

Réttindagæsla fyrir fatlað fólk á Íslandi

**Tillögur starfshóps á vegum
félags- og tryggingamálaráðuneytisins**

**Félags- og tryggingamálaráðuneyti
mars 2009**

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Grunnforsendur tillagna	5
Fyrirkomulag réttindagæslu fatlaðra samkvæmt nógildandi lögum	5
Svæðisráð	5
Hlutverk svæðisráða	5
Almenn réttindagæsla	5
Sérstök réttindagæsla	6
Trúnaðarmaður fatlaðra	6
Kostir og gallar núverandi réttindagæslukerfis	6
Kostir	6
Gallar	6
Gallar í framkvæmd	7
Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks	7
Réttarstaða og aðgangur að réttarkerfi	8
Tillaga um úrbætur	8
Einstaklingsöryggi	9
Tillaga um úrbætur	9
Framkvæmd samnings og eftirlit innanlands	10
Nauðung í þjónustu við fatlað fólk	11
Greinargerð um nauðung 2004	11
Fyrirkomulag á öðrum Norðurlöndum	12
Brautryðjandaverkefni Svæðisskrifstofu Reykjaness	13
Úrbætur: Tillaga að lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk	14
Ábendingar í ljósi samnings Sameinuðu þjóðanna	20
Ábendingar vegna framkvæmdar 7. gr. lögræðislaga	21
Samantekt	23
Ný lög um réttindagæslu	23
Ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk	23

Inngangur

Í nóvember 2007 skipaði Jóhanna Sigurðardóttir, félags- og tryggingamálaráðherra, starfshóp sem var falið að koma með tillögur að fyrirkomulagi að réttindagæslu fatlaðra og fjalla um hugmyndir um persónulega talsmenn. Einnig skyldi hópurinn skoða þvingun og valdbeitingu gagnvart einstaklingum með fötlun. Starfshópnum var ætlað að setja fram reglur til að koma í veg fyrir ólögmeta nauðung fatlaðra einstaklinga.

Starfshópurinn skipaðu:

- Halldór Gunnarsson, skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra, formaður,
- Atli Freyr Magnússon, skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra,
- Sólveig Steinsson, skipað af félags- og tryggingamálaráðherra,
- Salóme Þórisdóttir, skipað af félags- og tryggingamálaráðherra,
- Jóhanna Gunnarsdóttir, tilnefnd af dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Guðmundur Örvar Bergþórsson, til vara,
- Svanur Kristjánsson, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands,
- Friðrik Sigurðsson, tilnefndur af Landssamtökunum Þroskahjálp.

Starfsmaður hópsins var Björn Sigurbjörnsson, sérfræðingur í félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Fljótlega eftir að hópurinn tók til starfa tók Guðmundur Örvar Bergþórsson alfarið við sæti Jóhönnu Gunnarsdóttur.

Þann 30. mars 2007 var undirritaður fyrir hönd Íslands samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og er nú unnið að fullgildingu hans. Starfshópurinn tók mið af samningnum í starfi sínu með það að leiðarljósi að tillögur að fyrirkomulagi réttindagæslunnar uppfylltu eftir því sem frekast er unnt ákvæði hans varðandi tækifæri, friðhelgi og gerhæfi fatlaðs fólks.

Starfshópurinn var í nánú samstarfi við nefnd á vegum félags- og tryggingamálaráðherra undir stjórn Helga Hjörvar alþingismanns sem falið var það hlutverk að fara yfir og gera tillögur að breyttri löggjöf hér á landi með tilliti til hins nýja samnings Sameinuðu þjóðanna. Þá sat Óskar Páll Óskarsson, lögfræðingur í félags- og tryggingaráðuneyti, nefndarmaður í umræddri nefnd, marga fundi starfshópsins og var honum innan handar.

Starfshópurinn hélt yfir tíu fundi. Meðal annars var farið yfir nógildandi lögræðislög, gildandi lagaákvæði um réttindagæslu og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Einnig voru haldnir átta smærri vinnufundir vegna afmarkaðra þátta.

Í þessari skýrslu verða dregnar fram þær greinar samnings Sameinuðu þjóðanna sem starfshópurinn taldi að hann þyrfti að bregðast við í tillögum sínum. Gerð er tillaga að reglum sem eiga að koma í veg fyrir ólögmeta nauðung við fatlað fólk, sem og tillaga að uppbyggingu nýs réttindagæslukerfis.

Varðandi tillögur sem eiga að koma í veg fyrir ólögmeta nauðung í þjónustu við fatlað fólk var einkum litið til nálgunar Norðmanna í þeim efnum og fyrirmyndin að persónulegum talsmönnum er að miklu leyti sótt til Svíþjóðar.

Tillögur starfshópsins eru settar fram í lagabúningi að höfðu samráði við Helga Hjörvar, formann nefndar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna.

Grunnforsendur tillagna

Fyrirkomulag réttindagæslu fatlaðra samkvæmt nógildandi lögum

Réttindagæsla fatlaðra á Íslandi fer fram á grundvelli laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Markmið þeirra er eins og segir í 1. gr. þeirra að „tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi“.

Í 7. gr. laganna segir: „Ávallt skal leitast við að veita fötluðum þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar og heilbrigðis- og félagsþjónustu. Reynist þjónustubörf hins fatlaða meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hinn fatlaði fá þjónustu samkvæmt lögum þessum.“

Svæðisráð

Svæðisráð starfa samkvæmt lögum um málefni fatlaðra og eftir reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra, nr. 606/1998. Umdæmi þeirra skiptast eftir kjördæmaskipan eins og hún var fyrir síðustu breytingar. Í ráðunum eiga sæti sjö fulltrúar. Þrír eru tilnefndir af samtökum sveitarfélaga á hlutaðeigandi svæði og er einn þeirra félagsmálastjóri á svæðinu, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands tilnefna sinn aðilann hvor, ráðherra skipar einn fulltrúa án tilnefningar og héraðslæknir á einnig sæti í ráðinu.

Svæðisráð hefur eftirlit með því að á vegum svæðisskrifstofu málefna fatlaðra, svo og sveitarfélaga, sé fötluðum veitt sú þjónusta sem samræmist markmiðum laga um málefni fatlaðra. Sama á við um þjónustu á vegum félagasamtaka fatlaðra og sjálfseignarstofnana sem vinna að málefnum fatlaðra.

Hlutverk svæðisráða

Svæðisráð skal gera tillögur um þjónustu á svæðinu og fjalla um tillögur svæðisskrifstofu þess efnis. Ráðið skal einnig stuðla að samræmingu á þjónustu og veita svæðisskrifstofu umsögn um það hvernig staðið skuli að ráðstöfun þess fjármagns sem ætlað er til frekari liðveislu.

Svæðisráð skal hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með þeim sem veita þjónustu og beita sér fyrir aukinni ábyrgð sveitarfélaga í þjónustu við fatlaða.

Almenn réttindagæsla

Svæðisráð annast almenna réttindagæslu, sbr. 36. gr. laga um málefni fatlaðra. Með almennri réttindagæslu er átt við eftirlit með því að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á, bæði almenna þjónustu svo og sértæka þjónustu sem ætluð er fötluðum eingöngu, sbr. 8. gr. reglugerðar um réttindagæslu.

Sérstök réttindagæsla

„Svæðisráð annast sérstaka réttindagæslu, sbr. 37. gr. laga um málefni fatlaðra. Með sérstakri réttindagæslu er átt við meðferð svæðisráða á kvörtunum og ábendingum, sem því berast frá trúnaðarmönnum fatlaðra og fötluðum einstaklingum er búa á sambýlum, vistheimilum fyrir börn og áfangastöðum, sbr. 3.-6. tölul. 10. gr. laga um málefni fatlaðra.“

(9. gr. reglugerðar um svæðisráð málefna fatlaðra.)

Trúnaðarmaður fatlaðra

„Hvert svæðisráð skal skipa trúnaðarmann fatlaðra á sínu svæði sem sér um réttindagæslu fatlaðra, sbr. 2. mgr. Leitast skal við að ráða mann með þekkingu á málefnum fatlaðra.“

(10. gr. reglugerðar um svæðisráð málefna fatlaðra.)

Í reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra er kveðið á um að trúnaðarmaður gæti hags þeirra fötluðu sem búa á sambýlum, vistheimilum fyrir börn og áfangastöðum, sbr. 3.-6. tölul. 10. gr. laga um málefni fatlaðra. Jafnframt segir í 10. gr.: „Hann skal fylgjast með högum fatlaðra á framangreindum heimilum fatlaðra að eigin frumkvæði. Skal hann í því skyni heimsækja heimili fatlaðra reglubundið og kynna sér hagi hinna fötluðu á sviði einkalífs og fjármuna.“

Svæðisráðum er heimilt „að fela trúnaðarmanni önnur verkefni er varða réttindagæslu einstaklinga, enda rúmist þau innan heildargreiðslu skv. 1. mgr. og skerði á engan hátt þá þjónustu sem trúnaðarmanni ber að veita fötluðum á heimilum og stofnunum samkvæmt grein þessari“.

(10. gr. reglugerðar um svæðisráð málefna fatlaðra.)

Kostir og gallar núverandi réttindagæslukerfis

Kostir

Kostir núgildandi laga er varða réttindagæslu eru fyrst og fremst að þau veita tækifæri til eftirlits og réttindagæslu sem ekki voru áður til staðar. Þar kemur fram áhersla á að sinna þurfi sérstaklega þeim sem á sambýlum búa og þar með viðurkennt að sá hópur sé útsettur fyrir réttindabrotum. Einnig telur starfshópurinn hugsunina um svæðisbundið eftirlit vera góða varðandi hina almennu réttindagæslu.

Gallar

Starfshópurinn lítur svo á að réttindagæslan samkvæmt núgildandi lögum um málefni fatlaðra nái of skammt. Má þar helst nefna að trúnaðarmönnum fatlaðra er ekki veitt sú staða sem þeir þyrftu samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (sjá síðar). Auk þess telur starfshópurinn að allt of margir fatlaðir einstaklingar séu á könnu hvers trúnaðarmanns til að þeir geti kynnt sér hagi þeirra og þarfir svo vel sé. Einnig er starf þeirra einkum miðað við eina tegund þjónustu, þ.e. búsetu á sambýlum, þótt heimild sé til veita þeim umboð til fleiri verkefna í þágu fatlaðra einstaklinga. Landssamtökin Þroskahjálp hafa lengi bent á framangreindar takmarkanir. Rétt er einnig að minna á að við fyrirhugaðan flutning þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaga árið 2001 var talin ástæða til að leggja fram sérstakt frumvarp um réttindagæslu. Það dagaði síðan uppi ásamt frumvarpinu um ný lög um félagspjónustu sveitarfélaga.

Gallar í framkvæmd

Meðal þeirra sem hafa gagnrýnt framkvæmd laga um málefni fatlaðra er Ríkisendurskoðun. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um reynslusveitarfélagið Akureyri frá árinu 2000 er átalíð að við flutning þjónustunnar til sveitarfélagsins skuli það ekki hafa verið tryggt að réttindagæsla hafi verið styrkt og eflað (bls. 73–77). Í skýrslu um Sólheima í Grímsnesi frá árinu 2002 segir: „Ríkisendurskoðun telur að trúnaðarmannakerfið eða annað það kerfi sem löggjafinn kýs til að tryggja betur rétt hina fötluðu þurfi að efla til muna“ (bls. 52).

Starfshópurinn telur að fjármagn sem varið hefur verið til réttindagæslu fatlaðra sé ekki í samræmi við þær skyldur sem svæðisráðum hafa verið lagðar á herðar. Ekki hefur nema í undantekningartilfellum tekist að ráða trúnaðarmenn með „þekkingu á málefnum fatlaðra“ eins og kveðið er á um í reglugerð. Erfitt hefur reynst að fá fólk með reynslu og/eða menntun á sviði þjónustu við fatlaða, til dæmis þroskaþjálfara, til starfans, enda oftast um lágt stöðuhlutfall að ræða og flestir slíkir þegar að störfum í þjónustu við fatlað fólk. Þess ber þó að geta að ekki hefur verið gerð heildstæð úttekt á framkvæmd núverandi réttindagæslu.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Hér eru dregnar fram þær greinar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem starfshópurinn telur ástæðu til að bregðast við í nýrri lagasetningu um réttindagæslu.

Í 1. og 4. gr. samningsins er að finna inntak þess sem réttindagæslukerfið á að standa vörð um. Í greininum kemur meðal annars fram:

1. gr.

Markmið.

Markmiðið með samningi þessum er að stuðla að því að fatlaðir njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slíkt réttindi og frelsi, og að auka virðingu fyrir mannlegri reisni þeirra.

4. gr.

Almennar skuldbindingar.

1. Aðildarríkin skuldbinda sig til þess að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og mannfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir alla fatlaða án mismununar af nokkru tagi sakir fötlunar. Aðildarríkin skuldbinda sig í þessu skyni til:
 - a) að samþykkja öll viðeigandi lagaákvæði og ráðstafanir á sviði stjórn-sýslu og aðrar ráðstafanir til þess að þau réttindi sem eru viðurkennd með samningi þessum nái fram að ganga,
 - b) að gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar með talið á sviði lagasetningar, til þess að gildandi lögum, reglum, venjum og starfsháttum, sem fela í sér mismunun gagnvart fötluðum, verði breytt eða þau afnumin.

Réttarstaða og aðgangur að réttarkerfi

Í 12. gr. samningsins eru lagðar ríkar skyldur á þjóðríkin að þeim sem eiga í erfiðleikum fötlunar sinnar vegna með að nýta sjálfir gerhæfi sitt sé tryggð aðstoð og stuðningur við það.

12. gr.

Réttarstaða til jafns við aðra.

1. Aðildarríkin áréttu að réttarstaða fatlaðra til jafns við aðra skuli viðurkennd alls staðar.
2. Aðildarríkin viðurkenni að fatlaðir skuli njóta gerhæfis til jafns við aðra á öllum sviðum mannlífs.
3. Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlaðir **geti leitað eftir aðstoð sem þeir kunna að þarfnast þegar þeir nýta gerhæfi sitt.** (Leturbreyting starfshóps.)
4. Aðildarríkin skulu tryggja að allar ráðstafanir, sem varða beitingu gerhæfis, innihaldi viðeigandi og árangursríkar verndarráðstafanir til þess að koma í veg fyrir misnotkun í samræmi við alþjóðleg mannréttindalög. Fyrirnefndar verndarráðstafanir skulu tryggja að með ráðstöfunum, sem varða beitingu gerhæfis, séu réttindi, vilji og séróskir viðkomandi einstaklings virt, slíkar ráðstafanir leiði ekki til hagsmunaárekstra eða hafi ótilhlýðileg áhrif, þær séu við hæfi og sniðnar að aðstæðum viðkomandi einstaklings, gildi í sem skemmstan tíma og séu endurskoðaðar reglulega af til þess bæru, sjálfstæðu og hlutlausu yfirvaldi eða stofnun á sviði dómsmála. **Gæta ber meðalhófs við gerð verndarráðstafana að því marki sem slíkar ráðstafanir hafa áhrif á réttindi og hagsmuni viðkomandi einstaklings.** (Leturbreyting starfshóps.)
5. Aðildarríkin skulu gera allar viðeigandi og árangursríkar ráðstafanir, samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, til þess að tryggja jafnan rétt fatlaðra til þess að eiga eða erfa eignir, að stjórna eigin fjármálum og hafa jafnan aðgang að bankalánum, veðlánnum og annars konar fjárhagslegum lánnum, jafnframt því að tryggja að fatlaðir séu ekki sviptir eignum sínum samkvæmt geðþóttaákvörðunum.

Tillaga um úrbætur

Það er álit starfshópsins að til að uppfylla ákvæði 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna þurfi að koma til persónulegir talsmenn fatlaðra sem gæti réttar og aðstoði við beitingu gerhæfis þeirra sem eiga í erfiðleikum með að gera það sjálfir fötlunar sinnar vegna.

Einstaklingsöryggi

Á öðrum stað í skýrslu þessari er fjallað um ráðstafanir til að draga úr nauðung við fatlað fólk og er 14. gr. til að mynda mjög afdráttarlaus í þeim efnum, auk þess kemur 17. gr. inn á verndun friðhelgi.

14. gr.

Frelsi og öryggi einstaklingsins.

1. Aðildarríkin skulu tryggja að fatlaðir:
 - a) njóti, til jafns við aðra, réttar til frelsis og öryggis sem einstaklingar,
 - b) **séu ekki sviptir frelsi sínu með ólögum hætti eða samkvæmt geðþóttaákvörðun og að frelssvipting í hvaða mynd sem er sé lögum samkvæmt og að fötlun skuli ekki undir neinum kringumstæðum réttlæta frelssviptingu.** (Leturbreyting starfshóps.)
2. Séu fatlaðir sviptir frelsi með einhverjum hætti skulu aðildarríkin ábyrgjast að þeim séu tryggð mannréttindi til jafns við aðra í samræmi við alþjóðleg mannréttindalög og skuli hljóta meðferð sem samræmist markmiðum og meginreglum samnings þessa, meðal annars með því að bjóða fram viðeigandi hagræðingu.

17. gr.

Verndun friðhelgi einstaklingsins.

Sérhver fatlaður einstaklingur á rétt á því, til jafns við aðra, að líkamleg og andleg friðhelgi hans sé virt.

Tillaga um úrbætur

Við framkvæmd þessara skuldbindinga gegna persónulegir talsmenn fatlaðra, með ótvíræða réttarstöðu, mikilvægu hlutverki.

Það er jafnframt mat starfshópsins að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kalli á að lögfest verði ákvæði sem hafi það að markmiði að draga úr nauðung við fatlað fólk.

Framkvæmd samnings og eftirlit innanlands

Í samningi Sameinuðu þjóðanna eru mörg ákvæði um eftirlit með framkvæmd hans. Í 33. gr. er fjallað um skyldur þjóðríkja um framkvæmd og eftirlit innanlands.

33. gr.

Framkvæmd og eftirlit innanlands.

1. Aðildarríkin skulu tilnefna, í samræmi við stjórnskipulag sitt, eina miðstöð eða fleiri innan stjórnsýslunnar vegna mála er varða framkvæmd samnings þessa og taka til tilhlýðilegrar umfjöllunar hvort koma skuli á eða tiltaka samræmingarkerfi innan stjórnsýslunnar í því skyni að greiða fyrir skyldum aðgerðum vegna framkvæmdar samningsins á ólíkum sviðum og ólíkum stigum.
2. Aðildarríkin skulu, í samræmi við réttar- og stjórnkerfi hvers ríkis um sig, viðhalda, treysta, tiltaka eða leggja starfsgrundvöll, meðal annars eitt eða fleiri sjálfstæð kerfi, eftir því sem við á, í því skyni að greiða fyrir, vernda og fylgjast með framkvæmd samnings þessa. Samningsaðilarnir skulu, þegar þeir tiltaka slíkt kerfi eða koma því á, taka mið af þeim meginreglum sem gilda um stöðu og starfsemi innlendra stofnana á sviði verndar og eflingar mannréttinda.
3. Borgaralegt samfélag, einkum fatlaðir og samtök sem fara með mál þeirra, skal eiga hlut að og taka fullan þátt í eftirlitsferlinu.

Til að bregðast við 1. tölul. 33. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna leggur starfshópurinn til að upp verði komið svæðisbundnu eftirliti með þjónustu við fatlað fólk og heyri það undir sérstaka réttindavakt innan félags- og tryggingamálaráðuneytisins.

Lagt er til að eftirlit með framkvæmd samningsins skv. 2. tölul., og þar með réttindum fatlaðra, verði í höndum aðila sem stendur utan við framkvæmdavaldið sem fylgjast á með.

Nauðung í þjónustu við fatlað fólk

Nauðung gagnvart fötluðu fólki hefur viðgengist í heiminum frá örófi alda. Á síðustu áratugum hefur athygli manna beinst æ meir að þessum málum og ýmsu verið þokað í rétta átt, til dæmis með niðurlagningu stofnana og aukinni áherslu á mannréttindi við uppbyggingu þjónustu við fatlað fólk, ekki síst á Norðurlöndum. Fullyrða má að þeir hópar sem eiga mest á hættu að verða beittir nauðung séu þeir sem búa við fötlun af andlegum toga á einn eða annan hátt.

Árið 1968 sendu alheimssamtök um málefni fólks með þroskahömlun frá sér svokallaða Jerúsalem-ályktun þar sem mikil áhersla er lögð á réttaröryggi þessa hóps. Yfirlýsing Sameinuðu þjóðanna um málefni þroskaheftra frá 20. desember 1971 er efnislega samhljóða ályktun þessari. Þar er meðal annars að finna ákvæði um rétt fólks með þroskahömlun á vörn gegn nauðung og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Á síðasta ári urðu síðan tímamót í mannréttindabaráttu fatlaðra með undirritun samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Greinargerð um nauðung 2004

Í maí 2004 óskaði félagsmálaráðuneyti eftir því við Landssamtökin Þroskahjálp að samtökin ynnu greinargerð um nauðung sem fólk með þroskahömlun yrði fyrir frá hendi starfsfólks á sambýlum fyrir fólk með þroskahömlun. Ráðuneytið tók fram í bréfi þessu að slíkar upplýsingar væru hugsaðar sem ráðgefandi um málasvið þetta, meðal annars hvernig hægt sé að fylgja íslenskum lögum og uppfylla skuldbindingar samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum án þess að tefla í tvísýnu skyldum starfsfólks við nauðsynlega leiðsögn og meðferð. Einnig að í framhaldinu myndi ráðuneytið skipa starfshóp til að fjalla um réttindagæslumann fatlaðra eða skipun talsmanns fatlaðra. Má því líta þannig á að starfshópur sá sem stendur að þessari skýrslu taki við keflinu af þeim hópi sem skipaður var 2004.

Hópurinn byggði mat á stöðu mála að mestu á rannsókn Jennýjar Þórkötlu Magnúsdóttur sem var B.A.-verkefni hennar frá Kennaraháskóla Íslands og unnið undir handleiðslu Friðriks Sigurðssonar. Þessi rannsókn var könnun á tíðni inngripa sem flokka má sem nauðung, án þess að lagt væri mat á nauðsyn þeirra.

Könnunin náði til nær allra forsvarsmanna búsetuþjónustu á landinu og var svarhlutfall 95,5%. Niðurstaðan var sú að nauðung er beitt í það miklum mæli og með það ómarkvissum hætti að full ástæða er til að grípa til aðgerða. Hópurinn taldi að hið háa svarhlutfall í könnuninni sýndi ríkan vilja fagfólks til að taka á þessum málum.

Tillögur starfshópsins frá árinu 2004 voru eftirfarandi:

1. Sett verði lög um nauðung.
2. Tekið verði upp fyrirkomulag persónulegra talsmanna að norrænum hætti.
3. Bættar verði þær aðstæður í þjónustu við fólk með þroskahömlun sem leiða af sér aukna hættu á að grípa þurfi til nauðungar, svo sem í búsetuþjónustu.
4. Aukin verði fræðsla starfsfólks.
5. Lögð verði áhersla á einstaklingsbundna þjónustu samkvæmt þjónustuáætlun.
6. Sérstaklega verði hugað að því að auka tjáningarfærni þeirra sem þess þurfa.

Í umsögn Mannréttindaskrifstofu sem fylgdi skýrslunni frá 2004 segir meðal annars:

„Gögn starfshóps um nauðung gefa til kynna að á íslenskum stofnunum sé nauðung ekki aðeins beitt í tilvikum sem kalla mætti neyðarrétt heldur einnig þannig að fyrir henni sé ekki stoð í nógildandi löggjöf.

Í ljósi ofangreinds telur Mannréttindaskrifstofa Íslands nauðsynlegt að settar verði reglur sem taka á lögmæti nauðungar og frelsisskerðingar á stofnunum og í þjónustu við þroskahamlaða. Við setningu reglna um nauðung er mikilvægt að mannréttindasjónarmið verði lögð til grundvallar og að litið sé til reynslu nágrannalanda okkar sem hvað mesta þekkingu hafa á málaflokknum.“

Fyrirkomulag á öðrum Norðurlöndum

Starfshópurinn frá 2004 skoðaði aðgerðir á öðrum Norðurlöndum og var einkum litið til Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar:

„Í Noregi hefur verið farin sú leið að setja sérstakan kafla í þarlend félagsþjónustulög (kafla 4A) um nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Þau einkennast af ströngum skilyrðum hvað varðar ástæður og menntun þeirra sem nauðung beita, kröfum um nákvæma skráningu o.fl. Lög þessi hafa dregið verulega úr beitingu nauðungar þar í landi.

Í Danmörku eru ákvæði um beitingu nauðungar og umönnunarskyldu felld inn í félagsþjónustulögin. Þannig ná þau ekki aðeins til fatlaðra heldur einnig til dæmis aldraðra. Þarna er kveðið á um að inngríp verði ætíð sem minnst, aðgerðin bitni aldrei á hópi fólks, það sé gegnsætt og með skýr tímamörk. Einnig að hvert tilvik sé skoðað með það fyrir augum að forðast þær aðstæður sem til nauðungar þurftu að leiða. Þeir sem gleggst þekkja telja að lögin hafi breytt hlutum í Danmörku til betri vegar í þessum efnum.

Svíar eru ósammála nágrönnum sínum Norðmönnum og Dönnum og telja að allt sem heimili beitingu nauðungar auki nauðung. Samkvæmt félagsþjónustulögunum sænsku er starfsfólki skylt að kæra beitingu nauðungar sem það verður vitni að. Heimilt er þó að beita nauðung sem neyðarrétti með heimild frá lækni.“

(Úr skýrslu starfshóps um nauðung 2004)

Það er mat starfshópsins að norska leiðin með aðlögun að íslensku stjórnkerfi og starfsháttum henti best hér á landi. Dregið hefur verulega úr beitingu nauðungar í Noregi eftir tilkomu laganna. Í niðurstöðum nýrrar úttektar um reynslu Norðmanna frá 2008 sem unnin var að beiðni skrifstofu félags- og heilbrigðismála í Noregi og byggir á ósk félagsmálanefndar norska þingsins segir svo:

„Það er mikill samhljómur meðal viðmælenda um að lögin hafi haft verið mjög jákvæð fyrir fólk með þroskahömlun. Lögin hafa samkvæmt upplýsingum viðmælenda leitt til þess að beiting nauðungar gagnvart þeim hópi hafa dregist samann á síðustu árum. Viðmælendur okkar telja að lögin hafi leitt af sér að aukna áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og hvernig megi takamarka beitingu nauðungar. Starfsfólk leiti annarra leiða og sé tilbúið til að endurskoða vinnubrögð sín og hvaða afleiðingar slík vinnubrögð geti haft í för með sér.“

Einnig segir „Viðmælendur telja að þjónustutilboð til handa fólki með þroskahömlun hafi batnað víða sem afleiðing að setningu laganna bæði hvað varða magn og gæði. Auk þess er það skoðun viðmælenda að réttaröryggi og möguleikar fólks með þroskahömlun til að ráða yfir eigin lífi hafi aukist.“ (Kapítal 4A –en faglig revolúsjon NF raport nr. 1/2008 bls. 12.)

Starfshópurinn telur markvissast að sérstök lagasetning gildi um fatlað fólk í þessum efnum sem gæti síðan orðið fyrirmynd fyrir aðra hópa. Hópurinn telur dönsku leiðina því ekki jafn vænlega og þá norsku. Starfshópurinn telur leið Svía ekki vera raunhæfa til að bæta ástandið í dag og bendir á að nýverið hefur verið umræða í Svíþjóð um ógnvænlegar afleiðingar valdbeitingar á þjónustustofnun fyrir fólk með þroskahömlun.

Starfshópurinn leggur ríka áherslu á að við innleiðingu nýrra laga verði sérstaklega gætt að menntun starfsfólks og umræðu um beitingu nauðungar, jafnframt því sem byggt verði upp markvisst eftirlit með því að löggin verði ekki hunsuð.

Brautryðjandaverkefni Svæðisskrifstofu Reykjaness

Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Reykjanesi hefur á undanförunum misserum þróað verklagsreglur til að draga úr beitingu nauðungar og hefur starfshópurinn tekið mið af þeim í tillögum sínum í þessari skýrslu.

Starfshópurinn beinir því til félags- og tryggingamálaráðuneytisins að skoða hvort til greina komi að það skipi í úrskurðarnefnd samkvæmt tillögum starfshópsins um framtíðarskipan þessara mála. Þannig gæti Svæðisskrifstofan strax „prufukeyrt“ þetta kerfi og sú reynsla nýst við innleiðingu hinna nýju laga. Þó er ljóst að skoða þyrfti lagastoð slíkrar skipunar fram að því að þau lög sem starfshópurinn leggur til að verði sett taki gildi.

Verði þessu þróunarverkefni hleypt af stökkunum er nauðsynlegt að því fylgi fjármagn.

Úrbætur: Tillaga að lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk

Starfshópurinn gerir tillögur um réttindagæslukerfi sem byggist á þremur meginþáttum, **persónulegum talsmönnum** vegna sértækrar réttindagæslu, **svæðisbundnum réttindagæslumönnum** vegna almennrar og sértækrar réttindagæslu og eftirlits og **réttindavakt félags- og tryggingamálaráðuneytis** vegna almennrar réttindagæslu, eftirlits og þróunarstarfs. Starfshópurinn gerir einnig tillögur um að bundnar verði í lög reglur til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Þessar tillögur eru hér settar fram í formi draga að lagafrumvarpi.

Við mótnun þeirra var meðal annars leitast við að þær uppfylltu ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

I. KAFLI

Markmið og skilgreining.

1. gr.

Markmið laganna er að tryggja eftirlit með að fatlaðir njóti jafnréttis og sambærilegra lífsaðstæðna á við aðra. Jafnframt því að skapa þeim réttaröryggi og skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.

Fatlaðir samkvæmt þessum lögum eru þeir sem vegna fötlunar sinnar þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum samkvæmt lögum um málefni fatlaðra.

Tryggja skal samtökum fatlaðra áhrif á stefnumörkum og framkvæmd laga þessara.

II. KAFLI

Stjórn og skipulag.

2. gr.

Félags- og tryggingamálaráðherra fer með yfirstjórn réttindagæslu fatlaðra samkvæmt lögum þessum.

3. gr.

Réttindavakt fatlaðra.

Félags- og tryggingamálaráðuneyti skal annast framkvæmd réttindagæslu vegna sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk sem og annarrar opinberrar þjónustu sem nefnist réttindavakt fatlaðra.

Hlutverk réttindavaktar fatlaðra er að:

1. Hafa yfirumsjón með störfum réttindagæslumanna, sjá um ráðningu þeirra, fylgjast með störfum þeirra og aðstoða þá í málum sem upp kunna að koma.
2. Safna upplýsingum um stöðu mála og þróun í þjónustu við fatlað fólk og koma þeim áleiðis til yfirvalda ef hún metur að bregðast þurfi við.
3. Bera ábyrgð á fræðslu- og upplýsingastarfi varðandi réttindi fatlaðs fólks, svo sem fyrir hina fötluðu, talsmenn þeirra, aðstandendur, starfsfólk og opinbera þjónustuaðila.
4. Fylgjast með nýjungum á sviði þjónustu innanlands sem utan sem kunna að leiða til bættrar þjónustu er leiði enn frekar til eðlilegs lífs og réttaröryggis.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd laga um nauðung og bera ábyrgð á fræðslu til starfsfólks vegna þeirra.

4. gr.

Landinu skal skipt í réttindagæslusvæði og skal á hverju þeirra starfa að minnsta kosti einn svæðisbundinn réttindagæslumaður.

Réttindagæslumenn eru skipaðir af félags- og tryggingamálaráðherra. Þeir aðstoða fatlað fólk til að ná fram rétti sínum og hafa eftirlit með að þjónusta við fatlað fólk sé samkvæmt landslögum. Miða skal við að 40.000 íbúar að hámarki séu á bak við hvern réttindagæslumann. Á fjölmennari svæðum geta starfað fleiri en einn réttindagæslumaður.

Hlutverk réttindagæslumanna er að:

1. Fylgja eftir réttindamálum sem upp kunna að koma í hinu félagslega þjónustukerfi, heilbrigðis- og menntakerfi sem og á öðrum sviðum þjóðlífsins, leiti fatlaðir einstaklingar og/eða persónulegir talsmenn þeirra atbeina réttindagæslumanna. Telji fatlaður einstaklingur sig þurfa að leita til opinberra úrskurðaraðila, svo sem úrskurðanefndar félagsþjónustu, ráðuneyta, umboðsmanns Alþingis eða dómstóla, skal réttindagæslumaður veita honum stuðning og ráðgjöf.
2. Hafa eftirlit með starfi persónulegra talsmanna.
3. Hafa eftirlit með framkvæmd aðgerða sem draga eiga úr nauðung samkvæmt lögum þessum.
4. Senda réttindavakt fatlaðra í félags- og tryggingaráðuneyti árlega skýrslu um stöðu mála á réttindagæslusvæðum, sem og eftirlitsaðila um framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skv. 2. tölul. 33. gr. samningsins.

III. KAFLI

Persónulegir talsmenn fatlaðs fólks.

5. gr.

Persónulegir talsmenn fatlaðs fólks er úrræði sem er ætlað þeim sem eru lögráða og eiga vegna fötlunar sinnar í erfiðleikum með að gæta hagsmuna sinna og réttar. Svæðisbundinn réttindagæslumaður skipar persónulegan talsmann að höfðu samráði við hinn fatlaða. Réttindagæslumaður skal hafa samráð við nánustu ættingja eða aðstandendur, geti hinn fatlaði, að mati réttindagæslumanns, ekki tjáð vilja sinn í þeim efnum.

Allar ráðstafanir persónulegra talsmanna skulu gerðar að höfðu samráði við hinn fatlaða og einvörðungu með hagsmuni hans í huga.

6. gr.

Réttindagæslumaður getur afturkallað skipun persónulegs talsmanns telji hann viðkomandi ekki gegna skyldum sínum. Athugasemdum við gerðir persónulegs talsmanns skal koma á framfæri við réttindagæslumann.

Réttindagæslumaður veitir persónulegum talsmanni lausn frá störfum óski hinn fatlaði einstaklingur þess.

7. gr.

Persónulegur talsmaður skal búa yfir þekkingu á persónulegum þörfum og áhugamálum þess einstaklingsins sem hann aðstoðar. Hver sá sem skipaður er persónulegur talsmaður skal hljóta fræðslu um innihald og áherslur í starfi sínu. Heimilt er að gera samning við hagsmunasamtök fatlaðs fólks um milligöngu um útvegum og menntun persónulegra talsmanna.

8. gr.

Persónulegur talsmaður fatlaðs einstaklings aðstoðar hann einkum við að:

1. gæta réttar síns. Persónulegur talsmaður aðstoðar hinn fatlaða einstakling, sé þess þörf, að fá þá þjónustu sem honum ber lögum samkvæmt og þann aðbúnað sem eðlilegt getur talist og lög kveða á um. Þjónustuaðilum er skylt að leita til persónulegra talmanna þegar breytingar eru fyrirhugaðar á þjónustu og gætu snert hagsmuni viðkomandi einstaklings verulega.
2. ráðstafa eignum sínum. Persónulegur talsmaður aðstoðar hinn fatlaða við að ráðstafa fjármunum sínum. Hafi hinum fatlaða verið skipaður ráðsmaður á grundvelli IV. kafla lögræðis laga nr. 71/1997 tekur aðstoðin þó ekki til þeirra eigna og fjármuna sem ráðsmaður hefur umsjón með. Aðstoðin nær til allra annarra fjármuna, þ.m.t. örorkulífeyris, nema samkomulag hafi verið gert um annað. Búi hinn fatlaði við þær búsetuaðstæður að um greiðslur í sameiginlega sjóði sé að ræða skal persónulegur talsmaður aðstoða hann við þær greiðslur svo og að hafa eftirlit með notkun þeirra fjármuna. Persónulegur talsmaður hefur ekki heimild til að stofna til fjárhagslegra skuldbinda fyrir hinn fatlaða einstakling.
3. sjá um persónuleg málefni sín. Persónulegur talsmaður skoðar heildrænt hvort einstaklingurinn lifi við góð lífskjör, meðal annars hvað varðar búsetu, atvinnu, tómstundapátttöku, símenntun o.fl. Ef talsmaður telur þar um brotalamir að ræða skal hann leitast við að ráða bót þar á, meðal annars með ábendingum um hvað betur mætti fara og fylgja þeim ábendingum eftir.

Félags- og tryggingamálaráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um störf persónulegra talsmanna.*

IV. KAFLI

Ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk.

9. gr.

Ráðstafanir þessar taka til þjónustu við fatlað fólk sem vegna skerðingar sinnar nýtur sértækrar félagsþjónustu á sviði búsetu, hæfingar, skammtíamavistunar o.fl. á vegum svæðisskrifstofa, sveitarfélaga, félagasamtaka og annarra aðila.

* Starfshópurinn leggur til að í reglugerð verði meðal annars kveðið á um eftirfarandi:

1. Um útgjöld vegna heimilishalds í opinberri búsetuþjónustu skal gera samkomulag um mánaðarlegan kostnað sem hlýst af heimilishaldinu. Hægt er með samningi að fela starfsmönnum búsetuþjónustu að annast umsýslu þessara fjármuna í samvinnu við einstaklinginn. Slíkt fyrirkomulag dregur ekki úr skyldu talsmanns til að hafa eftirlit með fjármunum einstaklingsins.
2. Einu sinni á ári ber talsmanni skylda til að leggja fram einfalt bókhald til svæðisbundins réttindagæslumanns um fjárreiður einstaklingsins.
3. Talsmenn fá ekki laun fyrir réttargæslu sína en fá greitt vinnutap ef þeir eru kallaðir til. Þeir skulu hljóta fræðslu um réttindi fatlaðs fólks. Eftirlit með störfum talsmanna er í höndum staðbundinna réttindagæslumanna.
4. Gera má þjónustusamning við hagsmunasamtök fatlaðs fólks um að annast fræðslu og milligöngu um útvegum talsmanna.

10. gr.

Skilgreining á nauðung.

Nauðung samkvæmt lögum þessum er aðgerð sem skerðir lögverndað sjálfræði einstaklings og fer fram gegn vilja hans eða þrengir svo að sjálfsákvörðunarrétti einstaklingsins að telja verði það nauðung þó hann hreyfi ekki mótmælum við. Nauðung er tvenns konar, annars vegar líkamleg valdbeiting og hins vegar þvingun.

11. gr.

Til nauðungar telst meðal annars eftirfarandi:

1. Líkamleg valdbeiting, til dæmis í því skyni að koma í veg fyrir að hinn fatlaði skaði sjálfan sig eða aðra, verði sér til minnkunar eða skemmi eigur sínar eða annarra.
2. Húsnæði sem tilheyrir hinum fatlaða einstaklingi er læst.
3. Hinn fatlaði einstaklingur er læstur inni eða ferðafrelsi hans skert með öðrum hætti.
4. Hinn fatlaði einstaklingur er fluttur milli staða gegn vilja hans.
5. Aðgangur hins fatlaða einstaklings að eignum sínum er takmarkaður eða þær fjarlægðar gegn vilja hans, svo sem matur í ísskáp, fjármunir og fleira.
6. Notkun hjálpartækja gegn vilja hins fatlaða einstaklings eða til að hafa áhrif á hegðun.
7. Einstaklingurinn er þvingaður til athafna, svo sem til að taka lyf eða nota hjálpartæki.
8. Valdi er beitt við athafnir daglegs lífs, svo sem þegar hinn fatlaði einstaklingur er aðstoðaður við að matast, baða sig og bursta tennur.
9. Fjarvöktun með myndavélum eða hljóðnema telst ávallt vera það mikið inngríp í friðhelgi einkalífs að hún telst vera nauðung. Um rafræna vöktun skal fara eftir lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

12. gr.

Öll beiting nauðungar í þjónustu við fatlað fólk er bönnuð. Þó er heimilt að beita nauðung við eftirfarandi aðstæður:

1. Í neyðaratvikum til að koma í veg fyrir að fólk valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni, stórkostlegu eignartjóni eða verði sér stórlega til minnkunar.
2. Sem þátt í því að uppfylla grunnþarfir og/eða draga úr hömluleysi sem af fötlun kann að leiða, enda hafi fengist til þess heimild frá nefnd um nauðung.
3. Ef beita þarf líkamlegri nauðung skv. 2. tölul. 13. gr. skulu ávallt vera til staðar a.m.k. tveir starfsmenn.
4. Beiting nauðungar með vanvirðandi aðferðum er ávallt óheimil.

V. KAFLI

Nefnd um nauðung og fagteymi.

13. gr.

Nefnd um nauðung.

Félags- og tryggingamálaráðherra skipar þrjá aðila í nefnd um nauðung án tilnefningar og formann úr hópi þeirra til fjögurra ára. Aðilarnir skulu búa yfir sérþekkingu á mannréttindamálum, lögum og þjónustu við fatlað fólk. Auk þess eiga Öryrkjabandalag Íslands og Landssamtökin Þroskahjálp hvort sinn áheyrnarfulltrúa í nefndinni.

Hlutverk nefndar um nauðung er meðal annars að:

- a. Fjalla um þær tilkynningar sem til hennar berast um beitingu nauðungar í neyðartilfellum skv. 1. tölul. 13. gr.
- b. Taka til afgreiðslu beiðnir um leyfi til beitingar nauðungar á grundvelli 2. tölul. 13. gr.
- c. Vera umsagnaraðili um það hvað teljist til nauðungar.

14. gr.
Fagteymi.

Félags- og tryggingamálaráðherra skipar svæðisbundin fagteymi samkvæmt tilnefningu þjónustuaðila og eru þau skipuð einstaklingum með háskólamenntun á sviði þjónustu við fatlað fólk og reynslu á því sviði.

Fulltrúar í fagteyminum skulu búa yfir sérþekkingu á sviði mannréttindamála, hagnýtri atferlisgreiningu, lögum og boðskiptum. Auk þess geta fagteymin kallað til sérfræðinga á tilteknum sviðum.

Ábyrgð og kostnað af fagteyminu bera viðkomandi rekstraraðilar.

Hlutverk fagteymis er að:

1. Veita rekstraraðilum og forstöðumönnum ráðgjöf, meðal annars um möguleika á öðrum ráðstöfunum en beitingu nauðungar.
2. Veita umsögn um og aðstoða þjónustuaðila við undirbúning umsóknar um leyfi til nauðungar skv. 2. tölul. 13. gr. til nefndar um nauðung sé þess talin þörf.
3. Taka við tilkynningum um beitingu nauðungar skv. 1. tölul. 13. gr. og framsenda til nefndar um nauðung og svæðisbundins réttindagæslumanns að lokinni umfjöllun og umsögn.

Félags- og tryggingamálaráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um hlutverk og starfshætti nefndar um nauðung og fagteymis.

VI. KAFLI
Skráning og framkvæmd.

15. gr.

Um alla líkamlega valdbeitingu skal halda skrá, hversu lengi hún standi yfir, nöfn þeirra sem önnuðust framkvæmd hennar og önnur atriði sem þýðingu hafa, svo sem hvort einhver meiðsl eða eignatjón hafi orðið af völdum aðgerðanna.

Nauðung skv. 1. tölul. 13. gr. ber að skrá og senda atvikslýsingu til viðkomandi réttindagæslumanns og fagteymis sem framsendir hana til nefndar um nauðung með umsögn sinni.

Beiðni um leyfi til að beita nauðung skv. 2. tölul. 13. gr. skal þjónustuaðili senda skriflega til nefndar um nauðung. Umsókn um fjarvöktun skv. 9. tölul. 12. skal senda til nefndar um nauðung að fenginni afgreiðslu Persónuverndar.

Þegar um lögráða einstakling er að ræða ber réttindagæslumanni að annast um að honum sé skipaður persónulegur talsmaður ef hann er ekki þegar til staðar.

16. gr.

Beiðni um leyfi til að beita nauðung skal rituð á eyðublað sem nefnd um nauðung lætur í té. Í beiðninni skal meðal annars koma fram:

1. Hver beri faglega ábyrgð á framkvæmd nauðungar.
2. Skilmerkileg lýsing á þeim aðstæðum sem talið er að kalli á beitingu nauðungar.
3. Hver sé lögráðamaður eða persónulegur talsmaður hins fatlaða, sé honum til að dreifa, og staðfesting á að og leitað hafi verið eftir afstöðu þeirra og nánasta aðstandanda á því inngripi sem óskað er eftir.
4. Álit fagteymis um að aðrar leiðir en nauðung séu ófullnægjandi út frá velferð hins fatlaða einstaklings.
5. Upplýsingar um starfsmannahald, menntun starfsfólks og þjálfun.
6. Hvernig staðið verði að skráningu og innra eftirliti.
7. Önnur þau atriði sem nefndin telur mikilvæg.

17. gr.

Við töku ákvarðana ber nefnd um nauðung að sjá til þess:

1. Að beiðni verði tekin til meðferðar og afgreiðslu eins fljótt og auðið er.
2. Að leyfi til beitingar nauðungar verði einungis veitt til að koma í veg fyrir að fólk valdi sjálfum sér eða öðrum skaða, stórkostlegu eignartjóni, verði sér stórlega til minnkunar eða sem lið í því að uppfylla grunnþarfir og/eða draga úr hömluleysi sem af fötlun kann að leiða, og þá eftir að allra annarra leiða hafi verið leitað.
3. Að menntun og reynsla þeirra sem bera faglega ábyrgð á framkvæmd nauðungar sé fullnægjandi.
4. Að nauðung gagnvart hinum fatlaða komi ekki niður á öðrum íbúum.
5. Að nauðung sé ekki beitt til að létta vinnuálagi af starfsmönnum eða spara fjármagn eða mannafla.
6. Að við framkvæmd nauðungar sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt telst til að ná því markmiði sem að er stefnt. Leyfi til beitingar nauðungar skal aldrei vara lengur en eitt ár í senn.
7. Að ef veita á leyfi fyrir líkamlegri þvingun og/eða valdbeitingu skal áður liggja fyrir álit læknis um að heilsu hins fatlaða sé ekki stefnt í hættu með slíkri ráðstöfun. Einnig þurfa allir starfsmenn að sækja námskeið sem er viðurkennt af félags- og tryggingamálaráðuneyti í því hvernig beita á líkamlegri þvingun eða valdbeitingu.
8. Ef um barn er að ræða skal upplýst samþykki þeirra sem fara með forsjá barnsins liggja fyrir svo leyfi sé veitt. Upplýst samþykki þeirra sem fara með forsjá barns er ekki nægileg forsenda þess að barn sé beitt nauðung.
9. Lögráðamanni, persónulegum talsmanni, nánasta aðstandanda sem og þjónustunotanda skal gefinn kostur á að koma afstöðu sinni á framfæri við nefnd um nauðung áður en umsókn er tekin til afgreiðslu.

18. gr.

Fallist nefnd um nauðung á beitingu nauðungar ber henni að kynna það hinum fatlaða, lögráðamanni hans, persónulegum talsmanni og nánasta ættingja og leiðbeina um kæruleið. Telji viðkomandi forstöðumaður höfnun á beitingu nauðungar stríða gegn velferð hins fatlaða getur hann leitað fulltingis viðkomandi réttindagæslumanns um að fjallað verði um málið að nýju í nefnd um nauðung.

Ákvörðun nefndar um nauðung er endanleg á stjórnslustigi og verður henni ekki skotið til annars stjórnvalds.

Ábendingar í ljósi samnings Sameinuðu þjóðanna

Eins og fram kemur í inngangi þessarar skýrslu var skoðun á lögræðislögum, nr. 71/1997, einn þáttur í grunnvinnu starfshópsins, enda koma þau lög inn á þætti sem geta snert réttaröryggi fatlaðs fólks. Aðallega var skoðað hvort þau uppfylltu ákvæði 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Einnig var til umræðu framkvæmd ákvæða laganna um aðild maka og nákominna ættingja að lögræðissviptingar- og nauðungarvistunarmálum.

Þriðji tölul. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna hljóðar svo: „Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlaðir geti leitað aðstoðar sem þeir kunna að þarfnast þegar þeir nýta gerhæfi sitt.“

Vegna tengsla tillagna um persónulega talsmenn við reglur persónuréttar bendir starfshópurinn á að ákvæði lögræðislaga um ráðsmenn í IV. kafla laganna eru afmörkuð við heimildir ráðsmanna til að ráðstafa tilteknum eignum manns sem getur ekki séð um fjármál sín vegna veikinda eða fötlunar. Starfshópurinn telur að með lögfestingu reglna um persónulega talsmenn sé gengið skemur en felst í reglum um ráðsmenn en jafnframt stuðlað að því að áðurgreint markmið samnings Sameinuðu þjóðanna um fatlað fólk náist þar sem úrræðið gerir ráð fyrir að hinn fatlaði fái aðstoð við að rækja gerhæfi sitt á fleiri sviðum.

Eins og fram kemur annars staðar í þessari skýrslu hefur starfshópurinn unnið tillögur um persónulega talsmenn fatlaðra og styðst þar við reglur Svía sem eiga sér lagastoð í „Foräldrabalken“.

Starfshópurinn telur æskilegt að nefnd sem nú hefur til athugunar fullgildingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hugi að öðrum atriðum sem lúta að hugsanlegu samspili lögræðislaga og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Ábendingar vegna framkvæmdar 7. gr. lögræðislaga

Í 7. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997, er fjallað um svonefnda sóknaraðila í lögræðissviptingamálum. Í 20. gr. laganna er síðan að finna ákvæði um það hverjir eiga þess kost að beiðast nauðungarvistunar yfir einstaklingi.

Í starfshópnum komu til umræðu ákvæði lögræðislaga um aðild maka og nákominna ættingja að lögræðissviptingar- og nauðungarvistunarmálum og hvernig þeim hefur verið beitt í framkvæmd.

Núgildandi lögræðislög leystu af hólmi lögræðislög nr. 68/1984. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að núgildandi lögum er tekið fram „að áfram eigi að vera í lögum ákvæði sem geri ráð fyrir að unnt sé að beina því til opinberra aðila að standa að lögræðissviptingarmáli. Meginhugmyndin að baki heimildinni í f-lið gildandi laga er sú að lögræðissviptingarmál geti verið afar viðkvæm mál fyrir aðstandendur varnaraðila, ekki síður en fyrir hann sjálfan. Með því að setja fram kröfu geti aðstandendur varnaraðila bakað sér óvild hans sem geti haft mjög óheppileg áhrif á samskipti varnaraðila við þá sem næstir honum standa, ekki síst honum sjálfum til tjóns. Munu aðstandendur í mörgum tilfellum veigra sér við því að setja fram kröfu, jafnvel í tilfellum þar sem þess er augljóslega þörf. Í slíkum tilfellum getur verið heppilegt að viðkomandi aðstandendur geti snúið sér til félagsmálayfirvalda í sveitarfélagi varnaraðila og beðið þau um að hlutast til um að reka málið.“

(Um 7. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997, úr bókinni „Lögræðislögin ásamt greinargerð“, gefinni út af Dóms- og kirkjumálaráðuneyti 1997, bls. 42.)

Í sömu greinargerð með frumvarpi því er varð að núgildandi lögum kemur einnig fram að í reynd hafi beiðnir um lögræðissviptingar og nauðungavistunar komið úr hópi maka, systkina eða ættingja hans í beinan legg. Nefnt var að 180 af 230 sóknaraðilum vegna lögræðissviptinga árin 1984–1995 voru úr þessum hópi.

(Sama heimild bls. 44)

Ekki liggja fyrir neinar tölfræðilegar upplýsingar um framkvæmd núgildandi laga en ekki er ástæða til að ætla að þetta hafi breyst.

Fulltrúi Öryrkjabandalags Íslands í starfshópnum sem jafnframt er formaður Geðhjálpargreindi starfshópnum frá því að þess væru fjölmörg dæmi að aðstandendum hefði af opinberum aðilum verið gert að velja um hvort þeir færu fram á lögræðissviptingu geðfatlaðs einstaklings eða af sviptingu verði ekki. Annaðhvort gangi hinn geðsjúki laus og valdi sjálfum sér og öðrum óbærilegu tjóni eða að viðkomandi einstaklingur og fjölskylda hans sé svipt því eina sem þau oft eiga eftir í kjölfar hamfara, þ.e. geðsjúkdóma. Lagði fulltrúi Öryrkjabandalags Íslands ríka áherslu á þörfina á að traustið á milli hins sjúka og aðstandenda hans njóti verndar með því að í auknu mæli verði leitað til Félagsmálastofnunar eða samsvarandi fulltrúa sveitastjórnar um að eiga aðild að nauðungarvistunar- og lögræðissviptingnamálum, sbr. d-lið 7. gr. lögræðislaga.

Starfshópurinn telur afar mikilvægt að verklag í þessum efnum verði endurskoðað þannig að tryggt verði eftir því sem frekast er unnt að framangreindur vilji löggjafans ná fram að ganga, þ.e. að vernda samband geðfatlaðra og aðstandenda þeirra.

Ný úttekt á úr hvaða hópnum sóknaraðilar koma væri mikilvæg í endurskoðun þessa verklags.

Starfshópurinn beinir því til hlutaðeigandi yfirvalda að ætíð sé tryggð upplýsingagjöf til geðfatlaðra og aðstandenda þeirra um réttarstöðu þeirra.

Starfshópurinn ræddi þá nálgun að byggja sjálfræðissviptingar fyrst og fremst á læknisfræðilegu mati, eins og víða þekkist erlendis, og kemur því á framfæri að athugað verði hvort slíkt gæti betur tryggt mannréttindi geðfatlaðra og aðstandenda þeirra.

Samantekt

Starfshópur um réttindagæslu fatlaðra telur brýnt að efla réttindagæslu fatlaðra, meðal annars til að bregðast við ýmsum ákvæðum í nýjum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Hópurinn kemur einnig með ábendingar sem lúta að því sem nefndarmenn telja bættu framkvæmd lögræðislaga.

Ný lög um réttindagæslu

Starfshópurinn leggur til að lagt verði fyrir Alþingi frumvarp til laga um réttindagæslu sem fælu í sér ákvæði um **persónulega talsmenn** fatlaðra, **svæðisbundna réttindagæslumenn** fatlaðra og **réttindavakt fatlaðra** í félags- og tryggingamálaráðuneyti. Einnig að einn kafli laganna fjallaði um ráðstafanir til að draga úr **nauðung við fatlað fólk**.

Réttindavakt fatlaðra yrði á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytis og hefði yfirumsjón með réttindagæslu vegna þjónustu við fatlað fólk. Hún myndi fylgjast með að framkvæmd þjónustunnar sé í samræmi við lög, sjá um fræðslu- og upplýsingastarf varðandi réttindi fatlaðs fólks og fylgjast með nýjungum á sviði þjónustu innanlands sem utan er leitt gætu til aukins réttaröryggis.

Réttindagæslumenn yrðu skipaðir svæðisbundið af félags- og tryggingamálaráðherra. Þeir myndu aðstoða fatlað fólk til að ná fram rétti sínum, hafa eftirlit með að þjónusta við fatlað fólk á svæðinu sé samkvæmt landslögum og mannréttindasáttmálum og fylgjast með starfi persónulegra talsmanna.

Persónulegir talsmenn er einstaklingsbundið réttindagæsluúrræði sem er ætlað þeim sem vegna fötlunar sinnar eiga í erfiðleikum með að tala máli sínu sjálfir og gæta hagsmuna sinna og réttar.

Ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk

Lögð er fram tillaga um með hvaða hætti má draga úr nauðung í þjónustu við fatlaða, hvenær telja má réttlæt看legt að henni sér beitt út frá velferð hins fatlaða og sett ströng skilyrði fyrir beitingu nauðungar.

Reykjavík, 5. mars 2009

Halldór Gunnarsson formaður

Atli Freyr Magnússon

Guðmundur Örvar Bergþórsson

Sólveig Steinsson

Svanur Kristjánsson

Salóme Þórisdóttir

Friðrik Sigurðsson

Kostnaðarauki vegna nýskipunar í réttindagæslu fyrir fatlað fólk á Íslandi

Kostnaður þegar tillögur nefndar um réttindagæslu eru að fullu komnar til framkvæmda

Réttindagæsla

Réttindavakt ráðuneytisins	9,0 m.kr. (1 stöðugildi)
Svæðisbundnir réttindagæslumenn	64,8 m.kr. (8 stöðugildi)
Persónulegir talsmenn*	9,6 m.kr. (400 einstaklingar)
Námskeið v. persónulegra talsmanna	3,0 m.kr.

Nauðung

Úrskurðarnefnd	1,7 m.kr. (nefndalaun fyrir 3)
Svæðisbundin fagteymi	1,0 m.kr.

Alls verði frumvarpið að lögum	89,1 m.kr.
Núverandi kostnaður v. réttindagæslu	12,8 m.kr.

Alls kostnaður 76,3 m.kr.

Lagt er til að reiknað verði með hálfu stöðugildi réttindavaktar ráðuneytisins og svæðisbundinna réttindagæslumanna fyrsta árið en tillögurnar komi að fullu til framkvæmda á sex árum.

Kostnaður fyrsta árið

Réttindagæsla

Réttindavakt ráðuneytis	4,5 m.kr. (0,5 stöðugildi)
Svæðisbundnir réttindagæslumenn	32,4 m.kr. (4 stöðugildi)
Persónulegir talsmenn*	2,4 m.kr. (100 einstaklingar)
Námskeið v. persónulegra talsmanna	3,0 m.kr.

Nauðung

Úrskurðarnefnd	1,7 m.kr. (nefndalaun fyrir 3)
Svæðisbundin fagteymi	1,0 m.kr.

Alls frumvarp fyrsta árið	45 m.kr.
Núverandi kostnaður v. réttindagæslu	12,8 m.kr.

Alls kostnaður fyrsta árið 32,2 m.kr.

Lagt er til að þessi áætlun verði endurskoðuð eftir tveggja ára prufukeyrslu.

* Kostnaður vegna persónulegra talsmanna er nokkuð óræð stærð. Ekki er gert ráð fyrir föstum launum, en gert ráð fyrir fjármunum til að koma til móts við tilfallandi launatap vegna fundarsetu. Reiknað er með 2.000 kr. að jafnaði á mánuði eða 24.000 kr. á ári. Um 1.100–1.200 manns eru í hinu félagslega búsetukerfi. Af þeim eru um 250 manns í umönnunarflokkum 5, 6 og 7 þar sem þörfin fyrir talsmenn er mest. Í áætluninni er gert ráð fyrir 400, en á fyrsta ári verði fjöldinn 100. Hafa ber í huga að til að verða persónulegur talsmaður þarf að sækja námskeið varðandi hið nýja hlutverk.