



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

|                            |                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Málsheiti og nr.           | Frumvarp til laga um breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (heiti laganna, réttindagæslumenn, persónulegir talsmenn, málsmeðferð o.fl.), FRN25050076 |
| Ráðuneyti /verkefnisstjóri | Félags- og húsnæðismálaráðuneyti                                                                                                                                                  |
| Innleiðing EES-gerðar?     | <input type="checkbox"/> Já<br><input checked="" type="checkbox"/> Nei                                                                                                            |
| Dags.                      | 26. júní 2025                                                                                                                                                                     |

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni.

Þann 11. júní 2011 samþykkti Alþingi lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Lögin voru sett til að tryggja fötluðu fólki, sem af einhverjum ástæðum þarf aðstoð við að gæta réttar síns eða stuðning við að taka upplýstar ákvarðanir um persónuleg málefni, sérstaka réttindagæslu. Þá var í lögnum að finna ákvæði til bráðabirgða II þar sem fram kom að ráðherra skyldi eigi síðar en 1. nóvember 2011 leggja fram á Alþingi frumvarp til laga þar sem m.a. yrðu lögð til ákvæði um nauðsynlegar aðgerðir til að draga úr nauðung við fatlað fólk. Þann 11. júní 2012 samþykkti Alþingi lög nr. 59/2012 þar sem V. kafla, um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk, var bætt við lögin.

Frá setningu laganna árið 2011 hafa einungis verið gerðar örfáar breytingar á þeim, að undanskildum III. kafla um réttindagæslumenn fatlaðs fólks og IV. kafla um persónulega talsmenn. Þær breytingar voru lögfestar með lögum um breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk (réttindagæslumenn og persónulegir talsmenn), nr. 83/2024, og lögum um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024, sbr. lög nr. 138/2024. Með fyrirnefndum breytingum voru öll verkefni réttindagæslumanna flutt til Mannréttindastofnunar Íslands þann 1. maí 2025, að undanskildum verkefnum um persónulega talsmenn sem flutt voru til sýslumanna þann 1. janúar 2025.

Í ljósi þeirra breytinga sem þegar hafa tekið gildi með tilkomu Mannréttindastofnunar Íslands telur ráðuneytið rétt að réttindavakt þess verði lögð niður. Á sínum tíma fól löggjafinn réttindavaktinni að sinna ákveðnum hlutverkum, sem upp eru talin í sex tölulíðum 3. gr. laga nr. 88/2011. Þar vó þýngst það hlutverk að fylgjast með störfum réttindagæslumanna fatlaðs fólks og veita þeim ráðgjöf og leiðbeiningar eftir þörfum. Þar sem réttindagæslumenn heyra nú undir Mannréttindastofnun Íslands er ljóst að þetta hlutverk á ekki lengur við. Tiltekin önnur hlutverk réttindavaktar munu nú einnig færa til Mannréttindastofnunar og ráðgjafarnefndar hagsmunaaðila sem skipuð er af stjórn stofnunarinnar, sbr. 6. gr. laga nr. 88/2024. Þá liggur fyrir að í framkvæmd hefur tilteknum verkefnum lítt verið sinnt af réttindavaktinni, enda um að ræða ákveðna skörun þeirra til við hlutverk annarra aðila, m.a. verkefnisstjórnar um landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og samráðsnefndar um sömu málefni, sbr. 36. gr. laga nr. 38/2018. Er það mat ráðuneytisins að ekki verði um að ræða neitt rof í samfellu verkefna þótt réttindavakt ráðuneytisins verði lögð niður.

Óljóst er hvort notendur séu nægilega meðvitaðir um hlutverk réttindagæslumanna eftir að þeir fluttust yfir til Mannréttindastofnunar Íslands og telur ráðuneytið því nauðsynlegt að skerpa á hlutverki réttindagæslumanna. Þannig verði gerður skýr greinarmunur á því hlutverki sem er á ábyrgð réttindagæslumanna, annars vegar, og sýslumanna, hins vegar, en réttindagæslumönnum

er ætlað að gegna eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki, á meðan sýslumenn gegna stjórnsýsluhlutverki og taka stjórnvaldsákvæðanir í málum einstaklinga.

Þá endurspegla gildandi lög að miklu leyti þær aðstæður sem uppi voru þegar þau voru sett og hafa að einhverju leyti ekki fylgt þeirri þróun sem síðan hefur orðið. Ákveðinn hópur fatlaðs fólks hefur mætt kerfislægum hindrunum við aðgang að fjármálum sínum, einkum þeir einstaklingar sem, vegna skerðinga sem þeir búa við, fá ekki aðgang að rafrænum skilríkjum. Vegna framangreindra örðugleika hafa einstaklingar sem búa í íbúðakjörnum á vegum sveitarfélaga sumir hverjir fengið aðstoð forstöðumanna við ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda, s.s. við greiðslu reikninga og millifærslu fjármuna til daglegra nota. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg höfðu þeir einstaklingar, sem þess óskuðu, möguleika á að veita forstöðumanni íbúðakjarna, sem þeir bjuggu í, sérstakt umboð sem framvísað var til viðskiptabanka viðkomandi. Þeir einstaklingar sem ekki gátu ritað nafn sitt sökum fötlunar, gátu þá nýtt sér stimpil til auðkenningar. Haustið 2023 hætti einn viðskiptabankanna að taka við slíkum umboðum og óskaði eftir því að fundin yrði önnur lausn. Í framhaldinu óskaði Reykjavíkurborg eftir aðkomu Réttindagæslu fatlaðs fólks að gerð umboðanna og voru þau umboð, sem Réttindagæslan tók þátt í að útbúa, samþykkt af fjármálastofnunum um skeið. Við nánari athugun kom þó í ljós að lagastoð skorti fyrir þessu verklagi og tilkynnti Réttindagæslan í september 2024 að hún myndi ekki koma lengur að gerð slíkra umboða.

Þann 14. janúar 2025 barst félags- og húsnæðismálaráðuneytinu erindi frá umboðsmanni Alþingis þar sem óskað var eftir upplýsingum um mál sem fjallað var um í frétt sem birtist á vefsíðu RÚV þann 4. janúar 2025 og fjallaði um yfirráð yfir fjármunum manns sem býr í íbúðakjarna fyrir fatlað fólk. Þar kom fram að yfirráðin væru enn hjá fyrrum forstöðumanni íbúðakjarnans sem hafi hætt störfum en ómögulegt væri að fá þau færð yfir á nýjan forstöðumann. Í kjölfarið var könnun send út til sveitarfélaganna, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, þar sem m.a. var óskað eftir upplýsingum um fjölda einstaklinga sem búa í íbúðakjörnum fyrir fatlað fólk og eiga í erfiðleikum með að nálgast fjármuni sína. Þar kom fram að alls 103 einstaklingar í þeim 24 sveitarfélögum/þjónustusvæðum sem svöruðu könnuninni hefðu ekki aðgang að eigin fjármálum. Í 17,63% tilvika stafaði það af því að forstöðumaður með umboð hefði látið af störfum en aðrir orsakavaldar voru m.a. skortur á persónulegum talsmanni, fjárræðissvipting eða ómöguleiki við að fá aðgang að rafrænum skilríkjum.

Af framangreindum sökum er ljóst að nauðsynlegt er að gera breytingar á lögum nr. 88/2011 til að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að eigin fjármálum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki.

Þá er til þess að líta að málum hefur fjölgað mikið hjá sérfræðiteymi og undanþágunefnd, sem lögum samkvæmt sinna þeim málum er snúa að nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um þessa þróun, bæði í frumkvæðismálum og í skýrslum á grundvelli svonefnds OPCAT-eftirlits með félagslegum öryggis- og búsetuúrræðum þar sem einkum fötluðu fólki er veitt þjónusta. Umboðsmaður hefur metið sem svo að ýmis mál sem varða beitingu nauðungar brjóti í bága við meginreglur laganna og berist hvorki teyminu né nefndinni. Þá geti meðferð mála hjá þessum aðilum dregist úr hömlu. Afleiðingarnar séu þá þær að einhver fjöldi fatlaðs fólks búi við ólögmda nauðung í daglegu lífi en sú staða, ásamt löngum afgreiðslutíma, vekir upp spurningar um hvort núverandi fyrirkomulag í tengslum við beitingu nauðungar gagnvart fötluðu fólki sé til þess fallið að þjóna hagsmunum þess, m.a. með tilliti til skilvirkni og réttaröryggis. Hefur umboðsmaður beint þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að taka til skoðunar hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sem sætir nauðung sé nægilega tryggt á grundvelli núgildandi lagaumgjarðar.

Með ákvæðum í hinu áformaða frumvarpi er komið til móts við tilmæli umboðsmanns með því að auka skilvirkni í málsmeðferð, einfalda ferla og minnka biðtíma eftir ákvörðun.

Jafnframt telur félags- og húsnæðismálaráðuneytið rétt að mál er varða nauðung í þjónustu við fötluð börn verði komið fyrir hjá viðeigandi ráðuneyti sem fer með málefni barna, fatlaðra og ófatlaðra. Með þingsályktun nr. 6/152 samþykkti Alþingi breytingar á skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Með ályktuninni var heiti mennta- og menningarmálaráðuneytis breytt í

mennta- og barnamálaráðuneyti og málefni barna og barnavernd færð yfir til þess ráðuneytis. Í þingályktunartillögunni, sem ályktunin byggðist á, kom fram að á liðnu kjörtímabili hafi verið ráðist í umfangsmiklar umbætur á lagaumhverfi er varðar málefni barna með farsæld þeirra að leiðarljósi. Markmið umbótanna var að bæta þjónustu við börn m.a. með því að búa málaflokknum heildstæða umgjörð. Höfuðáhersla yrði því lögð á farsæld barna, menntun þeirra og velferð en með sameiningu þessara stjórnarmálefna fengist betri yfirsýn yfir málefni barna í víðari skilningi. Þrátt fyrir framangreindar breytingar heyra ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fötluð börn enn undir félags- og húsnæðismálaráðuneytið. Óheppilegt er að tvö ráðuneyti fari með meðferð mála er varða beitingu nauðungar gagnvart börnum eftir því hvort um er að ræða fötluð eða ófötluð börn. Slík skipting vinnur gegn markmiðinu um heildstæða og samþætta umgjörð í málaflokki barna og getur komið í veg fyrir að öll börn njóti sambærilegra réttinda og verndar í þjónustukerfinu. Af þeim sökum þykir rétt að takmarka V. kafla laga nr. 88/2011 við einstaklinga sem náð hafa lögræðisaldri. Þannig myndi beiting nauðungar í þjónustu við öll börn, fötluð og ófötluð, heyra undir og mennta- og barnamálaráðuneyti.

Að lokum er ljóst að núverandi heiti laganna endurspeglar ekki að fullu efni þeirra en þau fjalla ekki eingöngu um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, heldur einnig um beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk og hlutverk persónulegra talsmanna við að aðstoða notendur við gæslu hagsmuna sinna. Af þeim sökum er lagt til að heiti laganna verði endurskoðað samhliða efnislegum breytingum.

## 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með frumvarpinu er *í fyrsta lagi* lagt til að heiti laganna verði breytt þannig að það endurspegli innihald þeirra betur. Lagt er til að nýtt heiti laganna verði „*Lög um réttindavernd fatlaðs fólks*”.

*Í öðru lagi* er lagt til að réttindavakt ráðuneytisins, sem starfar á grundvelli 3. gr. laganna, verði lögð niður, enda skarast hlutverk hennar að mörgu leyti við hlutverk annarra aðila, m.a. verkefnastjórnar um landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og samráðsnefndar um sömu málefni, sbr. 36. gr. laga nr. 38/2018. Þá heyra réttindagæslumenn fatlaðs fólks nú undir Mannréttindastofnun Íslands og á það hlutverk, sem lýst er í a-lið 2. mgr. 3. gr. laganna, því ekki lengur við.

Í ljósi þess að réttindagæslumenn fatlaðs fólks hafa verið færðir til Mannréttindastofnunar Íslands er *í þriðja lagi* lagt til að skýra og skerpa á eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna í III. kafla laganna. Markmið slíkra breytinga er að skýrt verði að um eftirlitsaðila er að ræða en ekki stjórnvald sem tekur bindandi ákvarðanir. Breytingarnar yrðu unnar í nánú samstarfi við Mannréttindastofnun Íslands.

*Í fjórða lagi* er lagt til að IV. kafli um persónulega talsmenn verði endurskoðaður með það að markmiði að tryggja réttindi og sjálfsákvörðunarrétt fatlaðs fólks enn betur. Eru þær breytingar m.a. hugsaðar til að mæta betur þörfum notenda sem eiga í erfiðleikum með að nálgast og/eða fá aðstoð við ráðstöfun fjármuna sinna.

Einnig eru lagðar til breytingar á V. kafla laganna um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk.

Í 11. gr. laganna er nauðung skilgreind sem athöfn sem skerðir sjálfákvörðunarrétt einstaklings og fer fram gegn vilja hans eða þrengir svo að sjálfákvörðunarrétti hans að telja verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum. Með frumvarpinu er *í fimmta lagi* lagt til að nauðung samkvæmt lögunum miðist við 18 ára aldur. Þegar börn eiga í hlut og um er að ræða fjölþættan vanda sem krefst vistunar utan heimilis, falla málefni þeirra undir mennta- og barnamálaráðuneytið og Barna- og fjölskyldustofu. Þessi stjórnvöld búa yfir víðtækri sérfræðipækkingu á málefnum barna og meðferðar- og þjónustubörfum þeirra. Nauðung í þjónustu við börn er af öðrum lagalegum toga en sú sem beitt er gagnvart einstaklingum sem náð hafa sjálfræðisaldri. Því ætti öll meðferð mála er snýr að þjónustu við börn, þ. á m. beiting nauðungar, að vera á forræði ofangreindra stjórnvalda.

*Í sjötta lagi* er lagt til að úrskurðarnefnd velferðarmála (ÚRVEL) taki við því hlutverki að fjalla um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun. Verkefnið verði þannig formlega fært frá núverandi undanþágunefnd með breytingum á 15. gr. laganna, auk annarra ákvæða V. kafla þar sem fjallað er um málsmeðferð. Hugmyndin með þeirri breytingu

er að sameina nefndir sem fjalla um skyld málefni en slíkt gæti leitt til aukinnar skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku, einfaldað ferla og minnkað biðtíma eftir ákvörðun. Þá gæti breytingin auðveldað eftirlit og tryggt að mál séu afgreidd á samræmdan hátt. Gert er ráð fyrir að sérfræðiteymið veiti þjónustuaðilum áfram ráðgjöf til að draga úr beitingu nauðungar. Telji teymið nauðsynlegt að sækja þurfi um undanþágu skuli málinu vísað til ÚRVEL til ákvörðunar. Þar sem ÚRVEL er æðra stjórnvald sem úrskurðar í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana er ljóst að gera þurfi breytingar á lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, samhliða breytingum á lögum nr. 88/2011, til að breytingarnar geti orðið að veruleika.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

*Í fyrsta lagi* endurspeglar heiti laganna ekki að fullu efni þeirra og því nauðsynlegt að gera breytingar á því.

*Í öðru lagi* skarast hlutverk réttindavaktar ráðuneytisins að mörgu leyti við hlutverk annarra aðila og er því ekki talin ástæða til að hún starfi áfram.

*Í þriðja lagi* þykir nauðsynlegt að gera skýran greinarmun á verkefnum réttindagæslumanna og sýslumanna og skerpa betur á eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna sem er ekki ætlað að taka stjórnvaldsákvarðanir.

*Í fjórða lagi* hefur tiltekinn hópur fatlaðs fólks átt í erfiðleikum með að nálgast fjármál sín en nauðsynlegt er að leysa þann vanda með lagabreytingu.

*Í fimmta lagi* þykir óheppilegt að tvö ráðuneyti fari með meðferð mála er varða beitingu nauðungar gagnvart börnum eftir því hvort um er að ræða fötluð eða ófötluð börn. Slík skipting vinnur gegn markmiðinu um heildstæða og samþætta umgjörð í málafllokki barna og getur komið í veg fyrir að öll börn njóti sambærilegra réttinda og verndar í þjónustukerfinu.

*Í sjötta lagi* þykir rétt að brugðist verði við ábendingum umboðsmanns Alþingis með lagabreytingum sem leiða til aukinnar skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku, einföldunar ferla og styttri biðtíma eftir ákvörðun.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málafllokki.

Markmið stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks er að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónustan skal miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skal virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Þjónusta skal miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi, óskir og önnur atriði sem skipta máli, svo sem kyn, kynhneigð, kynvitund, aldur, þjóðernisuppruna, trúarbrögð o.fl.

Við framkvæmd þjónustu í þessum málafllokki skal framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og þá sérstaklega að tryggja að fatlað fólk, þ.m.t. hagsmunasamtök þess, hafi áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni þess. Skal ákvarðanataka byggjast á viðeigandi aðlögun þar sem aðgerða er þörf svo að fatlað fólk fái notið réttinda sinna.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið lagasetningarinnar er að stuðla að bættu jafnrétti og aðgengi í þjónustu við fatlað fólk en það er eitt helsta atriðið sem samningur SP um réttindi fatlaðs fólks kveður á um. Með fyrirhuguðum lagabreytingum er ætlunin að tryggja fötluðu fólki raunverulegan aðgang að fjármálum sínum og veita viðeigandi lagastoð fyrir nauðsynlegu stuðnings- og aðstoðarhlutverki. Einnig er markmiðið að skerpa á hlutverki réttindagæslumanna og tryggja skýrari verkaskiptingu á milli sýslumanna og réttindagæslumanna. Þá er fyrirhuguðum lagabreytingum ætlað að auka skilvirkni í málsmeðferð og ákvarðanatöku í málum er varða nauðung í þjónustu við fatlað fólk, einfalda ferla, minnka biðtíma eftir ákvörðun, auðvelda eftirlit og tryggja að mál séu afgreidd á samræmdan hátt. Að lokum er markmiðið að tryggja að

öll börn njóti sambærilegra réttinda og verndar í þjónustukerfinu með því að leggja það í hendur barnaverndaryfirvalda að bregðast við ef börn, fötluð eða ófötluð, eru beitt nauðung.

Þá er mikilvægt að heiti laganna endurspegli efni þeirra betur en þau fjalla ekki einungis um réttindagæslu, heldur einnig um beitingu nauðungar og hlutverk persónulegra talsmanna.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Nauðsynlegt þykir að skerpa á eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna en óljóst er hvort notendur þjónustunnar séu nægilega meðvitaðir um hlutverk þeirra eftir að þeir fluttust yfir til Mannréttindastofnunar Íslands þann 1. maí 2025. Gera þarf skýran greinarmun á því hlutverki sem er á ábyrgð réttindagæslumanna, annars vegar, og sýslumanna, hins vegar.

Þá verður ákveðinn hópur fatlaðs fólks áfram í erfiðleikum með að fá aðgang að fjármálum sínum en það bitnar sérstaklega á sjálfræði og sjálfstæði þeirra sem eiga erfitt með að gæta hagsmuna sinna sjálfir.

Jafnframt verður málsmeðferð undanþágunefndar og sérfræðiteymis áfram löng og umsóknarferlið óaðgengilegt og flókið. Þjónustuaðilar sem óska ráðgjafar frá sérfræðiteymi og undanþágu frá undanþágunefnd þurfa að fara í gegnum langt og flókið ferli áður en komist er að niðurstöðu í málinu. Slík töf getur haft alvarleg áhrif á réttindi og lífsgæði fatlaðs fólks og er ekki til þess fallin að þjóna hagsmunum þess, m.a. með tilliti til skilvirkni og réttaröryggis, en ljóst er að einhver fjöldi fatlaðs fólks býr við ólögmæta nauðung í daglegu lífi.

Að lokum þykir óeðlilegt að mál er varða beitingu nauðungar í þjónustu við fötluð börn lúti öðrum reglum og heyri undir önnur stjórnvöld en þegar um ófötluð börn er að ræða.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ráðuneytið hefur fundað með Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu (SFF), Landsbankanum, Arion banka og Íslandsbanka með það að markmiði að leita lausna á þeim vanda sem fatlað fólk í íbúðakjörnum hefur staðið frammi fyrir varðandi aðgang að fjármálum sínum. Í kjölfar fundar með fjármálastofnunum ákváðu bankarnir að grípa til tímabundins úrræðis með því að heimila aftur notkun stimpla til auðkenningar. Með því er fötluðu fólki gert kleift að veita forstöðumanni íbúðakjarna umboð til að aðstoða við dagleg fjármál. Bankarnir telja þessa leið geta hentað fyrir þennan afmarkaða hóp en að mikilvægt sé að útfærslan sé þannig að hún standist skoðun. Slíkt krefjist lagabreytinga.

Það skal tekið fram að þetta fyrirkomulag getur verið áskorun fyrir fjármálafyrirtæki, enda er starfsemi þeirra er mjög regluvædd og kröfur um öryggi eru strangar. Því er brýnt að lögfestar verði lausnir sem tryggja að fatlað fólk hafi öruggan aðgang að fjármálum sínum til frambúðar.

Hvað varðar réttindagæslumenn fatlaðs fólks er talið nauðsynlegt að skýra betur eftirlits- og leiðbeiningarhlutverk þeirra, enda hefur hlutverk þeirra breyst frá þeim tíma er réttindagæslan heyrði undir félags- og húsnæðismálaráðuneytið. Breytingarnar munu skapa skýrari skil milli réttindagæslumanna og sýslumanna.

Þá telur umboðsmaður Alþingis að m.a. langur afgreiðslutími í málum er varða nauðung í þjónustu við fatlað fólk veki upp spurningar um hvort núverandi fyrirkomulag sé til þess fallið að þjóna hagsmunum þess. Því þykir tímabært að farið verði í lagabreytingar sem miða að því að auka skilvirkni í málsmeðferð, einfalda ferla og minnka biðtíma eftir ákvörðun.

Að lokum þykir rétt að mál er varða nauðung í þjónustu við börn heyri undir það ráðuneyti sem fer með málefni barna til að tryggja samræmda málsmeðferð.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Um breytingarlög er að ræða. Ekki er þörf á setningu nýrra heildarlaga til að ná markmiðum.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Lagt er til að heiti laganna verði breytt þannig að það endurspegli efni þeirra betur. Jafnframt er lagt til að réttindavakt ráðuneytisins verði lögð niður og að skert verði á eftirlits- og

leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna. Þá er lagt til að ábyrgð á staðfestingu vilja fatlaðs fólks til að veita umboð verði hjá sýslumönnum og að sýslumönnum verði heimilt að undirrita slíkt umboð, auk samkomulags við persónulegan talsmann, fyrir hönd hins fatlaða einstaklings, sé hann ekki fær um að gera það sjálfur. Að lokum er lagt til að verkefni undanþágunefndar verði færð yfir til ÚRVEL og að V. kafla laganna verði takmarkaður við einstaklinga sem náð hafa lögræðisaldri.

**2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**

Heiti laganna verði breytt í „*Lög um réttindavernd fatlaðs fólks*“ til að ná betur utan um efni laganna.

Réttindavakt ráðuneytisins, sbr. 3. gr. laganna, verði lögð niður, enda skarast hlutverk hennar að mörgu leyti við hlutverk annarra aðila, m.a. verkefnastjórnar um landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og samráðsnefndar um sömu málefni. Auk þess á það hlutverk sem lýst er í a-lið 2. mgr. 3. gr. ekki lengur við.

Þá verði gerðar breytingar á III. kafla laganna með það að markmiði að skerpa á eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna. Markmið þessara breytinga er jafnframt að tryggja skýrari verkaskiptingu á milli sýslumanna og réttindagæslumanna.

Einnig er lagt til að nýju ákvæði verði bætti við lögin, að öllum líkindum í IV. kafla sem fjallar um persónulega talsmenn. Þar verði sýslumönnum veitt skýr lagaheimild til að staðfesta vilja fatlaðs einstaklings til að veita umboð og undirrita slíkt umboð, auk samkomulags við persónulegan talsmann, fyrir hönd hins fatlaða einstaklings, sé hann ekki fær um að gera það sjálfur. Að auki verði gerðar nauðsynlegar breytingar á öðrum ákvæðum IV. kafla til að skýra hlutverk sýslumanna við framkvæmd þessa fyrirkomulags.

Að lokum verði gerðar breytingar á ákvæðum V. kafla sem fjalla um málsmeðferð undanþágunefndar, auk þess sem skýrlega verður kveðið á um það að kaflinn taki einungis til einstaklinga sem náð hafa lögræðisaldri. Samhliða breytingum á V. kafla verði gerðar breytingar á lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015.

**E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**

**1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Já. Áformin koma inn á jafnréttisákvæði 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar og 70. gr. sem tryggir rétt til réttlátrar málsmeðferðar.

Hvað varðar þjóðréttarlegar skuldbindingar má nefna mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. einnig lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) sem var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 2007 og fullgiltur þann 24. september 2016. Mælt var fyrir frumvarpi um lögfestingu hans á Alþingi þann 20. mars 2025 og er frumvarpið sem stendur í meðförum nefndar. Samningurinn viðurkennir mannréttindi fatlaðs fólks til jafns við aðra, en staðfestir jafnframt rétt fatlaðs fólks til að njóta þessara réttinda. Markmið samningsins, eins og fram kemur í 1. gr. hans, er 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 auka virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess. Þau ákvæði sem sérstaklega koma til skoðunar í þessu samhengi eru 9. gr. SRFF um aðgengi og 19. gr. um jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu.

Þá leggur barnasáttmálinn áherslu á vernd og umönnun barna en í 3. gr. barnasáttmálans er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn.

**2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

**3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Já. Laga um Mannréttindastofnun Íslands, nr. 88/2024, laga um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, barnaverndarlaga, nr. 80/2002, og hugsanlega lögræðislaga, nr. 71/1997.

## F. Samráð

### 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Fatlað fólk og hagsmunasamtök þeirra, sveitarfélög, mennta- og barnamálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, sýslumenn, Mannréttindastofnun Íslands, ÚRVEL, nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar.

### 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já. Skörun er við stjórnarmálefni dómsmálaráðuneytis þar sem sýslumenn, sem hafa umsýslu með samningum um persónulega talsmenn, heyra undir það ráðuneyti. Þá er skörun við málefni Mannréttindastofnunar Íslands þar sem réttindagæslumenn fatlaðs fólks heyra nú þar undir. Jafnframt er skörun við mennta- og barnamálaráðuneyti sem fer með málefni sem snerta þjónustu við börn og ungmenni, s.s. barnavernd og samþættingu þjónustu í þeirra þágu.

### 3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samráð hefur verið haft við dómsmálaráðuneyti, Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Mannréttindastofnun Íslands, mennta- og barnamálaráðuneyti, sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar og ÚRVEL um fyrirhugaðar lagabreytingar. Þá var Samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks gert viðvart um fyrirhugaðar lagabreytingar á fundi þann 20. maí 2025 en nefndin er samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila um málefni fatlaðs fólks, og skal hún vera ráðgefandi fyrir ráðherra við stefnumörkun í málaflokki fatlaðs fólks.

### 4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að birta áform um lagasetningu í Samráðsgátt stjórnvalda sem og drög að frumvarpinu þegar þau liggja fyrir.

Fyrirhugað er að ræða áfram við framangreinda aðila, auk þess sem fundað verður með hagsmunasamtökum fatlaðs fólks og Sambandi íslenskra sveitarfélaga við gerð frumvarpsins.

## G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

### 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

## H. Næstu skref, innleiðing

### 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já.

### 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er gert ráð fyrir að opinberar stofnanir þurfi langan tíma til undirbúnings eða aðlögunar vegna fyrirhugaðra lagabreytinga.

*Í fyrsta lagi* fela breytingarnar í sér breytingu á heiti laganna, enda endurspeglar núverandi heiti ekki allt efni þeirra.

*Í öðru lagi* er lagt til að réttindavakt félags- og húsnæðismálaráðuneytis verði lögð niður, enda skarast hlutverk hennar að mörgu leyti á við hlutverk annarra aðila.

*Í þriðja lagi* fela breytingarnar í sér skýrari afmörkun á eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki réttindagæslumanna fatlaðs fólks. Breytingin er til skýringar og einföldunar fyrir alla aðila, sér í lagi notendur þjónustunnar.

*Í fjórða lagi* fela breytingarnar í sér að sýslumenn staðfesti vilja fatlaðs einstaklings til að veita umboð og að þeim verði heimilt að undirrita slíkt umboð, auk samkomulags við persónulegan talsmann, fyrir hönd hins fatlaða einstaklings, sé hann ekki fær um að gera það sjálfur. Umræddar breytingar fela í sér verkefni sem eru í samræmi við það hlutverk sem sýslumenn

gegna nú þegar og ættu ekki að hafa í för með sér verulegt aukið álag eða frávik frá núverandi framkvæmd.

*Í fimmta lagi* hefur ráðuneytið fundað með fulltrúum mennta- og barnamálaráðuneytis sem greint hefur frá því að í vinnslu séu breytingar á gildandi barnaverndarlögum. Meðal fyrirhugaðra lagabreytinga er lögfesting ákvæða sem fjalla sérstaklega um beitingu nauðungar og þvingunar í þjónustu við börn, óháð fötlun.

*Í sjötta lagi* fela breytingarnar í sér að verkefni undanþágunefndar verði flutt til ÚRVEL sem mun þurfa að aðlaga starfsemi sína að breyttu verklagi og nýjum verkefnum. Flutningurinn kallar á aukna sérfræðiþekkingu í málaflokki fatlaðs fólks hjá nefndinni, auk þess sem styrkja þarf starfsemi hennar.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Góð samvinna og samtal við hagsmunasamtök fatlaðs fólks, sveitarfélög og önnur ráðuneyti og stofnanir sem málið varðar.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.**

Á ekki við.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Nei.

**I. Annað**

Nei.

**J. Fylgiskjöl**

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.