomulags dags. 30. desember 2005 hefur verið litið svo á að kostnaðarmat gagnvart sveitarfélögunum væri sjálfstætt og aðgreint frá því mati sem fram fer gagnvart áhrifum á fjárhag ríkissjóðs (og sem viðtekið er að sé nefnt fylgiskjal 2). Af þeirri ástæðu er ekki hægt að líta svo á að einhver ummæli í kostnaðarmati fjármála- og efnahagsráðuneytis geti komið í stað þess mats sem sveitarstjórnarlög áskilja.

Sambandið óskar eftir því að úr þessu verði bætt og að innanríkisráðuneytið hlutist til um að umsögn skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga verði lögð fram við þinglega meðferð málsins, þannig að öruggt sé að niðurstaða í mati á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga liggja fyrir þegar umfjöllun um málið á sér stað.

Tekið skal fram að sambandið telur að skylda skv. 129. gr. sé fyrir hendi þótt niðurstaða mats hljóði upp á óverulegar breytingar eða að forsendur séu ekki fyrir hendi að svo stöddu að meta megi mögulegar kostnaðarbreytingar til beinna fjárhæða. Er í því efni vísað til framkvæmdar á undirbúningi lagafrumvarpa sbr. handbók þar að lútandi sem ráðuneytið gaf út á sínum tíma.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Heiti og nr. þingmáls: Þingmál nr. 687 Frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum, nr. 71 28. maí 1997,

Reykjavík 10.5.2015

Sendandi :Stefán B. Matthíasson

yfirlæknir skrifstofu framkvæmdastjóra lækninga Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins
læknir á Héraðsvakt Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Athugasemdir við 6.gr. frumvarpsins d.lið :

Í frumvarpinu er lagt til að bæta við setningunni “Áður en maður er fluttur nauðugur á sjúkrahús skv. 2. og 3. mgr. skal kalla til lækni sem fer á vettvang og metur aðstæður.“ Í 19.gr.4.mgr nógildandi laga.

**Ég legg til að setningin felld út úr frumvarpinu.Til vara að út úr setningunni falli :
2.mgr.**

Rökstuðningur:

Það verður að líta til þess að löggjafinn getur aldrei séð fyrir allar aðstæður sem geta komið upp við framkvæmd laganna.Undirritaður vinnur á Héraðsvakt Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins(HH).Eitt af verkefnum okkar er að sinna erindum í okkar heilbrigðisumdæmi er varða nauðungarvistanir samkv. 19.gr.2.mgr..Þá fer læknir að jafnaði á vettvang við nauðungarvistanir.Það hefur þó komið upp í okkar starfi að læknir hefur kosið að láta lögreglu flytja sjúkling nauðugan á geðdeild án þess að hafa farið á staðinn. Ég tel þetta eðlilegt svigrúm til framkvæmdar á þessum lið laganna og í þeim tilfellum læknisfræðilega mjög ásættanlegt .

19.gr.3.mgr. Lögræðislaganna fjallar um heimild dómsmálaráðuneytisins til að samþykkja nauðungarvistun sjálfráða manns . Heimildin byggir þá á læknisvottorði.Það sem ég þekki til slíkra úrskurðar dómsmálaráðuneytisins hefur viðkomandi þegar verið nauðungarvistaður í sjúkrahúsi samkvæmt 2.mgr. 19.gr. laganna og þá segir í lögnum hvernig á að tilkynna

honum um það . Núveraandi lög ná ekki til lýsingar á framkvæmd nauðungarvistunar samkv. 3.mgr.19.gr. laganna ef einstaklingurinn er ekki þá þegar nauðungarvistaður í sjúkrahúsi.Í öllum tilfellum er þetta einstaklingur sem ekki fer sjálfviljugur í sjúkrahús. Ég hef litið svo á að sá læknir sem skrifar læknisvottorðið til ráðuneytisins standi að nauðungarvistuninni.Því finnst mér að ef breytingartillagan myndi ná bara til 3.málgreinarinnar ætti að taka fram að sá læknir færi á staðinn og þá til að endurmeta sjúklinginn m.t.t nauðungarvistunarinnar þrátt fyrir fenginn úrskurð ráðuneytisins.Ef einhver annar læknir færi á staðinn þyrfti að vera skýrt frá hendi löggjafans hvaða löggjafinn á við með „metur aðstæður“ . Það þarf að vera skýrt hvað læknirinn á að meta og hvaða afleiðingar mat hans hefði varðandi úrskurðinn um nauðungarvistunina.

Athugasemdir við 16.gr. d.lið.:

Í frumvarpinu er lagt til að við bætist ný málsgrein er orðast svo:

Nauðungarvistuðum manni og aðstandendum hans skal standa til boða ráðgjöf og stuðningur í kjölfar nauðungarvistunar. Ráðherra er fer með heilbrigðismál kveður á um framkvæmd þessa með reglugerð, m.a. um það hver skuli veita slíka þjónustu.

Ég legg til að breytingin verði felld inn í 18.gr.Lögræðislaganna í stað 29 gr..eins og lagt er til í frumvarpinu.

Rökstuðningur:Mikil þörf er á þessu ákvæði. Það þarf bæði að vera hægt að veita þessa þjónustu tengt sjúkrahúsvistinni svo og í heilsugæslunni.Hjá Heilsugæslu

höfuðborgarsvæðisins hefur þessi þjónusta ekki verið veitt .Ef þetta ákvæði bættist við lögin þyrfti að koma til sérstök fjárveiting til Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins til að hægt verði að sinna því.í

Almenn athugasemd:

Í frumvarpinu undir Athugasemdir við lagafrumvarp þetta í III kafla 3 lið d. undir liðnum „*Flutningur á sjúkrahús og ráðgjöf og stuðningur í kjölfar nauðungarvistunar*“ er rætt um að hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins sé „geðheilsuteymi“. Það er ekki rétt. Í frásögninni er vitnað til umræðu óformlegs samráðshóps innanríkisráðuneytisins um nauðungarvistanir en þar tóku þátt m.a. þáverandi framkvæmdastjóri lækninga Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og forstöðumaður Geðheilsu-eftirfylgd, sem er samfélagsleg geðþjónusta hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og sögðu þau frá reynslu sinni.

8.5.2015

Góðan dag,

Á fundi bæjarráðs Árborgar 7. maí sl. var tekin fyrir beiðni Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um umsögn um – frumvarp til laga um lögræðislög, réttindi fatlaðs fólks, sviptingu lögræðis o.fl.

Eftirfarandi var bókað:

Bæjarráð vísar erindinu til félagsmálastjóra.

Framangreint tilkynnist hér með.

Með kveðju,

Rósa Sif Jónsdóttir
ritari

rosa@arborg.is

sími 480 1900 fax 480 1901



Sýslumannafélag Íslands

Vatnsnesvegí 33, 230 Keflavík, thorolfur@syslumenn.is s. 420 2428

Nefndasvið Alþingis

nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 11. maí 2015

Umsögn Sýslumannafélags Íslands um 687. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögræðis-
lögum, nr. 71/997 (réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis o.fl.)

Almennt

Fleiri þætti en gert er, þyrfti að taka til umfjöllunar í frumvarpinu, þætti sem eru til þess fallnir að skýra málsmeðferð hjá yfirlögráðanda. Þetta mætti að vísu gera að miklu leyti með því að heimildir ráðherra í lögnum til að setja nánari reglur um framkvæmd laganna verði nýttar. Þessar heimildir eru á víð og dreif í lögræðislögnum en mætti að ósekju koma fyrir á einum stað í niðurlagi laganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

5. gr., 19. gr., 21. gr.

Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands haldi skrá um lögræðissvipta menn, ráðsmenn og skjólstæðinga þeirra og skipaða lögráðamenn.

Úrskurður dómara um lögræðissviptingu er sendur sýslumanni sem yfirlögráðanda sbr. 4. mgr. 14. gr. laganna, sýslumaður skipar lögræðissviptum lögráðamann sbr. 2. mgr. 52. gr. og sýslumaður skipar ráðsmann sbr. 1. mgr. 39. gr. Sýslumaður hefur því í málaskrá sínum upplýsingar um lögræðissvipta menn og ráðsmenn og ber að halda málaskrá yfir mál sín og er yfirlögráðendum heimilt að halda eina miðlæga málaskrá skv. 2. mgr. 82. gr. laganna.

Þjóðskrá Íslands vistar málaskrár sýslumanna þannig að ný skrá Þjóðskrár samkvæmt 5., 19. og 21. gr. frumvarpsins sækir efni sitt í málaskrár sýslumanna. Það kann að vera að kostnaður við tvöfalt kerfi sem þetta sé ekki meiri en svo að hann sé réttlætanlegur, en hver er þörfin?

6. – 18. gr.

Um er að ræða breytingar á III. kafla laganna sem lýtur að nauðungarvistun og flutningi þess málaflokks frá ráðuneyti til sýslumanna.

Forsenda þess að málaflokkurinn verði fluttur er að hann sé að fullu fjármagnaður og flutningurinn leiði ekki til þess að embætti sýslumanna þurfi að ganga betliveg til ráðuneytis eða Alþingis árum saman til að standa undir kostnaði við málaflokkinn. Til þess eru vítin að

varast þau en löngu tímabærar breytingar á barnalögum um sáttameðferð o.fl. sem tóku gildi 1. janúar 2013, eru enn bara að hálfu fjármagnaðar eftir að gildistöku laganna var flýtt um hálf t. ár, en fjárheimildir á fjárlögum ekki lagaðar að breytingunni

Í fylgiskjali með frumvarpinu, umsögn skrifstofu opinberra fjármála í Fjármála- og efnahagsráðuneytinu, er gert ráð fyrir að 1,5 m.kr. fjárheimild flytjist frá ráðuneytinu til sýslumanns í tengslum við þessi áform. Ekki verður séð hvaða rökstuðningur liggur að baki fjárhæðinni, en fjárhæðin er hreinlega fjarstæðukennd og fyrirsjáanlegt að verkefnaflutningurinn verður erfið fjárhagsleg byrði fyrir sýslumann.

Um það er að ræða að árið um kring er lögfræðingur á bakvakt nauðungarvistunarmála, ekki bara á dagvinnutíma virka daga heldur einnig um helgar og á lögbundnum frídögum. Annars vegar krefst þetta launagreiðslna vegna bindingarinnar einnar og sér og hins vegar vegna hvers útkalls. Á virkum degi þarf hlutaðeigandi að varpa frá sér þeim verkum sem hann er í til að sinna erindi um nauðungarvistun sem er flókinn og vandmeðfarinn málaflökkur. Einnig kemur til vinna ritara við skjalavörslu o.fl.

Ef gengið er út frá því að kostnaður við störf trúnaðarlæknis sýslumanns sbr. 10. gr. frumvarpsins og ráðgjafa sbr. 27. gr. laganna sé greiddur af sérstökum fjárlagalið ráðuneytis er ekki óvarlegt að ætla að árlegur kostnaður sýslumanns geti numið á bilinu 5 til 8 m.kr. á ári.

20. gr.

Í núverandi 54. gr. er gert ráð fyrir að skipaður lögráðamaður þurfi að vera lögráða og fjár síns ráðandi, ráðvandur og ráðdeildarsamur og að öðru leyti vel til starfans fallinn, sem er í raun ágæt lýsing á *bonus pater familias* – hinum góða og gegna manni.

Nú ber svo við að frumvarpshöfundar draga einnig fram í dagsljósið einn ákveðinn kafla úr almennum hegningarlögum sem skipaður lögráðamaður má ekki hafa gerst brotlegur gegn, nánar XXII. kafla um kynferðisbrot. Hvað með kaflana um sifskaparbrot, manndráp og líkamsmeiðingar eða brot gegn frjálsræði manna?

Telja verður fullnægjandi fyrir yfirlögráðanda að hafa heimild til öflunar sakavottorðs eða upplýsinga úr sakaskrá eins og lagt er til í seinni málslið frumvarpsgreinarinnar.

Lagt er til að fyrri málsliðurinn um brot á XXII. kafla almennra hegningarlaga verði felldur brott.

f.h. Sýslumannafélag Íslands



Þórólfur Halldórsson formaður



Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2015

Efni: Umsögn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum (réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis o.fl.). Þingskjal 1161 – 687. mál.

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 29. apríl 2015, þar sem velferðarsviði Reykjavíkurborgar var sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum nr. 71/1997. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur margar af þeim breytingum sem er að finna í frumvarpi því sem hér um ræðir almennt jákvæðar. *Velferðarsvið Reykjavíkurborgar gerir þó eftirfarandi athugasemdir.*

Almennt

Undanfarin ár hafa nauðungarvistanir og lögræðissviptingar sem velferðarsvið Reykjavíkurborgar hefur staðið að fjölgað. Á árinu 2014 var samanlagður fjöldi nauðungarvistana og lögræðissviptinga 63 samanborið við 19 árið 2009. Fjöldi mála þar sem óskað er eftir aðkomu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar hefur því fjölgað mikið undanfarin ár og því fylgir vissulega aukið álag. Ef óskað er eftir því að velferðarsvið Reykjavíkurborgar standi að nauðungarvistun eða lögræðissviptingu verður velferðarsvið við þeirri ósk ef skilyrði laga eru uppfyllt og læknisvottorð liggur fyrir. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur mikilvægt að aðstoða ættingja viðkomandi einstaklings í aðstæðum sem þessum enda mikilvægt að samband þeirra á milli sé eins og best verður á kosið og því ekki raskað. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar hefur því ekki neitað að standa að nauðungarvistun eða lögræðissviptingu ef fyrirliggjandi eru fullnægjandi gögn og skilyrði lögræðislaga nr. 71/1997 eru uppfyllt. Í eftirfarandi töflu er að finna fjölda nauðungarvistana annars vegar og lögræðissviptinga hins vegar sem velferðarsvið Reykjavíkurborgar stóð að á árunum 2009 til 2015 en í flestum tilfellum er einungis um sjálfræðissviptingar að ræða þegar talað er um lögræðissviptingar.

Ár	Fjöldi nauðungarvistana	Fjöldi lögræðissviptinga	Fjöldi einstaklinga
2009	9	10	12
2010	10	6	14
2011	8	8	16
2012	19	15	26
2013	19	21	27
2014	36	27	42
2015*	13	8	13

Framlenging nauðungarvistunar, sbr. 17. gr. frumvarpsins

Í 17. gr. frumvarpsins sem hér um ræðir er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í 29. gr. a þar sem kveðið verður á um framlengingu nauðungarvistunar í 12 vikur. Samkvæmt ákvæðinu fer mál til framlengingar á nauðungarvistun eftir sömu reglum og mál til sviptingar lögræðis, sbr. upptalningu ákvæða í 5. mgr. umræddrar 29. gr. a. Beiðni um nauðungarvistun er framkvæmd af deildarstjóra á þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar og felst í því að fylla út eyðublað sem er að finna á heimasíðu innanríkisráðuneytisins og afla upplýsinga. Beiðni um lögræðissviptingu krefst töluvert meiri vinnu en hún feist í því að lögræðiskrifstofa velferðarsviðs Reykjavíkurborgar útbýr beiðni þess efnis að embætti borgarlögmanns geri kröfu fyrir dómi að viðkomandi einstaklingur verði sviptur lögræði. Lögmaður hjá embætti borgarlögmanns útbýr kröfu og flytur málið fyrir hönd velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Það er því fyrirséð að beiðni um framlengingu nauðungarvistunar, nái umrætt frumvarp fram að ganga, krefst tíma og vinnu. Framlenging á nauðungarvistun getur vissulega dregið úr fjölda beiðna um lögræðissviptingu. Það er hins vegar fyrirséð að sú vinna sem fylgir beiðni um lögræðissviptingu er nánast sú sama og þegar gerð verður beiðni um framlengingu nauðungarvistunar verði 29. gr. a lögfest. Telur velferðarsvið Reykjavíkurborgar því rétt að vekja athygli á því að kostnaður sveitarfélaga mun aukast þar sem í einhverjum tilvikum verður samt sem áður farið fram á sjálfræðissviptingu eftir að búið er að krefjast framlengingar á nauðungarvistun.

Ráðgjöf og stuðningur við nauðungarvistaðan mann og aðstandendur hans

Í 16. gr. umrædds frumvarps er lagt til að bæta við nýrri málsgrein við 29. gr. núgildandi lögræðislaga þar sem fram kemur að nauðungarvistuðum manni og aðstandendum hans skuli standa til boða ráðgjöf og stuðningur í kjölfar vistunar. Ráðherra sem fer með heilbrigðismál skal kveða á um framkvæmd þessa með reglugerð, m.a. um það hver skuli veita slíka þjónustu. Af þessu tilefni vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar leggja til að í ákvæðinu verði

* 1. janúar 2015 til 30. apríl 2015.

jafnframt kveðið á um að samráð skuli haft við Samband íslenskra sveitarfélaga hvað þetta varðar. Þá vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar vekja athygli á því að ljóst er að sveitarfélög hafa mikilvægu hlutverki að gegna hvað varðar ráðgjöf og stuðning í slíkum tilfellum. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að gott samstarf sé á milli heilbrigðiskerfisins og viðkomandi sveitarfélags þegar dvöl einstaklings á sjúkrahúsi lýkur. Nauðsynlegt er að undirbúa heimkomu einstaklings með sérstakri útskriftaráætlun en í henni felist m.a. með hvaða hætti aðkoma félagsþjónustu sveitarfélagsins eigi að vera.

Ráðsmenn

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur tilefni til að vekja athygli á því að skipun ráðsmanns til fjárráða manns sem getur ekki séð um fjármál sín vegna veikinda eða fötlunar hefur ekki gagnast eins vel og ætla mætti í framkvæmd. Margir þeirra sem þurfa á aðstoð ráðsmanns að halda eiga aðstandendur sem sinna í raun hlutverki ráðsmanns án þess þó að aðstandandi sé skipaður ráðsmaður þar sem skilyrði 33. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 eru ekki uppfyllt.

Í 33. gr. lögræðislaga 71/1997 er gerð sú krafa að viðkomandi fjárráða maður óski sjálfur eftir því að honum verði skipaður ráðsmaður, enda geri hann sér grein fyrir þýðingu þeirrar ráðstöfunar. Í sumum tilvikum er ljóst að leysa mætti úr vanda fólks með því að skipa ráðsmann en viðkomandi er ekki fær um að óska eftir því sjálfur né gerir sér grein fyrir þýðingu þeirrar ráðstöfunar. Ljóst er að fjárræðissvipting er gríðarlegt inngrip inn í líf fólks og væri því æskilegra að grípa til vægari úrræða með skipun ráðsmanns en oft á tíðum verða skilyrði 33. gr. lögræðislaga ekki uppfyllt og því ógerlegt að skipa ráðsmann samkvæmt því. Er þessum athugasemdum hér með komið á framfæri.

Hæfi lögráðamanna og ráðsmanna

Í tengslum við umfjöllun um ráðsmenn telur velferðarsvið Reykjavíkurborgar rétt að minnst á 20. gr. í umræddu frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum nr. 71/1997 sem snýr að hæfi ráðsmanns og lögráðamanns. Lagt er til að við 1. mgr. 54. gr. lögræðislaga bætist við tveir nýir málslíðir sem lúta að kröfum til lögráðamanns og ráðsmanns. Í athugasemdum með frumvarpinu um framangreint ákvæði segir að með hliðsjón af 1. mgr. 54. gr. laganna sem fjallar um hæfi lögráðamanns og ráðsmanns sé ekki útilokað að önnur brot geti einnig komið í veg fyrir að einstaklingur verði skipaður lögráðamaður. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur fullt tilefni til að skýrt sé kveðið á um þau skilyrði sem lögráðamaður og ráðsmaður þurfa að uppfylla til verndar einstaklingi sem þarf á slíku að halda. Má m.a. nefna auðgunar- og ofbeldisbrot skv. XXIII. og XXVI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem og brot gegn frjálstræði manna, sbr. XXIV. kafla fyrrnefndra laga, auk þess sem brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974 gætu einnig komið til skoðunar.

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpi því sem hér um ræðir er m.a. að auka vernd. Þá segir einnig orðrétt í frumvarpinu „*Þar ber hæst mikilvægi þess að lagaramminn sé skýr hvað varðar réttindi og skyldur á þessu sviði, en um er að ræða afar mikilsverð*

persónuleg réttindi einstaklinga sem reynir oft á þegar einstaklingar eru í viðkvæmri stöðu.“ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur því ástæðu til að kveða skýrt á um það að sakavottorð skuli ávallt liggja fyrir auk þess sem skoða skuli sérstaklega önnur brot. Þeir einstaklingar sem fá skipaðan lögráðamann eða ráðsmann eru einstaklingar í viðkvæmri stöðu og ættu því að njóta eins mikillar verndar og hægt er að veita.

Samkvæmt framansögðu leggur velferðarsviðs Reykjavíkurborgar til að 1. mgr. 54. gr. laganna orðist svo:

Hann má ekki hafa hlotið refsidóm fyrir brot á ákvæðum XXII., XXIII. og XXIV. kafla almennra hegningarlaga. Hafi viðkomandi verið dæmdur til refsingar fyrir brot á öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga eða laga um ávana- og fíkniefni skal meta áhrif þess á hæfni viðkomandi til að gegna starfi ráðsmanns. Við skipun lögráðamanns skal liggja fyrir sakavottorð.

Kostnaðarmat

Að lokum vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar vekja athygli á að með frumvarpi því sem hér um ræðir fylgir ekki kostnaðarmat, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Telur velferðarsvið Reykjavíkurborgar að fyrirliggjandi frumvarp muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög og því skuli fara fram sérstakt kostnaðarmat. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur það sérstaklega slæmt að það hafi ekki farið fram kostnaðarmat vegna 17. gr. frumvarpsins. Ljóst er að þróunin mun verða sú að beiðnir um nauðungarvistun, framlengingu nauðungarvistunar og lögræðissviptingu mun fjölga sem mun kalla á aukin stöðugildi lögfræðinga innan velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og á skrifstofu borgarlögmanns.

Virðingarfyllst,

f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar


Bára Sigurjónsdóttir,
lögfræðingur



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Reykjavík, 11. maí 2015
Tilvísun ÞÍ: 2015031222/5.0

Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands um frumvarp til breytinga á lögræðislögum

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis þar sem frumvarp til breytinga á lögræðislögum nr. 71/1997 er sent til umsagnar. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands haldi skrá um lögræðissvipta menn. Auk þess haldi Þjóðskrá Íslands skrá yfir ráðsmenn og skjólstæðinga þeirra og skipaða lögráðamenn.

Enn fremur er gert ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að setja nánari reglur um aðgang að upplýsingum úr skránni, sem og miðlun upplýsinga úr henni.

Með samþykki laga nr. 145/2013 tóku gildi breytingar á lögræðislögum sem heimiluðu ráðuneytinu að koma á fót miðlægri málaskrá í rafrænu formi sem yfirlögráðendur héldu. Ráðuneytið fól Þjóðskrá Íslands að gera þessa rafrænu málaskrá og var lagt fyrir stofnunina að gera skrána þannig úr garði að auðvelt yrði að bæta henni (kerfishlutanum) við nýtt starfskerfi sýslumanna sem Þjóðskrá Íslands hefur unnið að. Kerfisgerð vegna þessa er nú vel á veg komin.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands verði veitt heimild til að veita upplýsingar úr skránni þannig að unnt verði að óska eftir vottorði um lögræði hjá Þjóðskrá Íslands í staðinn fyrir að óska eftir því hjá ráðuneytinu. Þykir það samræmast betur hlutverki Þjóðskrár Íslands en ráðuneytisins að gefa út slík vottorð. Af því tilefni vill Þjóðskrá Íslands taka fram að þau vottorð sem Þjóðskrá Íslands gefur út á grundvelli laga um þjóðskrá og almannaskráningu byggja á skráningarupplýsingum í þjóðskrá. Hér er ekki um það að ræða að lögræðisskráin verði hluti af þjóðskrá, heldur verður hún haldin innan starfskerfa sýslumanna. Möguleg vottorðautgáfa Þjóðskrár Íslands um lögræði myndi því ávallt byggjast á upplýsingum sem skráðar eru hjá sýslumannsembættum. Í frumvarpinu er til að mynda ekki gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands geti brugðist við, farist það fyrir að upplýsingar um sviptingu lögræðis séu færðar inn í hið miðlæga kerfi. Við hönnun kerfisins var gengið út frá því að upplýsingarnar yrðu skráðar af hlutaðeigandi yfirlögráðanda og vistaðar í miðlægum gagnagrunni í umsjón og á ábyrgð Þjóðskrár Íslands, sem síðan miðlaði gögnunum rafrænt til yfirlögráðenda og þeim gögnum til annarra sem fengið hefðu til þess leyfi samkvæmt reglugerð. Hér ber þess þó að geta að með ábyrgð og umsjón Þjóðskrár Íslands er fyrst og fremst átt við ábyrgð á því að til staðar sé miðlægt upplýsingakerfi sem uppfyllir kröfur um öryggi, aðgengileika, öryggi og uppitíma.



Í frumvarpsdrögum að nýjum lögum um þjóðskrá er gert ráð fyrir því að heimilt sé að skrá upplýsingar um lögræði í þjóðskrá. Í þjóðskráum sumra Norðurlandanna eru skráðar upplýsingar um lögræði einstaklinga, lögráðamann og ráðsmann skv. lögum um lögræði. Samkvæmt 82. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 m.s.br. getur ráðuneytið heimilað yfirlögráðendum að halda eina miðlæga málaskrá. Það kann þó að vera hagræði af því að gera þessar upplýsingar aðgengilegar í þjóðskrá og er það hægt án mikillar fyrirhafnar. Þetta væri þá dæmi um skráningu þjóðskrárupplýsinga hjá öðru stjórnvaldi en Þjóðskrár Íslands. Umræddar upplýsingar myndu tengjast þjóðskrá og væri hægt að birta þær eða miðla þeim til þeirra aðila sem þarfnast þeirra.

Ekki er um það að ræða að Þjóðskrár Íslands geti borið ábyrgð á þeirri skráningu upplýsinga eða þeim gögnum sem færð eru í kerfið heldur ber stofnunin ábyrgð á því að halda utan um skrána eða hið miðlæga kerfi og reka það. Efni og innihald er varðar lögræði, þ.e. innfærsluhlutverkið yrði á ábyrgð sýslumanna og að mati Þjóðskrár Íslands þyrfti að kveða á um það hlutverk með skýrum hætti í frumvarpinu. Einnig væri æskilegt að kveða á um það hvað skuli skrá, s.s tímamörk sviptingar o.s.frv.

Yfirlögráðendur hverju sinni myndu bera ábyrgð á skráningu og viðhaldi þeirra upplýsinga sem nauðsynlegt er að halda í kerfinu. Sýslumenn eða yfirlögráðendur í hverju umdæmi munu að sjálfsögðu geta gefið út vottorð um lögræði en eins og segir í athugasemdum við frumvarpið mætti einnig fela Þjóðskrár Íslands að gefa út vottorð um lögræði. Slík útgáfa myndi þó ávallt vera með þeim fyrirvara að efni vottorðs byggji á upplýsingum sem yfirlögráðendur hafi skráð í kerfið.

Vakin er athygli á því að ekki er lögð til breyting á 3. mgr. 14. gr. lögræðislaga þar sem kemur fram að dómari skuli svo fljótt sem við verður komið senda staðfest endurrít úrskurðar um sviptingu lögræðis til ráðuneytisins. Leggur stofnunin til þá breytingu að í stað orðsins “ráðuneytisins” komi orðið “yfirlögráðandi” (sýslumaður).

F.h. Þjóðskrár Íslands


Björg Finnbogadóttir
Lögfræðingur

Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar við Frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum

Landssamtökin Þroskahjálp óska eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum.

Landssamtökin Þroskahjálp hafa til margra ára bent á meinbugi í núverandi lögum um lögræði. Samtökin reyndu við setningu núverandi laga 1997 að ná fram breytingum á þáverandi frumvarpi, án teljandi árangurs. Í núverandi frumvarpi er tekið á sumu af því sem samtökin hafa bent á enda nauðsynlegt til að fullgilda samning S.Þ. um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur undirritað. Einnig hafa lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 komið til móts við marga vankanta núverandi laga.

1. Grein.

Landssamtökin Þroskahjálp fagna þeim breytingum sem gerðar eru í þá veru að allar lögræðissviptingar skuli vera tímabundnar enda er sú breyting nauðsynleg til að koma til móts við 4. tl. 12. greinar samnings S.Þ. um réttindi fatlaðs fólks um að verndarráðstafanir *skuli gilda í sem skemmstan tíma og séu endurskoðaðar reglulega af þar til bæru sjálfstæðu og hlutlausu yfirvaldi eða stofnun á sviði dómsmála.*

2. Grein.

Í greininni vantar ákvæði um hámarkstíma sviptingar. Það að fela slíkt alfarið í hendur á dómurum eins og gert er ráð fyrir í greinargerð með frumvarpinu er óásættanlegt, og eru Landssamtökin Þroskahjálp efins um að slíkt fyrirkomulag standist skuldbingu 12. greinar samnings S.Þ. um réttindi fatlaðs fólks um að verndarráðstafanir skuli *endurskoða reglulega.* Meðal annars til samræmis við ákvæði 24. greinar frumvarpsins um niðurfellingu á ótímabundinni sjálfbræðissviptingu virðast 2 ár vera hæfilegur hámarkstími.

4. Grein

Þroskahjálp fagnar því að ríkari kröfur séu gerðar til dómara vegna úrskurða um lögræðissviptingar. Samtökunum hefur á stundum þótt full mikill losarabragur vera á sviptingu jafn mikilvægra borgaralegra réttinda og lögræði er og oft á tíðum sé ekki haldið uppi eðllegum vörnum í slíkum málum.

6.-17. grein

Landssamtökin Þroskahjálp hafa kynnt sér athugasemdir Geðhjálp og Öryrkjabandalags Íslands við þessar greinar og styður þær athugasemdir.

20. Grein

Landssamtökin Þroskahjálp styðja að gerðar séu auknar kröfur til hæfni og siðferðis þeirra sem gerast lögráðmenn.

22. Grein.

Hér eru þau nýmæli að skylda er að skila inn skýrslum til yfirlögráðanda vegna sjálfræðisviptra einstaklinga. Því ber að fagna að það er ekki síður mikilvægt að fylgjast með hvernig fólk er aðstoðað við að fara með sjálfræði sitt en fjárræði.

24. Grein.

Landssamtökin Þroskahjálp fagna því sérstaklega að ákvæði um tímabundna sviptingu sé afturvirktt og núverandi lögræðissvipting falli úr gildi eigi síðar en 1. janúar 2018. Mikilvægt er að bregðast við því ef einhverjir munu leita dómstóla um endurupptöku sinna mála fyrir þann tíma og afgreiða slík mál um leið og þau berast .

26. Grein.

Landssamtökin Þroskahjálp styðja ákvæði greinarinnar um að breytingar verði gerðar á lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks um að ekki sé nauðsynlegt að viðkomandi sé lögráða til að geta nýtt sér aðstoð persónulegra talsmanna.

Að mati Landssamtakanna Þroskahjálpar er full þörf á ganga lengra í breytingum á lögræðislögum.

Samtökin hafa marg oft bent á að eftirlitsskyldur yfirlögráðenda með lögráðmönnum sé mjög mikilvægur það hlýtur að vera eitt megin verkefni yfirlögráðanda að tryggja að öll aðstoð við ólögráða einstaklinga sé hafin yfir allan vafa að um hagsmuna áreksra geti verið að ræða. Einnig að tryggja að slík aðstoð hafi það að markmiði að hámarka lífsgæði þess sem verndarinnar nýtur. Þroskahjálp veit dæmi þess að ófjárráða einstaklingar hafi ekki fengið aðstoð við að nýta þá fjármuni sem þeim hafi áskotnast til að auðga líf sitt án þess að það hafi verið gerðar athugasemdir frá yfirlögráðendum um það.

Þekking yfirlögráðanda á högum fatlaðs fólks, stefnum og straumum í uppbyggingu þjónustu, bótakerfi almannatrygginga o.fl er mikilvæg. Því er lagt til að Innanríkisráðuneytið í samvinnu við Velferðaráðuneytið haldi með reglubundnum hætti námskeið fyrir yfirlögráðendum um slík mál.

Samtökin telja einnig að fyrirhugaðar breytingar á lögræðislögum nái of skammt hvað varðar svo kallaða Ráðsmenn skv. 33 grein núverandi laga er þeim einum heimilt að óska eftir ráðsmannsaðstoð sem *...gera sér grein fyrir þyðingu þeirrar ráðstöfunar*. Eðli málsins samkvæmt gerir þetta flestu fólki með þroskahömlun ómögulegt að óska eftir Ráðsmanns aðstoð. Í lögum um réttindagæslu er í 9. grein ákvæði um að persónulegum talsmanni sé *óheimilt til að stofna til fjárhagsskuldbindingar fyrir hönd þess sem hann aðstoðar nema sá einstaklingur hafi veitt honum til þess skriflegt umboð*.

Þannig er í hvorugum lögunum komið til móts við það að fólk með þroskahömlun fái aðstoð við að stýra sínum fjármunum þrátt fyrir ákvæði í 5. tl. 12. greinar samnings S.P. um að aðildaríkin skuli *gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja jafnan rétt fatlaðs fólks til að eiga eða erfa eignir og að stýra eigin fjármálum*. Landssamtökin Þroskahjálp leggja til að kannaðar verði allar leiðir í samspili lögræðislaga og réttindagæslulaga til þess aðstoða fólk

með þroskahömlun *að stýra eigin fjármálum*. Landssamtökin Þroskahjálpar eru tilbúin til að mæta á fund allsherjar- og menntamálanefndar til að útskýra athugasemdir sínar frekar.

Fyrir hönd Landssamtakanna Þroskahjálpar

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður

Friðrik Sigurðsson, framkvæmdastjóri



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-12
150 Reykjavík

Reykjavík 13. maí 2015

Umsögn Öryrkjabandalags Íslands um frumvarp til laga um breytingar á lögræðislögum, nr. 71, 28. maí 1997, með síðari breytingum. 687. mál.

Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ) sendi þann 11. mars 2015 athugasemdir við drög að frumvarpi þessu til innanríkisráðuneytisins. Eftirfarandi er viðbót við þær athugasemdir.

Með frumvarpi þessu er stigið skref til að færa íslenskt lagaumhverfi nær því sem fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) krefst. Hér er um viðamikið og viðkvæmt mál að ræða og teljum við að ein vika sé knappur tími til að skila inn umsögn um svo flókið álitæfni eins og lögræðissvipting og nauðung er. Frumvarpið býður upp á ýmsar nýjungar sem eru til bóta miðað við núverandi lög, þar má nefna sem dæmi að horfið er frá ótímabundinni lögræðissviptingu, einnig að boðið verður upp á ráðgjöf og stuðning við nauðungarvistaðan einstakling og nánustu aðstandendur hans í kjölfar nauðungarvistunar. Þá er til sóma að í frumvarpinu er kveðið á um skráningu og eftirlit með störfum lögráðamanna.

Markmið lögræðislaga ætti að vera að fækka lögræðissviptingum, nauðungarvistunum og þvinguðum meðferðum en við teljum að því markmiði sé ekki náð með þessum lögum, enn eru gefnar rúmar heimildir fyrir þessum atriðum sem mætti koma í veg fyrir með róttækari breytingum á lögnum. Við viljum einnig benda á að aðstæður við slík inngrip hafa oft meiri langtímaáhrif á sjúklinginn en geðsjúkdómurinn sjálfur.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Við teljum að víðtækari breytinga hefði verið þörf til að innleiða 12. gr. SRFF inn í lögin, en mörg lönd hafa átt í erfiðleikum með það. Má þar benda til Finna sem ætluðu að fullgilda samninginn nú á vorþingi en hættu við þar sem í ljós kom að innleiðing 12. gr. var ekki fullnægjandi. Þeir stefna að því að fullgilda SRFF í haust og verður Ísland þá eitt þriggja Evrópuríkja sem á eftir að fullgilda samninginn. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem hefur eftirlit með

framkvæmd ríkja á samningnum sá ástæðu til að gefa út almennar athugasemdir um 12. gr. SRFF 11. apríl 2014 (sjá fylgiskjal). Í athugasemdum kemur fram að fram hafi komið almennur misskilningur hjá aðildarríkjum SRFF um hvernig innleiða eigi 12. gr. samningsins. Lögð er áhersla á frelsi fatlaðs fólks til að taka ákvarðanir og aðgengi þess að þeim stuðningi sem það telur sig þurfa á að halda.

Bestu starfsvenjur

Viðfangsefni ML ritgerðar Helgu Baldvinsdóttur Bjargardóttur var „...að skoða lögræðismál fatlaðs fólks og rétt þess til að njóta lögformlegs hæfis síns eins og það er verndað í 12. gr. SRFF.“ Í kafla um dæmi um bestu starfsvenjur bendir hún til Svíþjóðar og Kanada og segir eftirfarandi:

Við innleiðingu 12. gr. SRFF hefur aðallega verið litið til Svíþjóðar og Kanada varðandi útfærslu á kerfi þar sem aðstoð er veitt við beitingu lögformlegs hæfis án þess að fatlað fólk glati um hæfi sínu eða ákörðunarvaldið sé fært yfir til einhvers annars. Í báðum löndum voru þessi kerfi þróuð í nánu samstarfi stjórnvalda og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks. Í Svíþjóð var kerfi persónulegra umboðsmanna (s. Personleg ombud) komið á laggirnar til að mæta þörfum einstaklinga með geðraskanir. Kanadíska kerfið um talsmannasamninga (e. Representation agreement) er hins vegar sprottið frá hreyfingu fólks með þroskahömlun.

(Helga Baldvinsdóttir Bjargardóttir, 2014, bls. 46)

Til athugunar

Við teljum að taka ætti mið af bestu starfsvenjum og líta til Svíþjóðar og Kanada varðandi uppbyggingu kerfis sem á að koma í veg fyrir lögræðissviptingu, nauðungarvistun og þvingaðar meðferðir. Nánari upplýsingar um uppbyggingu kerfanna má finna í ritgerð Helgu.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið koma fram ýmsar tillögur um hvernig bæta megi framkvæmd nauðungarinnlagna sem okkur finnst að athuga mætti betur. Þar má nefna að sjúkraflutningamenn komi að flutningi einstaklinga á sjúkrahús í stað lögreglu. Einnig er nefnt að unnt væri að þróa framkvæmdina með þeim hætti að til staðar væri bráðateymi sem samsett væri af sérfræðingum sem gæti leitt til þess að ekki væri þörf á nauðungarvistun.

Félagsþjónusta sveitarfélaga hefur í auknum mæli tekið að sér að fara fram á nauðungarvistun einstaklinga. Við teljum það spor í framfararátt en bendum jafnframt á nauðsyn þess að sú þjónusta sé í boði allan sólahringinn, um helgar og á hátíðisdögum. Aðstandendur verða einnig að fá upplýsingar og fræðslu um þennan möguleika.

Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar til bóta hvað varðar lögræðissviptingar, nauðungarvistanir og þvingaðar meðferðir. Gera þarf ráð fyrir nægjanlegu fjármagni í verkefnin til framtíðar þannig að markmiði laganna verði náð.

Að lokum

Við teljum að þar sem hér er um mjög viðkvæmt og viðamikilið frumvarp að ræða sé heppilegra að afgreiðslu frumvarpsins verði frestað og tíminn notaður til að vinna það áfram, með hagsmunasemtökum, til að gera það ennþá betra. Geðhjálp sem er aðildarfélag ÖBÍ sendi einnig inn umsögn sem við styðjum.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,



Ellen Calmon,
formaður Öryrkjabandalags Íslands

Fylgiskjöl:

- Athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands við drög að frumvarpi um breytingu á lögræðislögum, 11. mars 2015.
- Almennar athugasemdir, frá nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem hefur eftirlit með framkvæmd ríkja á samningnum, um 12. Gr. SRF 11. apríl 2014.
- ML ritgerð Helgu Baldvinsdóttur Bjargardóttur, Frá forræði til sjálfræðis: Ný nálgun á lögræði fatlaðs fólks, 2014.

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík.



Reykjavík, 11. mars 2015.

Efni: Athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) við frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum, nr. 71 28. maí 1997, með síðari breytingum (frumvarpið).

Eftirfarandi eru athugasemdir ÖBÍ við frumvarpið. Í upphafi verða settar fram almennar athugasemdir en í kjölfarið sérgreindar eftir þeim greinum frumvarpsins sem ÖBÍ telur ástæðu til að fjalla um:

Almennar athugasemdir.

Almennt verður að ganga út frá því að frelsis- og réttindasvipting séu neyðarúrræði þegar öll önnur úrræði hafa verið fullreynd. Þá er að sama skapi nauðsynlegt að gæta réttinda frelsissviptra einstaklinga í hvívetna. Af lestri frumvarpsins, einkum athugasemdum með því, virðist sem framangreind sjónarmið hafi verið frumvarpshöfundum ofarlega í huga og ÖBÍ fagnar því. Aftur á móti mætti sjálfur lagatextinn, sem lagður er til í frumvarpinu, almennt bera þess meiri merki. Þannig mættu atriði sem stuðla eiga að framangreindum markmiðum koma skýrar fram og vera afdráttarlausari. Þá leggst ÖBÍ gegn þeim tillögum sem lúta sérstaklega að því að lengja þann tíma sem frelsissvipta megi fólk án aðkomu dómstóla.

Einstaklingar sem óumdeilanlega eru ekki færir um að ráða málefnum sínum.

Hvorki í núgildandi lögræðislögum né í frumvarpinu er með fullnægjandi hætti tekið á stöðu þeirra sem eru fyrirsjáanlega ekki færir um að ráða sínum málefnum. Þrátt fyrir áður nefnd meginsjónarmið, um að leitast skuli við að einstaklingar ráði sem oftast sínum málefnum, er ljóst að sumir fullorðnir einstaklingar eru óumdeilanlega ekki færir um að ráða málefnum sínum. Er hér t.d. átt við þá sem verja lífi sínu á heilbrigðisstofnunum. Málefni og réttarstaða þessa hóps hefur lengi verið óljós.

Með frumvarpinu þyrfti að taka á málefnum þessa hóps með heildstæðum hætti og gera ráð fyrir skýru fyrirkomulagi hvað varðar ákvarðanatöku fyrir hönd þessara einstaklinga. Þyrfti m.a. að fjalla um það hver skuli gæta að því að til staðar sé einhver sem fer með lögráð þessa fólks, en eins og áður segir er það óljóst í dag. Taka þyrfti sérstaka afstöðu til þess hvernig fer þegar börn, sem búa á heilbrigðisstofnun ásamt öðrum stofnunum og munu fyrirsjáanlega aldrei geta ráðið

málefnum sínum, hætta að vera ólögráða fyrir æsku sakir. Reynslan hefur sýnt að þessir einstaklingar eiga á hættu að „gleymast“ hvað varðar lögræði og heimild annarra til að fara með mál þeirra er óljós. Þá þyrfti að mæla fyrir um samspil lögráðamanna og lækna eða annarra forsvarsmanna þeirra heilbrigðisstofnana þar sem fólkið býr. Einnig þyrfti að koma til móts við slík tilvik nú þegar lagt er til að meginregla laganna verði tímabundin lögræðissvipting og ótímabundin svipting afnumin.

Í frumvarpinu er lagt til að felldur verði niður d-liður 4. gr. laganna en hann fjallar að einhverju marki um þau tilvik þar sem einstaklingar eru ófærir um að ráða málefnum sínum.

Hlutverk dómstóla.

Frelsisskerðing er alvarlegt inngrip í líf hvernar manneskju. Af þeim sökum er skýrt kveðið á um það í 67. gr. stjórnarskrárinnar að frelssvipting skuli ekki fara fram nema samkvæmt heimild í lögum. Í 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar er að finna meginreglur um réttindi þeirra sem frelssviptir hafa verið. Þótt ákvæðið beinist að þeim sem hafa verið handteknir vegna gruns um refsiverða háttsemi er rétt að líta til þeirra sjónarmiða þegar mælt er fyrir um réttindi annarra sem sæta frelsskerðingu.

Er hér fyrst og fremst bent á mikilvægi þess að dómstólar komi að ákvörðun um frelssviptingu og að frelssvipting án aðkomu dómstóla séu undantekningar sem eigi að standa eins stutt yfir og mögulegt er. Í frumvarpinu eru lagðar til rýmri heimildir fyrir frelssviptingu án aðkomu dómstóla og leggst ÖBÍ gegn þeim. Telur ÖBÍ rétt að ákvarðanir um frelssviptingu skuli að meginreglu til teknar af dómstólum en ekki læknum, sýslumönnum eða ráðherra.

Hafa skal til hliðsjónar þær reglur sem gilda um frelssviptingar samkvæmt stjórnarskránni þannig að málefni slíks einstaklings skuli án undandrátta leiða fyrir dómara. Leggur ÖBÍ þannig til að í engu tilviki verði maður frelssviptur lengur en 48 klukkustundir án þess að dómari taki ákvörðun um framhald frelsskerðingarinnar. Dómari skal eins og mögulegt er, fá fram sjónarmið þess frelssvipta og í öllum tilvikum talsmanns hans. Verður ekki séð að nein sjónarmið réttlæti að bíða lengur með að bera slík mál undir dómara enda eiga öll gögn að geta verið tiltæk á framangreindum tíma. Telji t.d. læknir ástæðu til nauðungarvistunar getur hann útskýrt þær ástæður fyrir dómara innan 48 klukkustunda frá upphafi nauðungarvistunar.

Persónulegur talsmaður frelsskertra einstaklinga.

Með hliðsjón af þeim grundvallarsjónarmiðum að veita eigi einstaklingum aðstoð við að taka sjálfstæðar ákvarðanir, frekar en að fela ákvörðunarvald öðrum, telur ÖBÍ að ganga mætti lengra með frumvarpinu. Þannig mætti í fleiri tilvikum leggja áherslu á að einstaklingur njóti aðstoðar persónulegs talsmanns samkvæmt lögum nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, og jafnvel sérstaks lögráðamanns skv. 53. gr. lögræðislaga. Einstaklingar fái þannig frekar og oftast stuðning við ákvarðanatöku í stað þess að vald um þeirra málefni verði falið öðrum.

1. gr.

Ákvæði 1. gr. frumvarpsins lýtur að 4. gr. núgildandi laga. Í frumvarpinu eru gerðar orðalagsbreytingar til samræmis við þá meginstefnu að lögræðissviptingu verði ekki beitt nema þegar brýna nauðsyn beri til og ljóst sé að önnur úrræði nýtist ekki einstaklingum til að ráða ráðum sínum. ÖBÍ er sammála framangreindu en telur að ganga mætti enn lengra þannig að textinn endurspegli betur þessi sjónarmið. Þannig mætti koma skýrar fram hversu mikilvægt samspil er á milli ákvæða lögræðislaga og laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Í fyrsta málslið 4. gr. ætti þannig að koma fram skýr tilvísun til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og/eða aðstoðar persónulegs talsmanns samkvæmt IV. kafla þeirra laga. Þvert á það sem segir í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins ætti þannig gera það að meginreglu laganna að almennt sé forsenda lögræðissviptingar að önnur úrræði, þ.á m. aðstoð persónulegs talsmanns hafi verið fullreynd.

Framangreindu til frekari stuðnings er bent á meðfylgjandi umfjöllun nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks frá 11. apríl 2014.

2. gr.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins lýtur að 5. gr. núgildandi laga. Í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um hámark tímabundinnar lögræðissviptingar. Með hliðsjón af markmiði laganna væri eðlilegt að hér væri mælt fyrir um slíkt hámark, t.d. tvö ár til samræmis við 24. gr. frumvarpsins.

6. gr.

Ákvæði 6. gr. frumvarpsins lýtur að 19. gr. núgildandi laga. Hér gerir ÖBÍ tillögu um Í frumvarpinu er lögð til lenging á hámarkstímabili nauðungarvistunar, á grundvelli ákvörðunar læknis, um einn sólarhring, þ.e. úr tveimur sólarhringum í þrjá. Eins og áður hefur komið fram verðu ekki séð að nauðsyn sé á þessari breytingu og er hún í andstöðu við þau sjónarmið sem þróast hafa í íslenskri réttarframkvæmd um frelsissviptingar án aðkomu dómstóla.

13. gr.

Ákvæði 13. gr. frumvarpsins lýtur að 26. gr. núgildandi laga. Hér gerir ÖBÍ tillögu um að bætt verði við e. lið 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins. ÖBÍ telur að það samrýmist varla tilgangi og ástæðum nauðungarvistunar að láta við það sitja að kynna nauðungarvistuðum manni þau úrræði sem honum standa til boða. Í mörgum tilvikum er hinn nauðungarvistaði ekki í ástandi til að meðtaka slíkar upplýsingar eða ófær um að taka ákvarðanir um réttindi sín til með þeim úrræðum sem honum standa til boða samkvæmt lögnum.

Er því lagt til að hér verði bætt við skyldur vakthafandi læknis þannig að hann skuli skrá (i) hvenær haft var samband við ráðgjafa og/eða persónulegan talsmann skv. 2. mgr. 27. gr. laganna og (ii) hvenær ráðgjafa/persónulegum talsmanni voru tilkynnt þau réttarúrræði sem fram koma í e.lið. Í samræmi við framangreint er gert ráð fyrir breytingum á 27. gr.

14. gr.

Ákvæði 14. gr. frumvarpsins lýtur að 27. gr. núgildandi laga. Hér gerir ÖBÍ tillögu um afdráttarlausara orðalag:

Í fyrsta lagi er lagt til að upphaf 1. mgr. 27. gr. verði svohljóðandi:

„Nauðungarvistaður maður skal njóta ráðgjafar...“.

Tilgangurinn er að í öllum tilvikum sé gætt að þessum grundvallarréttindum nauðungarvistaðs manns. Í frumvarpinu virðist stefnt að sama markmiði en lagt er til afdráttarlausara orðalag 1. mgr. að þessu leyti. Í orðalaginu felst einnig að frumkvæðið að því að bjóða og útvega slíka ráðgjöf og stuðning er ekki á hendi þess nauðungarvistaða heldur þess sem ábyrgð ber á honum.

Í öðru lagi er lagt til að 1. másl. 2. mgr. 27. gr. verði svohljóðandi:

„Vakthafandi læknir skal hafa samband við ráðgjafann svo fljótt sem verða má, en í síðasta lagi innan 8 klukkustunda frá upphafi nauðungarvistunar, og tilkynna honum um nauðungarvistunina.“

Tilgangurinn er að hámarkstími verði settur í stað þess að eingöngu sé hið loðna orðalag „svo fljótt sem verða má“. Meginreglan verður ávallt sú að lækni ber að hafa samband mun fyrr en 8 klukkustundir verði algert hámark sem einungis eigi við þegar ekki er hægt að ná í ráðgjafann fyrr, t.d. þegar nauðungarvistun hefst um nótt.

15. gr.

Ákvæði 15. gr. frumvarpsins lýtur að 28. gr. núgildandi laga. Hér gerir ÖBÍ tillögu um að þvinguð lyfjagjöf eða þvinguð meðferð sé tafarlaust tilkynnt ráðgjafa skv. 27. gr. laganna og persónulegum talsmanni.

16. gr.

Ákvæði 16. gr. frumvarpsins lýtur að 29. gr. núgildandi laga. Hér gerir ÖBÍ tillögu um að heimild til allt að 21 dags nauðungarvistunar án aðkomu dómstóla verði felld niður. Þessi ákvæði laganna eru ekki í samræmi við grundvallarréttindi þeirra sem hafa verið frelsissviptir. Lagt er til að ákvarðanir um lengri nauðungarvistanir en 48 klukkustundir verði teknar af dómstólum, sbr. fyrri umfjöllun.

17. gr.

Ákvæði 16. gr. frumvarpsins lýtur að nýrri grein, 29. gr. a í lögnum. Hér gerir ÖBÍ tillögu um að dómstólar komi fyrr að málum (þ.e. innan 48 klukkustunda) og einstaklingar verði ekki nauðungarvistaðir í allt að 21 dag áður en mál koma fyrir dómstóla. Með sama rökstuðningi leggst ÖBÍ gegn tillögu að 4. mgr. 29. gr. a. sem mælir fyrir um jafnvel enn lengri nauðungarvistun án ákvörðunar dómara.

Verði ekki fallist á framangreint leggur ÖBÍ til breytingar á 30. gr. þannig að heimild til málskots nái einnig til 29. gr. a. og að tilvísun til þess ákvæðis verði bætt við 30. gr. Þá leggur ÖBÍ einnig til að orðalag 3. mgr. 30. gr. verði mildað og tekið verði út skilyrðið um að krafa skuli vera skrifleg. Eðli þessara mála leiðir til þess að

nægjanlegt ætti að vera að beina kröfu til dómstólsins. Form kröfu, sem vissulega er komin fram, á ekki að hindra framgang slíks máls.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,



Ellen Calmon,
formaður ÖBÍ



Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Distr.: General
11 April 2014
**ADVANCE UNEDITED
VERSION**

Original: English

Committee on the Rights of Persons with Disabilities

Eleventh session

31 March – 11 April 2014

General comment No 1 (2014)

Article 12: Equal recognition before the law

I. Introduction

1. Equality before the law is a basic general principle of human rights protection and is indispensable for the exercise of other human rights. The Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights specifically guarantee the right to equality before the law. Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities further describes the content of this civil right and focuses on the areas in which people with disabilities have traditionally been denied the right. Article 12 does not set out additional rights for people with disabilities; it simply describes the specific elements that State parties are required to take into account to ensure the right to equality before the law for people with disabilities, on an equal basis with others.

2. Given the importance of this article, the Committee facilitated interactive fora for discussions on legal capacity. From the very useful exchange on the provisions of article 12 by experts, State parties, disabled persons' organizations, non-governmental organizations, treaty monitoring bodies, national human rights institutions and United Nations agencies, the Committee found it imperative to provide further guidance in a general comment.

3. Based on the initial reports of the different State parties that it has reviewed so far, the Committee observes that there is a general misunderstanding of the exact scope of the obligations of State parties under article 12 of the Convention. Indeed, there has been a general failure to understand that the human rights-based model of disability implies a shift from the substitute decision-making paradigm to one that is based on supported decision-making. The aim of the present general comment is to explore the general obligations deriving from the different components of article 12.

4. The present general comment reflects an interpretation of article 12 which is premised on the general principles of the Convention, as outlined in article 3, namely, respect for inherent dignity, individual autonomy — including the freedom to make one's own choices —, and independence of persons; non-discrimination; full and effective participation and inclusion in society; respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity; equality of opportunity; accessibility; equality between men and women; and respect for the evolving capacities of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identities.

5. The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities each specify that the right to equal recognition before the law is operative “everywhere.” In other words, there are no circumstances permissible under international human rights law in which a person may be deprived of the right to recognition as a person before the law, or in which this right may be limited. This is reinforced by article 4, paragraph 2, of the International Covenant on Civil and Political Rights, which states that no derogation from this right is permissible even in times of public emergency. Although an equivalent prohibition on derogation from the right to equal recognition before the law is not specified in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the provision in the International Covenant covers such protection by virtue of article 4, paragraph 4, of the Convention, which states that the provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities do not derogate from existing international law.

6. The right to equality before the law is also reflected in other core international and regional human rights treaties. Article 15 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women guarantees women’s equality before the law and requires the recognition of women’s legal capacity on an equal basis with men, including with regard to concluding contracts, administering property and exercising their rights in the justice system. Article 3 of the African Charter on Human and Peoples’ Rights provides for the right of every person to be equal before the law and to enjoy equal protection of the law. Article 3 of the American Convention on Human Rights enshrines the right to juridical personality and the right of every person to recognition as a person before the law.

7. State parties must holistically examine all areas of law to ensure that the right of persons with disabilities to legal capacity is not restricted on an unequal basis with others. Historically, persons with disabilities have been denied their right to legal capacity in many areas in a discriminatory manner under substitute decision-making regimes such as guardianship, conservatorship and mental health laws that permit forced treatment. These practices must be abolished in order to ensure that full legal capacity is restored to persons with disabilities on an equal basis with others.

8. Article 12 of the Convention affirms that all persons with disabilities have full legal capacity. Legal capacity has been prejudicially denied to many groups throughout history, including women (particularly upon marriage) and ethnic minorities. However, persons with disabilities remain the group whose legal capacity is most commonly denied in legal systems worldwide. The right to equal recognition before the law implies that legal capacity is a universal attribute inherent in all persons by virtue of their humanity and must be upheld for persons with disabilities on an equal basis with others. Legal capacity is indispensable for the exercise of civil, political, economic, social and cultural rights. It acquires a special significance for persons with disabilities when they have to make fundamental decisions regarding their health, education and work. (The denial of legal capacity to persons with disabilities has, in many cases, led to the deprivation of many fundamental rights, including the right to vote, the right to marry and found a family, reproductive rights, parental rights, the right to give consent for intimate relationships and medical treatment, and the right to liberty.)

9. All persons with disabilities, including those with physical, mental, intellectual or sensory impairments, can be affected by denial of legal capacity and substitute decision-making. However, persons with cognitive or psychosocial disabilities have been, and still are, disproportionately affected by substitute decision-making regimes and denial of legal capacity. The Committee reaffirms that a person’s status as a person with a disability or the existence of an impairment (including a physical or sensory impairment) must never be grounds for denying legal capacity or any of the rights provided for in article 12. All

practices that in purpose or effect violate article 12 must be abolished in order to ensure that full legal capacity is restored to persons with disabilities on an equal basis with others.

9bis. This General Comment is focused primarily on the normative content of Article 12 and the State obligations that emerge. The Committee will continue to do work in this area and provide further in-depth description of the rights and obligations in Article 12 with its future concluding observations, general comments, and other work

II. Normative content of article 12

Article 12, paragraph 1

10. Article 12, paragraph 1, reaffirms the right of persons with disabilities to be recognized as persons before the law. This guarantees that every human being is respected as a person possessing legal personality, which is a prerequisite for the recognition of a person's legal capacity.

Article 12, paragraph 2

11. Article 12, paragraph 2, recognizes that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all areas of life. Legal capacity includes the capacity to be both a holder of rights and an actor under the law. Legal capacity to be a holder of rights entitles the person to full protection of his or her rights by the legal system. Legal capacity to act under the law recognizes person as an agent with the power to engage in transactions and in general to create, modify or end legal relationships. The right to recognition as a legal agent is provided for in article 12, paragraph 5, of the Convention, which outlines the duty of State parties to "take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property".

12. Legal capacity and mental capacity are distinct concepts. Legal capacity is the ability to hold rights and duties (legal standing) and to exercise these rights and duties (legal agency). It is the key to accessing meaningful participation in society. Mental capacity refers to the decision-making skills of a person, which naturally vary from one person to another and may be different for a given person depending on many factors, including environmental and social factors. In the past, legal instruments such as the UDHR (Article 6), the ICCPR (Article 16), and CEDAW (Article 15) did not specify the distinction between mental and legal capacity. The CRPD (Article 12) now makes it clear that 'unsoundness of mind' and other discriminatory labels are not legitimate reasons for the denial of legal capacity (legal standing and legal agency). Under article 12 of the Convention, perceived or actual deficits in mental capacity must not be used as justification for denying legal capacity.

12bis. Legal capacity is an inherent right accorded to all people including persons with disabilities. As noted, it consists of two strands. The first is the legal standing to have rights, to be recognized as a legal person before the law. This may include, for example, having a birth certificate, seek medical assistance, register to be on the electoral role, or applying for a passport. The second is the legal agency to act on those rights, and to have those actions recognized by the law. It is this component that is frequently denied or diminished for persons with disabilities. For example, laws may allow persons with disabilities to own property, but do not always respect the actions of people in terms of buying and selling property. Legal capacity means that all people, including persons with

disabilities, have legal standing and legal agency simply by virtue of being human. Therefore, both these strands of legal capacity must be recognized for the right to legal capacity for persons with disabilities to be fulfilled; they cannot be separated.

The concept of mental capacity is highly controversial in and of itself. It is not, as it is commonly presented, an objective, scientific and naturally occurring phenomenon. Mental capacity is contingent on social and political contexts, as are the disciplines, professions and practices which play a dominant role in assessing mental capacity.

13. In most of the State party reports that the Committee has examined so far, the concepts of mental and legal capacity have been conflated so that where a person is considered to have impaired decision-making skills, often because of a cognitive or psychosocial disability, his or her legal capacity to make a particular decision is consequently removed. This is decided simply on the basis of the diagnosis of an impairment (status approach), or where a person makes a decision that is considered to have negative consequences (outcome approach), or where a person's decision-making skills are considered to be deficient (functional approach). The functional approach attempts to assess mental capacity and deny legal capacity accordingly. (Often based on whether an individual can understand the nature and consequences of a decision and/or whether she/he can use or weigh the relevant information.) This functional approach is flawed for two key reasons. The first is that it is discriminatorily applied to people with disabilities. The second is that it presumes to be able to accurately assess the inner-workings of the human mind and to then deny a core human right – the right to equal recognition before the law – when an individual does not pass the assessment. In all these approaches, a person's disability and/or decision-making skills are taken as legitimate grounds for denying his or her legal capacity and lowering his or her status as a person before the law. Article 12 does not permit such discriminatory denial of legal capacity, but rather requires that support be provided in the exercise of legal capacity.

Article 12, paragraph 3

14. Article 12, paragraph 3, recognizes that state parties have an obligation to provide access to support in the exercise of their legal capacity. State parties must refrain from denying persons with disabilities their legal capacity, and instead must provide persons with disabilities access to the support that may be necessary to enable them to make decisions that have legal effect.

15. Support in the exercise of legal capacity must respect the rights, will and preferences of persons with disabilities and should never amount to substitute decision-making. Article 12, paragraph 3, does not specify what form the support should take. "Support" is a broad term that encompasses both informal and formal support arrangements, of varying types and intensity. For example, persons with disabilities may choose one or more trusted support persons to assist them in exercising their legal capacity for certain types of decisions, or may call on other forms of support, such as peer support, advocacy (including self-advocacy support), or assistance with communication. Support to persons with disabilities in the exercise of their legal capacity might include measures relating to universal design and accessibility, —such as requiring private and public actors such as banks and financial institutions to provide understandable information or the provision of professional sign language interpretation —, in order to enable persons with disabilities to perform the legal acts required to open a bank account, conclude contracts or conduct other social transactions. Support can also constitute the development and recognition of diverse, non-conventional methods of communication, especially for those who use non-verbal forms of communication to express their will and preferences. For many persons with disabilities, the ability to plan in advance is an important form of support, whereby they can

state their will and preferences which should be followed at a time when they may not be in a position to communicate their wishes to others. All persons with disabilities have the right to engage in advance planning and should be given the opportunity to do so on an equal basis with others. A choice of various forms of advance planning mechanisms can be provided by State parties to accommodate various preferences, but all options should be non-discriminatory. Support should be provided to the individual where desired to complete an advance planning process. The point at which an advance directive enters into force (and ceases to have effect) should be decided by the person in the text of the directive and should not be based on an assessment that the person lacks mental capacity.

16. The type and intensity of support to be provided will vary significantly from one person to another due to the diversity of persons with disabilities. This is in accordance with article 3 (d), which sets out “respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity” as a general principle of the Convention. At all times, including during crisis situations, the individual autonomy and capacity of persons with disabilities to make decisions must be respected.

17. Some persons with disabilities only seek recognition of their right to legal capacity on an equal basis with others further to in Article 12, paragraph 2, and may not wish to exercise their right to support as provided for in article 12, paragraph 3.

Article 12, paragraph 4

18. Article 12, paragraph 4, outlines the safeguards that must be present in a system of support in the exercise of legal capacity. Article 12, paragraph 4, must be read in conjunction with the rest of article 12 and the whole Convention. It requires State parties to create appropriate and effective safeguards for the exercise of legal capacity. The primary purpose of these safeguards must be to ensure the respect of the person’s rights, will and preferences. In order to accomplish this, the safeguards must provide protection from abuse on an equal basis with others.

18bis Where, after significant efforts have been made, it is not practicable to determine the will and preference of an individual, ‘best interpretation of will and preference’ must replace ‘best interests’ determinations. This respects the rights, will and preferences of the individual, according to Article 12 (4). The ‘best interests’ principle is not a safeguard which complies with article 12 in relation to adults. The ‘will and preference’ paradigm must replace the ‘best interests’ paradigm to ensure that persons with disabilities enjoy the right to legal capacity on an equal basis with others.

18ter All people risk being subject to ‘undue influence’ yet this may be exacerbated for those who rely on the supports of others to make decisions. Undue influence is characterized where the quality of the interaction between the support person and the person being supported includes signs of fear, aggression, threat, deception or manipulation. Safeguards for the exercise legal capacity must include protection against undue influence – however the protection must also respect the rights, will and preferences of the person, including the right to take risks and make mistakes.

Article 12, paragraph 5

19. Article 12, paragraph 5, requires that State parties take measures — including legislative, administrative, judicial and other practical measures — to ensure the rights of persons with disabilities with respect to financial and economic affairs, on an equal basis with others. Access to finance and property has traditionally been denied to persons with disabilities based on the medical model of disability. This approach of denying persons

with disabilities legal capacity for financial matters must be replaced with support to exercise legal capacity, in accordance with article 12, paragraph 3. In the same way as gender may not be used as the basis for discrimination in the areas of finance and property,¹ neither may disability.

III. Obligations of State parties

20. State parties have an obligation to respect, protect and fulfil the right of persons with all disabilities to equal recognition before the law. In this regard, State parties should refrain from any action that deprives persons with disabilities of the right to equal recognition before the law. State parties should take action to prevent non-State actors and private persons from interfering in the ability of persons with disabilities to realize and enjoy their human rights, including the right to legal capacity. One of the aims of support in the exercise of legal capacity is to build the confidence and skills of persons with disabilities so that they can exercise their legal capacity with less support in the future if they so wish. State parties have an obligation to provide training for persons receiving support so that they can decide when less support is needed or when they no longer require support in the exercise of their legal capacity.

21. In order to fully recognize “universal legal capacity”, whereby all persons (regardless of disability or decision-making skills) inherently possess legal capacity, State parties must abolish denials of legal capacity that are discriminatory on the basis of disability in purpose or effect.²

22. In its concluding observations relating to article 12, the Committee on the Rights of Persons with Disabilities has repeatedly stated that the State parties concerned must “review the laws allowing for guardianship and trusteeship, and take action to develop laws and policies to replace regimes of substitute decision-making by supported decision-making, which respects the person’s autonomy, will and preferences”.

23. Substitute decision-making regimes can take many different forms, including plenary guardianship, judicial interdiction and partial guardianship. However, these regimes have certain common characteristics: they can be defined as systems where (i) legal capacity is removed from a person, even if this is just in respect of a single decision; (ii) a substitute decision-maker can be appointed by someone other than the person concerned, and this can be done against his or her will or (iii) any decision made by a substitute decision-maker is based on what is believed to be in the objective “best interests” of the person concerned, as opposed to being based on the person’s own will and preferences.

24. State parties’ obligation to replace substitute decision-making regimes by supported decision-making requires both the abolition of substitute decision-making regimes and the development of supported decision-making alternatives. The development of supported decision-making systems in parallel with the maintenance of substitute decision-making regimes is not sufficient to comply with article 12 of the Convention.

25. A supported decision-making regime comprises various support options which give primacy to a person’s will and preferences and respect human rights norms. It should provide protection for all rights, including those related to autonomy (right to legal capacity, right to equal recognition before the law, right to choose where to live, etc.) and rights related to freedom from abuse and ill-treatment (right to life, right to physical

¹ See Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 13 (b).

² See Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 2, in conjunction with art. 5.

integrity, etc.). Furthermore, systems of supported decision-making should not over-regulate the lives of persons with disabilities. While supported decision-making regimes can take many forms, they should all incorporate certain key provisions to ensure compliance with article 12 of the Convention, including the following:

(a) Supported decision-making must be available to all. A person's level of support needs (especially where these are high) should not be a barrier to obtaining support in decision-making;

(b) All forms of support in the exercise of legal capacity (including more intensive forms of support) must be based on the will and preference of the person, not on what is perceived as being in his or her objective best interests;

(c) A person's mode of communication must not be a barrier to obtaining support in decision-making, even where this communication is non-conventional, or understood by very few people;

(d) Legal recognition of the support person(s) formally chosen by a person must be available and accessible, and the State has an obligation to facilitate the creation of support, particularly for people who are isolated and may not have access to naturally occurring supports in the community. This must include a mechanism for third parties to verify the identity of a support person as well as a mechanism for third parties to challenge the action of a support person if they believe that the support person is not acting based on the will and preference of the person concerned;

(e) In order to comply with the requirement set out in article 12, paragraph 3, of the Convention that State parties must take measures to "provide access" to the support required, State parties must ensure that support is available at nominal or no cost to persons with disabilities and that lack of financial resources is not a barrier to accessing support in the exercise of legal capacity;

(f) Support in decision-making must not be used as justification for limiting other fundamental rights of persons with disabilities, especially the right to vote, the right to marry (or establish a civil partnership) and found a family, reproductive rights, parental rights, the right to give consent for intimate relationships and medical treatment, and the right to liberty;

(g) The person must have the right to refuse support and terminate or change the support relationship at any time;

(h) Safeguards must be set up for all processes relating to legal capacity and support in exercising legal capacity. The goal of safeguards is to ensure that the person's will and preferences are respected.

(i) The provision of support to exercise legal capacity should not hinge on mental capacity assessments; new, non-discriminatory indicators of support needs are required in the provision of support to exercise legal capacity.

26. The right to equality before the law has long been recognized as a civil and political right, with roots in the International Covenant on Civil and Political Rights. Civil and political rights attach at the moment of ratification and State parties are required to take steps to immediately realize these rights. As such, the rights provided for in article 12 apply at the moment of ratification and are subject to immediate realization. The state obligation to provide access to support for the exercise of legal capacity in Article 12(3) is a state obligation required for the fulfilment of the civil and political right to equal recognition before the law. Progressive realization (art. 4, para. 2) does not apply to article 12. Upon ratification, State parties must immediately begin to take steps towards the realization of the rights in article 12. These steps must be deliberate, well-planned, and include the

consultation and meaningful participation of people with disabilities and their organizations.

IV. Relationship with other provisions of the Convention

27. Recognition of legal capacity is inextricably linked to the enjoyment of many other human rights provided for in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, including, but not limited to, the right to access justice (art. 13), the right to be free from involuntary detention in a mental health facility and not to be forced to undergo mental health treatment (art. 14), the right to respect for one's physical and mental integrity (art. 17), the right to liberty of movement and nationality (art. 18), the right to choose where and with whom to live (art. 19), the right to freedom of expression (art. 21), the right to marry and found a family (art. 23), the right to consent to medical treatment (art. 25), and the right to vote and stand for election (art. 29). Without recognition of the person as a person before the law, the ability to assert, exercise and enforce these rights, and many other rights provided for in the Convention, is significantly compromised.

Article 5: Equality and non-discrimination

28. To achieve equal recognition before the law, legal capacity must not be denied discriminatorily. Article 5 of the Convention guarantees equality for all persons under and before the law and the right to equal protection of the law. It expressly prohibits all discrimination on the basis of disability. Discrimination on the basis of disability is defined in article 2 of the Convention as "any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms". Denial of legal capacity having the purpose or effect of interfering with the right of persons with disabilities to equal recognition before the law is a violation of articles 5 and 12 of the Convention. Indeed, a State has the ability to restrict the legal capacity of a person based on certain circumstances, such as bankruptcy or criminal conviction. However, the right to equal recognition before the law and freedom from discrimination requires that when the State denies legal capacity, it must be on the same basis for all persons. Denial of legal capacity must not be based on a personal trait such as gender, race, or disability, or have the purpose or effect of treating such persons differently.

29. Freedom from discrimination in the recognition of legal capacity restores autonomy and respects the human dignity of the person in accordance with the principles enshrined in article 3 (a) of the Convention. Freedom to make one's own choices most often requires legal capacity. Independence and autonomy include the power to have one's decisions legally respected. The need for support and reasonable accommodation in making decisions shall not be used to question a person's legal capacity. Respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity (art. 3 (d)) is incompatible with granting legal capacity on an assimilationist basis.

30. Non-discrimination includes the right to reasonable accommodation in the exercise of legal capacity (art. 5, para. 3). Reasonable accommodation is defined in article 2 of the Convention as "necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms". The right to reasonable accommodation in the exercise of legal capacity is separate from and complementary to the right to support in the exercise of legal capacity. State parties are required to make any modifications or adjustments to allow persons with disabilities to exercise their legal capacity, unless it is a disproportionate or

undue burden. Such modifications or adjustments may include, but are not limited to, access to essential buildings such as courts, banks, social benefit offices, voting venues; accessible information regarding decisions which have legal effect; and personal assistance. The right to support in the exercise of legal capacity shall not be limited by the claim of disproportionate or undue burden. The State has an absolute obligation to provide access to support in the exercise of legal capacity.

Article 6: Women with disabilities

31. Article 15 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women provides for women's legal capacity on an equal basis with men, thereby acknowledging that recognition of legal capacity is integral to equal recognition before the law: "State parties shall accord to women, in civil matters, a legal capacity identical to that of men and the same opportunities to exercise that capacity. In particular, they shall give women equal rights to conclude contracts and to administer property and shall treat them equally in all stages of procedure in courts and tribunals" (para. 2). This provision applies to all women, including women with disabilities. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities recognizes that women with disabilities may be subject to multiple and intersectional forms of discrimination based on gender and disability. For example, women with disabilities are subjected to high rates of forced sterilization, and are often denied control of their reproductive health and decision-making, the assumption being that they are not capable of consenting to sex. Certain jurisdictions also have higher rates of imposing substitute decision-makers on women than on men. Therefore, it is particularly important to reaffirm that the legal capacity of women with disabilities should be recognized on an equal basis with others.

Article 7: Children with disabilities

32. While article 12 of the Convention protects equality before the law for all persons, regardless of age, article 7 of the Convention recognizes the developing capacities of children and requires that "in all actions concerning children with disabilities, the best interests of the child [...] be a primary consideration" (para. 2) and that "their views [be] given due weight in accordance with their age and maturity" (para. 3). To comply with article 12, State parties must examine their laws to ensure that the will and preferences of children with disabilities are respected on an equal basis with other children.

Article 9: Accessibility

33. The rights provided for in article 12 are closely tied to the state obligations relating to accessibility (art. 9) because the right to equal recognition before the law is necessary to enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life. Article 9 demands the identification and elimination of barriers to facilities or services open or provided to the public.

Lack of accessibility of information and communication, and inaccessible services may constitute barriers to the realization of legal capacity for some persons with disabilities in practice. Therefore state parties must make all procedures for the exercise of legal capacities and all information and communication pertaining to it fully accessible. State parties must review their laws and practices to ensure that the right to legal capacity and accessibility are being realized.

Article 13: Access to justice

34. State parties have an obligation to ensure that persons with disabilities have access to justice on an equal basis with others. The recognition of the right to legal capacity is essential for access to justice in many respects. In order to seek enforcement of their rights and obligations on an equal basis with others, persons with disabilities must be recognized as persons before the law with equal standing in courts and tribunals. State parties must also ensure that persons with disabilities have access to legal representation on an equal basis with others. This has been identified as a problem in many jurisdictions and must be remedied — including by ensuring that persons who experience interference with their right to legal capacity have the opportunity to challenge such interference (on their own behalf or with legal representation) and to defend their rights in court. Persons with disabilities have often been excluded from key roles in the justice system as lawyers, judges, witnesses or members of a jury.

35. Police officers, social workers, and other first responders must be trained to recognize persons with disabilities as full persons before the law and to give the same weight to complaints and statements from persons with disabilities as they would give to non-disabled persons. This entails training and awareness-raising in these important professions. Persons with disabilities must also be granted legal capacity to testify on an equal basis with others. Article 12 of the Convention guarantees support in the exercise of legal capacity, including the capacity to testify in judicial, administrative and other legal proceedings. Such support could take various forms, including recognition of diverse communication methods, allowing video testimony in certain situations, procedural accommodation, the provision of professional sign language interpretation and other assistive methods. The judiciary must also be trained and made aware of their obligation to respect the legal capacity of persons with disabilities, including legal agency and standing.

Articles 14 and 25: Liberty, security and consent

36. Respecting the right to legal capacity of persons with disabilities on an equal basis includes respecting the right of persons with disabilities to liberty and security of the person. The denial of the legal capacity of persons with disabilities and their detention in institutions against their will, either without their consent or with the consent of a substitute decision-maker, is an ongoing problem. This practice constitutes arbitrary deprivation of liberty and violates articles 12 and 14 of the Convention. State parties must refrain from such practices and establish a mechanism to review cases whereby persons with disabilities have been placed in a residential setting without their specific consent.

37. The right to enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 25) includes the right to health care on the basis of free and informed consent. State parties have an obligation to require all health and medical professionals (including psychiatric professionals) to obtain the free and informed consent of persons with disabilities prior to any treatment. In conjunction with the right to legal capacity on an equal basis with others, State parties have an obligation not to permit substitute decision-makers to provide consent on behalf of persons with disabilities. All health and medical personnel should ensure appropriate consultation that directly engages the person with disabilities. They should also ensure, to the best of their ability, that assistants or support persons do not substitute or have undue influence over the decisions of persons with disabilities.

Articles 15, 16 and 17: Respect for personal integrity and freedom from torture, violence, exploitation and abuse

38. As has been stated in several concluding observations, forced treatment by psychiatric and other health and medical professionals is a violation of the right to equal recognition before the law and an infringement of the rights to personal integrity (art. 17), freedom from torture (art. 15), and freedom from violence, exploitation and abuse (art. 16). This practice denies the legal capacity of a person to choose medical treatment and is therefore a violation of article 12 of the Convention. State Parties must, instead, respect the legal capacity of persons with disabilities to make decisions at all times, including in crisis situations, ensure that accurate and accessible information is provided about service options and that non-medical approaches are made available, and provide access to independent support. State parties have an obligation to provide access to support for decisions regarding psychiatric and other medical treatment. Forced treatment is a particular problem for persons with psychosocial, intellectual and other cognitive disabilities. State parties must abolish policies and legislative provisions that allow or perpetrate forced treatment, as it is an ongoing violation found in mental health laws across the globe, despite empirical evidence indicating its lack of effectiveness and the views of people using mental health systems who have experienced deep pain and trauma as a result of forced treatment. The Committee recommends that State parties ensure that decisions relating to a person's physical or mental integrity can only be taken with the free and informed consent of the person concerned.

Article 18: Nationality

39. Persons with disabilities have the right to a name and registration of their birth as part of the right to recognition everywhere as a person before the law (art. 18, para. 2). State parties must take the necessary measures to ensure that children with disabilities are registered at birth. This right is provided for in the Convention on the Rights of the Child (art. 7); however, children with disabilities are disproportionately likely not to be registered as compared with other children. This denies them citizenship, often also denies them access to health care and education, and can even lead to their death. Since there is no official record of their existence, their death may occur with relative impunity.

Article 19: Living independently and being included in the community

40. To fully realize the rights provided for in article 12, it is imperative that persons with disabilities have opportunities to develop and express their will and preferences, in order to exercise their legal capacity on an equal basis with others. This means that persons with disabilities must have the opportunity to live independently in the community and to make choices and to have control over their everyday lives, on an equal basis with others, as provided for in article 19.

41. Interpreting article 12, paragraph 3, in the light of the right to live in the community (art. 19) means that support in the exercise of legal capacity should be provided using a community-based approach. State parties must recognize that communities are assets and partners in the process of learning what types of support are needed in the exercise of legal capacity, including raising awareness about different support options. State parties must recognize the social networks and naturally occurring community supports (including friends, family and schools) of persons with disabilities as key to supported decision-making. This is consistent with the Convention's emphasis on the full inclusion and participation of persons with disabilities in the community.

42. The segregation of persons with disabilities in institutions continues to be a pervasive and insidious problem that violates a number of the rights guaranteed under the Convention. The problem is exacerbated by the widespread denial of legal capacity to persons with disabilities, which allows others to consent to their placement in institutional settings. The directors of institutions are also commonly vested with the legal capacity of the persons residing therein. This places all power and control over the person in the hands of the institution. In order to comply with the Convention and respect the human rights of persons with disabilities, deinstitutionalization must be achieved and legal capacity must be restored to all persons with disabilities, who must be able to choose where and with whom to live (art. 19). A person's choice of where and with whom to live should not affect his or her right to access support in the exercise of his or her legal capacity.

Article 22: Privacy

43. Substitute decision-making regimes, in addition to being incompatible with article 12 of the Convention, also potentially violate the right to privacy of persons with disabilities, as substitute decision-makers usually gain access to a wide range of personal and other information regarding the person. In establishing supported decision-making systems, State parties must ensure that those providing support in the exercise of legal capacity fully respect the right to privacy of persons with disabilities.

Article 29: Political participation

44. Denial or restriction of legal capacity has been used to deny political participation, especially the right to vote, for certain persons with disabilities. In order to fully realize the equal recognition of legal capacity in all aspects of life, it is important to recognize the legal capacity of persons with disabilities in public and political life (art. 29). This means that a person's decision-making ability cannot be a justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights, including the right to vote, the right to stand for election and the right to serve as a member of a jury.

45. State parties have an obligation to protect and promote the right of persons with disabilities to access the support of their choice in voting by secret ballot, and to participate in all elections and referenda without discrimination. The Committee further recommends that State parties guarantee the right of persons with disabilities to stand for elections, to effectively hold office and to perform all public functions at all levels of government, with reasonable accommodation and support, where desired, in the exercise of their legal capacity.

V. Implementation at the national level

46. In the light of the normative content and obligations outlined above, State parties should take the following steps to ensure the full implementation of article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities:

(a) Recognize persons with disabilities as persons before the law, having legal personality and legal capacity in all aspects of life, on an equal basis with others. This requires the abolition of substitute decision-making regimes and mechanisms that deny legal capacity which discriminate in purpose or effect against persons with disabilities. It is recommended that State Parties create statutory language protecting the right to legal capacity on an equal basis for all;

(b) Establish, recognize and provide persons with disabilities with access to a broad range of supports in the exercise of their legal capacity. Safeguards for these supports must be premised on respect for the rights, will and preferences of persons with disabilities. The supports should meet the criteria set out in paragraph 25 above on the obligations of State parties to comply with article 12, paragraph 3, of the Convention;

(c) Closely consult with and actively involve persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the development and implementation of legislation, policies and other decision-making processes give effect to article 12.

47. The Committee encourages State parties to undertake or devote resources to the research and development of best practices respecting the right to equal recognition of the legal capacity of persons with disabilities and support in the exercise of legal capacity.

48. State Parties are encouraged to develop effective mechanisms to combat both formal and informal substitute decision-making. To this end, the Committee urges State parties to ensure that persons with disabilities have the opportunity to make meaningful choices in their lives and develop their personalities, to support the exercise of their legal capacity. This includes, but is not limited to: opportunities to build social networks; opportunities to work and earn a living on an equal basis with others; multiple choices for place of residence in the community; and inclusion in education at all levels.
