



Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Skúlagötu 4
101Reykjavík

Reykjavík, 10. október 2025
VEL25100004

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um réttindavernd fatlaðs fólks

Vísað er til máls nr. S-186/2025 í samráðsgátt stjórnvalda er varðar frumvarp til laga um réttindavernd fatlaðs fólks.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið:

Gildissvið laganna

Í 1. gr. laganna er kveðið á um að lögin gildi um réttindavernd fatlaðs fólks. Í inngangi í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með frumvarpinu sé lagt til að lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 verði leyst af hólmi með nýjum lögum um réttindavernd fatlaðs fólks. Rétt er að vekja athygli á því að ekkert slíkt ákvæði er að finna í frumvarpinu sjálfu.

Þá liggur fyrir að 2. mgr. 1. gr. felur í sér að kafli frumvarpsins sem varðar persónulega talsmenn og umboðsmenn fatlaðs fólks nær til stærri hóps en þeirra sem teljast fatlaðir í skilningi laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Frekari afmörkun á hópnum er ekki að finna í frumvarpinu eða í greinargerð með því en þar kemur fram að meta verði í hverju tilfelli fyrir sig hvort viðkomandi eigi rétt á aðstoð samkvæmt lögnum. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að skýrari línur verði lagðar hvað þetta varðar.

Þá er í 2. mgr. 1. gr. kveðið á um að ákvæði III. og IV. kafla, sem varðar persónulega talsmenn og umboðsmenn fatlaðs fólks og ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk, gildi einnig um réttindavernd einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn, óháð því hvort metnar þjónustuparfir viðkomandi eru tilkomnar vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gildissvið laganna sé með þessu víkkað og með þessari málsgrein sé tryggt að öryggisráðstafanir séu framkvæmdar með sem minnstri skerðingu á frelsi og mannhelgi viðkomandi einstaklinga.

Í samráðsgátt stjórnvalda liggur fyrir frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn (mál nr. S-177/2025) þar sem í 27. gr. er kveðið á um bann við beitingu nauðungar. Í ákvæðum VI. og VII. kafla frumvarpsins er að finna ýmis ákvæði er varða takmörkun á réttindum þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum, s.s. heimildir til að fjarlægja muni, heimsóknarbann, líkamsleit og líkamsrannsóknir. Frumvarp til laga um öryggisráðstafanir kveður því annars vegar á um bann við beitingu nauðungar, samkvæmt lögum 88/2011, en hins vegar er þar finna ákvæði sem varða nauðung og þvingun (kaflar VI. og VII.) sem bendir til þess að lög nr. 88/2011 eigi ekki við. Óljóst er því hvernig þessi tvö lagafrumvörp eigi saman hvað varðar nauðung og hætta er á að ákveðin skörun verði.



Reykjavík



Persónulegir talsmenn

Í III. kafla frumvarpsins er vikið að persónulegum talsmönnum og umboðsmönnum fatlaðs fólks. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að nauðsynleg fagþekking á málaflokki fatlaðs fólks sé til staðar hjá sýslumanni. Eftir að sýslumanni var falið að staðfesta samkomulag milli fatlaðs einstaklings og persónulegs talsmanns, þegar hinn fatlaði einstaklingur getur ekki undirritað samkomulag þeirra á milli, hefur í auknum mæli verið lagt til að svipta eigi fatlaða einstaklinga fjárræði. Reykjavíkurborg telur þá ráðstöfun vera mun meira inngrip en þörf er á í málefnum þessara einstaklinga, að meðalhóf sé ekki haft að leiðarljósi og í raun afturför í réttindamálum fatlaðs fólks. Reykjavíkurborg telur því mikilvægt að tryggð sé fagþekking í málaflokki fatlaðs fólks hjá sýslumanni.

Rafræn skilríki og fjármál

Mikil vandkvæði hafa verið í framkvæmd varðandi rafræn skilríki fatlaðra einstaklinga. Hafa þau vandkvæði m.a. birst í því að fatlaðir einstaklingar geta ekki nýtt rafræna þjónustu einkaaðila, ríkis og sveitarfélaga og hefur það sérstaklega reynst flókið í tengslum við fjármál fatlaðs fólks. Í umræddu frumvarpi um réttindavernd fatlaðs fólks er ekki vikið sérstaklega að rafrænum skilríkjum en mikilvægt er að fötluðu fólk verði gert kleift að nýta rafræn skilríki, óháð fötlun, svo það eigi jafn greiðan aðgang að rafrænni þjónustu ríkis, sveitarfélaga og samfélagsins í heild eins og aðrir. Mikilvægt er að fatlað fólk njóti sömu mannréttinda og aðrir hvað þetta varðar.

Í 11. gr. frumvarpsins, sem varðar persónulega talsmenn, er vikið að fjármálum en ekki er sérstaklega kveðið á um fjármál í 12. gr. sem varðar umboðsmann fatlaðs einstaklings. Ætla verður þó að umboðsmaður gæti hlutast til um fjármál þess sem að hann starfar fyrir. Efni frumvarpsins byggir á því að sýslumenn gefi persónulegum talsmönnum heimild til að sýsla með fjármuni fatlaðs einstaklings á grundvelli samkomulags sem sýslumaður staðfestir. Í því samhengi er vakin athygli á því að starf persónulegs talsmanns er ólaunað starf, sbr. 8. gr. frumvarpsins og því óljóst þegar um er að ræða fatlaða einstaklinga sem eiga fáa nákomna að hvort einhver fáist til að sinna því. Þá þarf einnig að vera gert ráð fyrir því í frumvarpi til laganna að fatlaðir einstaklingar vilji ekki hafa persónulegan talsmann eða umboðsmann en geti þá sótt um rafræn skilríki með því að stimpla nafnið sitt undir umsókn í stað þess að undirrita og/eða ef þörf er á fengið hjálp frá þeim aðilum þar sem sótt er um rafræn skilríki við að velja lykilorð til að geta notað rafræn skilríki.

Vöktun

Í IV. kafla frumvarpsins er vikið að fjarvöktun og er í 15. gr. laganna lagt bann við fjarvöktun á heimilum fatlað fólks nema veitt hafi verið undanþága skv. 17. gr. Í 16. gr. frumvarpsins er tilgreint hvað teljist fjarvöktun í skilningi laganna og þar kemur fram að einfaldir hreyfiskynjarar séu undanskildir því sem telst rafræn vöktun en nánari útskýringar að finna í greinargerð með frumvarpinu. Í þessu samhengi telur Reykjavíkurborg að skilgreina þurfi betur í lagatextanum hvað sé átt við þar sem tækninni fleygir hratt fram. Í því samhengi væri t.d. unnt að tilgreina hvort að tæki safni upplýsingum. Ef svo er, hvort þær séu persónugreinanlegar og hvort tækið sýni ekki beinar athafnir en sýni þá einungis ef ástand er með þeim hætti að bregðast þurfi við.



Í 1. tl. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins er kveðið á um að hlutverk sérfræðiteymis sé m.a. að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum, þ.m.t. á öryggisgæslustöðum, ráðgjöf, meðal annars um hvað teljist til fjarvöktunar og nauðungar og aðferðir til að komast hjá fjarvöktun og beitingu nauðungar. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að gert sé ráð fyrir að sérfræðiteymið verði skipað allt að sjö sérfræðingum sem hafi sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks og reynslu og þekkingu á aðferðum sem nýst geta til að koma í veg fyrir að beita þurfi nauðung. Bent er á að með tilliti til þess að það er hlutverk sérfræðiteymisins að veita ráðgjöf um hvað teljist fjarvöktun að þá sé æskilegt að tæknimenntaður einstaklingur eigi einnig sæti í sérfræðiteyminu. Einnig er slíkt mikilvægt þar sem í 3. mgr. 16. gr. kemur fram að það er sérfræðiteymið sem skilgreinir nánar hvað felst í fjarvöktun sbr. 1. tl. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins.

Hvað varðar undanþágur á grundvelli 17. gr. frumvarpsins er bent á að í 1. tl. 1. mgr. er vikið að því að tilgangur fjarvöktunar sé að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni eða um sé að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað sé að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geti til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns. Í því skyni er ekki vikið að því að fjarvöktun geti verið í öryggisskyni fyrir viðkomandi, þ.e. til að vernda líf eða líkamlega og/eða andlega heilsu viðkomandi. Má sem dæmi nefna að einstaklingur dettur fram úr rúmi þá kann það ekki að valda að hann verði fyrir líkamstjóni en það getur valdið honum óþægindum eða geðshræringu að liggja á gólfinu þar til hjálp berst, t.d. með föstu innliti. Ljóst er að tækninni fleygir ört fram og því mun að öllum líkindum reyna meira á fjarvöktun í framtíðinni. Ýmis kerfi hafa gefið góða raun, bæði hérlandis og erlendis en hætt er við að með ströngum skilyrðum sem sett eru varðandi undanþágur á fjarvöktun í 17. gr. geti fatlaðir einstaklingar setið eftir þegar kemur að nýjum tæknilausnum með fjarvöktun í öryggisskyni og fái þar af leiðandi minni og lakari þjónustu en aðrir.

Að mati Reykjavíkurborgar mætti ákvæðið vera skýrara og jafnvel ganga svo langt að heimila fjarvöktun þegar hinn fatlaði sjálfur, persónulegur talsmaður hans eða lögráðamaður hans samþykkja slíka ráðstöfum. Slíkt gæti t.d. átt við þegar um er að ræða ópersónugreinanlega fjarvöktun sem skynjar stöðu hins fatlaða í rými og tilgangur fjarvöktunar er ekki að þvinga hinn fatlaða, heldur að bæta bæði öryggi, vellíðan og velferð hans, þó ekki verði fyrirfram séð að til líkamstjóns geti komið.

Það að vísa síðan til að fjarvöktun skuli uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins, getur átt við í einhverjum tilvikum en þrengir heimildir til vöktunar verulega. Æskilegt væri að fjarvöktun væri einfaldlega heimil samkvæmt lögunum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, svo sem þegar um ópersónugreinanlega fjarvöktun er að ræða, þegar hinn fatlaði sjálfur, persónulegur talsmaður hans eða lögráðamaður hans samþykkja slíka ráðstöfum og þegar heilbrigðismenntaður starfsmaður sem annast hinn fatlaða einstakling metur að fjarvöktun sé nauðsynleg, sbr. heimild sem gefin er yfirlækni í frumvarpi um breytingu á lögum um réttindi sjúklinga (sjá mál nr. S-190/2025 í samráðsgátt stjórnvalda).

Öryggisráðstafanir

Í 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins er að finna sambærilegt ákvæði við 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Þar kemur þó fram að endanlegur úrskurður dómstóls þess efnis að fallist sé á verulega og viðvarandi skerðingu



Reykjavík



á ferðafrelsi feli í sér öryggisráðstöfun í skilningi laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. Óljóst er hvort hér sé átt við öryggisgæslu eða vægari öryggisráðstöfun auk þess sem margt er óljóst hvað varðar framkvæmd þessara mála. Nauðsynlegt er að frumvarpið kveði nánar á um þetta.

Í 2. mgr. 17. gr. kemur fram að þjónustuaðili, forstöðumaður eða annar sem ber ábyrgð á þjónustu við fatlaðan einstakling, skuli leita til sérfræðiteymis í þeim tilfellum sem 17. gr. á við um. Með því er starfsfólki sveitarfélaga falið mikið forvarnarhlutverk sem felst í því að tryggja öryggi viðkomandi, koma í veg fyrir að viðkomandi valdi tjóni eða jafnvel gæta að almannaoöryggi. Mikil ábyrgð er lög á sveitarfélögin hvað þetta varðar. Í þessu samhengi má einnig benda á að ekki er kveðið á um hver sé ábyrgð sveitarfélagsins ef það hefur ekki farið fram á undanþágu samkvæmt lögnum og einstaklingur veldur tjóni.

Hvað varðar 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins, sem tilgreinir að ákvæði IV. kafla taki einnig til þeirra sem veita einstaklingum þjónustu á öryggisgæslustöðum og í tengslum við aðrar öryggisráðstafanir á grundvelli laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn, þá vísast til þess sem rakið er hér að framan að ákveðið ósamræmi er á milli frumvarps þessa og frumvarps um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. Ljóst er að frumvarp um öryggisráðstafanir felur í sér töluverða nauðung sem samkvæmt frumvarpi um réttindavernd fatlaðs fólks væri talin óheimil, sbr. skilgreiningar sem tiltekna eru í 16. gr. frumvarpsins, nema fengin sé undanþága fyrir þeim. Mikilvægt er að skerpa á skilum á milli þessara tveggja frumvarpa.

Í þessu samhengi er einnig vert að nefna að þar sem ábyrgð á einstaklingum sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn verður, samkvæmt frumvarpi þar um, hjá miðstöð um öryggisráðstafanir er eðlilegt að sú miðstöð beri ábyrgð á því að sækja um þær undanþágur sem nauðsynlegar eru vegna öryggisráðstafana.

Sérfræðiteymi

Áréttað er það sem rakið er hér að framan að mikilvægt er að tæknimenntaður einstaklingur eigi sæti í sérfræðiteyminu vegna sívaxandi notkunar tæknilausna í velferðarþjónustu.

Í 2. mgr. 19. gr. kemur fram að vinnslutími sérfræðiteymis sé að öllu jöfnu ekki lengri en þrír mánuðir en þegar sérstaklega stendur á má framlengja hann en hann má aldrei vara lengur en sex mánuði. Að mati Reykjavíkurborgar er mikilvægt að tryggja hraða málsmeðferð og því æskilegt að stytta afgreiðslutíma eins og kostur er því í mörgum tilfellum er brýnt að geta brugðist hratt við til að tryggja öryggi viðkomandi eða annarra.

Þá er óljóst hvernig málsmeðferð er ef upp kemur tilfelli þar sem sérfræðiteymið metur að ekki sé nauðsynlegt að beita nauðung en þjónustuaðili telur að um nauðung sé að ræða.

Úrskurðarnefnd velferðarmála

Í 21. gr. frumvarpsins er lagt til að úrskurðarnefnd velferðarmála fari með málsmeðferð og taki bindandi ákvarðanir í málum sem varða undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun. Þá vísi úrskurðarnefnd beiðnum er varða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi til dómstóla. Um breytta



Reykjavík



framkvæmd er að ræða og verður verkefnið því fært frá undanþágunefnd samkvæmt núgildandi lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks nr. 88/2011. Að mati Reykjavíkurborgar er mikilvægt að rýnt sé sérstaklega hvort framangreind ráðstöfun sé samrýmanleg við hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála sem æðra stjórnvalds. Skoða þarf hvort það sé eðlileg framkvæmd að úrskurðarnefndin fari með stjórnsýsluvald í afmörkuðum málum innan tiltekins málaflokks en sé svo úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi í öðrum málum innan sama málaflokks.

Verði framkvæmdin á þann veg sem frumvarpið kveði á um, hvað varðar úrskurðarnefnd velferðarmála, þá telur Reykjavíkurborg mikilvægt að kveðið verði skýrar á um það að þegar nefndin fjallar um framangreind mál að þá sé tryggt að í úrskurðarnefndinni sitji einstaklingar með sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks.

Með vísan til þess að sérfræðiteymið hafi allt að þrjá mánuði til að skila umsögn til úrskurðarnefndarinnar og þegar sérstaklega standi á geti vinnslutími sérfræðiteymisins verið allt að sex mánuðir, sbr. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins og síðan hafi úrskurðarnefndin að jafnaði allt að þrjá mánuði til að taka ákvörðun, sbr. 22. gr. frumvarpsins, þá liggur fyrir að afgreiðslutími undanþágubeiðna getur orðið allt að sex til níu mánuðir. Að mati Reykjavíkurborgar er sá afgreiðslutími mjög langur og æskilegt er að hann yrði styttr eins mikið og kostur er þar sem í mörgum tilfellum er brýnt að geta brugðist hratt við til að tryggja öryggi viðkomandi eða annarra.

Tímamörk undanþágu

Í 3. mgr. 23. gr. kemur fram að ákvörðun úrskurðarnefndar velferðarmála um að veita undanþágu frá banni við beitingu nauðungar skuli vera tímabundin og aldrei veitt til lengri tíma en nauðsynlegt er, þó lengst til tólf mánaða í senn. Heimild til fjarvöktunar má þó veita til lengri tíma en aldrei lengur en til þriggja ára. Engin ákvæði er að finna í frumvarpinu hvað varðar þau tilfelli þegar nauðsynlegt er að óska eftir að undanþága verði veitt áfram, þ.e. hvort í slíkum tilfellum þurfi að sækja um að nýju og hefja ferlið aftur eða hvort unnt sé að sækja um áframhaldandi undanþágu. Þar sem svo gæti farið að afgreiðslutími sérfræðiteymis og úrskurðarnefndar velferðarmála geti verið sex til níu mánuðir og undanþágan er almennt ekki veitt til lengri tíma en tólf mánaða, þá gæti visst hagræði verið fólgið í því að heimild sé sett inn í lagafrumvarpið um að í vissum tilfellum verði unnt að sækja um áframhaldandi undanþágu.

Að lokum er bent á að í 27. gr. um gildistöku kemur fram að lögin öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda á tilteknum tíma sem ekki er tilgreindur í frumvarpinu. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að gildistaka laganna og framkvæmd þeirra miðist við sama dag.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar.

Virðingarfyllst,
f.h. Reykjavíkurborgar,

Rannveig Einarsdóttir,
sviðsstjóri velferðarsviðs