

## **Greinargerð um fullgildingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks**

**Innanríkisráðuneyti 23. apríl 2013**

Hinn 30. mars 2007 undirritaði Ísland sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Markmið sáttmálans er að fatlað fólk fái notið mannréttinda sinna til fulls í samfélagi manna. Hann skiptist í fimmtíu greinar, þar af eru þrjátíu sem fela í sér efnisréttindi, fjórar greinar fjalla um stofnanabætti innanlands og sautján lúta að formsatriðum tengdum samningnum, skuldbindingargildi hans og alþjóðlegu eftirlitskerfi.

11. júní 2012 samþykkti Alþingi framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks til ársins 2014. Á grundvelli hennar hefur innanríkisráðuneytið leitt vinnu samstarfsnefndar ráðuneyta við að undirbúa fullgildingu sáttmálans. Ráðuneytin hafa farið yfir löggjöf hvert á sínu sviði og lagt til breytingar á lögum til samræmis við ákvæði sáttmálans. Á grundvelli þessarar vinnu liggur nú fyrir frumgreining á efnisákvæðum samningsins og samanburður á þeim við nágildandi lög.

Við framangreinda vinnu hefur verið stuðst við frumþýðingu utanríkisráðuneytisins á sáttmálanum en nú er unnið að endurbættri þýðingu. Við greiningarvinnuna hefur innanríkisráðuneytið átt náið samstarf og samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga sem eiga fulltrúa í samráðshóp ráðuneytanna. Einnig var fundað með fulltrúum Öryrkjabandalags Íslands, Landssamtakanna Þroskahjálpar og Landssamtakanna Geðhjálpar.

Á undanförunum árum hefur íslensku lagaumhverfi verið breytt í samræmi við ákvæði sáttmálans. Frumgreining hefur leitt í ljós að innlend lagagögn séu í samræmi við fjórtán af þrjátíu efnisgreinum sáttmálans sem kveða á um efnisréttindi fatlaðs fólks. Þá er lagaumhverfi að hluta til í samræmi við sjö efnisgreinar sem krefjast frekari breytinga. Eftir stendur að lögum þarf að breyta vegna níu greina sáttmálans svo fullgilda megi hann. Í sumum tilfellum er um að ræða viðkvæma málaflokka og því telur ráðuneytið að undirbúningur allra breytinga þurfi að eiga sér stað með víðtæku samstarfi og samráði við hagsmunaaðila og sérfræðinga.

Sú frumgreining sem þegar hefur farið fram lýtur einvörðungu að tilheyrandi lagagögnum. Fyrirliggjandi verkefni er skipt í áfanga og eru breytingar á löggjöf aðeins fyrsta skrefið í ferlinu. Mikilvægt er að heildarkostnaðarmat við breytingar á regluverki fari fram en ljóst er að fullgilding sáttmálans felur í sér umtalsverðan kostnað; bæði einskiptiskostnað en einnig rekstrarkostnað. Jafnframt verður að huga að framkvæmd nýrrar eða breyttrar löggjafar, reglugerða á grundvelli þeirra og fjármögnunar. Þá þarf að ráðast í átak til vitundarvakningar til að kynna innihald sáttmálans og þá breyttu samfélagslegu nálgun sem fullgilding hans hefur í för með sér.

## Málaflokkar þar sem lagaumhverfi er fullnægjandi

Íslenskt lagaumhverfi samræmist ákvæðum sáttmálans að mörgu leyti.

Ítarleg ákvæði um aðgengismál eru í 9. gr. sáttmálans sem er ætlað að tryggja aðgengi fatlaðs fólks til að gera þeim kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt í lífinu á öllum sviðum. Greinin er víðtæk og tekur til allra þátta samfélagsins og daglegs lífs.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 og mannvirkjalögum nr. 160/2010 er tekið tillit til aðgengis fatlaðs fólks. Við setningu byggingarreglugerðar nr. 112/2012 var tekið mið af ákvæðum sáttmálans sem snúa að aðgengismálum fatlaðs fólks og uppfyllir reglugerðin öll ákvæði hans. Siglingalögum nr. 34/1985, lögum um loftferðir nr. 60/1998 og lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 hefur verið breytt með tilliti til aðgengis fyrir fatlað fólk og hafa ákvæði laganna verið útfærð í reglugerð. 9. gr. sáttmálans fjallar einnig um aðgengi fatlaðs fólks að fjarskiptum. Nú þegar hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana til að auðvelda aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingatækni. Má sem dæmi nefna innleiðingu aðgengisstefnu fyrir opinbera vefi og aðstoð við vefstjóra þeirra til að endurbæta þá í samræmi við kröfur sem settar eru fram í stefnunni.

Í sáttmálanum kemur fram að aðildarríkin skuli gera ráðstafanir til að tryggja að fatlað fólk gefi farið allra sinna ferða með þeim hætti sem því hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi. Samræma þarf þá framkvæmd sem gildir í þessum málaflokki til að tryggja að þessi réttur fatlaðs fólks sé tryggður.

Ákvæði sáttmálans um friðhelgi fatlaðs fólks krefjast ekki lagabreytinga. Í 71. gr. stjórnarskrár Íslands kemur fram að allir skuli njóta friðhelgis einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Auk þess eiga lög nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk að veita fötluðum einstaklingum aðstoð við að gæta réttar síns.

Lög sem varða atvinnumál fatlaðs fólks eru að komast í það horf að samræmast ákvæðum sáttmálans. Í lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 er sérstakur kafli sem fjallar um atvinnumál þar sem tekið er fram að veita skuli fötluðu fólki aðstoð til að sinna störfum á almennum vinnumarkaði þegar þess gerist þörf. Þá má geta þess að velferðarráðuneytið hefur unnið frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði sem leggja á fram á Alþingi á haustþingi 2013. Þar er sérstaklega tekið á aðstæðum fatlaðra á vinnumarkaðinum.

Í 10. gr. sáttmálans segir að aðildarríkin skuli árétta að sérhver manneskja eigi meðfæddan rétt til lífs og gera skuli allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk fái notið þess á virkan hátt til jafns við aðra. Efni þessa ákvæðis má finna í 2. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og í 6. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna en báðir samningarnir hafa lagagildi á Íslandi.

Hvað varðar ákvæði sáttmálans um að gera þurfi ráðstafanir til að tryggja fötluðu fólki vernd gegn ómannlegri eða annarri lítillækkandi meðferð er lagaumhverfi talið fullnægjandi með

vísan til ákvæða laga réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 og banni við pyndingum, misnotkun, ofbeldi og misþyrmingum í almennum hegningarlögum..

Í 18. gr. sáttmálans er fjallað um umferðarfrelsi og ríkisfang fatlaðra einstaklinga. Þar segir að tryggja eigi fötluðu fólki rétt til að öðlast ríkisfang og breyta því, ásamt því að eiga skjöl um ríkisfang sitt eða önnur auðkennisskjöl. Í lögum um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952 er fötluðum einstaklingum tryggður þessi réttur eins og öðrum einstaklingum.

Í sáttmálanum er mikil áhersla lögð á að fatlað fólk geti nýtt sér rétt sinn til tjáningar- og skoðanafrelsis, þ.m.t. rétt til að leita eftir, taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum. Síðastliðin ár hefur öll sú stefnumótun sem hefur verið unnin á sviði upplýsingatækni tekið mið af aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingum. Má þar sem dæmi nefna innleiðingu sérstakrar aðgengisstefnu fyrir opinbera vefi.

Í sáttmálanum má finna ákvæði um viðunandi líf skjör og félagslega vernd fyrir fatlað fólk. Með vísan til ákvæða laga um sjúkratryggingar nr. 111/2000, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og laga um eftirlaun fyrir aldraða nr. 113/1994 má telja réttindin tryggð með lögum. Þess verður þó að geta að framkvæmdin hefur sætt gagnrýni.

Ráðist hefur verið í lagabreytingar til að tryggja þátttöku fatlaðs fólks í kosningum og stjórnámálum. Í 29. gr. sáttmálans má finna ákvæði um þátttöku í stjórnámálum og opinberu lífi. Þar segir að tryggja skuli að fötluðu fólki sé gert kleift að taka virkan og fullan þátt í stjórnámálum og opinberu lífi til jafns við aðra, með beinum hætti eða fyrir atbeina fulltrúa eftir frjálsum vali. Íslenskum lögum hefur verið breytt til samræmis við þetta ákvæði. Lög nr. 111/2012 gera fötluðum einstaklingum kleift að taka þátt í kosningum með fulltrúa að eigin vali sér til aðstoðar.

Í sáttmálanum má finna ákvæði um að tryggja þátttöku fatlaðs fólks í menningarlífi, tómstunda-, og íþróttastarfi. Þar er m.a. fjallað um að menningarefni, frístundir og íþróttastarf skuli vera aðgengilegt öllum og að aðildarríkin skuli gera fötluðu fólki kleift að taka þátt í slíku starfi. Víða er fjallað um aðgang að menningarefni í íslenskum lögum. Sem dæmi má nefna að fjölmiðlalög nr. 38/2011 og ný lög um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 gera ráð fyrir að menningarefni sé aðgengilegt öllum. Þá má nefna að þingsályktun um menningarstefnu var samþykkt á Alþingi í mars 2013 þar sem kveðið er á um bætt aðgengi allra að menningarstarfsemi. Í íþróttalögum og æskulýðslögum eru ákvæði um að allir hafi jafnt aðgengi að íþrótt- og tómstundastarfi. Frekari lagabreytinga er því ekki þörf á þessu sviði.

### **Málaflokkar þar sem breytinga er þörf**

Af fyrrnefndum þrjátíu greinum sáttmálans sem tryggja eiga réttindi fyrir fatlað fólk þarf að grípa til lagabreytinga vegna sautján ákvæða. Snúa þau m.a. að menntun, að því að tryggja jafnrétti fyrir fatlað fólk í lögum, heilsu og endurhæfingu, að tryggja réttarstöðu til jafns við aðra, bættan aðgang að réttarkerfinu og að tryggja fötluðu fólki rétt til fjölskyldulífs til jafns við aðra.

Gott starf hefur verið unnið í lagabreytingum vegna menntunar fatlaðs fólks. Lögin gera ráð fyrir skólakerfi án aðgreiningar í grunnskólum en huga þarf að lagabreytingum sem koma á skólakerfi án aðgreiningar á öðrum skólastigum og samræmast þeim ráðstöfunum sem 24. gr. sáttmálans um menntun útlistar, þ.á.m. að tryggja réttinn til viðeigandi aðlögunar.

Í 5. gr. sáttmálans má finna ákvæði um jafnrétti og bann við mismunun. Í skilgreiningu 2. gr. sáttmálans segir að í mismunun felist hvers kyns útilokun eða takmörkun, vegna fötlunar, sem hefur þann tilgang eða áhrif að koma í veg fyrir að fatlað fólk fái notið mannréttinda sinna til jafns við aðra. Þá telst það einnig mismunun ef fötluð fólk er neitað um svokallaða viðeigandi aðlögun. Mikilvægt er að löggjöf sem tekur á jafnrétti endurspegli þennan skilning á jafnréttishugtakinu. Sömuleiðis þarf að skoða sérstaklega stöðu fatlaðra kvenna og fatlaðra barna og grípa til aðgerða til að tryggja vernd þeirra gegn fjölbættri mismunun. Þá þarf jafnframt að bæta upptalningu á ólögum mismunarástæðum í íslensku regluverk. Þar má nefna almenn hegningarlög nr. 19/1940, lög um starfskjör launafólks og skyldutrygging lífeyrisréttinda nr. 55/1980, stjórnisýslulög nr. 37/1993 og lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1997.

Heilsa, hæfing og endurhæfing eru skýrð í ítarlegum ákvæðum í sáttmálanum. Ljóst er að fatlað fólk nýtur ríkrar heilbrigðisþjónstu samkvæmt íslenskum lögum en þó eru ýmis svið sem þarf að skoða sérstaklega. Hugsa þarf að viðeigandi lögum og gæta þess að þau uppfylli þær kröfur sem sáttmálinn gerir.

Ákvæði sáttmálans varðandi gerhæfi, frelsi og mannhelgi fatlaðs fólks fela í sér að huga þarf að ákvæðum lögræðis laga nr. 71/1997. Með lögum nr. 59/2010 var nýjum V. kafla bætt inn í lög um réttindagæslu nr. 88/2011 er varðar ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Meta þarf heildstætt samspil þessara lagabálka.

Huga þarf að ákvæðum laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 með hliðsjón af ákvæðum sáttmálans um aðkomu fatlaðs fólks að réttarkerfinu.

Í sáttmálanum má finna margþætta vernd fyrir heimili og fjölskyldur fatlaðs fólks. Í þessu samhengi þarf að líta til hjúskaparlaga nr. 31/1993, laga um tæknifrjóvgun nr. 55/1996, laga um ættleiðingar nr. 130/1990 og laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf, fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir nr. 25/1975.

Í sáttmálanum má finna ákvæði um að tryggja fötluðum einstaklingum rétt til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu. Þetta ákvæði er víðtækt og felur í sér margs konar skuldbindingar sem aðildarríkin þurfa að uppfylla. Hugsa þarf að nánari skoðun á nauðsynlegum lagabreytingum til að uppfylla ákvæði sáttmálans á þessu sviði. Tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð hefur verið komið á laggirnar í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Rétt er að skoða vel hvernig verkefnið reynast þegar hugað verður að skipulagi til frambúðar á grundvelli breyttra laga.

## **Form, uppbygging og kostnaður**

Til að Ísland uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt sáttmálanum þarf jafnframt að setja á fót stofnun innan stjórnslunnar sem hefur eftirlit með réttindum fatlaðs fólks og samþættingu fötlunarsjónarmiða við alla almenna stefnumótun og löggjöf. Í þessu samhengi má líta til þeirrar uppbyggingar sem gildir um jafnrétti kynjanna innan stjórnslunnar. Jafnframt þarf að tryggja óháð mannréttindaeftirlit með því að setja á stofn sjálfstæða mannréttindastofnun. Í tillögum sem unnar hafa verið í samstarfi ráðuneyta velferðar- og innanríkismála við fulltrúa sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og fræðasamfélagsins er lagt til að hugað verði að því að setja á laggirnar sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun í samræmi við Parísarreglur Sameinuðu þjóðanna til þess að sinna eftirlitshlutverki.

Þá má nefna að skoða þarf sérstaklega samræmingu á framkvæmd sveitarfélaga á þjónustu við fatlað fólk. Fullgilding sáttmálans krefst í nokkrum tilfellum að kveðið sé á um tiltekin réttindi í lögum en þau nánar útfærð af sveitarfélögunum. Tryggja þarf að framkvæmd sveitarfélaganna sé í fullu samræmi við þær kröfur sem settar eru fram í sáttmálanum. Í þessu skyni þarf að huga að samræmdum gæðakröfum og eftirfylgni þeirra. Úttekt á því hvernig til hefur tekist við yfirfærslu á framkvæmd málaflokksins til sveitarfélaga er nú hafin. Í úttektinni verður sérstaklega kannað hvernig til hefur tekist við fjármögnun endurskipulagningarinnar.

Af hálfu hagsmunasamtaka fatlaðs fólks er ljóst að miklar vonir eru bundnar við að fullgilding sáttmálans muni lyfta grettistaki í málefnum þeirra. Af hálfu fulltrúa hagsmunasamtakanna var lögð rík áhersla á að fjármagn verði tryggt til framkvæmd þeirra lagabreytinga sem ráðast þarf í vegna sáttmálans, að ráðist verði í víðtæka fræðslu í samfélaginu og meðal fagaðila og að virkt eftirlit verði með verkum stjórnvalda. Þá kom fram að mikilvægt væri að samráð og samvinna væri haft við fatlað fólk við alla stefnumótun og ákvarðanatökur sem varða þennan þjóðfélagshóp, ekki eingöngu við lagasetningu. Um þetta er m.a. fjallað í 4. gr. sáttmálans.

Til skoðunar er hvernig skuli standa að uppbyggingu þeirra lagabreytinga sem ráðast þarf í vegna fullgildingar sáttmálans. Fram hafa komið hugmyndir um að setja sérstök lög um réttindi fatlaðs fólks sem standa eiga til hliðar við lög um málefni fatlaðs fólks, að sameina slíkt regluverk gildandi regluverki um félagsþjónustu sveitarfélaga eða að breyta gildandi lögum um málefni fatlaðs fólks. Vanda þarf til verks við ákvarðanatöku um uppbyggingu regluverksins með skýrleika að leiðarljósi.

### **Fullgilding eða lögfesting**

Fram hafa komið hugmyndir um mismunandi leiðir við að innleiða efni sáttmálans inn í íslensk lög.

Þar sem Ísland er ein þeirra þjóða sem byggja á svokallaðri tvíeðliskenningu hvað varðar samband landsréttar og þjóðarréttar öðlast þeir þjóðréttarsamningar, sem stjórnvöld undirrita, ekki beint lagagildi að íslenskum rétti. Undirritunin felur hins vegar í sér skyldu ríkisins til að aðhafast ekkert sem fer gegn ákvæðum sammingsins. Í framhaldinu þarf að innleiða efni sammingsins í íslensk lög áður en hægt er að fullgilda hann með ákvörðun Alþingis og að lokum aðkomu utanríkisráðuneytis.

Lögfesting felur í sér að öll ákvæði samningsins fá gildi íslenskra laga. Þetta getur leitt til þess að upp getur komið réttaróvissa ef ákvæði í lögum stangast á við lögfestan þjóðréttarsamning, sérstaklega ef hann kveður á um mannréttindi. Verði ráðist í lögfestingu sáttmálans er því mikilvægt að huga samhliða að breytingum á regluverki hvað varðar skyldur ríkis og sveitarfélaga, framkvæmd á grundvelli sáttmálans og fjármögnun þeirra réttinda sem kveðið er á um í sáttmálanum eins og tryggja þarf við fullgildingu alþjóðlegra samninga.

Aðlögun alþjóðlegra samninga að íslenskum lögum er sú aðferð sem algengust er við innleiðingu þjóðréttarskuldbindinga í íslensk lög. Í henni felst að felur í sér að regluverk verði uppfært með hliðsjón af ákvæðum sáttmálans sem hafa áhrif á íslenskt réttar- og stofnanaumhverfi. Þannig er þess gætt að tryggja að íslensk lög samrýmist öllum ákvæðum sáttmálans. Kostir þessarar aðferðar eru einkum þeir að hún kemur í veg fyrir tvítekningar og að einstaka lagaákvæðum ljósti saman við ákvæði og fyrirmæli samningsins. Þessi aðferð gerir þær kröfur að stjórnkerfið sé þess megnugt að skoða gildandi lagaumhverfi og framkvæmd þess með gagnrýnum hætti með hliðsjón af kröfum alþjóðlegra samninga.