

Dómsmálaráðherra,
Sölvhólgötu 7,
101 Reykjavík

25. apríl 2017

Efni: Nokkur mikilvæg viðfangs- og álitafni varðandi sanngirnisbætur, m.t.t. fólks með þroskahömlun.

Landssamtökin Proskahjálpi vilja hér með koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við dómsmálaráðuneytið og önnur stjórnvöld sem bera sérstaka ábyrgð varðandi sanngirnisbætur framkvæmd og eftirlit þar að lútandi. Samtökin hvetja hlutaðeigandi stjórnvöld til að taka þessi atriði til umfjöllunar sem fyrst og bregðast við þeim með viðeigandi hætti.

Við framkvæmd laga nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, vakna nokkrar spurningar og lagaleg álitafni m.t.t. aðstæðna og þarfa þeirra einstaklinga sem vistuðust sem börn á Kópavogshæli og eiga rétt til sanngirnisbóta og annars fólks með þroskahömlun sem kann að eiga þann rétt. Rétt er þó að taka fram að þessi atriði hafa mismikla þýðingu og vægi gagnvart þeim einstaklingum sem í hlut eiga þar sem þroskahömlun þeirra er mismikil og mismunandi sem og félagslegar aðstæður sem geta haft þýðingu í þessu sambandi.

Að mati Landssamtakanna Proskahjálpar verða hlutaðeigandi stjórnvöld að líta til þessa og meta með hvaða hætti verður best að því staðið að tryggja eins og nokkur kostur er að þeir einstaklingar sem í hlut eiga fái viðeigandi og fullnægjandi aðstoð og stuðning og að lög, reglur og öll málsmeðferð taki mið af þörfum þeirra og aðstæðum. Í þessu sambandi þarf m.a. að taka mikið mið af ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, ekki síst 12. og 13. gr. hans og skyldum stjórnvalda sem af ákvæðunum leiða.¹

¹ 12. gr.

Réttarstaða til jafns við aðra.

1. Aðildarríkin áréttu að fatlað fólk eigi alls staðar rétt á viðurkenningu sem aðilar að lögum.
2. Aðildarríkin skulu viðurkenna að fatlað fólk njóti gerhæfis til jafns við aðra á öllum sviðum lífsins.
3. Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að þeim stuðningi sem það kann að þarfnast þegar það nýtir gerhæfi sitt.
4. Aðildarríkin skulu tryggja að allar aðferðir og stuðningur, sem tengist beitingu gerhæfis, feli í sér viðeigandi og árangursríkar verndarráðstafanir til þess að koma í veg fyrir misnotkun samanber ákvæði í alþjóðlegum

1. Réttaráhrif þess þegar sáttatilaði um sanngirnisbætur er tekið.²

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr 47/2010, um sanngirnisbætur, segir: „Fallist sá sem kröfu hefur lýst á sátt samkvæmt þessari grein með skriflegum hætti felur það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríki og eftir atvikum sveitarfélögum, sbr. 13. gr., vegna vistunar á viðkomandi stofnun eða heimili.“ (undirstr. LP).

- A. Hvernig á að framfylgja þessu ákvæði þegar í hlut eiga einstaklingar sem vegna þroskahömlunar geta ekki gert sér grein fyrir þeim réttaráhrifum sem það hefur samkvæmt ákvæðinu að fallast á sáttatilaði?
- B. Hvernig á að uppfylla skilyrðið um samþykkt sáttatilaðs „með skriflegum hætti“ þegar í hlut eiga einstaklingar sem geta ekki skrifað vegna fötlunar sinnar?

mannréttindalögum. Slíkar verndarráðstafanir skulu tryggja að aðferðir og aðstoð tengd beitingu gerhæfis virði réttindi, vilja og óskir viðkomandi einstaklings, að slíkar aðferðir og aðstoð leiði ekki til hagsmunaárekstra eða hafi í för með sér ótilhlýðileg áhrif, þær séu í samræmi við og sniðnar að aðstæðum viðkomandi einstaklings, gildi í sem skemmtan tíma og séu endurskoðaðar reglulega af til þess bæru, sjálfstæðu og hlutlausu yfirvaldi eða stofnun á sviði dómsmála. Verndarráðstafanirnar skulu vera í samræmi við þau áhrif sem slíkar aðferðir og aðstoð hafa á réttindi og hagsmuni viðkomandi einstaklings.

5. Í samræmi við ákvæði þessarar greinar skulu aðildarríkin gera allar viðeigandi og árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja jafnan rétt fatlaðs fólks til þess að eiga eða erfa eignir, að stýra eigin fjármálum og hafa jafnan aðgang að bankalánnum, veðlánnum og annarri fjárhagslegri fyrirgreiðslu, jafnframt því að tryggja að fatlað fólk sé ekki svipt eignum sínum að geðþótta.

13. gr.

Aðgangur að réttarkerfinu.

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

2. Í því skyni að greiða fyrir því að tryggja megi fötluðu fólki virkan aðgang að réttarkerfinu skulu aðildarríkin stuðla að viðeigandi fræðslu og þjálfun fyrir þau sem starfa á sviði réttarvörslu, meðal annars lögreglumenn og starfsfólk fangelsa.

² 6. gr. Sáttatilaði.

Að loknum kröfulýsingarfresti skal sýslumaður fara yfir þær kröfur sem lýst hefur verið og önnur tiltæk gögn. Hann skal afla staðfestingar nefndar samkvæmt [lögum nr. 26/2007](#) á því að viðkomandi hafi verið vistaður á því heimili eða stofnun sem um ræðir. Telji sýslumaður að líkur standi til að bótaskilyrði laga þessara séu uppfyllt skal hann að höfðu samráði við ráðherra gera viðkomandi einstaklingi skriflegt og bindandi sáttatilaði. Að öðrum kosti skal hann synja kröfu með rökstuddu bréfi. Málsmeðferð af hálfu sýslumanns skal vera einföld og henni skal hraðað eins og kostur er. Honum er óskilytt að taka munnlegar skýrslur af þeim sem gera kröfur. Skal hann eftir því sem kostur er fjalla samtímis um allar kröfur er lúta að einu og sama heimilinu eða stofnuninni.

Hafni sá sem kröfu hefur lýst sáttatilaði eða hafi kröfu hans verið synjað getur hann innan þriggja mánaða frá dagsetningu bréfs sýslumanns leitað til úrskurðarnefndar skv. 7. gr.

Fallist sá sem kröfu hefur lýst á sátt samkvæmt þessari grein með skriflegum hætti felur það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríki og eftir atvikum sveitarfélögum, sbr. 13. gr., vegna vistunar á viðkomandi stofnun eða heimili. Gjaldtagi er fyrsti dagur næsta mánaðar eftir að sýslumanni berst skriflegt samþykki viðtakanda bótanna.

2. Kæra til úrskurðarnefndar.

- A. Hvernig á að framfylgja ákvæðum í lögum um sanngirnissbætur varðandi heimild til að skjóta ákvörðun um sanngirnissbætur til úrskurðarnefndar þegar í hlut eiga einstaklingar sem vegna þroskahömlunar geta ekki sjálfir metið hvort það sáttatilboð sem þeim er gert er eðlilegt og sanngjarnt og tekið á þeim grundvelli upplýsta ákvörðun um hvort þeir vilja nýta rétt sinn til að skjóta máli til úrskurðarnefndar?
- B. Hvernig á að taka ákvörðun um hvort einstaklingur sem vegna þroskahömlunar getur ekki gert sér grein fyrir réttarhrifum þess að una úrskurði úrskurðarnefndar („felur það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríki og eftir atvikum sveitarfélögum, sbr. 13. gr., vegna vistunar á viðkomandi stofnun eða heimili“) eða metið hvort vænlegra er að reyna að sækja rétt sinn fyrir dómstólum eða eftir öðrum leiðum?

2. Eftirlit með ráðstöfun sanngirnissbóta.

Ætla verður að fjárhæð sanngirnissbóta til einstaklings geti numið nokkrum milljónum króna. Í ljósi þess að um er að ræða einstaklinga sem eru með þroskahömlun og í sumum tilvikum verulega er augljóslega mikilvægt að huga vel að því hvort ekki þurfi og þá hvernig að tryggja sérstaklega að það fé verði einungis nýtt í þágu hagsmuna þess einstaklings sem í hlut á og í samræmi við vilja hans eftir því sem nokkur kostur er.

Í því sambandi vaknar sú spurning hvort í núgildandi lögum og reglum séu úrræði og leiðir til að tryggja það með fullnægjandi hætti og þá þannig að ekki verði um óforsvaranlegt inngríp eða skerðingu að ræða gagnvart mannréttindum (sjálfsákvörðunarréttur, gerhæfi, eignarréttur o.fl.) þess einstaklings sem í hlut á.

Lögræðislög nr. 71/1997.

Þau úrræði sem eru í lögræðislögum og koma til skoðunar í þessu sambandi eru eftirfarandi:

1. Svipting lögræðis (fjárræðis).
2. Skipun ráðsmanns skv. lögræðislögum.

Telja verður að þessi úrræði feli í sér svo mikil inngríp varðandi afar mikilsverð réttindi gagnvart þeim sem í hlut eiga að það komi alls ekki til greina að gera þau með einhverjum hætti að skilyrðum við greiðslu sanngirnissbóta. Svipting lögræðis (fjárræðis) fer gegn ákvæðum 12. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og þá er ljóst að margir þeirra sem í hlut eiga geta ekki gert „sér grein fyrir þýðingu þeirrar ráðstöfunar“ að óska eftir skipun ráðsmanns en það er skilyrði fyrri skipun hans samkvæmt lögræðislögum.

Í ljósi þess hversu mikilverð réttindi og hagsmuni um er að ræða hljóta hlutaðeigandi stjórnvöld að þurfa að meta og ákveða án ástæðulauss dráttar hvort tilefni sé til að þau fylgist sérstaklega með að einstaklingar sem dvöldust á Kópavogshæli sem börn og má því gera ráð fyrir að eigi rétt til sanngirnissbóta, hafi verið eða verði sviptir fjárræði eða skipaður ráðsmaður í ríkari mæli en eðlilegt getur talist og að þá hafi verið sýnt fram á með fullri vissu að það sé óhjákvæmilegt m.t.t. hagsmuna viðkomandi einstaklings.

Lög nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

3. Skipun persónulegs talsmanns.
4. Hlutverk réttindagæslumanna.

Í IV. kafla laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, eru ákvæði varðandi persónulega talsmenn og hlutverk þeirra og rétt einstaklinga sem eiga „vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna“ til að fá persónulegan talsmann. Þar er jafnframt kveðið á um tiltekið eftirlit sem réttindagæslumenn eiga að hafa með persónulegum talsmönnum.³

³ IV. kafli. Persónulegir talsmenn fatlaðs fólks.

■ **7. gr.** Fatlaður einstaklingur sem ...¹⁾ á vegna fötlunar sinnar erfitt með að gæta hagsmuna sinna skal eiga rétt á persónulegum talsmanni. Fatlaður einstaklingur velur sér talsmann og getur óskað eftir samráði þar um við réttindagæslumann á viðkomandi svæði. Réttindagæslumaður [og eftir atvikum lögráðamaður]²⁾ skal staðfesta val talsmanns. Hafa skal samráð við nánustu ættingja eða aðstandendur geti hinn fatlaði einstaklingur, að mati réttindagæslumanns, ekki tjáð vilja sinn í þeim efnum. Hinn fatlaði einstaklingur og persónulegur talsmaður hans skulu undirrita samkomulag um aðstoðina og skal það varðveitt af réttindagæslumanni. Geti hinn fatlaði einstaklingur ekki undirritað samkomulag er heimilt að víkja frá skilyrði um undirritun en þá skal samkomulag gert að réttindagæslumanni viðstöddum og eftir reglum sem nánar skal kveðið á um í reglugerð.

Persónulegur talsmaður skal búa yfir þekkingu á persónulegum þörfum og áhugamálum þess einstaklings sem hann aðstoðar. Persónulegur talsmaður skal fá fræðslu um innihald og áherslur í starfi sínu. Ráðuneytinu er heimilt að gera samning við hagsmunasamtök fatlaðs fólks um milligöngu um að útvega persónulega talsmenn og annast fræðslu þeirra. Starf persónulegra talsmanna er ólaunað en persónulegur talsmaður skal fá endurgreiddan kostnað sem sannanlega fellur til vegna starfa hans í þágu hins fatlaða einstaklings.

Allar ráðstafanir persónulegs talsmanns skulu gerðar í samráði við og með samþykki hins fatlaða einstaklings og einvörðungu með hagsmunum hans að leiðarljósi.

¹⁾L. 84/2015, 26. gr.

■ **8. gr.** Réttindagæslumenn skulu halda skrá um persónulega talsmenn á sínu svæði og hafa eftirlit með störfum þeirra.

Hinn fatlaði einstaklingur getur hvenær sem er afturkallað umboð persónulegs talsmanns og skal réttindagæslumaður aðstoða hann við það óski hann eftir því. Réttindagæslumaður getur með samþykki hins fatlaða einstaklings afturkallað umboð persónulegs talsmanns, í samráði við réttindavakt ráðuneytisins, telji hann viðkomandi ekki gegna skyldum sínum gagnvart hinum fatlaða einstaklingi. Þá getur persónulegur talsmaður hvenær sem er sagt sig frá umboðinu.

■ **9. gr.** Persónulegur talsmaður aðstoðar fatlaðan einstakling á grundvelli samkomulags skv. 1. mgr. 7. gr. og þá einkum við eftirfarandi:

1. Að gæta réttar síns. Persónulegur talsmaður styður hinn fatlaða einstakling við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um málefni sem varða hann. Skal persónulegur talsmaður vera hinum fatlaða einstaklingi til aðstoðar, m.a. þegar ákvarðanir eru teknar um þá þjónustu sem hinn fatlaði einstaklingur nýtur eða á rétt á. Sé persónulegur talsmaður fatlaðs einstaklings til staðar er þjónustuveitanda skylt að kalla hann til þegar til stendur að gera verulegar breytingar á þjónustunni.

2. Persónuleg málefni hins fatlaða einstaklings. Persónulegur talsmaður er hinum fatlaða einstaklingi innan handar varðandi persónuleg málefni og styður hann við undirbúning upplýstrar ákvörðunar, svo sem um meðferð heilbrigðisstarfsmanna, val á búsetu, atvinnu, tómstundum, o.fl. Persónulegur talsmaður skal skoða heildrænt hvort hinn fatlaði einstaklingur býr við góð lífskjör og koma ábendingum til viðkomandi um það sem betur mætti fara í samráði við hinn fatlaða einstakling.

3. Aðgangur að upplýsingum um fjármál. Greiði fatlaður einstaklingur gjöld í sameiginlega sjóði, til dæmis í hússjóð eða vegna sameiginlegs heimilishalds með öðrum, skal persónulegur talsmaður með samþykki hins fatlaða einstaklings eiga rétt til aðgangs að öllum upplýsingum um meðferð fjármuna úr þeim sjóðum í samræmi við samkomulag skv. 1. mgr. 7. gr. Í því skyni á talsmaður rétt til setu á húsfundum og öðrum slíkum fundum.

4. Aðstoð við ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda. Persónulegum talsmanni er heimilt, á grundvelli

Í III. kafla laganna eru ákvæði varðandi réttindagæslumenn og hlutverk þeirra.⁴

Í reglugerð nr. 972/2012, um persónulega talsmenn fatlaðs fólks, sem sett er á grundvelli laga nr. 88/2012 er kveðið nánar á um persónulega talsmenn, skilyrði sem þeir þurfa að uppfylla, hlutverk og skyldur.⁵

Í reglugerð 973/2012, um réttindagæslumenn fatlaðs fólks, sem sett er á grundvelli laga nr. 88/2012, er kveðið nánar á um hlutverk réttindagæslumanna og m.a. skyldur þeirra og heimildir til eftirlits.⁶

samkomulags skv. 1. mgr. 7. gr., að sjá um greiðslu daglegra útgjalda fyrir fatlaðan einstakling enda fari greiðslur fram með reiðufé sem ráðstafað er af sérgreindum reikningi fyrir þess háttar útgjöld. Persónulegum talsmanni er hins vegar óheimilt að stofna til fjárhagsskuldbindinga fyrir hönd þess sem hann aðstoðar nema sá einstaklingur hafi veitt honum skriflegt umboð til þess. Hafi fötluðum einstaklingi verið skipaður ráðsmaður á grundvelli lögræðis laga tekur umboð persónulegs talsmanns ekki til þeirra eigna og fjármuna sem ráðsmaður hefur umsjón með.

Ráðherra skal setja reglugerð ¹⁾ um persónulega talsmenn fatlaðs fólks þar sem kveðið verður nánar á um störf þeirra, m.a. um fræðslu þeirra, form samkomulags skv. 1. mgr. 7. gr. og endurgreiðslu kostnaðar skv. 2. mgr. 7. gr.

¹⁾Rg. 972/2012.

⁴ III. kafli. Réttindagæslumenn fatlaðs fólks.

■ **4. gr.** Á landinu skulu starfa svæðisbundnir réttindagæslumenn fatlaðs fólks sem ráðherra skal ráða að fenginni umsögn heildarsamtaka fatlaðs fólks. Skilyrði er að réttindagæslumenn hafi þekkingu og reynslu af málefnum og réttindum fatlaðs fólks. Leitast skal við að ráða réttindagæslumenn sem hafa menntun sem nýtist þeim í starfi.

Réttindagæslumaður má ekki, samhliða starfi sínu sem réttindagæslumaður, starfa fyrir þjónustuaðila á viðkomandi þjónustusvæði í starfi sem er ósamrýmanlegt starfi réttindagæslumanns.

Ráðherra skal setja reglugerð ¹⁾ um réttindagæslumenn fatlaðs fólks og skal þar meðal annars kveðið á um fjölda þeirra.

¹⁾Rg. 973/2012, sbr. 63/2014.

■ **5. gr.** Réttindagæslumenn skulu fylgjast með högum fatlaðs fólks á sínu svæði og vera því innan handar við réttindagæslu hvers konar, hvort sem það er vegna meðferðar einkafjármuna þess, þjónustu sem það á rétt á eða varðandi önnur persónuleg réttindi eða einkamál þess.

Búi hinn fatlaði einstaklingur á heimili fyrir fatlað fólk skal forstöðumaður viðkomandi heimilis veita réttindagæslumanni þær upplýsingar sem honum eru nauðsynlegar vegna starfs síns. Þegar um er að ræða upplýsingar sem varða persónuleg atriði eða upplýsingar um einkafjármuni hins fatlaða einstaklings skal leita eftir samþykki hans og persónulegs talsmanns hans, sbr. IV. kafla, sé slíkur talsmaður til staðar.

■ **6. gr.** Öllum er skylt að tilkynna til réttindagæslumanns ef þeir hafa ástæðu til að ætla að brotið sé á rétti fatlaðs einstaklings. Aðstandendur fatlaðs einstaklings, persónulegur talsmaður, þjónustuaðilar, samtök fatlaðs fólks og aðrir sem vegna stöðu sinnar, tengsla eða starfa verða varir við að réttur fatlaðs einstaklings er fyrir borð borinn skulu tilkynna það réttindagæslumanni. Fatlaður einstaklingur, sem telur að réttur hans sé fyrir borð borinn, getur tilkynnt það réttindagæslumanni á viðkomandi svæði. Réttindagæslumaður skal veita hinum fatlaða einstaklingi nauðsynlegan stuðning og kanna málið að höfðu samráði við hann. Réttindagæslumaður getur einnig hvenær sem er tekið upp mál að eigin frumkvæði. Komist réttindagæslumaður að þeirri niðurstöðu að réttur fatlaðs einstaklings hafi verið fyrir borð borinn aðstoðar réttindagæslumaður hinn fatlaða einstakling við að leita réttar síns miðað við atvik máls hverju sinni og óskir hins fatlaða einstaklings.

Réttindagæslumaður getur, telji hann málið þess eðlis og að fengnu samþykki hins fatlaða einstaklings, komið ábendingum um úrbætur á framfæri við hlutaðeigandi aðila og gefið honum frest til að verða við ábendingunum. Verði ekki orðið við ábendingum réttindagæslumanns og hann telur að málið sé kærnanlegt til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, skal hann aðstoða hinn fatlaða við að kæra málið og vera honum innan handar varðandi rekstur málsins sé þess óskað. Réttindagæslumaður skal meta í hverju tilviki fyrir sig, í samráði við hinn fatlaða einstakling, hvort rétt sé að tilkynna mál til ráðuneytisins.

⁵ <http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/972-2012>

⁶ <http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/973-2012>

Með vísan til þess sem segir að framan varðandi sviptingu fjárræðis og skipun ráðsmanna samkvæmt lögræðislögum sýnist vera nauðsynlegt að hlutaðeigandi stjórnvöld fari vel yfir ákvæði laga nr. 88/2011 varðandi persónulega talsmenn og réttindagæslumenn og framangreindar reglugerðir til að meta og ákveða hvort það megi með beitingu þeirra laga og reglna verja með fullnægjandi hætti þá hagsmuni og réttindi einstaklinga með þroskahömlun sem kunna að eiga rétt til sanngirnibóta og um er fjallað í minnispunktum þessum.

Hlutaðeigandi stjórnvöld þurfa einnig að meta hvort gera þurfi einhverjar breytingar á umræddum reglugerðum til að það geti orðið sem og hvort heimilt er að gera þær breytingar án breytinga á lögum nr. 88/2012.

Landssamtökin Þroskahjálpar telja mjög mikilvægt að þau viðfangs- og álitaefni sem drepið er á í minnsiblaði þessu verði sem fyrst tekin til markvissrar umfjöllunar, mats og ákvörðunar af hlutaðeigandi stjórnvöldum og lýsa jafnframt yfir áhuga og vilja til að taka þátt í samráði við stjórnvöld um það.⁷

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtakanna Þroskahjálpar,

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri

Afrit sent:

-Félags- og jafnréttismálaráðherra.

-Réttindavakt velferðarráðuneytisins.

⁷ Í 3. tl. 4. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaða fólks, sem íslenska ríkið fullgilti sl. haust, segir: „Þegar aðildarríkin undirbúa löggjöf sína og stefnu við að innleiða samning þennan og vinna að því að taka ákvarðanir um stöðu fatlaðs fólks skulu þau hafa náið samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar með talið fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.“