



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 30.3 2016
Tilvísun: 201603-0016

Mál nr. 180. Tillaga til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Alþýðusamband Íslands styður eindregið samþykkt þessarar tillögu. Athygli er vakin á því að enn hefur ekki verið lagt fram frumvarp um jafna meðferð á vinnumarkaði en efni þess styður sambandið heilshugar enda undirstrikar það viðhorf og stefnu ASÍ m.a. um réttindi fatlaðs fólks á vinnumarkaði.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Magnús M. Norðdahl'.

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. mars 2016

Efni: Umsögn BSRB um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þingskjal 183 – 180. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

BSRB fagnar framlagningu þessa máls og styður eindregið framgang þess. Bandalagið leggur ríka áherslu á að tryggt sé að allir búi við jafnrétti á vinnumarkaði. Það er ekki eingöngu jafnréttismál heldur einnig þjóðhagslega hagkvæmt. Það er því grundvallaratriði að við stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda að jafnræði sé haft að leiðarljósi og innlend löggjöf tryggji það markmið í reynd.

Fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks felur í sér innleiðingu sjálfsagðra mannréttinda í landsrétt og mikilvægt framfaraskref að því að tryggja jafnræði. Aðildarríki Sameinuðu þjóðanna eru 193 en þar af hafa 162 þeirra fullgilt samninginn sem er frá 2006. Þá hafa öll þau ríki sem Ísland ber sig einkum saman við fullgilt samninginn að undanskyldu Finnlandi.

BSRB leggur jafnframt áherslu á að tekin verði til umfjöllunar og samþykkt frumvörp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna sem byggja á svonefndum mismunatilskipunum, þ.e. tilskipanir 2000/78/EB frá 27. Nóvember 2000, um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi og tilskipun 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis. Það er í besta falli sérkennilegt að land sem er meðal þeirra bestu í heimi hvað varðar jafnrétti kynjanna hafi enga almenna löggjöf sem tryggji jafnrétti í hvívetna – óháð því hver ástæða mismununar er. Hér á landi er eina ákvæði laga sem kveður á um jafnrétti allra, fyrir utan hvað varðar jafnrétti kynjanna, að finna í svonefndri jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þá er að finna í lögum jafnræðisreglu sem gildir fyrir ríki og sveitarfélög, sbr. stjórnarsýslulög nr. 37/1993.

Þar sem mismunatilskipanirnar hafa ekki verið innleiddar hér er ljóst að ekki er samræmi í íslenskum rétti gagnvart þeim rétti sem gildir innan Evrópusambandsins og því ekki tryggð einsleitni á innri markaði. Né er Ísland í takt við alþjóðasamfélagið samkvæmt því sem áður segir varðandi fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Fyrir hönd BSRB



Helga Jónsdóttir
framkvæmdastjóri

Reykjavík 29. mars 2016

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. (Þingskjal 183 – 180. mál)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Barnaheill – Save the Children á Íslandi fagna framkominni þingsályktunartillögu um að fela ríkisstjórninni að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, og telja það skref tímabært.

Barnaheill vilja taka undir orð Landssamtakanna Proskahjálpar sem segja í innsendri umsögn sinni mismunun á grundvelli fötlunar vera mikla hvarvetna í heiminum, og sé Ísland þar engin undantekning á. Mismunun á grundvelli fötlunar er ólögðmæt samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, stjórnarskrá og ýmsum öðrum lögum. Þó réttindi fatlaðra barna séu að nokkru leyti varin í Barnasáttmálanum þá eru réttindi þeirra varin með mun ítarlegri hætti í samningnum um réttindi fatlaðs fólks og því er rétt að mæla með fullgildingu hans fyrir fötluð börn. Það er auk þess mikilvægt að réttindi fatlaðra barna séu tryggð til framtíðar, fatlaðir halda áfram að vera fatlaðir eftir 18 ára aldur.

Að mati Barnaheilla er Íslandi rétt og skylt að fullgilda umræddan samning hið allra fyrsta, þar sem Ísland er eitt fárra ríkja sem ekki hafa fullgilt samninginn og vegna þess að Barnasáttmálinn hefur verið fullgiltur og lögfestur og það ætti ekki að gera minni kröfur til ríkisins um mannréttindi fatlaðs fólks. Afar mikilvægt er að vinna gegn mismunun á grundvelli fötlunar með öllum tiltækum ráðum.

Fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks yrði auk ofangreinds táknaðen aðgerð sem gæfi til kynna vilja þjóðarinnar til að vinna gegn mismunun gegn fötluðum og ætti að leiða til aukinnar meðvitundar almennings um mikilvægi þess að virða réttindi fatlaðra til jafns á við annarra.

Barnaheill – Save the Children á Íslandi leggja mikla áherslu á jafnan rétt allra barna til lífs og þroska og til jafnra tækifæra í samfélaginu. Því samræmist það hlutverki samtakanna og Barnasáttmálanum afar vel að hvetja Alþingi til að samþykkja ofangreinda þingsályktunartillögu.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Bréf

| | |
|---|--|
| Alþingi, nefndasvið Austurstræti 8 - 10 150 REYKJAVÍK | Reykjavík, 30. mars 2016 2016010053 |
|---|--|

Efni: Umsögn - Tillaga til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, 180. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 7. mars 2016, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa velferðarnefnd Alþingis umsögn um tillögu til þingsályktunar um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, 180. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um tillöguna.

Barnaverndarstofa telur það jákvætt ef samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verður fullgiltur hér á landi. Barnaverndarstofa vill þó leyfa sér að benda á tvö atriði sem hafa þarf í huga í tengslum við fullgildinguna.

Annars vegar telur Barnaverndarstofa mikilvægt að Alþingi hugi sérstaklega að því að fullgildin sammingsins hefur víðtæk áhrif auk þess sem það mun að skapa miklar væntingar í samfélaginu verði hann fullgiltur. Horfir Barnaverndarstofa í þessu sambandi á að fjölmörg ákvæði sammingsins fjalla um rétt einstaklinga til þjónustu með einum eða öðrum hætti og brýnt er að samhlíða fullgildingunni verði lagt í vinnu við að útfæra hvaða lögum þarf að breyta svo þau verði í samræmi við ákvæði sammingsins eða hvort samningurinn kallar á breytta framkvæmd innan stjórnýsslunnar.

Hvað varðar þjónustu við börn þá telur Barnaverndarstofa ljóst að börn með fötlun og/eða glíma við flókinn og margþættan vanda fá ekki alltaf fullnægjandi þjónustu hér á landi og Ísland væri því ekki að uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum yrði hann fullgiltur í dag. Í einhverjum tilvikum er óljóst hvaða stjórnvöld eiga að sinna tilteknum verkefnum og þegar sú skylda er skýr þá eru vísbendingar um að stjórnvöld skorti fjármuni til þess að sinna þeim verkefnum með fullnægjandi hætti. Í þessu sambandi er t.a.m. nauðsynlegt að mynduð verði stefna um það hvernig á að þjónusta þau börn sem vegna fötlunar, geðrænna vandamála eða sambærilegs vanda geta ekki búið hjá foreldrum sínum, farið verði í nauðsynlegar lagabreytingar til þess að skjóta styrkum stöðum undir lögmati slíkra vistana og skýrt sé á hvaða hendi þær eiga að vera.

Hins vegar telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að **benda á að** fullgilding sammingsins mun ekki í öllum tilvikum breyta stöðu fatlaðra einstaklinga hér á landi, t.d. innan barnavandarkerfisins. Mikilvægt er að hafa í huga að foreldrum verði aldrei mismunað vegna fötlunar sinnar og börn tekin af heimili sínu einungis vegna þess að foreldrar þeirra eru fatlaðir. Hins vegar koma öðru hverju upp mál þar sem fötlun einstaklinga hefur þær afleiðingar í för með sér að þeir geta ekki sinnt sínum uppeldisskyldum með fullnægjandi hætti og ekki tekst að bæta uppeldisaðstæður barna með stuðningi barnavandaryfirvalda. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að mismuna ekki þeim börnum sem málin varða og grípa til fullnægjandi ráðstafana til þess að tryggja þeim þá umönnun og vernd sem þau þarfnast og eiga rétt á. Fullgilding sammingsins mun ekki breyta þeim skyldum barnavandaryfirvalda að líta alltaf fyrst og fremst til hagsmuna og þarfa þeirra barna sem umræðir hverju sinni.

Barnaverndarstofa veitir velferðarnefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllst
f.h. Barnaverndarstofu

Heiða Björg Pálmadóttir
lögfræðingur Barnaverndarstofu

Velferðarnefnd Alþingis

Reykjavík, 30. mars 2016

Umsögn Einhverfusamtakanna um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. (Þingskjal 183 — 180. mál)

Einhverfusamtökin lýsa yfir eindregnum stuðningi við þingsályktunartillögu um fullgildingu samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Einhverfusamtökin skora einnig á Alþingi og ríkisstjórn að fullgilda um leið valfrjálsa bókun við samninginn. Með því að fullgilda valfrjálsu bókunina verður réttaröryggi fatlaðs fólks meira og mannréttindi þess betur varin. Við bendum þó á að komið hafa fram ábendingar um ágalla á þýðingu og tókum undir þær ábendingar.

Þá skora samtökin á ríkisstjórn og Alþingi að hefja nú þegar markvissan undirbúning að því að lögfesta samninginn og viðaukann þannig að hann megi sem fyrst öðlast lagagildi hér á landi og bæta þannig réttaröryggi fatlaðs fólks og veita mannréttindum þess aukna vernd.

Virðingarfyllt,
fyrir hönd Einhverfusamtakanna,

Ásta Birna Ólafsdóttir, varaformaður
Sigrún Birgisdóttir, framkvæmdastjóri

Reykjavík, 29. mars 2016

Velferðarnefnd Alþingis
Alþingi v/Austurvöll

Nefndasvið Alþingis leitaði fyrir hönd Velferðarnefndar Alþingis eftir umsögn landssamtakanna Geðhjálpar um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, 180. mál, með tölvupósti til samtakanna þann 7. mars 2016.

Geðhjálp hvetur Alþingi Íslendinga til að samþykkja þingsályktunartillöguna án tafar og leggja þar með sitt lóð á vogarskálarnar til mannréttindabaráttu fatlaðs fólks á Íslandi. Löngu er orðið tímabært að Íslendingar skipi sér í hóp 151 mannréttindaþjóðar af 157 aðildarþjóðum samningsins til að fullgilda samninginn og stuðla þannig að bættum réttindum og þjónustu við fatlað fólk á Íslandi.

Íslensk stjórnvöld hafa haldið því fram að árangursríkara væri að byrja á því að innleiða einstök ákvæði samningsins inn í íslenska löggjöf heldur en að fullgilda samninginn í heild sinni. Þar með væri betur tryggt að farið væri að ákvæðum samningsins heldur en hægt væri að gera með prófmálum í kjölfar fullgildingar samningsins eins og víða hefði orðið raunin í öðrum löndum.

Reynsla Geðhjálpar af því að taka þátt í vinnu við innleiðingu samningsins inn í lögræðislög sýnir fram á annmarka þessarar leiðar. Gallar á borð við takmarkaðan skilning á hugmyndafræði og skort á sérfræðipekkingu á svið mannréttinda innan viðkomandi ráðuneytis valda því að nýsamþykkt lögræðislög standast ekki ákvæði Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra að fleiri en einu leyti.

Einna þýðingarmestu ákvæði Samnings Sameinuðu þjóðanna gagnvart fólki með geðfötlun snúa að réttarstöðu til jafns við aðra, aðgangi að réttlæti, frelsi og mannhelgi og frelsi frá því að sæta pyndingum eða annarri grimmdarlegri, ómannúðlegri eða lítillækkandi meðferð eða refsingu, sbr. gr. 12 til 15.

Nýsamþykkt lögræðislög standast ekki ofangreind ákvæði samningsins. Lögin ganga raunar þvert á ákvæði hans um rétt fatlaðra einstaklinga til gerhæfis til jafns við aðra, frelsi þeirra frá nauðung í meðferð sem og annari frelsisskerðingu eins og fram kemur í meðfylgjandi úttekt Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur, mannréttindalögfræðings, fyrir Geðhjálp.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks ver ekki aðeins grundvallarmannréttindi heldur einnig þjónusta við fatlað fólk. Óhætt er að segja að hann standi vörð um svokallaða batamiðaða nálgun á svið geðheilbrigðisþjónustu. Batamiðuð nálgun er víðtækt hugtak og felur m.a. í sér áherslu á persónuleg markmið og sjálfstætt líf. Rétturinn til sjálfstæðs lífs er varinn í 19. gr. samningsins um réttinn til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu.

Eins og áður segir hvetur Geðhjálp til þess að fyrirbyggjandi þingsályktunartillaga verði samþykkt og Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks fullgiltur án tafar. Með sama hætti eru stjórnvöld hvött til að halda áfram vinnu sinni við innleiðingu einstakra ákvæða samningsins inn í innlenda löggjöf með vönduðum hætti og eðlilegri aðkomu breiðs hóps notenda, hagsmunasamtaka og sérfræðinga á sviði mannréttinda fatlaðs fólks.

Fyrir hönd landssamtakanna Geðhjálpar,
Hrannar Jónsson, formaður.



Lögræðislög og fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra

ÞÓRHILDUR SUNNA ÆVARSDÓTTIR

Efnisyfirlit

| | | |
|------|---|----|
| I. | Afmörkun viðfangsefnis og álitaefni..... | 2 |
| 1. | Tilgangur breytingarinnar á lögræðislögum:..... | 2 |
| 2. | Gildi samningsins..... | 3 |
| 3. | Skuldbindingar Íslands..... | 4 |
| 3.1 | Greinarmunur á skuldbindingum | 5 |
| II. | Lögræðissvipting..... | 5 |
| 1. | Skilyrði lögræðissviptingar samkvæmt lögræðislögum..... | 6 |
| 2. | Bann við mismunun á grundvelli fötlunar og 12. grein samnings S.þ..... | 7 |
| 3. | Ólögmet skerðing á lögformlegu hæfi..... | 9 |
| 3.1. | Staðgengilsákvæðanatöku..... | 10 |
| 4. | Stuðningur við ákvarðanatöku | 11 |
| 4.1. | Verndarsjónarmið gagnvart stuðningi við ákvarðanatöku skv. 4. tl. 12. gr..... | 11 |
| 5. | Lögmæt skerðing á lögformlegu hæfi | 11 |
| 5.2. | Afstaða mannréttindadómstóls Evrópu | 12 |
| | Tillaga að úrbótum | 12 |
| III. | Nauðungarvistanir og þvinguð meðferð | 13 |
| 1. | Mismunandi túlkun á samningi S.þ | 14 |
| 2. | Skilyrði til nauðungarvistunar og skilgreining fötlunar..... | 14 |
| 3. | Lögræðislög og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar Íslands | 15 |
| 3.1. | Helstu tilmæli CPT-nefndarinnar um þarfar úrbætur sem nýleg breyting lögræðislaga tekur ekki á:..... | 16 |
| 3.2. | Afstaða Íslenska ríkisins gagnvart tilmælum CPT-nefndarinnar sem breyting lögræðislaga nær ekki til:..... | 17 |
| IV. | Aðrir ágallar laganna | 19 |
| V. | Samantekt á helstu niðurstöðum | 19 |
| 1. | Mannréttinasáttmálar | 20 |
| 1.1. | Varðandi mannréttinasáttmála Evrópu:..... | 20 |
| 1.2. | Varðandi samning S.þ, án þess að taka tillit til hófsamari túlkun fræðimanna þá:..... | 20 |
| 1.3. | Varðandi samning S.þ m.t.t. hófsamrar túlkunar fræðimanna á skilyrðum samnings S.þ:20 | |
| VI. | Afstaða til fullgildingar á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks | 21 |

Lögræðislög og fullgilding á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

I. Afmörkun viðfangsefnis og álitaeftni

Lög til breytinga á lögræðislögum nr. 71/1997 tóku gildi þann 1. Janúar 2016. Meðal markmiða með endurskoðun laganna var að uppfæra þau til samræmis við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra (samningur S.þ) í ljósi áætlana stjórnvalda um fullgildingunni samnings S.þ.

Í kjölfar samþykktar laganna barst höfundu beiðni frá Landsamtökunum Geðhjálp um að gera úttekt á lögunum til þess að rannsaka hvort nýsamþykktar breytingar væru fullnægjandi til þess að lögræðislögin gætu talist standast þær kröfur sem samningurinn gerir til aðildaríkja um vernd réttinda fólks með fatlanir. Niðurstaða rannsóknarinnar liggur nú fyrir og vill höfundur þakka Hafþóri Sævarssyni laganema sérstaklega, fyrir veitta aðstoð við gerð úttektarinnar.

Helstu álitaeftnin sem verða tekin til skoðunar varða þrjú ákvæði lögræðislaga. Við val á lagaákvæðum var sértaklega horft til þess að skýra mætti með hnitmiðuðum hætti það misræmi sem virðist ríkja milli þeirra sjónarmiða er ráða innihaldi nógildandi lögræðislaga og þeirra er mynda réttindaákvæði samnings S.þ. Ákvæðin sem um ræðir má telja til grunnstoða lögræðislaga, en þau eru 4. gr., sem fjallar um lögræðissviptingu, 19. gr. um nauðungarvistun og 28. gr. um þvingaða lyfjagjöf og aðra þvingaða meðferð. Farið verður yfir stöðu alþjóðlegrar skuldbindingar Íslands gagnvart samningi S.þ með þessi ákvæði í huga. Athugað verður hvort þessi ákvæði standist skilyrði samningsins. Þá verður einnig litið til dómafrákvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) og tilmæla nefndar Evrópuráðsins gegn pyndingum (CPT-neftin).

Þau ákvæði sem tekin verða til skoðunar fela öll í sér heimild til veigamikillar frelsisskerðingar einstaklinga sem ekki er að finna í öðrum lögum. Hafa verður í huga eðli slíkrar valdheimildar yfirvalda við gerð og framkvæmd laganna enda liggja grundvallarréttindi borgara undir.

Helsta niðurstaða rannsóknar þessarar er sú að enn er töluverðra breytinga þörf eigi lögræðislögin að uppfylla umræddar kröfur. Sérstaklega er vert að taka fram að orðalag 2. tl. 28. gr. og 2. tl. 19. gr. lögræðislaga eru óásættanlegt með öllu m.t.t. mannréttinasáttmála Evrópu (MSE).

1. Tilgangur breytingarinnar á lögræðislögum:

Mannréttindum er ætlað að hafa efnislegt gildi og raunverulega þýðingu. Sú viðleitni til réttinda fólks skín í gegn við lestur frumvarps ályktunar um stefnu og framkvæmdaráætlun um málefni fatlaðs fólks sem lögð var fram í byrjun árs 2012.

Þáverandi velferðarráðherra, Guðbjartur Hannesson heitinn, lauk framsögu sinni sem flutningsmaður tillögunar með þeim orðum að með samþykkt tillögunar „er haldið áfram á þeirri braut sem miðar að því að vernda og tryggja að allt fatlað fólk njóti fullra og jafnra mannréttinda og frelsis, auk þess að vinna að virðingu fyrir meðfæddri göfgi fatlaðs fólks,” tillagan með breytingum var samþykkt

samhljóða á Alþingi sumar sama árs sem varð til þess að margvíslegir ferlar fóru af stað. Einn helsti liður framkvæmdaráætlunarinnar sneri að undirbúningi fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Enn er verið að vinna að fullgildingu samningsins.

Vinna við endurbætur lögræðislaga var hluti af því ferli þó hún lyti einnig fleiri markmiðum. Í greinargerð frumvarps með nýjum lögræðislögum sem tóku gildi í byrjun þessa árs er greint frá því að unnið er að mótun landsáætlunar í mannréttindamálum. Þá segir í greinargerð að þeir sem þjáist af völdum geðsjúkdóma höfðu varpað ljósi á nauðsyn þess að breyta lögræðislögum. Geðfatlaðir eru í miklum meirihluta þeirra sem sæta lögræðissviptingu, nauðungarvistun og þvingaðri lyfjameðferð.

Einnig hafa verið lögð fram formleg tilmæli um úrbætur á lögum, sbr. skýrslu nefndar Evrópuráðsins gegn pyndingum. Nefndin hefur heimsótt Ísland í fjögur skipti og gert athugasemdir við lög og verklag innan geðheilbrigðiskerfisins sem ekki þykir tryggja réttindi notenda með fullnægjandi hætti.¹ Fullt tilefni var því til endurskoðunar lögræðislaga. Tilteknar athugasemdir CPT-nefndarinnar voru nokkuð alvarlegar þar sem verndarráðstafanir sem tryggðar skulu í lögum voru ekki til staðar. Ljóst var að gildandi fyrirkomulag íslenskra laga og framkvæmdar var ekki talið standast alþjóðlegar skuldbindingar.

Markmið endurskoðunar lögræðislaga var að svara þessum áhyggjum með lagaákvæðum sem standast alþjóðlegar skuldbindingar. Þá segir ennfremur í greinargerð við breytingu laganna að mikilvægt er 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.“

Við lestur greinargerðarinnar verður ekki annað ráðið en að mannréttindarsjónarmið af margvíslegum toga hafi ráðið för. Ennfremur skal tekin fram sú afstaða er fram kemur í greinargerð vinnuhóps Innanríkisráðuneytis, um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks að nauðsynlegt sé að ráðast í átak „til vitundarvakningar til að kynna innihald sáttmálans og þá breyttu samfélagslegu nálgun sem fullgilding hans hefur í för með sér.“²

2. Gildi samningsins

Ávallt er vandkvæðum bundið fyrir kerfi jafnt og einstaklinga innan þess að aðlagast nýrri hugmyndafræði til að bera kennsl á sama mynstur með öðrum hætti. Grunnhugsun samnings S.þ er sú að að óleyfilegt er að mismuna fötluðum á grundvelli fötlunar þeirra: Fötlun má aldrei verið ástæða mismunar. Talin var þörf á að semja sérstakan samning um réttindi fatlaðra því að þrátt fyrir að fatlað fólk njóti mannréttinda til jafns við aðra hópa samfélagsins í orði þá er sú alls ekki raunin í borði. Fatlað fólk verður ítrekað fyrir grófum mannréttindabrotum oft eingöngu á grundvelli fötlunar sinnar. Samningurinn skapar ekki ný mannréttindi heldur er honum ætlað að tryggja sérstaklega að fatlað fólk njóti sjálfsagðra mannréttinda til jafns við aðra. Ákvæði samningsins útlista á framsækinn og nákvæman hátt hvernig aðildarríkjum beri að tryggja í lögum og framkvæmd að mannréttindi fatlaðs fólks séu virt í hvívetna.

¹ Skýrslur nefndarinnar um heimsóknir sínar til Íslands og svör Íslenskra stjórnvalda við athugasemdum nefndarinnar má finna á vef Evrópuráðsins. <http://www.cpt.coe.int/en/states/isl.htm> (sótt 26. 03. 2016).

² Skjal vinnuhópsins má nálgast hér: <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/lokaeintak-af-greinargerð-fylgiskjal-2.pdf> (sótt 26. 03. 2016).

Eitt mikilvægasta ákvæði samningsins kveður á um jafna réttarstöðu fatlaðra einstaklinga og jafnan rétt þeirra til lögformlegs hæfis (sbr. 12. gr. samningsins). Lengi hefur tíðkast að svipta fatlað fólk lögræði, og þá sérstaklega fólk með geðfatlanir og þroskaskerðingar. Slík takmörkun réttinda hefur gjarnan verið rökstudd á grundvelli verndarsjónarmiða gagnvart hinum fatlaða einstaklingi en einnig vegna þess hryggilega viðhorfs að fatlað fólk geti ekki fötlunar sinnar vegna talist aðilar að lögum. Réttur fatlaðra til stuðnings við ákvarðanatöku sem finna má í samningi S.þ felur í sér grundvallarbreytingu á þeirri nálgun sem viðgengist hefur gagnvart sjálfsákvörðunarrétti fatlaðs fólks fram að samþykkt samningsins.

Í samningi S.þ eru tekin af öll tvímæli að fatlað fólk eigi að njóta sjálfstæðis, sjálfsákvörðunarréttar og gerhæfis. Með fullgildingu samningsins gangast aðildarríki undir alþjóðlega skuldbindingu þess efnis að virða lögformlegt hæfi fatlaðs fólks til jafns við aðra og veita þeim sem þess þurfa nauðsynlega aðstoð og stuðning til þess að njóta þess réttar. Samningurinn markar tímamót að því leyti að hann hafnar verndarsjónarmiðum og forræðishyggju gagnvart fötluðu fólki og krefst þess í stað valdeflingar og aukinar þáttöku fatlaðra í samfélaginu. Með honum er aðildarríkjum gert skylt að leggja niður lagakerfi og framkvæmd þeirra sem taka ákvarðanir fyrir hönd fatlaðra og bjóða þess í stað upp á stuðning þeim til handa sem fötlunar sinnar vegna eiga hægara um vik með ákvarðanatöku en aðrir.

Að mati höfundar er mikilvægt að nógildandi lögræðislög taki umtalsverðum breytingum til þess að tryggja betur réttindi fatlaðs fólks til lögformlegs hæfis. Lögin eins og þau eru orðuð nú, mismuna fötluðu fólki og eru ekki sniðin til þess að auka valdeflingu og sjálfstæðri fatlaðra einstaklinga í íslensku samfélagi. Viss jákvæð skref hafa verið stigin með tilkomu réttindagæslumanna og persónulegra talsmanna fatlaðra á síðustu árum en efla þarf það stuðningsnet sem þessum aðilum er ætlað að mynda utan um réttindi fatlaðs fólks.

3. Skuldbindingar Íslands

Innanríkisráðuneytið leiddi vinnu samstarfsnefndar ráðuneyta við undirbúning fullgildingar samnings S.þ. Á grundvelli þeirrar vinnu liggur fyrir greining á efnisákvæðum samningsins og samanburður á þeim við nógildandi lög, þ.á.m. lögræðislög. Í vinnuskjali sem finna má á vef ráðuneytis undir heitinu „Tafla yfir lög og reglugerðir sem varða samning S.þ um réttindi fatlaðs fólks“ má sjá vísun í nokkur ákvæði samningsins þar sem lögræðislög eru sögð uppfylla ákvæði samningsins.³ Þar er m.a. nefndur b-liður 14. gr. sem segir fyrir um að „fötlun skuli ekki *undir neinum kringumstæðum* réttlæta frelsissviptingu“ og 2. töluliður 12. gr. er segir: „Aðildarríkin viðurkenni að fatlað fólk skuli njóta gerhæfis [sic] til jafns við aðra á öllum sviðum mannlífs.“⁴

Þrátt fyrir að vinnuhópurinn komist að þeirri niðurstöðu að lögræðislög uppfylli skilyrði samnings S.þ er ekki að sjá sérstakan rökstuðning fyrir þeirri afstöðu. Rökstuðningur væri æskilegur fyrir þeirri afstöðu að skilyrði um nauðungarvistun og skilyrði um lögræðissviptingar standist þessi ákvæði samnings S.þ. Hafa verður í huga að skilgreining fatlaðs einstaklings skv. samningi S.þ er mjög rúm. Lagaheimildir lögræðislaga til nauðungarvistunar vegna alvarlegs geðsjúkdóms virðast því augljóslega brjóta í bága við 14. gr. b-liðar enda teljist alvarlegur geðsjúkdómur til fötlunar. Í því samhengi er rétt að nefna dóm MDE (M.S. gegn Króatíu nr. 2) þar sem talið var að ef frelsissvipting á sér stað á

³ Töfluna má nálgast hér: <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Samningur-um-rettindi.pdf> (sótt 26. 03. 2016).

⁴ Aths. höfundar: Hér er bagaleg þýðingavilla á ákvæðinu. Réttara væri að hér stæði „Aðildarríkin viðurkenni að fatlað fólk njóti lögformlegs hæfis til jafns við aðra á öllum sviðum mannlífs.“

grundvelli 5(1)e gr. mannréttindasáttmála Evrópu um andlegan sjúkdóm (*e. unsoundness of mind*) þá er um einstakling með fötlun að ræða.

Þegar athugað er hvort lögræðislög uppfylli skilyrði samning S.þ ber að hafa í huga að ákveðið svigrúm er gefið innlendum lögum til að uppfylla samninginn. Það svigrúm einskorðast við hvernig innlend löggjöf hefur ákveðið að taka á þessum málaflokki, t.a.m. við að **skilgreina fötlun**. Svigrúmið er ekki mikið en getur þrátt fyrir það haft ýmis áhrif. Mikilvægt er að taka það til sérstakrar skoðunar.

Íslensk löggjöf fór þá leið að lögfesta vægi túlkunar samningsins þar sem samningnum er gefið sérstakt vægi í lögum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðra: „sérstaklega skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Íslensk stjórnvald hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.“

Þar af leiðir verður 2. gr. laga um málefni fatlaðra, sem skilgreinir fötlun í núgildandi löggjöf, að vera túlkuð til samræmis við 2. mgr. 1. gr. sömu laga. Réttaráhrif þeirrar tilhögunar á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands eru þau að lágmarksskilyrðin fyrir Ísland eru jafnvel meiri en ella hefði þurft. Þannig nær alþjóðleg skuldbinding Íslands til réttinda allra þeirra hópa sem samningurinn kveður á um, að því gefnu að þeir geti á annað borð rúmast innan þeirra tilvika sem 2. gr. laganna nefnir:

„Hér er átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.“ Lögskýringargögn ná ekki að þrengja tilvik í lögræðislögum og mæla ekki heldur með því sérstaklega.

3.1 Greinarmunur á skuldbindingum

Sé litið til greinargerðar nýrra lögræðislaga koma fram tilteknaðar fullyrðingar um ákvæði lögræðislaga sem standist samning S.þ. Þær fullyrðingar koma undarlega fyrir sjónir. Samningurinn er vissulega framsækinn og vægðarlaus miðað við núverandi kerfi margra aðildarríka. Samningurinn gefur mjög lítið svigrúm fyrir túlkun á réttindum sem hann tryggir. Ákveðnar fræðilegar deilur hafa þó vaknað um túlkun einstaka ákvæði samnings S.þ og þá hvort efni standi til að slakað sé á sumum skilyrðum samningsins. Í greinargerð nýrra lögræðislaga virðist sú túlkun samningsins gilda, að *fræðileg rök*, gegn sumum ákvæðum samningsins teljast *nægjanlega góð* til að þess að meta sem svo að ákvæði lögræðislaganna uppfylli skilyrði samningsins. Varhugavert er að taka mið af slíkum fullyrðingum án rökstuðnings og heildstæðs mats.

Á meðan samningur S.þ hefur verið gagnrýndir fyrir lítið svigrúm fyrir aðlögun aðildarríkja, þá hefur mannréttindadómstóll Evrópu sætt töluverðri gagnrýni fyrir að gefa of mikið svigrúm þegar kemur að t.a.m. nauðungarvistun. Dómstóllinn hefur aðeins séð sér fært að gera kröfu um algjör lágmarks skilyrði. Nauðsynlegt er að hafa það í huga þegar kemur að gagnrýni lögræðislaga, nauðungarvistunar og aðra þátta, út frá dómasögu MDE.

II. Lögræðissvipting

Nýleg breyting á lögræðislögum tók til 4. greinar laganna um skilyrði þess að svipta megi einstakling lögræði sínu, sjálfræði einu sér eða fjárræði einu sér. Í greinargerð með frumvarpi til laga á breytingu lögræðislaga um 4. gr. kemur fram, að við breytingu á orðalagi 4. gr. hefði verið tekið mið af

ákvæðum 12. greinar samnings S.þ (sem kveður á um jafna réttarstöðu fatlaðra til lögformlegs hæfis (sjá nánar í kafla II.3.)). Ennfremur hafi verið horft til ákvæða úr íslenskum lögum um réttindi fatlaðra sem sett hafi verið vegna áætlaðrar fullgildingar samningsins. Breytingunni var ætlað að tryggja „að samspil milli lögræðis laga og laga um réttindagæslu fatlaðs fólks sé með sem bestu móti“ og í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar Íslands. Við gerð frumvarpsins hafi ennfremur verið;

„[...] litið til almennra athugasemda nefndar Sameinuðu þjóðanna sem hefur eftirlit með framkvæmd samningsins og sjónarmiða hagsmunaaðila um að skýrt sé í lögum að svipting lögræðis sé aðgerð sem sé þrautaúrræði.“

Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra fer með túlkunarvald á inntaki og þýðingu þeirra réttinda sem í samningnum felast og ber því að líta á þær sem gilt lögskýringargagn með samningnum. Í athugasemdinni sem um ræðir fer nefnd S.þ ítarlega yfir þau atriði sem aðildarríki verði að hafa í huga þegar tryggja á réttindi fatlaðs fólks samkvæmt 12. grein samningsins sem og túlkun hennar í samhengi við önnur ákvæði samningsins (hér er t.d. átt við bann við mismunun á grundvelli fötlunar skv. 5. gr.).⁵

Í greinargerð með frumvarpinu má finna ítrekaðar tilvísanir í almennar athugasemdir nefndar S.þ, sem þó virðast ákveðnum misskilningi gæddar þar sem nefndin leggst alfarið gegn veigamiklum atriðum sem finna má í lögræðislögum, þ.m.t. lögræðissviptingu á grundvelli fötlunar.

Því er vert að athuga hvort núverandi ákvæði um lögræðissviptingar standist í raun kröfur samnings S.þ um réttindi fatlaðra sem og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar Íslands. Í því samhengi verður fyrst og fremst litið til 5. og 12. greinar samnings S.þ og almennra athugasemda nefndar S.þ um túlkun þeirra, ásamt öðrum viðeigandi heimildum.

1. Skilyrði lögræðissviptingar samkvæmt lögræðislögum

„Skilyrði lögræðissviptingar o.fl.

4. gr.

[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. Heimilt er að svipta mann sjálfræði einu sér, fjárræði einu sér eða hvoru tveggja]:1)

- a. Ef hann er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé vegna andlegs vanþroska, ellisjóleika eða geðsjúkdóms eða vegna annars konar alvarlegs heilsubrests.

[...]"

Tekið er fram í greinargerð með frumvarpinu að nefnd S.þ fjalli sérstaklega um að „sjálfræði fatlaðs fólks og réttur þess til þess að taka ákvarðanir um heilbrigðisþjónustu“ hafi löngum verið skertur með

⁵ Almennar athugasemdir um 12. gr. samningsins 19. maí 2014 (General comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law.

margvíslegum hætti. Nefnd S.þ er sögð leggja áherslu á að veita skuli fötluðum einstaklingi aðstoð við sjálfstæða ákvarðanatöku í stað fyrirkomulags sem veitir öðrum aðila ákvörðunarvald fyrir hans hönd.

Að mati löggjafans hefur verið komið til móts við þetta sjónarmið nefndarinnar með setningu laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og með þrengingu á skilyrðum til lögræðissviptingar skv. 4. gr. lögræðislaga. Í greinargerð er vísað til IV. Kafla laganna um réttindagæslu fatlaðra um persónulega talsmenn en tilgangur laganna „sé m.a. að koma á fyrirkomulagi til stuðnings við ákvarðanatöku í samræmi við ákvæði 12. gr. samningsins.“ Breytt orðalag 1. mgr. 4. gr. þar sem tekið er fram að „standi brýn þörf til, enda hafi önnur og vægari úrræði í formi aðstoðar verið fullreynd“ undirstriki það sjónarmið að svipting lögræðis sé algjört neyðarúrræði sem einungis eigi að grípa til þegar „önnur lögbundin samfélagsleg og lagaleg úrræði geti með engu móti nýst viðkomandi.“

Í þessu samhengi er þó vert að nefna að lög um réttindagæslu fatlaðra, nánar tiltekið þau er varða talsmenn fatlaðra, uppfylla ekki lágmarksskilyrði 4. mgr. 12. gr. samnings S.þ um nauðsynlegar verndarráðsstaðanir fyrir stuðning við ákvarðanatöku. Persónulegir talsmenn fá ekki laun fyrir störf sín í þágu fatlaðra og því verði ekki séð að allir fatlaðir einstaklingar geti nýtt sér slíkan stuðning þar sem úrræðið er ekki aðgengilegt öllum fötluðum einstaklingum án tillits til fjárhags eða annarra haga viðkomandi (sjá nánar í kafla IV.1).

2. Bann við mismunun á grundvelli fötlunar og 12. grein samnings S.þ

Í greinargerð má sjá að við gerð frumvarpsins bárust ábendingar frá samráðsaðilum um að frekari breytinga væri þörf á þeim ákvæðum er snúa að lögræðissviptingu í lögnum. Vakin var athygli á því að koma þyrfti frekar til móts við kröfur 12. greinar samnings S.þ sem segir fyrir um réttarstöðu fatlaðra til jafns við aðra.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis tók afstöðu til þessa atriðis í nefndaráliti sínu með breytingatillögunni á lögræðislögnum. Nefndin áréttaði að frumvarpið fjalli ekki um fatlað fólk eða sjúklinga út af fyrir sig: Lögræðislögin væru almenn lög og vörðuðu *alla* einstaklinga.

Eftir nána skoðun á efnisinntaki þeirra skilyrða sem er grundvöllur réttindaskerðingar, t.a.m. lögræðissviptingarinnar eða nauðungarvistunar annars vegar, og síðan skilgreiningar samningsins á fötlun hins vegar, er erfitt að fallast á þetta sjónarmið nefndarinnar. Lögræðislög innihalda vissulega almenn ákvæði líkt og að allir einstaklingar skuli öðlast lögræði við 18 ára aldur. Á móti kemur að stór hluti ákvæða lögræðislaga eiga aðeins við um afmarkaðan hóp einstaklinga, sá hópur er sá eini sem kemur til greina þegar að því kemur að uppfylla þau skilyrði er þarf til þess að skerða megi réttindi: *Sá hópur samanstendur af einstaklingum með fötlun.*

Skilyrði fyrir lögræðissviptingu samkvæmt 4. gr. lögræðislaga eru t.d. með þeim hætti að einstaklingar með fatlanir uppfylla þau. Önnur ákvæði laganna taka síðan sérstaklega til þess fagfólks sem bera skyldur og ábyrgð gagnvart þessum hópi, þar með talið dómara, heilbrigðisstarfsfólks, lækna og opinberra starfsmanna.

Lögræðislög eru því almenns eðlis en hafa þó sérstök áhrif á líf og réttindi fatlaðs fólks. Áhrif sem vert er að líta til í ljósi þess að samningurinn leggur bann við hvers kyns mismunun gegn fötluðum sem hefur þann tilgang, eða þau áhrif, að fatlað fólk sitji skör lægra en aðrir.

Umorða mætti núverandi skilyrði 4. gr. lögræðisлага til lögræðissviptingar á þennan hátt:

Heimilt er að svipta einstakling lögræði ef;

1. *Hann er ekki talinn fær um að taka ákvarðanir er varða persónulega hagi sína eða fé*

Dómara er í raun frjálst að meta færni varnaraðila til þess að taka ákvarðanir er varða persónulega hagi sína eða fé. Þó ber að geta þeirra sjónarmiða er fram koma í greinargerð frumvarps lögræðisлага frá 1997 en þar stendur:

„Ekki er nauðsynlegt að viðkomandi sé algjörlega ófær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé, en *gera verður þá kröfu að um veruleg frávik frá eðlilegu ástandi sé að ræða.*“

2. **Af völdum fötlunar⁶**

Annað skilyrðið til lögræðissviptingar er vottorð læknis þess efnis að varnaraðili hafi greiningu fötlunar eða sjúkdóms sem jafna megi til fötlunar, sem valdi því að hann geti talist ófær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé. Greinargerð með frumvarpi lögræðislaganna frá árinu 1997 undirstrikar mikilvægi þess að læknisvottorð liggi fyrir dómara áður en úrskurðað er vegna kröfu um lögræðissviptingu. Þar kemur fram að vottorð læknis um sjúkdómsgreiningu eða skerðingu varnaraðila (sem fellur undir skilgreiningu á fötlun skv. í 1. grein samnings S.þ í öllum tilvikum, miðað við orðalag 4. greinar),⁷ sé mikilvægasta sönnunargagnið við mat dómara á þörf fyrir lögræðissviptingu.

3. **Enda hafi önnur og vægari úrræði verið fullreynd.**

Dómara er skylt að athuga hvort möguleikar varnaraðila til þess að nýta sér vægari úrræði hafi verið kannaðir. Til dæmis ber að líta til þess hvort persónulegur talsmaður gæti aðstoðað viðkomandi við að ráða persónulegum högum sínum eða fé. Þess ber þó að geta að persónulegir talsmenn fá ekki laun fyrir að aðstoða hinn fatlaða einstakling. Hafi varnaraðili lítil fjárráð og/eða lítil sem engin fjölskyldutengsl má ætla að erfitt geti reynst að finna til þess bæra manneskju sem tilbúin væri að sinna hlutverki talsmanns í sjálfboðastafi.

Með öðrum orðum má segja að meti dómari sem svo, með fengnu mati frá lækni, að ef fötlun einstaklings valdi því að hann hafi skerta getu til ákvarðanatöku er það tilefni til lögræðissviptingar enda standa úrræði sem gera honum kleift að njóta réttinda sinna til jafns við aðra ekki til boða.

Af ofangreindu má sjá að fatlað fólk (í skilningi skilgreiningar samnings S.þ) er í miklum meirihluta eða eini mögulegi hópur fólks sem hægt er að svipta lögræði samkvæmt 4. gr. lögræðisлага. Ef svo er, þá þegar af þeim ástæðum uppfyllir núverandi orðalag 4. gr. lögræðisлага ekki kröfur 5. og 12. gr. samnings S.þ um bann við mismunun á grundvelli fötlunar og jafnrar réttarstöðu fatlaðs fólks til lögformlegs hæfis.

⁶ Skilyrði 4. gr. eru:

a. Ef hann er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé **vegna andlegs vanþroska, ellisljóleika eða geðsjúkdóms eða vegna annars konar alvarlegs heilsubrests.**

b. [Ef hann sökum ofdrykkju eða ofnotkunar ávana- og fíkniefna er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé **og** einhver þeirra ástæðna sem **tilgreindar eru í a- og c-lið** eiga við um viðkomandi.]¹

c. Ef hann **vegna líkamlegs vanþroska, heilsubrests eða annarra vanheilinda** eða fé og æskir sjálfur lögræðissviptingar af þeim sökum.

⁷ „Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.“

Loks ber að nefna að 4. gr. lögræðis laga byggir heimild til lögræðissviptingar ekki einvörðungu á grundvelli fötlunar einstaklings heldur einnig á mati dómara á skertu andlegu hæfi af völdum fötlunar. Aðildarríkjum samningsins er óheimilt að skerða lögformlegt hæfi fatlaðra einstaklinga á grundvelli þess að þeir eru taldir búa við skert andlegt hæfi og ber þess í stað að tryggja að þeir njóti stuðnings óháðra aðila til þess að taka sjálfstæðar ákvarðanir í sínu lífi.

3. Ólögsmæt skerðing á lögformlegu hæfi

Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks gerir í athugasemdum sínum greinarmun á lögformlegu hæfi (*e. legal capacity*) og andlegu hæfi (*e. mental capacity*) einstaklinga. Skerðingar á sjálfsákvörðunarrétti einstaklinga á grundvelli mats á skertu andlegu hæfi þeirra er í flestum tilfellum brot á 12. og 5. grein samningsins.

Lögformlegt hæfi er tvíþætt. Í fyrsta lagi felst í því rétthæfi (*e. legal standing*) og í öðru lagi gerhæfi (*e. legal agency*). Í rétthæfi felst getan til þess að bera skyldur og njóta réttinda. Allar manneskjur hafa meðfætt rétthæfi og halda því til dauðadags. Í gerhæfi felst „rétturinn til þess að ráðstafa og fara með ofangreind réttindi og takast á hendur skuldbindingar í eigin nafni.“⁸ Gerhæfi er grunnforsenda innihaldsríkrar þáttöku í samfélaginu.

Andlegt hæfi vísar til hæfni eða færni einstaklings til þess að taka ákvarðanir. Færni einstaklinga til þess að taka ákvarðanir er eðlilega misjafnlega góð. Slík færni getur jafnframt verið misjafnlega góð í margvíslegu tilliti og grundvallast á samfélagslegum skilyrðum eða umhverfisþáttum svo dæmi séu nefnd.

Samkvæmt nefnd S.þ hafa flest aðildaríki samningsins lagt andlegt og lögformlegt hæfi að jöfnu í lagasetningu sinni. Skýrslur aðildarríkjanna til nefndarinnar hafi leitt í ljós þá almennu framkvæmd, að sé manneskja álitin hafa skerta getu til ákvarðanatöku, oft á grundvelli þroskaskerðingar eða geðfötlunar, leiði það til þess að lögformlegt hæfi hennar til þess að taka ákveðna ákvörðun er fjarlæggt (t.d. með lögræðissviptingu, fjárræðis- eða sjálfræðissviptingu, nauðungarvistun eða þvingaðri lyfjagjöf).⁹

Mikilvægt er að aðgreina lögformlegt hæfi einstaklinga frá andlegu hæfi þeirra. Nefnd S.þ ítrekar í athugasemd sinni að skerðing á lögformlegu hæfi einstaklinga á grundvelli ætlaðrar eða raunverulegrar skerðingar á andlegri hæfi þeirra gangi gegn ákvæðum samningsins. Slík skerðing brjóti í bága við 5. grein og 12. grein samningsins, enda feli hún í sér mismunun á grundvelli fötlunar. Andlegt eða vitsmunalegt hæfi sé umdeilt hugtak en ekki hlutlaust, vísindalegt og náttúrulegt fyrirbrigði. Nefndin áréttar að andlegt eða vitsmunalegt hæfi er ákveðið í félagslegu og pólitísku samhengi. Þá sé ljóst að fagfólk, vísindamenn og fræðimenn sem meta eiga andlegt og vitsmunalegt hæfi geri það óhjákvæmilega í félagslegu og pólitísku samhengi.

⁸ *Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks - Lögformlegt hæfi - Legal Capacity* 12. gr. samningsins. Fyrirlestur Ölmú Ýrar Ingólfssdóttur á vegum landssamtakanna Geðhjálp, 15. mars 2016, glæra 3.

⁹ Þegar vísað er til orða eða yfirlýsinga nefndarinnar er átt við Almennar athugasemdir um 12. gr. samningsins 19. maí 2014, nema annað sé tekið fram.

Í almennri athugasemd sinni útlistar nefnd S.þ þrjár mismunandi aðferðir við skerðingu lögformlegs hæfis á grundvelli fötlunar og/eða ætlaðrar eða raunverulegrar skerðingar andlegs hæfis.

Fyrst ber að nefna svokallaða ástandsnálgun (e. *status approach*), þar sem lögformlegt hæfi einstaklings er skert á grundvelli sjúkdómsgreiningar eða greiningar annarar fötlunar. Næst ber að nefna svokallaða afleiðingarnálgun (e. *outcome approach*), þar sem lögformlegt hæfi er skert á grundvelli þess að einstaklingur er talinn hafa tekið ákvörðun eða ákvarðanir sem taldar eru hafðar neikvæðar afleiðingar. Að lokum skal nefna svokallaða hæfinálgun (e. *functional approach*) þar sem mat þess efnis að einstaklingur er talinn hafa skerta getu til ákvarðanatöku er notað til grundvallar skerðingu á lögformlegu hæfi.

Ofangreindar nálganir eiga það sameiginlegt að fötlun einstaklings og/eða geta hans til ákvarðanatöku er notuð til þess að réttlæta skerðingu á lögformlegu hæfi einstaklingsins. *Álit nefndarinnar er afdráttarlaust um að 12. grein samningsins heimilar ekki slíka skerðingu.* Aðildarríkjum ber þess í stað skylda til þess að sjá einstaklingum fyrir viðeigandi stuðningi við ákvarðanatöku.

3.1. Staðgengilsákvarðanatoka

Réttur fatlaðra til stuðnings við ákvarðanatöku felur í sér grundvallarbreytingu á þeirri nálgun sem viðgengist hefur gagnvart sjálfsákvörðunarrétti fatlaðs fólks fram að samþykkt samningsins. Skylda aðildarríkja til þess að veita fötluðum einstaklingum stuðning til nýtingar gerhæfis í samræmi við vilja þeirra og gildismat leiðir af sér að kerfi sem takmarka lögformlegt hæfi fatlaðra og virða ekki vilja og gildismat hins fatlaða er í andstöðu við samninginn. Hér er sérstaklega átt við þau kerfi sem byggja á svokallaðri staðgengilsákvarðanatöku (e. *substitute decision making*).

Skilgreina má kerfi byggð á staðgengilsákvarðanatöku sem kerfi þar sem:

1. Einstaklingur er sviptur lögformlegu hæfi (á við þó sviptingin nái aðeins til einnar afmarkaðrar ákvörðunar).
2. Annar aðili en sá sem sviptingu sætir getur skipað staðgengil til ákvarðanatöku fyrir hönd hins svipta. Skipa má staðgengil án samþykkis og jafnvel gegn vilja hins svipta.
3. Ákvarðanir þær sem staðgengill tekur eru byggðar á því sem staðgengill metur að sé hag hins svipta fyrir bestu en ekki sjálfstæðum vilja og gildismati hins svipta einstaklings.¹⁰

Fjöldi ákvæða núgildandi lögræðislaga falla undir skilgreininguna á staðgengilsákvarðanatöku. Sérstaklega ber þar að nefna þau ákvæði laganna er varða lögræðissviptingu, skipun lögráðamanna og ráðsmanna og valdheimildir þeirra. Í stórum dráttum er lögræðissviptum einstaklingi skipaður lögráðamaður sem tekur ákvarðanir fyrir hönd hins lögræðissvipta og ráðstafar gerhæfi hans eftir því sem best er talið henta hag hins svipta hverju sinni. Vilji hins lögræðissvipta er ekki tekinn til greina nema að mjög takmörkuðu leiti og sjálfsákvörðunarréttur hans er í algjöru lágmarki. Þannig gera lögræðislög t.d. ekki ráð fyrir því að lögræðissviptur einstaklingur geti óskað eftir öðrum lögráðamanni en þeim sem honum hefur verið skipaður, án tillits til aðstæðna.

¹⁰ Almennar athugasemdir um 12. gr. samningsins 19. maí 2014, málgrein 23.

4. Stuðningur við ákvarðanatöku

Fatlaðir einstaklingar eiga rétt á að hljóta viðeigandi stuðning til þess að þeir fái notið lögformlegs hæfis til jafns við aðra. Þannig skuli fatlaðir njóta stuðnings við ákvarðanatöku (*e. supported decision making*). Ákvæði samnings S.þ kveða á um að aðildarríkjum er skylt að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja fötluðum einstaklingum þann stuðning sem þeir þarfnast til þess að njóta lögformlegs hæfis (3. tl. 12. gr.). Nefnd S.þ hefur tekið það skýrt fram að ekki nægir að innleiða kerfi sem veitir stuðning við ákvarðanatöku samhliða kerfi sem byggir á staðgengilsákvarðanatöku. Ákvæði sáttmálans krefjist þess að staðgengilsákvarðanatöku fyrir fatlaða einstaklinga verði lögð niður með öllu. Ennfremur inniheldur samningurinn ákveðin verndarsjónarmið sem ríki verða að uppfylla við veitingu stuðnings við ákvarðanatöku (4. tl. 12. gr.).

4.1. Verndarsjónarmið gagnvart stuðningi við ákvarðanatöku skv. 4. tl. 12. gr.

Fyrst og fremst verður stuðningur við ákvarðanatöku ávallt að byggja á því að koma vilja og gildismati (*e. will and preferences*) einstaklingsins á framfæri eða í framkvæmd. Stuðningsaðila er ekki ætlað að leggja sjálfstætt mat á hvað stuðningsþega er fyrir bestu líkt og um er að ræða í staðgengilsákvörðunarkerfi, heldur er hlutverk hans að styðja viðkomandi við að taka ákvörðun út frá sínum persónulegu óskum. Stuðningsþegar eiga að geta hafnað stuðningi, stuðningsaðila og fyrirkomulagi stuðnings hvenær sem er. Af þessum ástæðum er talið hæpið að samningurinn rúmi heimild til lögræðissviptingar þegar hluti forsenda fyrir sviptingu felst í fötlun viðkomandi.

Stuðningur við nýtingu lögformlegs hæfis verður að vera aðgengilegur öllum þeim sem hans þarfnast, án tillits til fjárhags, búsetu eða annara haga viðkomandi. Tjáningarmáti einstaklinga má ekki standa í vegi fyrir stuðningi, jafnvel þó svo hann sé óvenjulegur eða sjaldgæfur. Stuðningur verður að vera einstaklingi að kostnaðarlausu eða kostnaðarlítill.

Mikilvægt er að lagalegar verndarráðstafanir séu til staðar til þess að verjast misbeitingu valds og hagsmunarárekstra stuðningsaðila gagnvart hagsmunum stuðningsþega. Stuðninginn skal sníða að þörfum hvers og eins, standa yfir eins stutt og mögulegt er og sæta reglulega endurskoðun til þess bærra sjálfstæðra og óháðra úrskurðaraðila. Eins verða lög að viðurkenna að stuðningsaðilar njóti lagalegrar viðurkenningar sem slíkir. Loks ber að nefna að stuðningur við nýtingu gerhæfis má aldrei nýta til þess að réttlæta skerðingu á mannréttindum stuðningsþega.

5. Lögmæt skerðing á lögformlegu hæfi

Þess ber að geta að samningur S.þ felur ekki í sér skyldu aðildarríkja til þess að afnema alfarið heimildir til lögræðissviptingar. Ríki hafi vissulega getu til þess að skerða lögformlegt hæfi einstaklinga í vissum tilfellum, til dæmis á grundvelli sakfellingar eða gjaldþrots einstaklinga. Skerðing á lögformlegu hæfi má hins vegar ekki grundvallast á persónueinkennum eins og kyni, kynþætti eða fötlun, eða hafa þann tilgang eða valda þeirri niðurstöðu að aðilar séu meðhöndlaðir öðruvísi á grundvelli þess.

Hér er lykilviðhorf sem vert er að venjast til að skilja samninginn: Fötlun getur ekki verið grundvöllur inngríps. Ef lagaskilyrði kveða á um að fötlun (eins og hún er skilgreind í samningnum) er nauðsynleg forsenda inngríps í réttindi einstaklings, þá á inngripið aldrei rétt á sér.

Skilyrði 4. gr. lögræðislaga byggir á ástands- og afleiðingarálgun¹¹ og samningurinn heimilar ekki slíka nálgun. Mögulega er hægt að fara þá leið að breyta skilyrðum 4. gr. og jafnframt fylgja lágmarksskilyrðum samningsins. Sú afstaða að samningurinn heimili lögræðissviptingu í einhverjum formum er umdeild meðal fræðimanna. Í raun er ekki að sjá annað nema sú túlkun að það sé leið fær í þeim efnum í andstöðu við úrskurði nefndar samningsins. En ef svo reynist að slíkt er í einhverjum tilvikum mögulegt er afmörkuð hæfinálgun, að því er virðist besta nálgunin.¹² Afmörkuð hæfinálgun felur í sér tímabundna skerðingu á hæfi einstaklingsins til afmarkaðrar tegundar ákvarðanatöku sem einstaklingur er metinn ófær um að taka. Slík skerðing yrði aðeins leyfð ef stuðningur við ákvarðanatöku gengur alls ekki og hætta er á alvarlegum afleiðingum fyrir líf og heilsu viðkomandi eða annara.

5.2. Afstaða mannréttindadómstóls Evrópu

Mannréttindadómstóll Evrópu gefur aðildarríkjum mikið svigrúm til mats á því hvenær svipta megi einstaklinga lögræði án þess að það brjóti í bága við t.d. 8. Grein mannréttinasáttmálans. Þó má á dómum MDE greina ákveðin lágmarksskilyrði sem ríki þurfi að uppfylla til þess að virða ákvæði sáttmálans. Í málinu Ivinovic gegn Króatíu var deilt um réttmæti ákvörðunar dómstóla aðildarríkis að svipta einstakling lögræði að hluta. MDE taldi skilyrði lögræðissviptingar ekki vera til staðar þrátt fyrir mat tveggja lækna um að það væri einstaklingnum fyrir bestu og þrátt fyrir að sýnt var fram á andlegt vanhæfi og skuldasöfnuð einstaklingsins. Ástæðan var að dómstólar eiga að athuga sjálfir allar nauðsynlegar upplýsingar og leggja sjálfstætt mat á nauðsyn sviptingar. Ef eitthvað vægæra úrræði er mögulegt þá er dómstólum skylt að horfa til þess.

Tillaga að úrbótum

Til langframa litið mætti líta til fyrirmyndarlöggjafar annarra ríkja líkt og Svíþjóðar og Kanada sem bæði hafa hlotið lof nefndar Sameinuðu þjóðanna fyrir að standa vel að fullgildingu samningsins. Þar að auki má finna nokkrar aðrar mögulegar útfærslur á framkvæmd samningsins í ritum fræðimanna sem sum hver eru í þróun innan aðildarríkja samningsins.

Við undirbúning frumvarpsins óskaði ráðuneytið eftir ráðleggingum Helgu Baldvinsdóttur Bjargardóttur, sérfræðingi í mannréttindum fatlaðs fólks. Helga kynnti ráðuneytinu rannsóknir sínar á 12. grein samningsins og kveðst ráðuneytið hafa horft til þeirra athugasemda og ráðlegginga sem fram komu í máli Helgu er vörðuðu verðandi breytingar á lögræðislögum.

¹¹ Ástandsnálgun sem finna má í skilyrði 4. gr.: andlegs vanþroska, ellisjóléika, geðsjúkdómur, annars konar alvarlegur heilsuþrestur, líkamlegur vanþroski, heilsuþrestur eða önnur vanheilindi. Afleiðingarnálgun má finna í skilyrði 4. gr.: ekki talinn fær um að taka ákvarðanir er varða persónulega hagi sína eða fé (af völdum mats á skertu andlegu hæfi).

¹² John Dawson. *A realistic approach to assessing mental health laws' compliance with the UNCRPD*. International Journal of Law and Psychiatry 40 (2015) 70–79.

Æskilegt hefði verið að taka fyllilega til greina þær úrbætur sem Helga leggur til að gerðar verði á 4. grein lögræðislaga og öðrum ákvæðum laganna, í meistararitgerð sinni í lögfræði.¹³ Þannig hefði íslensk löggjöf færst nær þeim kröfum sem 12. og 5. greinar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra gera gagnvart verndun lögformlegs hæfis fatlaðra til jafns við aðra.

Helga lagði til að 4. grein lögræðislaga yrði svohljóðandi:

„Að því gefnu að önnur og vægari úrræði í formi aðstoðar hafi verið fullreynd, er heimilt að svipta mann lögræði með úrskurði dómara, sjálfþæði einu sér, fjárræði einu sér eða hvoru tveggja. Skilyrði sviptingar eru að brýn þörf sé á sviptingu og miðast við að andleg vanheilsa sé af þeirri tegund og á því stigi að hún réttlæti slík inngríp. Við mat á þörf sviptingar skal ávalt taka mið af stöðu varnaraðila með hliðsjón af þeirri þjónustu og aðstoð sem hann á rétt á samkvæmt lögum. Svipting skal aldrei standa lengur en brýna nauðsyn ber til og skal ákvörðun um sviptingu endurskoðuð reglulega og aldrei sjaldnar en á 6 mánaða fresti í fyrsta sinn að 6 mánuðum liðnum frá úrskurði.“

Með reglulegri lögbundinni endurskoðun lögræðissviptingar væri komið til móts við þá verndarráðstöfun sem finna má í 4. tl. 12 gr. samnings S.þ um að stuðningur við ákvarðanatöku skuli vara í sem skemmstan tíma og sæta reglubundinni endurskuðun.

Einnig má nefna að nauðsynlegt er að persónulegir talsmenn eigi möguleika að geta fengið greitt fyrir störf sín. Annað er óréttlætianlegt og í raun brot á réttindum þeirra að setja svo íþyngjandi lagaákvæði á störf sem vinna á endurgjaldslaust. Með launagreiðslum til persónulegra talsmanna mætti einnig auka hlutverk þeirra gagnvart verndun réttinda hins fatlaðra einstaklings (t.d. gagnvart ákvörðunum lögræðismanna) og ábyrgð talsmanna gagnvart lögum.

III. Nauðungarvistanir og þvinguð meðferð

Samkvæmt nefnd Sameinuðu þjóðanna er aðildarríkjum samningsins óheimilt að beita fatlaða einstaklinga nauðung af nokkru tagi. Nauðungarvistun, þvinguð lyfjagjöf og önnur þvinguð meðferð gagnvart fötluðum sé brot á samningnum í öllum tilfellum, einnig í neyðartilfellum. Í stað þvingaðrar meðferðar og/eða frelsissviptingar skuli fatlaðir njóta stuðnings sem virðir frelsi þeirra til þess að neita lækni meðferð í hvívetna. Slíkt megi til dæmis gera með notkun bráðateyma sem nota samtalsáferðir, eða með rekstri skjólhúsa. Önnur leið til þess að virða frelsi og mannhelgi fatlaðra væri með gerð framtíðaráætlunar (e. *advanced planning*) fatlaðs einstaklings, um hvernig hann vilji að meðferð sinni sé háttað komi til þess að hann geti ekki komið vilja sínum á framfæri vegna veikinda. Þó ættu einstaklingar ávalt að geta ógilt ákvæði framtíðaráætlunarinnar á hvaða stigi máls sem er.

Núgildandi lögræðislög standast því með engu móti kröfur samningsins samkvæmt túlkun nefndarinnar. Nauðungarvistun einstaklings á þeim grunni einum að hann sé fatlaður (þjáist af alvarlegum geðsjúkdómi) er til dæmis skýrt brot á b. lið 2. tl. 14. gr., 19. gr. og 22. gr. samningsins. Þá er þvinguð meðferð á fötluðum einstaklingi óheimil samkvæmt d. lið 25. gr., 12. gr., 1. tl. 15. gr., 16. gr., 17. gr. og 22. grein samningsins eins og fram kemur í almennri athugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna.

¹³ Helga Baldvinsdóttir Bjargardóttir. *Frá forræði til sjálfþæðis*. ML í lögfræði. 2014. Aðgengilegt á: http://skemman.is/stream/get/1946/17313/39414/1/Helga_Baldvinsd%C3%B3ttir_Bjargard%C3%B3ttir_ML.pdf (sótt 27. 03. 2016)

Sérstakur sendiboði Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annari vanvirðandi eða ómannúðlegri meðferð hefur tekið undir þessa túlkun nefndar Sþ á samningnum. Ennfremur áréttaði hann að þvinguð lyfjagjöf sem veldur því að einstaklingur verður sljór, eða titrandi og feli í sér mikinn andlegan eða líkamlegan sársauka fyrir viðkomandi falli undir pyndingar samkvæmt skilgreiningu Samnings sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum og annarri vanvirðandi eða ómannúðlegri meðferð.¹⁴

Varðandi þvingaða lyfjagjöf þá hefur MDE talið slíkt aðeins heimilað þegar kveðið er á um slíkt í lögum með fullnægjandi skilyrðum, sbr. X gegn Finnlandi. Í því máli var ekki tryggt með fullnægjandi hætti, vernd gegn geðþóttaákvörðunum. Í málinu var ákvörðunarvald einungis í höndum læknis sem sætti ekki eftirliti dómstóla með fullnægjandi hætti. MDE taldi slíkt brjóta í bága við eðlilegar varúaðar kröfur. Af dómnum að ráða brýtur 2. mgr. 19 gr. lögræðislaga því skýrt gegn réttindum tryggðum í MSE. Lögín verða að kveða á um afmörkuð tilvik, grundvöll ákvörðunar læknis (ríkir almanna eða einkahamgsunir) og mögulegri frestun réttaráhrifa í kjölfar kæru vegna beitingar þvingaðrar meðferðar.

1. Mismunandi túlkun á samningi S.þ

Túlkun nefndar S.þ þess efnis að samningurinn kveði á um að aðildarríkjum sé með öllu óheimilt að beita nauðungarvistunum og þvingaðri meðferð af nokkru tagi gagnvart fötluðum er þó umdeild meðal fræðimanna. Fram hefur komið sú gagnrýni að sú túlkun taki með engu móti á þeim margvíslegu alvarlegu afleiðingum sem slíkt bann getur haft í för með sér fyrir hætt komna einstaklinga sem og samfélög þeirra í heild. Ljóst sé að í sumum tilfellum krefjist hagsmunir hins fatlaða einstaklings þess að yfirvöld komi í veg fyrir að hann valdi sjálfum sér lífshættulegum skaða og túlkun nefndarinnar segi ekki fyrir um hvernig slíkt verði gert án ákveðinnar heimildar til nauðungar í lögum. Sömu sjónarmið eigi við þegar ástand einstaklings er þannig háttáð að hann er hættulegur lífi og heilsu annarra í samfélaginu.

Önnur túlkun samningsins er möguleg og leyfir notkun nauðungar í ákveðnum neyðartilfellum sem afmörkuð eru á þann hátt í lögum að þau mismuna ekki fólki á grundvelli fötlunar.¹⁵ Æskilegt er fyrir verðandi aðildaríki að fullgilda samninginn með fyrirvara um þá túlkun, áður en samningurinn er fullgiltur til þess að forðast það að nefndin úrskurði ríkið brotlegt við ákvæði samningsins samkvæmt eigin túlkun á þeim. Nákvæmt innihald og uppsetning slíks kerfis og þess fyrirvara sem áætluð notkun þess krefðist við fullgildingu samningsins er þó ekki viðfangsefni þessarar úttektar.

2. Skilyrði til nauðungarvistunar og skilgreining fötlunar

Í 2. tölulið 19. gr. lögræðislaga segir:

„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

¹⁴ Sjá bls. 8 – 18 í skýrslu sendiboðans til aðalritara Sameinuðu þjóðanna frá 28. Júlí 2008. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/440/75/PDF/N0844075.pdf?OpenElement> (Sótt 26. 03. 2016).

¹⁵ John Dawson. *A realistic approach to assessing mental health laws' compliance with the UNCRPD*. International Journal of Law and Psychiatry 40 (2015) 70–79.

að jafna megi til alvarlegs geðsjúkdóms. Sama gildir ef maður á við alvarlega áfengisfíkn að stríða eða ofnautn ávana- og fíkniefna.“

Hugtakið „alvarlegur geðsjúkdómur“ fellur undir 2. mgr. 2. gr. laga um málefni fatlaðs fólks undir „geðfatlaða“, sömuleiðis fellur fíknisjúkdómur undir það sama, sbr. samræmisskýringu 2. mgr. 1. gr., þeir sem taldir eru vera haldnir alvarlegum geðsjúkdómi þurfa ekki að vera fatlaðir né þeir sem ástand síns vegna megi jafna til alvarlegs geðsjúkdóms. Þó hefur Mannréttindadómstóll Evrópu t.d. úrskurðað að nauðungarvistuð manneskja, þar sem grundvöllur innlagnar þar að vegna andlegra veikinda, teljist fatlaður einstaklingur (í það minnsta í skilningi fyrir réttindum gagnvart dómstólum, sbr. M.S. gegn Króatíu (75450/12)).

Dómstóllinn hefur ítrekað að þetta úrræði komi aðeins til skoðunar enda sé það nauðsynleg til verndar lífi og heilsu viðkomandi eða ríkir almannahagsmunir komi til.

Ákvæði lögræðislaga um nauðungarvistanir og þvingaða meðferð gilda þó mögulega einnig um meðferð og réttindi þeirra sem ekki teljast fatlaðir samkvæmt skilgreiningu samningsins eða íslenskum lögum en sæta þó nauðung. Í þessu tilliti er vert að endurtaka að samningurinn um réttindi fatlaðs fólks inniheldur ekki ný réttindi heldur felur í sér ítrekun á þeim réttindum sem fatlaðir eiga að njóta til jafns við aðra og þeim skyldum sem hvíla á aðildarríkjum til þess að tryggja að svo verði. Því er vert að skoða sérstaklega aðrar alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins sem gilda um alla einstaklinga sem sæta nauðungarvistun og þvingaðri lyfjameðferð eða annars konar þvingaðri meðferð innan íslenskrar lögsögu.

MDE hefur með ítrekaðri dómaframkvæmd sett frá þrjú skilyrði fyrir nauðungarvistun (sjá hér t.a.m. Sýkora gegn Tékklandi): 1) Sýnt sé fram á með áreiðanlegum hætti að einstaklingur búi við andlega skerðingu (e. *unsoundness of mind*) þ.e. að sýnt sé fram á geðsjúkdóm fyrir viðeigandi stjórnvaldi frá hlutlægu læknisfræðilegum sjónarmiðum. 2) að geðsjúkdómurinn sé af því eðli eða stigi að slíkt kalli til nauðungarvistunar. 3) að framlenging vistunarinnar er aðeins gerð út frá reglulegri sannaðri tilvist þess sjúkdóms hverju sinni.

Varðandi kröfur til dómstóla í nauðungarvistunarmálum hefur MDE talið dómstóla aðildarríkja bera ríkar kröfur til þess að leggja sjálfstætt mat á skýrslur lækna. Því til stuðnings má nefna (Lashin gegn Rússlandi) þar sem MDE taldi dómstól aðildarríkis ekki hafa uppfyllt það skilyrði. MDE lagði því sérstakt mat á skýrslur tveggja lækna, en undir venjulegum kringumstæðum myndi MDE aðeins leggja mat á hvort mat dómstóla aðildarríkja uppfylltu ekki örugglega kröfur til fagmennsku. Í þessum dómi fellst líka krafa um fagmennsku á mati læknaskýrslna.

3. Lögræðislög og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar Íslands

Mannréttinasáttmáli Evrópu kveður á um bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð og bannið má ennfremur finna í fjölda annara milliríkjasamninga sem Ísland á aðild að. Til þess að tryggja sem best vernd einstaklinga gegn pyndingum, samþykktu aðildarríki Evrópuráðsins Evrópusamningu um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Samningurinn setti á fót Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT-nefndin).

Hlutverk CPT-nefndarinnar er að kanna með vitjunum, meðferð manna sem sætt hafa frelsissviptingu hvers konar í því skyni að efla, ef nauðsyn krefur, vernd þeirra gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Nefndin heimsækir aðildarríki og skilar skýrslum með tilmælum

um atriði í lögum eða framkvæmd aðildarríkja sem bæta þurfi til að tryggja betur vernd gegn pyndingum. Mannréttindadómstóll Evrópu lítur til skýrslna nefndarinnar þegar við á í úrlausn mála fyrir dómstólnum og hefur ítrekað mikilvægi þess að aðildarríki samninganna fylgi tilmælum CPT-nefndarinnar. Nefndin hefur heimsótt Ísland fjórum sinnum en tilmæli nefndarinnar er varða galla á lögræðislögum og þá sérstaklega ákvæði þeirra um framkvæmd nauðungarvistunar hafa tekið fáum breytingum frá fyrstu heimsókn nefndarinnar.

Í greinargerð með lögum um breytingar á lögræðislögum kemur fram að breytingunum var ætlað að koma til móts við athugasemdir CPT nefndarinnar til íslenskra stjórnvalda er vörðuðu lögræðislögin og framkvæmd þeirra.¹⁶ Ekki verður séð að slíkt hafi verið gert nema að mjög takmörkuðu leiti. Flestar ábendingar CPT nefndarinnar um úrbætur eiga enn fyllilega við nýja útgáfu laganna.

3.1. Helstu tilmæli CPT-nefndarinnar um þarfar úrbætur sem nýleg breyting lögræðislaga tekur ekki á:

1. Þörf er á heildarendurskoðun allra laga er snúa að málefnum fólks með andleg veikindi með það að markmiði að semja heildstæða geðheilbrigðislöggjöf sem taki á öllum helstu álitamálum er varða réttindi og þjónustu við þennan hóp (*e. Mental Health Act*).
2. Æskilegt er að breyta skilyrðum til nauðungarvistunar skv. 19. gr. á þann veg að vistunin verði að teljast nauðsynleg til verndar lífi og heilsu hins vistaðra eða annara.
3. Breyta þurfi lögræðislögum í þá átt að úrskurði dómari ekki hversu lengi nauðungarvistun skuli vara (eða vari hún lengur lengur en sex mánuði) skuli áframhaldandi þörf fyrir vistunina endurmetin að frumkvæði dómstóla með reglulegu millibili.
4. Tryggja þurfi að ákvörðun um áframhaldandi nauðungarvistun einstaklings þegar frestur til úrskurðar sýslumanns (þá dómsmálaráðuneytis) rennur út, verði byggð á mati óháðs sérfræðilæknis, öðrum en þeim sem tók upprunalega ákvörðun um þörf á nauðungarvistun einstaklingsins.
5. Að afmarka verði á skýran hátt þau tilfelli sem læknum er heimilað að beita þvingaðri meðferð og þvingaðri lyfjameðferð samkvæmt 28. gr. 2. tl. lögræðislaga gegn einstaklingum sem sæta nauðungarvistun með samþykki sýslumanns (þá Dómsmálaráðuneytisins).
6. Semja þurfi ítarlega stefnu um beitingu nauðungar fyrir starfsmenn allra stofnana er hafa með höndum nauðungarvistun einstaklinga.
7. Semja þurfi sérstaka reglugerð um beitingu nauðungar fyrir starfsmenn allra stofnana er hafa með höndum nauðungarvistun einstaklinga.
8. Að koma ætti á fót sjálfstæðri nefnd eða stofnun sem hefur það hlutverk að fara í reglulegar eftirlitsferðir til stofnana sem vista nauðungarvistaða einstaklinga. Starfsmenn á vegum eftirlitsstofnunarinnar þyrftu að hafa heimildir til þess að taka viðtöl við vistmenn í einrúmi, geta jafnvel tekið við kvörtunum og kærnum frá vistmönnum til meðferðar. Eins þyrfti eftirlitsstofnunin að hafa getu til þess að gefa út ályktanir til stofnananna um ágalla og æskilegar úrbætur á þeim með reglulegu millibili.

¹⁶ Skýrslur nefndarinnar um heimsóknir sínar til Íslands og svör Íslenskra stjórnvalda við athugasemdum nefndarinnar má finna á vef Evrópuráðsins. <http://www.cpt.coe.int/en/states/isl.htm> (sótt 26. 03. 2016).

3.2. Afstaða Íslenska ríkisins gagnvart tilmælum CPT-nefndarinnar sem breyting lögræðis laga nær ekki til:

Vert er að taka séstaklega til skoðunar afstöðu Íslands gagnvart þeim tilmælum CPT-nefndarinnar sem breyting lögræðis laga nær ekki til. Hana má ráða af svörum íslenska ríkisins til CPT-nefndarinnar í kjölfar heimsóknna hennar til landsins.

1. Íslenska ríkið telur það ekki þjóna hagsmunum fólks með geðraskanir og geðfatlanir að setja heildstæð lög um réttindi og þjónustu við þennan hóp. Íslensk lög nái nú þegar yfir þessa þætti þó ekki sé þau að finna í einni samstæðri löggjöf.

Vert er að benda á ýmsa kosti þess að löggjafinn setji heildstæð lög um réttindi og skyldur, sem og veitingu þjónustu við fólk með geðraskanir og geðfatlanir. Fyrir það fyrsta myndi slík löggjöf auka réttaröryggi þessa fjölbreytta hóps með því að hafa öll helstu lög er þau varða aðgengileg í einum lögum og þar með auðvelda þeim að öðlast fyllri skilning á réttarstöðu sinni. Færa má rök fyrir því að núverandi lagaumhverfi valdi því að notendur þarfnist helst aðstoðar lögræðings til þess að geta öðlast grunnskilning á inntaki réttarstöðu sinnar.

Eins gætu slík lög tryggt samræmi og jafnrétti aðila í þjónustu og meðferð innan geðheilbrigðiskerfisins. Í því samhengi er t.d. vert að minnast á að ekki er augljóst að lögræðislögin nái einnig yfir réttindi ósakhæfra brotamanna sem vistaðir eru nauðugir á stofnun. Fram kom í skýrslu nefndarinnar að þau lög er gilda um vistun ósakhæfra brotamanna á stofnunum séu úrelt og verði að bæta. Með tilkomu heildstæðra laga nyti þessi hópur betri réttarstöðu til jafns við réttarstöðu annarra vistmanna lokaðra deilda geðheilbrigðiskerfisins sem sæta nauðungarvistun eftir því sem við á.

Heildstæður lagabálgur gæti einnig tryggt að lögræðissvipting og nauðungarvistun yrði aðeins beitt í algjörum undantekningartilfellum þegar önnur form stuðnings, sem greina mætti í sömu lögum, hafa verið reynd. Lög þessi gætu innihaldið framúrskarandi túlkun löggjafans á ákvæðum samnings S.þ um jafna réttarstöðu fatlaðra einstaklinga. Slík túlkun gæti til dæmis byggt á afmörkuðum virkninálgunarskilyrðum til lögræðissviptingar og nauðungarvistunar í algjörum neyðartilfellum, líkt og er í þróun í Norður – Írlandi.

2. Í svörum íslenska ríkisins er tekið undir það sjónarmið nefndarinnar að skilyrði 2. tl. 19. gr. til nauðungarvistunar væri óljóst en kvað erfitt að meta hvernig hægt væri að afmarka þau frekar.

Afstaða íslenska ríkisins gagnvart þessum tilmælum er torskiljanleg. Augljóst er að nefndin leggur til að skilyrt verði með lögum að engan megi vista nauðugan á sjúkrahúsi nema að slíkt sé nauðsynlegt til verndar lífi og heilsu viðkomandi eða til verndar lífi og heilsu annara. Í ljósi þess að nauðungarvistun felur í sér mjög alvarlega frelsissviptingu og inngríp inn í frelsi og sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga er einkar bagalegt að nýleg breyting lögræðis laga hafi ekki orðið við þessum tilmælum CPT-nefndarinnar.

3. Svar yfirvalda við tilmælum nefndarinnar um að lögfesta ætti reglulega endurskoðun nauðsynjar áframhaldandi nauðungarvistunar einstaklinga felur ekki í sér afstöðu gagnvart þeim tillögum. Þess í stað svara yfirvöld með útskýringu á núverandi fyrirkomulagi eftirlits dómstóla á áframhaldandi nauðsyn nauðungarvistunar þar sem frumkvæðisathugun

dómstóla er ekki fyrir hendi. Ennfremur lýstu stjórnvöld því yfir að þau myndu hafa þessi tilmæli nefndarinnar í huga þegar/ef ráðist yrði í endurskoðun á lögræðislögum.

Ekki er nóg að nauðungarvastaðir hafi rétt til þess að kæra áframhaldandi vistun til dómstóla sjálfir til þess að uppfylla skilyrði 4. mgr. 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Regluleg endurskoðun nauðsynjar áframhaldandi nauðungarvistunar að frumkvæði dómstóla er nauðsynleg til þess að tryggja að nauðungarvistun standi aldrei lengur yfir en brýnustu nauðsyn ber til.

4. Í svörum Íslands kemur fram að framkvæmd ákvæðisins um ákvörðun sýslumanns á áframhaldandi nauðungarvist einstaklings að við lok upphaflegs 72 klst. (þá 48 klst.) tímabils nauðungarvistunar feli í sér að sjálfstæður sérfræðingur, annar en sá er stóð að upphaflegri vistun, sé fenginn til þess að meta ástand hins nauðungarvastaðra og nauðsyn áframhaldandi vistunar. Því sé ekki þörf til aðgerða varðandi þau tilmæli nefndarinnar.

Það hlýtur að teljast æskilegt í ljósi réttaröryggis þeirra er sæta þurfa nauðungarvistunum að lög tryggi að óháður sérfræðingur skuli meta þörf fyrir áframhaldandi nauðungarvistun í öllum tilfellum. Greinargerð við lögræðislögin frá 1997 tekur fram að mat óháðs sérfræðings sé almenn verklagsregla meðal lækna og því þyki ekki tilefni til þess að lögfesta það skilyrði. Ekki er hægt að taka undir þetta sjónarmið löggjafans og ætti í raun að ganga mun lengra í þeim kröfum sem gerðar eru um sönnunarbyrði yfirvalda á algjöra nauðsyn nauðungarvistunar í hverju tilfelli fyrir sig.

5. Í núgildandi lögræðislögum heimilar 2. tl. 28. gr. yfirlækni að beita nauðungarvastaðan mann þvingaðri lyfjameðferð eða annari þvingaðri meðferð að undangenginni „ákvörðun“ án frekari skilyrða fyrir nauðsyn beitingu nauðungar. Svar íslenska ríkisins leit framhjá inntaki tilmæla nefndarinnar í þessu tilliti og svaraði einfaldlega með endurtekningu á núverandi fyrirkomulagi laganna.

CPT – nefndin kvað ákvæðið heimila of víðtæka undantekningu á þeirri meginreglu að allir eigi rétt til þess að þess að gefa upplýst samþykki fyrir hvers konar læknismeðferð ellegar hafna henni. Úrskurður sýslumanns um heimild til nauðungarvistunar megi ekki sjálfkrafa fela í sér leyfi til þvingaðrar meðferðar í kjölfarið. Nauðsynlegt sé því að takmarka heimild fyrir þvingaðri meðferð við undantekningartilfelli sem útlistuð eru í lögum á skýran og afmarkaðan hátt. Sinnuleysi stjórnvalda gagnvart þessum tilmælum CPT – nefndarinnar er einkar ámælisvert í ljósi þess um hversu alvarlega skerðingu grundvallarmannréttinda er að ræða við þvingaða meðferð.

6. Yfirvöld svöruðu nefndinni á þá leið að verið væri að leggja lokahönd á gerð ítarlegar stefnu um beitingu nauðungar fyrir starfsmenn allra stofnana er hafa með höndum nauðungarvistun einstaklinga.

Ekki er að sjá að slík stefna hafi verið mynduð.

7. Fram kom í svörum íslenska ríkisins að áætlað væri að taka það til séstakrar skoðunar hvort semja ætti reglugerð sem segði nánar fyrir um beitingu nauðungar við nauðungarvistun.

Finna má reglugerðarheimild heilbrigðisráðherra til þess að semja slíka reglugerð en hún hefur hið minnsta ekki tekið gildi þegar þessi orð eru skrifuð.

8. Íslensk stjórnvöld brugðust ekki við því á beinan hátt að þörf væri á því að setja á fót sjálfstæða nefnd sem færi með eftirlit gagnvart stofnunum er fara með umsjá frelsissviptra einstaklinga. Tekið var fram að Vismönnum byðist að ræða við fulltrúa notenda og eins að þeir hefðu aðgang að ráðgjafa til þess að koma kvörtunum og kærum á framfæri.

Grundvallarmunur er á hlutverki og eftirlitsgetu einstaka ráðgjafa eða fulltrúa og sjálfstæðri eftirlitsstofnun. Endurskoða ætti afstöðu stjórnvalda til þessa tilmæla nefndarinnar í því ljósi.

IV. Aðrir ágallar laganna

Í dómi MDE, M.S. gegn Króatíu nr. 1 (36337/10), var deilt um lögmæti heimildar lögráðamanns til þess að kæra þann sem lögræðið náði yfir og að koma fram í nafni beggja í dómsmáli. MDE taldi lög ekki vera til staðar sem gerðu greinarmun á ákvörðun lögráðamanns og þess lögræðissvipta en slíkt væri nauðsynlegt að kæmi fram í lögum vegna þess að sum tilvik krefðust þess, m.a. þegar lögráðamaður var sóknaraðili á meðan hann gat tekið ákvörðun fyrir varnaraðila.

Í 4. gr. lögræðislaganna c-lið, er gert ráð fyrir að maður getur sjálfur óskað eftir lögræðissviptingu. Þá heimilar 1. töluliður 58. gr. laganna að lögræðismaður geti óskað eftir lögræðissviptingu á lögræðissvipta þess högum hann þegar stjórnar. Augljós annmarki er á slíku fyrirkomulagi og óskiljanlegt að ekki hefur verið talin þörf á þessari breytingu. Þá er tekið fram í c-lið 4. gr. að „heilsubrestur“ er meðal þeirra atriða sem taldir eru upp skv. töluliðnum. Nauðsynlegt er að taka af allan vafa um að lögráðamaður geti ekki nýtt sér heimild c-liðar 4. greinar lögræðisлага til framlengingar lögræðissviptingar skjólstæðings síns.

Athygli vekur að lögræðislög kveða hvergi á um hvað nauðsynlega þurfi að sýna sé fram á í greiningum eða álitum lækna fyrir grundvöll þeirra frelsissviptinga sem lög kveða á um. Eðlilegt er að lög kveði á um hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar þannig greining eða álit sé gilt. Þannig tryggja löggin að dómstólar geti lagt sjálfstætt mat á greiningu lækna, eins og MDE hefur sett sem grundvallar skilyrði svo hægt sé að byggja á slíkri greiningu fyrir jafn mikla grundvallar frelsissviptingu og lög gera þó ráð fyrir, sbr. (Lashin gegn Rússlandi).

Að lokum má nefna að 5. gr. lögræðisлага samrýnist ekki 4. gr. laganna. Líklegt er að um fljótfærnismistök hafi verið að ræða en svo virðist að 2. tl. 5. Grein heimili ótímabundna fjárræðissviptingu varðandi ákveðnar eignir og 3. tl. 5. gr. virðist óþarfur ef ótímabundin svipting bæði sjálfræðis og lögræðis hafi verið afnumin með nýlegum breytingum.

V. Samantekt á helstu niðurstöðum

Hér má sjá stutta samantekt á helstu niðurstöðum úttektarinnar (að undanskildum tilmælum CPT-nefndarinnar) flokkað eftir alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

1. Mannréttindasáttmálar

1.1. Varðandi mannréttindasáttmála Evrópu:

Ákvæði um lögræðissviptingu: Vafasamt er að sú staða að lögræðislög kveða ekki skýrt á um það sem koma þarf fram í mati lækni við sönnunarfærslu í lögræðissviptingarmálum uppfylli kröfur MDE um lögmati skerðingar á réttindum skv. 8. gr. sáttmálans.

Nauðsynlegt er að skýrt sé í lögum hvaða ákvarðanir lögræðismaður getur aldrei tekið fyrir hönd hins svipta, sbr. þegar lögræðismaður væri aðili máls beggja.

Ákvæði nauðungarvistunar: Sama sjónarmið og fyrir ofan varðandi lögbundnar kröfur til skýrleika og atriða um það sem koma þarf fram í mati lækna. Einnig setur dómstóllinn þá kröfu að nauðungarvistun sé nauðsynleg til verndar lífi og heilsu viðkomandi eða ríkir almannahagsmunir komi til.

Ákvæði um þvingaða meðferð: Ákvæði 2. mgr. 28 gr. uppfyllir ekki lágmarkskröfu dómstólsins um vörn gegn geðþóttamati. Þá má slíkt aðeins koma til sem sé talið nauðsynlegt til verndar lífi og heilsu viðkomandi eða ríkir almannahagsmunir komi til. Þá gilda einnig sömu sjónarmið eins og fyrir ofan varðandi lögbundnar kröfur um hvað komi fram í mati lækna til að uppfylla kröfur MDE.

1.2. Varðandi samning S.þ, án þess að taka tillit til hófsamari túlkun fræðimanna þá:

Ákvæði um lögræðissviptingu: Uppfylla ekki samning S.þ. Lögræðissviptinig er þó ekki með öllu óheimil, sbr. sakfelling eða gjaldþrot.

Ákvæði nauðungarvistunar: Uppfylla ekki samning S.þ. Nauðungarvistun er alltaf óheimil.

Ákvæði um þvingaða meðferð: Uppfylla ekki samning S.þ. Slík meðferð alltaf óheimil.

1.3. Varðandi samning S.þ m.t.t. hófsamrar túlkunar fræðimanna á skilyrðum samnings S.þ:

Ákvæði um lögræðissviptingu: Mögulegt er að ákvæði í núverandi mynd geti uppfyllt lágmarkskröfur samnings S.þ ef raunveruleg „vægari úrræði í formi aðstoðar“ standa til boða. Núverandi fyrirkomulag aðstoðar er þó ekki fullnægjandi. Þá ber einnig að huga að betri umgjörð fyrir takmarkaða lögræðissviptingu og meiri völd persónulegs talsmanns gagnvart lögráðamönnum til að tryggja að allar ákvarðanir séu teknar út frá vilja og gildismati hins fatlaða einstaklings en ekki mati þriðja aðila.

Ákvæði nauðungarvistunar: Uppfylla ekki samning S.þ. Þau geta þó mögulega uppfyllt samning S.þ. Vantar nákvæmari, betri og afmarkaðri reglur til að koma í veg fyrir mismunun.

Ákvæði um þvingaða meðferð: Uppfylla ekki samning S.þ. Heimila aldrei þvingaða meðferð.

VI. Afstaða til fullgildingar á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Eins og fram hefur komið er markmið fullgildingar samningsins að raunverulega bæta mannréttindi hér á landi. Fullgilding samningsins hefur það að markmiði að tryggja réttindi á borði en ekki aðeins í orði. Til að ná því markmiði getur verið nauðsynlegt að fullgilda, með loforði um að lögfesta (sem fylgir alltaf slíkri fullggilding), samninginn áður en fyllilega er ljóst er hvort innlend löggjöf og framkvæmd þarfnist nánari lagfæringa. Sú leið sem hefur verið farinn að reyna fyrst að uppfylla öll skilyrði samningsins áður en til fullgildingar kemur hefur ekki borið árangur sem skildi. Raunar má sjá á vinnuskjali innanríkisráðuneytisins að túlkun þess brýtur í bága við almenna túlkun á samningi S.þ.

Vankantar lögræðisлага eru vissulega enn til staðar eftir tilraun til lagfæringar, sú leið gæti haldið áfram í fjölda ára án árangurs. Til að tryggja árangur í verki er fýsilegt að fullgilda samninginn, það gæti komið á daginn að slíkt hafi alltaf verið nauðsynlegt hvort eð er.

Ásamt því að vera í raun nauðsynlegur liður til þess að staðfesta að íslensk lög uppfylli samninginn, þá hraðar fullgilding sjálfkrafa vinnu við lagfæringu á löggjöf Íslands til þess að hún standist ákvæði samningsins, jafnvel þó einhverju verði áfram ábótavant.

Varhugavert er því að nota þau rök gegn fullgildingunni samningsins að sumu þurfi að breyta fyrst. Markmiðið með fullgildingunni er að bæta stöðu mannréttinda í landinu, það er ekki fullgilding í sjálfu sér sem er markmiðið. Fullgilding samningsins mun koma til með að þjóna því markmiði sem best, að bæta stöðu mannréttinda á Íslandi.

Reykjavík 9. mars 2016

Umsögn um þingsályktunartillögu, þingskjal, nr. 183, þingmál nr. 180

Stjórn Heyrnarhjálpur hefur fjallað um þingsályktunartillögu nr. 183 um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og samþykkt eftirfarandi umsögn.

Samningur Sameinuðu þjóðanna er afar mikilvæg réttarbót fyrir fatlað fólk og fullgilding hans er brýnt hagsmunamál fyrir heyrnarskert fólk.

Heyrnarhjálp hefur áður fjallað ítarlega um innihald og uppbyggingu samningsins, t.d. á vettvangi ÖBÍ, og gerir ekki athugasemdir við efni hans.

Stjórn Heyrnarhjálpur mælir eindregið með samþykkt ofangreindrar þingsályktunartillögu, enda feli hún í sér fyrirmæli til ríkisstjórnarinnar að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd.

Samþykkt á stjórnarfundum 9. mars. 2016

F.h. stjórnar

Kolbrún Stefánsdóttir

framkvæmdastjóri Heyrnarhjálpur.

Um Heyrnarhjálp

Félagið var stofnað 14. nóvember árið 1937 og sinnir hagsmunabaráttu fyrir og þjónustu við heyrnarskerta á Ísland.

Nokkur af markmiðum Heyrnarhjálpur:

- að gæta hagsmuna félagsmanna
- að efla skilning innan félagsins og utan á heyrnarfötlun
- að hvetja til heyrnarverndar
- að fylgjast með framförum og nýjungum, efla notkun hjálparbúnaðar ...og þar með að bæta aðgengi heyrnarskertra að samfélaginu
- að viða að okkur fræðsluefni er tengist heyrnarfötlun
- að gefa út Fréttabréf með fræðslu og kynningarefni
- að gefa út bæklinga af ýmsu tagi
- að taka þátt í norrænu og alþjóðlegu samstarfi hagsmunasamtaka heyrnarskertra



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. júní 2016.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019., 145. löggjafarþing 2015-2016. Þingskjal nr. 183 – 180. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar ofangreind þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Með tillögunni er unnið að því að tryggja jöfn tækifæri allra landsmanna, óháð uppruna, einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum.

MRSÍ þykir mikils um vert að ályktun þessi sé samþykkt svo hrinda megi henni í framkvæmd. Áætlunin er ítarleg og einstaklega metnaðarfull og tekur á öllu því helsta sem við kemur málefnum innflytjenda. Telur MRSÍ að tillagan komi til með að bæta stöðu innflytjenda í íslensku samfélagi.

Þá er ákaflega áriðandi að málaflokknum verði tryggt nægjanlegt fjármagn svo að hægt sé að framkvæma þær aðgerðir sem felast í áætluninni.

MRSÍ styður þingsályktunina heilshugar og telur hér vera stigin spor í rétta átt.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8 - 10
101 Reykjavík

Reykjavík 5. apríl 2016

1603020SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Fullgilding Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks - 180. mál 145. lþ.

Fram er komin tillaga til þingsályktunar um að ríkisstjórninni verði falið, fyrir Íslands hönd, að fullgilda Sáttmála um réttindi fatlaðs fólks sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York þann 13. desember 2006. Með erindi nefndasviðs Alþingis dags. 7. mars sl. var óskað eftir að Samband íslenskra sveitarfélaga veitti umsögn um tillöguna.

Um er að ræða alþjóðlegan mannréttindasamning sem um árabíl hefur verið unnið að innleiðingu á héraendis. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur tekið þátt í vinnunni ásamt ráðuneytum og stofnunum og styður eindregið að samningurinn verði fullgiltur að alþjóðalögum. Innleiðingin hefur að ýmsu leyti gengið hægar en vonir stóðu til en ýmsir mikilvægir áfangar hafa þó náðst fram á umliðnum misserum. Má þar nefna að með breytingum á lögræðislögum sem tóku gildi um síðustu áramót var tekið af skarið um að íslenskar lagareglur um persónuleg réttindi fólks skuli vera í samræmi við ákvæði samningsins, einkum 12. og 14. gr. hans.

Jafnframt er unnið að öðrum frumvörpum sem snerta innleiðinguna m.a. um eftirlit hér á landi með ákvæðum samningsins. Er þar horft til nýrrar skipunar á stjórnsýslu velferðarmála og að innlend mannréttindastofnun verði sett á fót á grundvelli laga, í samræmi við 33. gr. samningsins.

Ennfremur hefur verið lögð áhersla á að framsetning gildandi lagareglna um þjónustu við fatlað fólk verði lögð að efni sáttmálans. Starfshópur skipaður af félags- og húsnæðismálaráðherra vinnur um þessar mundir að endurskoðun laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks og mun gera tillögur um ýmsar breytingar á orðfæri. Meðal annars er til umræðu að breyta markmiðsgreinum til þess að endurspeglar ný viðhorf og þá þróun í hugmyndafræði sem Sáttmáli SP er boðberi fyrir.

Að mati sambandsins ætti ekkert að vera því til vanbúnaðar að Sáttmáli SP verði fullgiltur fyrir Íslands hönd, samhliða ofangreindum breytingum á lögum. Í því ferli er lyklatriði að meta hvaða fjárhagsáhrif breytingar muni hafa á bæði gagnvart ríki og sveitarfélögum. Leggja ber megináherslu á að slíkt mat liggi fyrir þegar breytingarnar koma til umfjöllunar á Alþingi þannig að tryggt sé að nauðsynlegt fjármagn fylgi með þróun þjónustunnar. Að sama skapi er nauðsynlegt að gengið verði með formlegum hætti frá verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga svo eyða megi margvíslegum gráum svæðum sem nú eru milli þjónustukerfa.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þingskjal nr. 183, þingmál nr. 180.

Tabú, femínísk fötlunarhreyfing, hefur fengið til umsagnar þingsályktun um Samning SP um réttindi fatlaðs fólks. Samkvæmt þingsályktuninni ályktar Alþingi að fela ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd samning um réttindi fatlaðs fólks sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York 13. desember 2006. (hér eftir „Samningurinn“).

Vakin er athygli á að ákvörðun um fullgildingu Samningsins var samþykkt af Alþingi 11. júní, 2012, með samþykkt framkvæmdaáætlunar um málefni fatlaðs fólks til ársins 2014 (sjá þingskjal 1496 — 440. mál. Nr. 43/140). Á grundvelli hennar hefur Innanríkisráðuneytið leitt vinnu samstarfsnefndar ráðuneyta við að undirbúa fullgildingu samningsins. Vísað er til liðar F1 í umræddri framkvæmdaáætlun þar sem fram kemur að Innanríkisráðuneytinu hafi verið falin sú ábyrgð.

Í ljósi þessa verður að spyrja hvers vegna ákvörðunin um fullgildingu Samningsins sé nú endurtekin, hvort þingsályktunin hafi í för með sér ógildingu fyrri ákvörðunar og hvort óvissa sé nú um það undirbúningsferli sem átt hefur sér stað, eða hvaða afleiðingar aðrar samþykkt þingsályktunartillögunnar kunni mögulega að hafa í för með sér. Þá verður að spyrja hvers vegna beiðni um umsögn kemur frá Velferðarnefnd Alþingis en ekki frá Innanríkisráðuneytinu sem ber ábyrgð á fullgildingunni. Þessi óvissa felur í sér vonbrigði og lítilsvirðingu við þá miklu vinnu sem fatlað fólk hefur lagt af mörkum í tengslum við fullgildingarferlið og baráttu þess fyrir langþráðum mannréttindum.

Í þeirri tillögu sem nú er lögð fram og er hér til umræðu kemur fram að markmið Samningsins sé að „efla, verja og tryggja jafna stöðu allra einstaklinga óháð skerðingum“. Teljum við að hér sé ekki farið með rétt mál að fullu þar sem í markmiðsgrein samningsins er sagt efla, verja og tryggja **full og jöfn mannréttindi og grundvallarfrlsi fyrir allt fatlað fólk til jafns við aðra, jafnframt því að efla og vinna að virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess** (1. gr.). Þar að auki er samningurinn ekki „leiðarvísir“ eða „jafnréttissamningur“ – heldur fyrst og fremst heildstæður mannréttindasamningur sem deilir sömu afstöðu og markmiðum sem fram koma í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og alþjóðasamningum um mannréttindi.

Varað er við því viðhorfi sem fram kemur í þingsályktunartillögunni í umfjöllun um mörg ákvæði Samningsins að skylda ríkisins felast fyrst og fremst í vinnu að stöðugum framförum í málaflokknum, með öðrum orðum að hún feli í sér „viðvarandi verkefni“ við að virða, vernda og tryggja þau réttindi sem kveðið er á um í Samningnum. Skuldbinding ríkisins er sú að tryggja þau mannréttindi sem felast í Samningnum og að ákvæði hans séu virk og virt þannig að öll mannréttindi og grundvallarfrlsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar (4. gr.).

Fatlað fólk á Íslandi býr við „mismunun vegna fötlunar“ í skilningi Samningsins þar sem það býr við ýmiskonar aðgreiningu, útilokun og/eða takmörkun á grundvelli fötlunar. Ítrekað koma upp mál sem opinbera slæma réttarstöðu fatlaðs fólks og ljóst er að staða fatlaðra kvenna og barna er sérstakt áhyggjuefni. Núverandi kerfi er langt frá því að uppfylla þær kröfur sem Samningurinn gerir til ríkis. Gildandi lög og

framkvæmd er langt frá því að tryggja fötluðu fólki þau mannréttindi sem Samningurinn áréttir. Vísað er til *Greinargerðar um fullgildingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks* sem Innanríkisráðuneytið birti þann 23. apríl 2013 og hátt í 50 síðna vinnuskjals Innanríkisráðuneytisins frá 16. júlí 2015 sem ber fyrisögnina *Tafla yfir lög og reglugerðir sem varða samning SP um réttindi fatlaðs fólks*.

Í athugasemdum þingsályktunartillögunnar við einstakar greinar Samningsins má segja að allt tal um að Samningurinn stangist ekki á við markmiðsákvæði nógildandi laga, ekki sé þörf á breytingu laga og að aðeins þurfi að „skerpa á“ nokkrum ákvæðum nógildandi laga lýsi í besta falli alvarlegri vanþekkingu á því lagaumhverfi og veruleika sem snýr að fötluðu fólki á Íslandi. Nær væri að tala um hydýpi sem ber í milli hvað varðar upplifun fatlaðs fólks á núverandi stöðu réttinda fatlaðs fólks og þeim markmiðum um mannréttindi sem ríki skulu uppfylla með Samningnum.

Í ljósi þess hve langur tími hefur liðið frá undirritun Samningsins og hversu knýjandi þörfin er fyrir skýr mannréttindaákvæði sem vernda fatlað fólk verður að gera þá kröfu að Samningurinn verði lögfestur hið fyrsta. Það er ekki hægt þjóða fötluðu fólki að bíða lengur eftir slíkri vernd á meðan unnið er að breytingu hinna ýmsu laga, sem mun taka ófyrirséðan tíma. Byrja verður á því að tryggja fötluðu fólki þau mannréttindi sem Samningurinn kveðjur á um og aðlaga íslenska löggjöf samhliða því.

Að lokum eru gerðar alvarlegar athugasemdir við þýðingu Samningsins á íslensku, þar sem í mörgum tilfellum virðist vera reynt að draga úr skyldum ríkisins á kostnað mannréttinda fatlaðs fólks. Sennilega má kenna um vanþekkingu þýðenda á málaflóknum. Hitt væri verra ef verið væri að aðlaga samninginn að nógildandi löggjöf og reyna þannig að komast hjá því að horfast í augu við þær nauðsynlegu kerfislægu breytingar sem gera þarf til að tryggja mannréttindi fatlaðs fólks. Mikilvægi er að ítrekað að sú þýðingarvinna fari fram í fullu samráði við og með aðkomu fatlaðs fólks, eins og áréttað er í Samningnum sjálfum.

Tabú, feminísk fötlunarhreyfing, lýsir eindregnum óskum um samtal við Velferðarnefnd um þingsálykun þessa. Innan raða hreyfingarinnar starfa konur sem allar búa yfir sérþekkingu og reynslu af fötlun og spegla fjölbreyttan hóp fatlaðs fólks.

Virðingarfyllst,
F.h. Tabú

Ágústa Eir Guðnýjardóttir
Embla Guðrúnar Ágústsdóttir
Freyja Haraldsdóttir
Margrét Ýr Einarsdóttir
Sigríður Jónsdóttir

Heimildir:

Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014

<http://www.althingi.is/altext/140/s/1496.html>

Greinargerð um fullgildingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks
Innanríkisráðuneyti 23. apríl 2013

<https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/lokaeintak-af-greinargerð-fylgiskjal-2.pdf>

Tafla yfir lög og reglugerðir sem varða samning SP um réttindi fatlaðs fólks

<https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Samningur-um-rettindi.pdf>

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, 180. mál.

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 7. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um tillög til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Umboðsmaður barna fagnar og styður heilshugar ofangreinda tillögu. Fullgilding samningsins væri jákvætt og afar mikilvægt skref í þá átt að tryggja betur réttindi fatlaðs fólks. Þá undirstrikar fullgilding samningsins enn frekar mikilvægi þess að mannréttindi og grundvallarfrelsi fatlaðra barna sé tryggt til jafns við önnur börn, og að allar nauðsynlegar ráðstafanir séu gerðar svo hægt sé að ná þeim markmiðum. Fötluð börn mæta oft hindrunum í samfélaginu, svo sem hvað varðar menntun, félagslega þátttöku og önnur tækifæri sem önnur börn fá alla jafna að njóta. Sérstaklega mikilvægt er að útrýma þessum hindrunum og tryggja fötluðum börnum sömu tækifæri og önnur börn.

Virðingarfyllst,

Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna

1. apríl 2016

Umhyggja, félag langveikra barna þakkar fyrir að fá þessa **tillögu til þingályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks til** umsagnar.

Félagið fagnar þessari tillögu og vonast til að samningurinn verði fullgildur sem allra fyrst.

Fyrir hönd stjórnar Umhyggju 1. apríl 2016





Velferðarnefnd Alþingis

Reykjavík, 29. mars 2016

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þingskjal nr. 183, þingmál nr. 180.

Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga styður heilshugar ofangreinda tillögu. Með fullgildingu samningsins væri mjög mikilvægt skref tekið til að tryggja enn frekar réttindi fatlaðs fólks.

Í stað orðsins „blindraletur“ eins og fram kemur í 21. og 24. gr. samningsins, er lagt til að því verði skipt út fyrir „punktaletur“, sem er einnig í samræmi við lög um íslenska tungu nr. 61/2011.

Virðingarfyllst,

f.h. Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga

Þorbjörg Gunnarsdóttir

Forstjóri



Velferðarnefnd Alþingis.

Umsögn Landssamtakanna Proskahjálpar (LP) um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. (Þingskjal 183 — 180. mál).

Landssamtökin Proskahjálp þakka fyrir að fá ofangreinda þingsályktunartillögu senda til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri.

Fullgilding samningsins.

Mismunun fólks á grundvelli fötlunar er mjög mikil hvarvetna í heiminum. Ísland er engin undantekning frá því. Samningur Sameinuðu (SP) þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem lagður var fram til undirritunar og fullgildingar ríkja árið 2007 og sú staðreynd að þegar hafa flest ríki í heiminum fullgilt samninginn er skýr staðfesting þess að alþjóðasamfélagið hefur viðurkennt að fatlað fólk er beitt mikilli mismunun og órétti sem ríki verða að bregðast við með setningu laga og skilvirkri framkvæmd þeirra. Meginmarkmið samningsins er að tryggja fötluðu fólki tækifæri til eðlilegs lífs til jafns við aðra.

Íslenska ríkið undirritaði samning SP um réttindi fatlaðs fólks árið 2007 en hefur nú níu árum síðar ekki enn þá fullgilt hann. Stjórnvöld hafa þó lýst því yfir margoft og mjög skýrt að samningurinn verði fullgiltur á næstunni og að verið sé að gera breytingar á íslenskum lögum, reglum og stjórnsluframkvæmd til að tryggja að kröfur sem samningurinn gerir séu og verði uppfylltar.

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum, er mælt fyrir um að við framkvæmd laganna skuli „tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.“

Þá hefur verið nefnd að störfum sem hefur það hlutverk að gera tillögur varðandi endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. LP á fulltrúa í nefndinni og hafa samtökin lagt þar mjög mikla áherslu á að lög um málefni fatlaðs fólks verði endurskoðuð þannig að tryggt verði að þau uppfylli vel allar kröfur sem samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks gerir varðandi löggjöf og stjórnsluframkvæmd..

Landssamtökin Þroskahjálþ styðja heilshugar að Alþingi leggi fyrir ríkisstjórnina að fullgilda fyrir Íslands hönd samning Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks eins og mælt er fyrir um í þingsályktunartillögum.

Lögfesting samningsins.

Landssamtökin Þroskahjálþ telja að öll rök standi til þess að samningur Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði lögfestur eins og samningur Sameinuðu Þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 19/2013 segir m.a.:

„Með því að lögfesta samninginn um réttindi barnsins er mannréttindum barna veitt aukin vernd og réttaröryggið eykst. Barn eða forsjáraðili þess getur þá borið ákvæði samningsins fyrir sig sem ótvíræða réttarreglu fyrir dómi eða stjórnvöldum. Lögfesting mun vekja jafnt almenning og þá sem fjalla um málefni barna fyrir dómstólum, í stjórnslu og við undirbúning að lagasetningu, til frekari vitundar um mannréttindi barna og þá virðingu sem verður að ætlast til að þeim sé sýnd í réttarríki. Lögfesting samningsins um réttindi barnsins mun og auka, á alþjóðavettvangi, traust á virðingu íslenska ríkisins fyrir mannréttindum barna.“¹

LP telja að ofangreind rök eigi öll einnig fyllilega við um samning Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Með vísan til þessara raka og annarra raka og sjónarmiða sem er að finna í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2013 varðandi nauðsyn þess að lögfesta samning um réttindi barna skora Landssamtökin Þroskahjálþ á Alþingi og ríkisstjórn að gera það sem gera þarf til að samningur Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks fái sem fyrst lagagildi á Íslandi.

Fullgilding valfrjálsrar bókunar við samninginn.²

Ísland undirritaði valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks um leið og það undirritaði samninginn í mars 2007.

Valfrjálsa bókunin mælir fyrir um kæruleið fyrir einstaklinga og hópa sem telja að íslensk stjórnvöld hafi ekki veitt þeim þann rétt sem þeim ber samkvæmt samningnum til

¹ Frumvarp sem varð að lögum nr. 19/2013, um samning Sameinuðu Þjóðanna um réttindi barnsins, má nálgast á þessum link:

<http://www.althingi.is/alttext/141/s/0155.html>

² Valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks má nálgast á þessum link:

[https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-](https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/10062009SamningurUmRettindiFatladsFolks_ValfrjalsBokun.pdf)

[skjol/10062009SamningurUmRettindiFatladsFolks_ValfrjalsBokun.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/10062009SamningurUmRettindiFatladsFolks_ValfrjalsBokun.pdf)

eftirlitnefndar með samningnum. Eftirlitnefndin getur óskað upplýsinga frá ríkjum og beint tilmælum til þeirra.

Með því að fullgilda valfrjálsu bókunina verður réttaröryggi fatlaðs fólks meira og mannréttindi þess betur varin.

Nokkrar ábendingar Landssamtakanna Þroskhjálpar varðandi einstakar greinar samningsins.

Hér á eftir fara nokkur mikilvæg atriði og athugasemdir sem LP vill koma á framfæri við velferðarnefnd og varða íslensk lög, reglur og /eða stjórnsýsluframkvæmd m.t.t. ákvæða samningsins. Óþarft er að taka fram að hér alls ekki um tæmandi talningu slíkra atriða að ræða.

5. gr. Jafnrétti og bann við mismunun.

LP vísa hér til umsagnar sinnar um frumvarp til laga um breytingu á ákvæðum ýmissa laga um bann við mismunun (Þingskjal 144 – 144. mál) sem er til meðferðar hjá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis. Í þeirri umsögn samtakanna segir m.a.:

„Verði það frumvarp sem hér er til umfjöllunar samþykkt og gert að lögum verður stigið stórt skref til að tryggja betur og skýrar lagalega vernd fatlaðs fólks fyrir mismunun á ýmsum sviðum sem reynslan sýnir að mikil þörf er á.

LP telja mikilvægt og eðlilegt, í ljósi, sögunnar, reynslunnar og stöðunnar, að fötlun verði sérstaklega tilgreind í þeim lagaákvæðum sem með frumvarpinu er lagt er til að verði breytt af sömu ástæðum og með sömu rökum og tiltekin atriði eru nú þegar tilgreind þar til að veita þeim sem þau eiga við skýra lagalega vernd gegn mismunun.

Þá vilja LP nota þetta tækifæri til að vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar á að nákvæmlega sömu rök og sjónamið og fram koma í greinargerð með frumvarpinu og rakin eru hér að framan eiga við um jafnræðisreglu íslensku stjórnarskrárinnar og þörfina fyrir að fötlun verði sérstaklega tilgreind í henni.“³

Í sambandi við þessa grein samningsins um jafnrétti og bann við mismunun vilja LP sérstaklega vekja athygli á álitum eftirlitsnefndar með samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks varðandi lög og framkvæmd í Austurríki og á Spáni. Vísað er til þessara álita í bréfi sem formenn Landssamtakanna Þroskahjálpar og Félags áhugafólks um Downs-heilkenni sendu

³ Jafnræðisreglan er í 65. gr. stjórnarskrárinnar og hljóðar svo:

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti

heilbrigðisráðherra 12. febrúar sl. Velferðarnefnd fékk afrit af bréfinu (Efni: Lög, reglur og framkvæmd varðandi fósturskimanir og fóstureyðingar).

Í bréfinu segir m.a.:

„Eftirlitsnefnd með framkvæmd þessa samnings fylgist reglulega með framkvæmd aðildarríkja á ákvæðum samningsins og skilar skýrslum um það. Í skýrslu eftirlitsnefndarinnar (2013) varðandi lög, reglur og framkvæmd í Austurríki m.t.t. skuldbindinga sem leiða af samningnum er m.a fjallað um löggjöfina þar varðandi fóstureyðingar. Í skýrslu eftirlitsnefndarinnar segir eftirfarandi:

14. While the Committee recognises women’s right to reproductive autonomy, the Committee notes that under Austrian law it is legal for a foetus to be aborted up to the onset of birth if serious damage to the health of the foetus can be expected. The Committee is concerned that there appears to be a link between this provision and the fact that according to OECD statistics, births of children with Down’s syndrome in Austria fell by 60% between 1995 and 2006. The Committee notes that discussions on this matter are underway.

15. The Committee recommends that the State party abolish any distinction in the period allowed under law within which a pregnancy can be terminated based solely on disability.⁴

Í skýrslu eftirlitsnefndarinnar um framkvæmd samningsins á Spáni (2011) segir varðandi lög um fóstureyðingar:

17. The Committee takes note of Act 2/2010 of 3 March 2010 on sexual and reproductive health, which decriminalizes voluntary termination of pregnancy, allows pregnancy to be terminated up to 14 weeks and includes two specific cases in which the time limits for abortion are extended if the foetus has a disability: until 22 weeks of gestation, provided there is “a risk of serious anomalies in the foetus”, and beyond week 22 when, inter alia, “an extremely serious and incurable illness is detected in the foetus”. The Committee also notes the explanations provided by the State party for maintaining this distinction.

18. The Committee recommends that the State party abolish the distinction made in Act 2/2010 in the period allowed under law within which a pregnancy can be terminated based solely on disability.”⁵

⁴ UN Doc CRPD/C/AUT/CO/1, 13. september 2013.

⁵ UN Doc CRPD/C/ESP/CO/1, 19. október 2011.

Umrædd álit eftirlitnefndarinnar varða 5. gr. samningsins um jafnrétti og bann við mismunun. LP telja ljóst að óhjákvæmilegt og brýnt er að greina og endurskoða lög og framkvæmd varðandi fósturskimanir og fóstureyðingar hér á landi af ýmsum ástæðum sem tilgreindar eru í umræddu bréfi til heilbrigðisráðherra frá 12. febrúar sl. og meðal annars m.t.t. þeirra álita eftirlitsnefndar með samningnum sem vitnað er til hér að ofan.

Um mismunun hvað varðar vernd fatlaðra kvenna gegn ofbeldi og aðgang fatlaðs fólks að réttarkerfinu vísast til umfjöllunar hér á eftir um 6. og 13. gr. samningsins.

6. gr. Fatlaðar konur.

Viðurkennt er að hvarvetna í heiminum eru fatlaðar konur beittar mismunun, misnotkun og ofbeldi af ýmsu tagi. Þess vegna þótti nauðsynlegt að hafa sérstaka grein í samningnum til að draga það sérstaklega fram og áréttu skyldu ríkja til að viðurkenna það og veita þeim fullnægjandi vernd, með viðeigandi ráðstöfunum.

Ýmis mál hafa komið upp í íslensku samfélagi fyrr og síðar sem sýna og sanna svo ekki verður um villst að það er afar brýnt viðfangsefni hér á landi að bæta vernd fatlaðra kvenna gegn mismunun og ofbeldi með vönduðum lögum og markvissri stjórnsýsluframkvæmd

Í þessu sambandi vísast m.a. til nýlegrar umfjöllunar fjölmiðla um kynferðilsegt ofbeldi gegn konum með þroskahömlun og ákvarðana ákærvalds og niðurstaðna dómstóla í málum þar sem konur með þroskahömlun hafa kært slík brot. Ríkið verður að gera allt sem í þess valdi stendur, m.a. á sviði löggjafar til að tryggja fötluðum konum vernd gegn ofbeldi til jafns við aðra.

9. gr. Aðgengi.

Hér er um að ræða afar mikilvæga grein og ræður framkvæmd ríkja á því sem hún tekur til mjög miklu um lífsgæði fatlaðs fólks og tækifæri þess til sjálfstæðs og eðlilegs lífs.

LP vísa hér m.a. til umsagnar sinnar um drög að breytingum á byggingarreglugerð sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur kynnt.⁶ Í þeirri umsögn eru gerðar alvarlegar athugasemdir við þær breytingar sem þar eru kynntar m.t.t. þeirra áhrifa sem þær eru til þess fallnar að hafa fyrir aðgengi fatlaðs fólks. Í umsögninni segir m.a. um þessa grein samningsins:

„Sú mikla áhersla sem þessi mannréttindasamningur leggur á rétt fatlaðs fólks til aðgengis til jafns við aðra birtist ekki aðeins í ofangreindum og ýmsum öðrum ákvæðum hans heldur einnig í því að í annarri „almennu athugasemdinni“ (e. General comment No. 2 (2014)) sem eftirlitsnefnd með framkvæmd samningsins hefur samþykkt er fjallað um aðgengismál, þ.e.

⁶ Umsögn LP um drög að breytingum á byggingarreglugerð má nálgast hér: <http://www.throskahjalp.is/is/alit-og-umsagnir/efni-breytingar-a-byggingarreglugerð>

túlkun og framkvæmd 9. greinar samningsins og tengsl þeirra ákvæða við ýmis mannréttindi fatlaðs fólks sem eru viðurkennd og varin í öðrum ákvæðum samningsins.

Í athugasemdum eftirlitsnefndarinnar er lögð sérstök áhersla á að aðengi fatlaðs fólks til jafns við aðra snýst um jafnræði og bann við mismunun og að aðgengi til jafns við aðra er forsenda þess að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu og eðlilegu lífi og tekið þátt í samfélaginu og notið margvíslegra annarra mannréttinda. Nefndin segir m.a. í athugasemdum sínum:

- *Accessibility is a precondition for persons with disabilities to live independently and participate fully and equally in society. (1. efnisatriði).*
- *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities includes accessibility as one of its key underlying principles — a vital precondition for the effective and equal enjoyment of civil, political, economic, social and cultural rights by persons with disabilities. (4. efnisatriði).*
- *The Committee on the Rights of Persons with Disabilities has considered accessibility as one of the key issues in each of the 10 interactive dialogues it has held with States parties during the consideration of their initial reports, prior to the drafting of the present general comment. (10. efnisatriði).*
- *Since accessibility is a precondition for persons with disabilities to live independently, as provided for in article 19 of the Convention, and to participate fully and equally in society, denial of access to the physical environment, transportation, information and communication technologies, and facilities and services open to the public should be viewed in the context of discrimination. Taking “all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices that constitute discrimination against persons with disabilities” (art. 4, para. 1 (b)) constitutes the main general obligation for all States parties. (23. efnisatriði).*
- *In accordance with the Convention, States parties are not allowed to use austerity measures as an excuse to avoid ensuring gradual accessibility for persons with disabilities. The obligation to implement accessibility is unconditional, i.e. the entity obliged to provide accessibility may not excuse the omission to do so by referring to the burden of providing access for persons with disabilities. (25. efnisatriði).*
- *Legislation should incorporate and be based on the principle of universal design, as required by the Convention (art. 4, para. 1 (f)). (28. efnisatriði).*
- *The duty of States parties to ensure access to the physical environment, transportation, information and communication, and services open to the public for persons with disabilities should be seen from the perspective of equality and non-discrimination. Denial of access to the physical environment, transportation, information and communication, and services open to the public constitutes an act of disability-based discrimination that is prohibited by article 5 of the Convention. Ensuring accessibility pro futuro should be viewed in the context of implementing the general obligation to develop universally designed goods, services, equipment and facilities (art. 4, para. 1 (f)). (34. efnisatriði).*

...

Skýringar og túlkanir eftirlitsnefndarinnar hafa mjög mikið vægi hvað varðar skyldur ríkja samkvæmt samningnum til að setja lög og reglur og haga stjórnsluframkvæmd til samræmis við ákvæði samningsins og markmiða með honum, enda metur þessi eftirlitsnefnd reglulega framkvæmd einstakra ríkja á samningnum og skilar skýrslum um það. Þegar íslensk stjórnvöld hafa fullgilt samninginn munu þau þurfa að skila eftirlitsnefndinni skýrslum um hvernig þau hafa með lögum, reglugerðum og stjórnsluframkvæmd uppfyllt þær kröfur sem samningurinn gerir, m.a. á sviði aðgengismála.“

11. gr. Aðstæður sem skapa hættu og neyðarástand sem kallar á mannúðaraðstoð.

LP vilja í þessu samhengi vekja athygli á skyldum stjórnvalda samkvæmt samningnum til að huga sérstaklega að þörfum fatlaðs fólks fyrir aðstoð þegar vopnuð átök eiga sér stað og fólk neyðist til að flýja heimili sín og leita hælis í öðrum löndum. Samtökin vísa þessu til frekari skýringar til bréfs sem þau sendu velferðar- og innanríkisráðuneytum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Rauða krossinum á Íslandi 24. desember sl., varðandi vopnuð átök, vernd flóttamanna og fatlaðs fólks.⁷

13. gr. Aðgangur að réttarkerfinu.

Í 13. gr. samningsins segir:

„Aðildarríkin skulu tryggja fötluðu fólki virkan aðgang að réttarkerfinu til jafns við aðra, meðal annars með því að laga málsmeðferð alla að þörfum þess og taka tilhlýðilegt tillit til aldurs viðkomandi, í því skyni að gera því kleift að gegna hlutverki sínu með virkum hætti sem beinir og óbeinir þátttakendur, þar með talið sem vitni, í öllum málarekstri, einnig á rannsóknarstigi og öðrum undirbúningsstigum.“(undirstr. LP).

Í ofangreindu ákvæði felst viðurkenning á því að til að tryggja fötluðu fólki aðgang að réttarkerfinu og réttarvernd til jafns við aðra verða ríki að taka tilliti sérstakra þarfa sem fatalður einstaklingur kann að hafa vegna förtlunarinnar, t.a.m. þroskahömlunar eða geðfötlunar.

Það er grundvallarskylda ríkisins að verja borgarana gegn ofbeldi með tiltækum ráðum m.a. á sviði lagasetningar. Mismunun hvað varðar vernd gegn ofbeldi er mjög alvarlegt mannréttindabrot.

⁷ Bréfið má nálgast á eftirfarandi link:

Til að uppfylla kröfur sem leiða ákvæðum þessarar greinar samningsins þarf ríkið að huga að því hvort þörf sé fyrir sérstök lagaákvæða til að tryggja að réttarkerfið (lögregla, ákærvald, dómsvald) veiti fötluðu fólki vernd gegn ofbeldi til jafns við aðra „meðal annars með því að laga málsmeðferð alla að þörfum þess“. Lyktir lögreglu- og dómsmála sem m.a. er vísað til í umfjöllun um 6. gr. samningsins hér að framan benda til þess. Einnig vísast í þessu sambandi til umfjöllunar hér á eftir um 16. gr. samningsins.

16. gr. Frelsi frá misnotkun í gróðaskyni, ofbeldi og misþyrmingum.

LP vísa til þess sem að framan segir varðandi 6. gr. (Fatlaðar konur) og 13. gr. (Aðgangur að réttarkerfinu) um skyldur ríkja til að verja fatlað fólk fyrir misnotkun og ofbeldi af ýmsu tagi sem og fyrir mismunun hvað varðar aðgang að réttarkerfinu (lögregla, ákæra, dómsvald) og réttarvernd.

Þá vilja LP í þessu sambandi einnig benda á eftirfarandi.

Þó að ein réttindi fólks séu ekki öðrum réttindum æðri er vernd sumra réttinda forsenda þess að fólk fái notið ýmissa annarra réttinda. Mannréttindi eru samofin. Ein réttindi styðja önnur og saman mynda þau eina heild sem er gundvöllur réttarríkis sem á að tryggja réttindi alls fólks, án mismununar.

Sá sem er beittur ofbeldi eða er hótað ofbeldi er mjög oft þar með einnig sviptur tjáningarfrelsi sínu og mörgum öðrum mannréttindum.

Það er því ljóst að grundvallarskylda stjórnvalda í réttarríki sem byggist á mannréttindum er að verja fólk fyrir ofbeldi. Eðli máls samkvæmt er sérstök nauðsyn að verja þá sem veikar standa fyrir ofbeldi af hálfu þeirra sem sterkari stöðu hafa, s.s. vegna líkamlegs styrks, félagslegrar stöðu eða valds í krafti laga eða aðstæðna.

Til að standa undir þessari grundvallarskyldu sinni þurfa stjórnvöld að tryggja að lög, reglur, stjórnáráð, löggæslan og annað opinbert eftirlit, ákærvald og dómskerfi virki þannig að þeir sem veikari stöðu hafa njóti verndar gegn ofbeldi, til jafns við aðra þjóðfélagsþegna.

Í þessu samhengi þarf að sjá og ræða ofbeldi gegn fötluðu fólki. Og í þessu samhengi þarf að greina lög og reglur, stjórnáráð og réttarkerfið til að tryggja að það veiti fötluðu fólki vernd gegn ofbeldi, til jafns við aðra.

18. gr. Umferðarfrelsi og ríkisfang.

Greinin hefst á þessum orðum:

„Aðildarríkin skulu viðurkenna rétt fatlaðs fólks, til jafns við aðra, til umferðarfrelsis og frelsis til að velja sér búsetu og rétt til ríkisfangs, ...“ (undirstr. LP).

Samkvæmt íslenskum lögum eru sveitarfélög og eftir atvikum sérstök þjónustuvæði ábyrg fyrir þjónustu við fatlað fólk. Fatlað fólk sem er háð þjónustu um ýmsar athafnir daglegs lífs getur ekki flutt í annað sveitarfélag eða á annað þjónustuvæði nema tryggt sé að það fái

nauðsynlega þjónustu þar. Í mörgum sveitarfélögum og þjónustusvæðum er löng bið og langir biðlistar eftir þjónustu sem fatlað fólk á lagalegan rétt á og er háð hvað varðar athafnir daglegs lífs. Þá hafa stjórnvöld ekki sett reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu þó að Ríkisendurskoðun hafi sagt að þau verði að gera það.⁸

Af ofagreindu leiðir að fatlað fólk sem vill flytjast milli sveitarfélga eða þjónustusvæða er í raun oft svipt frelsi til að velja sér búsetu eins og það á rétt til samkvæmt ofangreindu ákvæði samningsins sem og öðrum mannréttindasamningnum sem íslenska ríkið hefur undirgengist.

Íslenska ríkið verður að tryggja að lög og reglur varðandi þjónustu við fatlað fólk og eftirlit með framkvæmd hennar sé þannig að fatlað fólk njóti til jafns við aðra þeirra mannréttinda að hafa frelsi til að ráða búsetu sinni.

19. gr. Að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu.

Ákvæði þessarar greinar eru afar mikilvæg og til að gefa þeim innihald í verki þannig að þau bæti lífsgæði og tækifæri fólks af holdi og blóði til sjálfstæðs og eðlilegs lífs þurfa stjórnvöld að huga að mörgu og vanda mjög til setningar laga og reglna og stjórnsluframkvæmdar.

Í þessu sambandi vilja LP hér leggja sérstaka áherslu á rétt og tækifæri fatlaðs fólks til að velja sér búsetu og skyldu stjórnvalda til að tryggja því þann rétt. Þessi réttur og skylda ríkisins kemur skýrt fram í upphafsákvæðum 19 gr. samningsins sem hljóða svo.

„Aðildarríkin viðurkenna jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og með sömu valkosti og aðrir og skulu gera árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess greiða fyrir þessum rétti fatlaðs fólks og til fullrar þátttöku þess í samfélaginu án aðgreiningar, meðal annars með því að tryggja:

- a) að fatlað fólk hafi tækifæri til þess að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra, og að því sé ekki gert að eiga heima þar sem tiltekið búsetuform ríkir,“ (Undirstr. LP).

Þá vísa LP til þess sem rakið er í umsögn samtakanna til velferðarnefndar frá 29. janúar sl. um frumvörp til laga varðandi húsnæðismál.⁹

Í sumum sveitarfélögum eru mjög langir biðlistar eftir viðeigandi húsnæði fyrir fatlað fólk og er alls ekki óalgengt að fatlað fólk hafi verið á biðlista eftir húsnæði í mjög mörg ár án þess að fá úrlausn sinna mála sem það á þó lagalegan rétt á. Í þessu samhengi skal því áréttað

⁸ Sjá bls. 7 og 19-20 í skýrslu Ríkisendurskoðunar (ágúst 2010) um þjónustu við fatlaða. Skýrsluna má nálgast á eftirfarandi link:

http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/thjonusta_vid_fatlada.pdf

⁹ Umsögn LP má nálgast á eftirfarandi link:

[http://www.throskahjalp.is/is/alit-og-](http://www.throskahjalp.is/is/alit-og-umsagnir/umsognlandssamtakannathroskahjalparlthumfrumvorptillagavardandihusnaedismalalmennaribudirh-usnaedisbaeturhusaleiguhusnaedissamvinnufelog-)

[umsagnir/umsognlandssamtakannathroskahjalparlthumfrumvorptillagavardandihusnaedismalalmennaribudirh-usnaedisbaeturhusaleiguhusnaedissamvinnufelog-](http://www.throskahjalp.is/is/alit-og-umsagnir/umsognlandssamtakannathroskahjalparlthumfrumvorptillagavardandihusnaedismalalmennaribudirh-usnaedisbaeturhusaleiguhusnaedissamvinnufelog-)

mikilvægi þess að stjórnvöld setji og fylgi eftir reglum um hámarksbiðtíma fatlaðs fólks eftir þjónustu.

28. gr. Viðunandi lífsskjör og félagsleg vernd.

LP vísa hér til bókunar samtakanna við tillögur nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar.¹⁰

29. gr. Þátttaka í stjórnámálum og opinberu lífi.

Í greininni er kveðið á um skyldur ríkja til að tryggja fötluðu fólki tækifæri til að njóta stjórnámálalegra réttinda til jafns við aðra. Í lið a) iii. í greininni er mælt fyrir um skyldu ríkja til að tryggja „að fatlað fólk geti tjáð frjálst vilja sinn sem kjósendur og að heimilað sé í þessu skyni, þar sem nauðsyn krefur og að ósk þess, að það njóti aðstoðar einstaklinga að eigin vali við að greiða atkvæði.“ (undirstr. LP).

LP hafa hvatt íslensk stjórnvöld hafa til að gera nauðsynlegar breytingar á lögum og stjórnsýsluframkvæmd til að tryggja að fólk með þroskahömlun njóti örugglega þessa réttar til jafns við aðra eins og því ber samkvæmt samningnum og stjórnvöldum ber að tryggja og er sú hvatning ítrekuð hér.

Lokaorð.

Með vísan til þess sem að framan er rakið lýsa Landssamtökin Þroskahjálp eindregnum stuðningi við þá þingsályktunartillögu sem hér er til umfjöllunar um að Alþingi álykti að fela ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

LP skora einnig á Alþingi og ríkisstjórn að fullgilda um leið valfrjálsa bókun við samninginn.

Þá skora samtökin á ríkisstjórn og Alþingi að hefja nú þegar markvissan undirbúning að því að lögfesta samninginn þannig að hann megi sem fyrst öðlast lagagildi hér á landi og bæta þannig réttaröryggi fatlaðs fólks og veita mannréttindum þess aukna vernd.

23. mars 2016,

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður Landssamtakanna þroskahjálpar.

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Landssamtakanna þroskahjálpar.

¹⁰ Bókun LP má nálgast á eftirfarandi link:

<http://www.throskahjalp.is/static/files/PDF-SKJOL/endursk-almtr-bokun-landssamtakanna-throskahjalpar.pdf>

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-12
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. apríl 2016

Efni: Umsögn Öryrkjabandalag Íslands um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þingskjal 183 – 180. mál.

Almennt um þingsályktunartillöguna

Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ) fagnar því að gengið sé á eftir því að fullgilding á samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) og er sammála því að tímabært sé að stíga skrefið til fulls. ÖBÍ áréttar að eftirfarandi athugasemdir sem settar verða fram í þessari umsögn réttlæta samt ekki að komið verði í veg fyrir fullgildingu. Athugasemdirnar er settar fram til þess að ítreka mikilvægi þess að rétt hugmyndafræði sem samningurinn byggir á sé höfð að leiðarljósi við frekari vinnu í aðlögunarferlinu. ÖBÍ bindur vonir við að samningurinn verði fullgiltur hið fyrsta.

Almennt um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Fatlað fólk er stærsti minnihlutahópur heims og er áætlað að um 650 milljónir manna séu með einhvers konar fötlun. Þessi hópur mætir bæði lítilsvirðingu og vanmati og er ýtt lengst út á jaðarinn. Þrátt fyrir að margir mannréttinasáttmálar hafi breytt lífi margra sem tilheyra minnihlutahópum til hins betra með aukinni vernd, hefur fatlað fólk staðið fyrir utan þá framþróun og breytingu. Óháð mannréttinda- eða fjárhagsstefnum ríkja, þá eru fatlað fólk sá hópur sem síst nýtur mannréttinda sinna. Sífelld er komið í veg fyrir að fatlað fólk fái notið sömu tækifæra til jafns við aðra eins og að lifa sjálfstæðu lífi og taka virkan þátt í samfélaginu.

SRFF svarar kalli alþjóðasamfélagsins um að afmá þurfi og eyða allri mismunun, útilokun og sviptingu mannglegrar reisnar sem tíðkast hefur í alda raðir gegn fötluðu fólki. Samningurinn tryggir að allt fatlað fólk fái notið sömu réttinda og tækifæra til jafns við aðra og er vert að taka fram að hann var saminn með fullri og beinni aðild fatlaðs fólks. Hann byggir á réttindum sem þegar eru viðurkennd í öðrum mannréttinasáttmálum og bætir því ekki við nýjum réttindum heldur aðlagar þau og útfærir að raunveruleika fatlaðs fólks. Grundvallaratriði og markmið SRFF er að finna í 1. gr. en þar segir: „Markmiðið með samningnum er að stuðla að því að

fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi og að auka virðingu fyrir meðfæddri göfgi þess“.¹

Með samningnum viðurkenna aðildarríki fatlað fólk sem virka borgara og samfélagsþegna en ekki sem óvirka þiggjendur góðgerðar og velferðar. Það er því mikilvægt að skilningur sé fyrir hendi að mannréttindaáhersla SRFF felur í sér gagnrýni á velferð og forsjárhyggju. Enn mikilvægara er að endurskoða hvað felst í merkingu hugtaksins „velferð“ þegar því er beitt í tengslum við fatlað fólk. Þá er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að SRFF viðurkennir „að fötlun er hugtak sem þróast og að fötlun verður til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og virka samfélagsþátttöku til jafns við aðra“ (e-liður formála SRFF) og að samningurinn krefst „virðingar fyrir fjölbreytileika og viðurkenningar á fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika og mannkyni (d-liður, 3. gr. SRFF). Það er því nauðsynlegt að gæta vel að þessu við alla stefnumótun, reglugerð og við gerð löggjafar er varðar fatlað fólk. Ein af grundvallarskyldum aðildarríkja er að löggjöf þeirra tryggi þau réttindi og skyldur sem samningurinn kveður á um. Jafnframt hvílir sú skylda á stjórnvöldum að hafa fatlað fólk, hagsmunasamtök þeirra, talsmenn þeirra og sérfræðinga í málaflokknum, með í ráðum þegar unnið er í aðlögunarferli við fullgildinguna samningsins og við áætlanagerð og stefnumótun almennt.

Athugasemdir við einstakar greinar samningsins

5. gr. – Jafnrétti og bann við mismunun

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kallar eftir því að aðildarríki setji almenn lög sem kveða á um bann við mismunun. Slíku hefur verið hátað í öllum þeim löndum sem við annars berum okkur saman við. Ekki er nóg að vísað sé til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands í þessu samhengi. Má í þessu sambandi vísa til tilskipunar Evrópusambandsins frá árinu 2000 (2000/78)² um jafnan rétt á vinnumarkaði og banni við mismunun á grundvelli fötlunar og annarra mismununar þátta. Það er virkilega mikilvægt að löggjöf um bann við mismunun verði komið á svo fatlað fólk fái notið jafnra tækifæra á við aðra.

6. gr. – Fatlaðar konur

Það er ekki að ástæðulausu að sérstakt ákvæði um vernd og réttindi fatlaðra kvenna finnst í SRFF. Fatlaðar konur verða fyrir margþættri mismunun, þ.e. á grundvelli fötlunar og kyns, aðrar mismununar ástæður koma einnig til. Þá er það jafnframt staðreynd að fatlaðar konur sæta margþættu ofbeldi; líkamlegu, andlegu, kerfis- og stofnanabundnu. Félagsleg einangrun getur hindrað fatlaðar konur í að leita sér aðstoðar eða stuðnings. Því er mikilvægt að koma til móts við þá vernd sem ákvæðið felur í sér og nægir því alls ekki að vísa í lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla eins og gert er í vinnuskjali innanríkis- og velferðarráðuneytis varðandi aðlögunarferli samningsins. Að svo stöddu tryggja lög um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992 eða lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, engan veginn

¹ Samningur sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks: <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/CRPD-islensk-thyding---lokaskjal.pdf>

² Council Directive 2000/78/EC, *General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation*, sjá: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=celex%3A32000L0078>

þá vernd sem kveðið er um í ákvæðinu sem segir í 2. mgr. 6. gr. SRFF að aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja fullan þroska, framgang og valdeflingu kvenna í þeim tilgangi að þau mannréttindi og það grundvallarfrelsi sem sett eru fram í samningnum séu tryggð.

Fyrir liggur ítarleg rannsókn frá árinu 2013 sem gerð var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknarsetri í fötlunarfræðum við Háskóla Íslands fyrir Velferðarráðuneytið um Ofbeldi gegn fötluðum konum³. Í rannsókninni er að finna ítarlegar tillögur að úrbótum sem m.a. miða að því að endurskoða þurfi starfsemi, vinnulag og eftirlit á stofnunum/sambýlum fyrir fatlað fólk, búsetuúrræðum fatlaðs fólks almennt og frekari rannsóknum á lagasetningum.

8. gr. – Vitundarvakning

Til þess að stuðla að bættu viðhorfi samfélagsins varðandi fatlað fólk er nauðsynlegt að halda áfram verkefnum sem fela í sér vitundarvakningu sem eru til þess fallin að afmá fordóma gagnvart fötluðu fólki.

9. gr. – Aðgengi

Aðgengi er mannréttindi, sjálfstætt líf, samfélagsleg þátttaka, að komast frjáls leiða sinna, að geta tekið á móti upplýsingum og komið frá sér upplýsingum falla m.a. þar undir. Mikilvægt er að þessi atriði séu höfð að leiðarljósi við stefnumótun, áætlanagerð, reglugerðir og lagasetningu. Jafnframt þarf að hafa að leiðarljósi að hindrunum og tálmunum sé útrýmt. Sé hið efnislega umhverfi, samgöngur, tækni, þjónusta og upplýsingar ekki aðgengilegt öllum gæti það falið í sér einangrun og eða útilokun, sem er þekkt vandamál hjá fötluðu fólki. Viðeigandi ráðstafanir þurfa því að vera til staðar svo þetta ákvæði sé uppfyllt.

10. gr. – Réttur til lífs

Það skýtur skökku við að á sama tíma og aðlögunarferli vegna fullgildingar SRFF á sér stað séu fóstureyðingar enn heimilar að uppfylltum skilyrðum skv. lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, nr. 25/1975, sjá 1.mgr. 9. gr., b-lið 2. mgr. 9. gr. eða 10. gr. þessara laga. Í 10. gr. SRFF er skýrt kveðið á um að aðildarríkin áréttu að sérhver mannvera eigi meðfæddan rétt til lífs og skulu gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk fái notið þess á virkan hátt til jafns við aðra, sjá einnig meginreglur 3. gr. SRFF. Undanfarin misseri hafa fósturskimanir verið í umræðunni og er staðreyndin sú að opinber stefnumótun um fósturskimanir (þá í flestum tilvikum vegna Downs-heilkennis) og fóstureyðingar á þeim grundvelli ekki læknisfræðileg ákvörðun heldur pólitísk og samfélagsleg. Með tilliti til skuldbindinga íslenskra stjórnvalda við aðra mannréttindasáttmála er ljóst að framkvæmd fósturskima og fóstureyðingar á þeim grundvelli brjóta gegn þessum alþjóðlegu skuldbindingum. Jafnframt verður að teljast svo að heimild til fóstureyðinga vegna þess eins að fóstur er með Downs-heilkenni byggir á afar veikum lagalegum grundvelli.

³ Ofbeldi gegn fötluðum konum. Skýrsla unnin fyrir Velferðarráðuneytið, sjá: https://www.velferðarraduneyti.is/media/Rit_2013/ofb_fatladar-konur-skyrsla_mai2013.pdf

12. gr. – Réttarstaða til jafns við aðra

Í fyrrgreindri tillögu um þingsályktun segir um 12. gr. SRFF að lögræðislögum hafi verið breytt með lögum nr. 84/2015 til að gæta samræmis við 12. gr. SRFF og að jafnframt sé ekki þörf á að breyta lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Í 12. gr. SRFF er kveðið á um réttarstöðu fatlaðs fólks til jafns við aðra. Mikilvægt er að efni og inntak greinarinnar sé lesið með öðrum ákvæðum samningsins, t.d. 5. gr. sem fjallar um jafnrétti og bann við mismunun, ýtir það enn frekar undir mikilvægi þess að sett verði almenn lög um bann við mismunun. Áhersla samningsins er á sjálfstæði og sjálfræði fatlaðs fólks, þ.m.t. rétt þess til að taka eigin ákvarðanir, sjá t.d. í n-lið formálsorða SRFF jafnframt má finna sömu áherslu í 19. gr. SRFF um sjálfstætt líf án aðgreiningar og í meginreglum samningsins, sbr. a-lið 3. gr.

Meginreglan er sú að allar manneskjur eigi að standa jafnar gagnvart lögum, þ.e. verið aðilar að lögum (*e. persons before the law*) slíkt felur m.a. í sér að geta átt rétt og borið skyldur lögum samkvæmt, notið verndar samfélagsins og nýtt sér stofnanir réttarkerfisins.

Með viðurkenningu á stöðu fólks sem aðilar að lögum er átt við að hver einstaklingur búi við tiltekna réttarstöðu í lagalegum skilningi á grundvelli lögformlegrar mennsku sinnar (*e. legal capacity*) sem er forsenda þess að lögformlegt hæfi hennar sé viðurkennt. Lögformlegt hæfi eða geta til þess að vera aðili að lögum kallast réttshæfi (*e. capacity to be a holder of rights*) og felur það í sér að allir menn geti átt réttindi og borið skyldur. Rétturinn til þess að njóta og krefjast opinberrar hagsmunaverndar felst í réttshæfinu.

Gerhæfi (*e. capacity to be an actor under the law*) felur í sér lögformlega „getu“/“hæfi“ einstaklings til þess að ráða sér og réttindum sínum sjálfur á eigin forsendum. Gerhæfið er því heimild manna til að ráðstafa réttindum sínum sjálfir og til að takast á hendur skuldbindingar í eigin nafni. Samkvæmt bakgrunni og efni ákvæðisins þýðir lögformlegt hæfi hér ekki einungis að hafa ákveðin réttindi heldur jafnframt að ráðstafa og fara með þessi réttindi. Íslenska þýðing samningsins vísar hins vegar einungis til gerhæfisins, sem er ekki bara þröng túlkun heldur röng.

Tillaga ÖBÍ:

Lagt er til að leiðrétt verði íslenska þýðing samningsins þar sem hún vísar einungis til gerhæfisins en þar vantar réttshæfi.

Í maí árið 2014 fjallaði sérfræðinganefnd samningsins um inntak og efni 12. gr. hans með almennum athugasemdum⁴ vegna túlkunar á lögformlegu hæfi (*e. legal capacity*). Ein af niðurstöðum sérfræðinganefndarinnar var að inntak hugtaksins lögformlegt hæfi nái bæði til réttshæfis og gerhæfis. Þá ítrekar nefndin jafnframt að sú skylda hvíli á herðum aðildarríkja að gera bæði viðeigandi og árangursríkar ráðstafanir til að tryggja þennan rétt. Þá fjallaði nefndin

⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, *Article 12: Equal Recognition before the law*, sjá: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf?OpenElement>

um að afmá þyrfti fyrirkomulag um staðgengilskerfi, eða lögráðamannakerfi eins og hér tíðkast (*e. substitute-decision-making*) og innleiða fyrirkomulag sem byggir á stuðningskerfum (*e. supported-decision-making*), þ.e. aðgengi að stuðning fyrir þá sem sem þess þurfa svo þeir geti tekið eigin ákvarðanir á eigin forsendum. Þetta fellur undir 3. mgr. 12. gr. SRFF, þ.e. að veita viðeigandi og réttan stuðning. Mörg ríki, ef ekki flest, leggja hugtökin *legal capacity* og *mental capacity* (andlegt hæfi) að jöfnu. Það er engan veginn nærtækt þar sem hugtökin eru mjög ólík. *Mental capacity* á við hæfi/getu einstaklingsins til að taka ákvarðanir, en eðlilega er sá hæfileiki misjafn eftir einstaklingum. Í athugasemdum sínum tók nefndin af allan vafa um það að hvorki ætluð né raunveruleg skerðing á andlegu hæfi einstaklings réttlæti skerðingu á gerhæfi hennar. Þá ítrekar nefndin að þegar skert hæfi fatlaðs einstaklings er notað sem grundvöllur til ákvörðunartöku á lögræðissviptingu, sjálfræðissviptingu eða fjárræðissviptingu einu og sér, í stað þess að veita viðeigandi og réttan stuðning, sé það mismunun á grundvelli fötlunar og brjótí í bága gegn 12. gr. SRFF.

Staðreyndin er sú að þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar voru á lögræðislögum nr. 71/1997, sbr. lög nr. 84/2015, þá samræmast þau ekki inntaki 12. gr. SRFF. Lögræðislögin heimila að fólk með fötlun sé svipt gerhæfi sínu á grundvelli 5. gr. laganna. Brýtur það þvert á markmið og tilgang samningsins og 12. gr. hans. Þá uppfylla lögræðislögin ekki þær kröfur sem 12. gr. SRFF kveður á um varðandi stuðning og önnur verndarsjónarmið. Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, uppfylla heldur ekki að fullu þessar kröfur og skyldur sem lagðar eru á aðildarríki. Brýtur þetta því á mannréttindum fatlaðs fólks sem á í hve mestri hættu að vera svipt þessum mannréttindum sínum.

Tillaga ÖBÍ:

Fyrirmyndir af stuðningsmannakerfum sem uppfylla kröfur 12. gr. SRFF er að finna bæði í Svíþjóð⁵ og í Bresku Kólumbíu⁶. Þessi stuðningsmannakerfi þykja kannski ekki fullkomin en væri vel til þess fallin að nota sem fyrirmynd til að bæta núverandi fyrirkomulag.

13. gr. – Aðgangur að réttarkerfinu

Titill ákvæðisins „Aðgangur að réttarkerfinu“ er rangt þýddur, en titillinn á ensku er *Access to Justice*. Í enskri þýðingu ákvæðisins segir:

1. States Parties shall ensure effective **access to justice for persons with disabilities on an equal basis with others** (leturbreyting undirritaðrar), including through the provision of procedural and age-appropriate accommodations, in order to facilitate their effective role as direct and indirect participants, including as witnesses, in all legal proceedings, including at investigative and other preliminary stages.

2. In order to help to ensure effective access to **justice for persons with disabilities** (leturbreyting undirritaðrar), States Parties shall promote appropriate training for those working in the field of administration of justice, including police and prison staff.

⁵ Zero Project, sjá: <http://zeroproject.org/policy/sweden-2/>

⁶ Breska Kólumbía, Representation Agreement Act, sjá: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96405_01

Það er mikilvægt að þýðing sé rétt svo markmið og tilgangur ákvæðisins nái fram að ganga. Þá er mikill munur á aðgengi að „réttarkerfi“ og aðgengi að „réttlæti“, en rétt þýðing er vissulega *réttlæti*. Með aðgengi að réttlæti felst m.a. að fatlaður einstaklingur getur komið kvörtunum eða ábendingum hvers konar á framfæri og það sé tekið trúanlegt. Miðað við stöðuna í dag er fatlað fólk sjaldan tekið trúanlegt í ferli sem snýr að kvörtunum eða ábendingum.

Tillaga ÖBÍ:

Að þýðingunni í 13. gr. SRFF verði breytt úr „Aðgengi að réttarkerfi“ í að „Aðgengi að réttlæti“.

19. gr. – Að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu

Til þess að fatlað fólk geti notið eðlilegs lífs og verið virkir þátttakendur í samfélaginu þarf að lögfesta notendastýrða persónulega aðstoð (NPA). NPA er ein mikilvægasta þjónusta við fatlað fólk. Slík þjónusta er ekki ný af nálinni, þrátt fyrir að hún sé tiltölulega nýleg hér á landi, og er því mikilvægt að horfa til framkvæmdar, þekkingar og fyrirmynda sem til staðar eru í öðrum löndum. ÖBÍ kallar eindregið eftir því að réttur til NPA verði lögfestur þannig að allt fatlað fólk sem á slíkri þjónustu þarf að halda búi við jafnræði hvar sem það býr á landinu sem er ekki raunin í dag. Efla þarf jafnframt þjónustuna þannig að hún sé skýr valkostur í þjónustu við fatlað fólk.

Samantekt

Fatlað fólk er ekki einsleitur hópur og er sá hópur fólks sem er hve mest ólíkur innbyrðis. Mikilvægt er að hafa það í huga þegar unnið er að málefnum fatlaðs fólks. Hér að framan hafa verið gerðar athugasemdir á tilteknum ákvæðum SRFF. Þrátt fyrir að athugasemdir hafi ekki verið gerðar við öll ákvæði samningsins þarf engu að síður að hafa í huga að samningurinn byggir á þeim markmiðum þar sem allir fatlaðir einstaklingar eiga sama rétt og tækifæri til jafns við aðra. Á þetta við í öllum athöfnum daglegs lífs, við persónulegar aðstæður, á öllum stigum menntunar og á atvinnumarkaði. Nauðsynlegt er því að skilningur á hugmyndafræði samningsins sé til staðar þegar unnið er að breytingum til samræmis markmiðum og tilgangi hans. Mannleg reisn er hornsteinn allra mannréttinda og á það einnig við um fatlað fólk.

Samstarf og samráð við fatlað fólk, hagsmunasamtök þeirra, persónulega talsmenn og sérfræðinga í málaflokknum eru nauðsynleg til þess að viðeigandi breytingar og ráðstafanir geti átt sér stað í allri stefnumótun og áætlanagerð. Í þessu samhengi má vísa í nýútgefna skýrslu⁷ Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna (*e. Human Rights Council*) og Catalina Devandas Aguilar (*Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*), þar sem fram kemur mikilvægi þess að samráð sé haft við fatlaðs fólks þar sem það er hvatt til þátttöku, hagsmunasamtök og samfélagið allt varðandi stefnumótun og framkvæmd.

Fræðsla og efling þekkingar á málefnum fatlaðs fólks, fötlun og hugmyndafræði er mjög brýn og á það sérstaklega við um þá sem koma að og starfa við málaflokkinn.

⁷ United Nations, General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*, A/HRC/31/62/ (12. janúar 2016), sjá:

ÖBÍ leggur ríka áherslu á að íslensk stjórnvöld stígi skuldbindingarskrefið til fullgildingar á samningi Sameinuðu þjóðanna sem allra fyrst svo mannréttindi fatlaðs fólks fái notið á Íslandi.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,

Ellen Calmon
Formaður ÖBÍ