

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir,
nr. 38/2018 (reglugerðarheimild).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um stoðþjónustu í reglugerð, svo sem um aðstoðar-
mannakort fatlaðs fólks og fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda.

2. gr.

Á eftir 1. mgr. 40. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal
um:

1. stoðþjónustu, sbr. 8. gr.,
2. stuðningsfjölskyldur, sbr. 15. gr.,
3. frístundaþjónustu, sbr. 16. gr.,
4. framkvæmd styrkveitinga, sbr. 25. gr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt
til að reglugerðarheimild verði bætt við 8. gr. laganna um stoðþjónustu, svo að ráðherra sé
heimilt að kveða nánar á um stoðþjónustu sem er nauðsynleg þátttöku fatlaðs fólks í samfélag-
inu án aðgreiningar, m.a. um aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og fæðisfé fyrir starfsfólk sem
matast með notendum.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að bætt verði við yfirlitsákvæði laganna í 40. gr., um reglu-
gerðarheimildir ráðherra, þeim reglugerðarheimildum sem ekki eru þar nú, þ.e. heimild
ráðherra til að setja reglugerðir um nánari framkvæmd ákvæða um stuðningsfjölskyldur, sbr.
15. gr., frístundaþjónustu, sbr. 16. gr. og styrkveitingar, sbr. 25. gr., og þeirri reglugerðar-
heimild sem lagt er til að bætt verði við um stoðþjónustu, sbr. 8. gr.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, tóku gildi
1. október 2018. Í III. kafla laganna er að finna þau almennu ákvæði sem gilda um þjónustu

við fatlað fólk. Í kaflanum eru ákvæði um stoðþjónustu, búsetu, notendasamninga og notendastýrða persónulega aðstoð, auk ákvæðis um rétt til einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar og þjónustuteymis.

Kveðið er á um reglugerðarheimildir ráðherra í 9. og 11. gr. Nánar tiltekið er í 9. gr. kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um sérstök húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, m.a. um fjölda samliggjandi íbúða, einkarými, viðbótarými vegna fötlunar og sameiginleg rými og í 11. gr. er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð og handbók um framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Ekki er kveðið á um frekari reglugerðarheimildir til handa ráðherra í ákvæðum kaflans.

Tilfni þessa frumvarps er þörf á að veita ráðherra heimild til að kveða í reglugerð nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. gr. laganna, einkum er varðar aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk, sem þarf aðstoðarmanneskju samkvæmt mati sveitarfélags á þjónustuþörf, sem veiti aðstoðarmanni viðkomandi ókeypis aðgang hjá hinu opinbera, svo sem á söfn, í sund, í strætó o.s.frv., sem og um hvernig skuli fara með fæðiskostnað starfsfólks sem matast með notanda. Er hér m.a. tekið mið af tillögum sem fram komu í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, frá 2022, en hlutverk starfshópsins var m.a. að endurskoða lögin í heild sinni og þær reglugerðir sem lögunum fylgdu, með áherslu á að greina álitafni sem upp höfðu komið frá setningu laganna. Vinna hópsins tók mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Markmið með frumvarpinu er að stuðla að auknu jafnrétti í þjónustu við fatlað fólk sem er eitt af grundvallarmarkmiðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en sáttmáli stjórnarflokka um ríkisstjórnarsamstarf frá 2021 kveður á um að tryggja skuli jafnræði í þjónustu við fatlað fólk og að lögfesta skuli samninginn. Með lagasetningunni er ætlunin að veita ráðherra heimild til að kveða nánar á um tiltekin atriði laganna í reglugerð, með það fyrir augum að tryggja jafnræði fatlaðs fólks á við ófatlað fólk, óháð þjónustuformi eða búsetu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um heimild ráðherra til að setja reglugerð og kveða þar nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. gr. laga nr. 38/2018, svo sem um aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda í störfum sínum. Jafnframt er lagt til að bæta við upptalningu í yfirlitsákvæði 40. gr. laganna heimild ráðherra til að setja reglugerðir um framkvæmd þjónustu er varðar stuðningsfjölskyldur, sbr. 15. gr., frístundaþjónustu, sbr. 16. gr., styrkveitingar, sbr. 25. gr. og um framkvæmd stoðþjónustu, sbr. þá reglugerðarheimild sem lagt er til að bætt verði við 8. gr.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, frá 2022, er fjallað um fæðiskostnað og kostnað vegna viðburða. Þar kemur m.a. fram að annars staðar á Norðurlöndum gefi ríki út aðstoðarmannakort sem notandi þjónustu á og geymir, og veiti aðstoðarmanni viðkomandi ókeypis aðgang að viðburðum o.fl. hjá hinu opinbera. Eru einkaaðilar hvattir til að gera slíkt hið sama. Þannig fellur enginn viðbótarkostnaður vegna aðstoðarfólks á notandann þegar hann sækir viðburði á vegum hins opinbera eða annað slíkt. Með lagabreytingunni verður hægt að kveða í reglugerð á um að gefin verði út sambærileg aðstoðarmannakort og gefin eru út annars staðar á Norðurlöndum.

Sveitarfélög skulu sjá um skipulag, framkvæmd og kostnað vegna þjónustu við fatlað fólk á grundvelli laga nr. 38/2018. Í því felst m.a. að notandi sem matast með starfsmanni sem sinnir þjónustu við notanda skuli ekki bera kostnað af fæði hans. Með fyrirhugaðri lagabreytingu verður ráðherra heimilt að kveða nánar á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð

þar sem það sama eigi við um notendur, óháð búsetuformi og kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónustar einstakling sem í hlut á hverju sinni. Skýrt verði kveðið á um að notandi skuli ekki bera kostnað af fæði starfsmanns sem veitir honum þjónustu lögum samkvæmt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í sáttmála stjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf frá 2021 kemur fram að tryggja skuli jafnræði í þjónustu við fatlað fólk, m.a. með samráði ríkis og sveitarfélaga um endurmat á kostnaði við málaflokk fatlaðs fólks og með því að festa í sessi framtíðarfyrirkomulag NPA-þjónustu. Verði frumvarpið að lögum mun ráðherra geta sett reglugerð þar sem komið verður í veg fyrir að notandi þurfi að greiða tvöfalt gjald hjá hinu opinbera vegna aðstoðarmanns, svo sem á opinbera viðburði, í sundlaugar og strætó, og skýrt kveðið á um að notandi skuli ekki bera kostnað af fæðisfé starfsfólks, og með því stuðlað að auknu jafnrétti í þjónustu við fatlað fólk. Frumvarpið er þannig til samræmis við framangreind markmið stjórnarflokkanna sem og í samræmi við jafnréttisákvæði 65. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Við gerð frumvarpsins var jafnframt litið til alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, einkum mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. einnig lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 2007 og fullgiltur 23. september 2016. Líkt og að framan greinir er stefna stjórnvalda að lög-festa samninginn sem staðfestir rétt fatlaðs fólks til að njóta mannréttinda til jafns við aðra. Markmið samningsins er, eins og fram kemur í 1. gr. hans, að efla, verja og tryggja að allt fatlað fólk njóti til fulls og til jafns við aðra allra mannréttinda og grundvallarfrelsis og að efla virðingu fyrir eðlislægri reisn þess. Þau ákvæði samningsins sem sérstaklega koma til skoðunar í tengslum við frumvarpið eru 9. gr. um aðgengi og 19. gr. um jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu. Í 19. gr. er kveðið á um að aðildarríki samningsins skulu viðurkenna jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og eiga valkosti til jafns við aðra, og skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að fatlað fólk megi að fullu njóta þess réttar og fullrar aðilar og þátttöku í samfélaginu án aðgreiningar, m.a. með aðgangi að ýmiss konar þjónustu, svo sem heimaþjónustu, búsetuþjónustu og annarri samfélagslegri stuðningsþjónustu, þar á meðal persónulegri aðstoð, sem nauðsynleg er til stuðnings lífi án aðgreiningar í samfélaginu og til að koma í veg fyrir einangrun og aðgreiningu frá samfélaginu. Jafnframt skulu þau tryggja að samfélagsþjónusta og aðstaða fyrir almenning standi fötluðu fólki til boða til jafns við aðra og mæti þörfum þess.

5. Samráð.

5.1. Starfshópur um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.

Í fyrrgreindri skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 er m.a. lagt til að sett verði í reglugerð að gefið verði út samræmt, staðlað fylgdarkort fyrir fatlað fólk sem veiti frían aðgang að öllum viðburðum, hverju nafni sem þeir nefnast á vegum ríkis og sveitarfélaga, fyrir fylgdarmann. Kortið gildi einungis fyrir starfsfólk sem vinnur við umönnun fatlaðs fólks, og skuli vera í vörslu notanda. Þá er enn fremur lagt til í skýrslunni um að kveðið verði á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um öll, óháð búsetuformi og óháð kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónustar þann einstakling sem á í hlut hverju sinni. Í starfshópnum sem kom að skýrslunni áttu sæti fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þroskahjálpi og ÖBÍ – réttindasamtökum, auk fulltrúa og starfsfólks frá félagsmálaráðuneytinu, sem nú er félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

5.2. Áform um lagabreytingu í samráðsgátt stjórnvalda.

Áform um fyrirhugaða lagabreytingu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 22. júní – 21. júlí 2023, sbr. mál nr. S-118/2023. Þar gafst almenningi og hagsmunaaðilum kostur á að senda inn athugasemdir. Tvær umsagnir bárust, frá sveitarfélaginu Árborg annars vegar og ÖBÍ – réttindasamtökum hins vegar.

Í umsögn sveitarfélagsins Árborgar kemur m.a. fram að umsagnaraðili telji að jafnræðis sé ekki gætt ef kveðið er á um aðstoðarmannakort í reglugerð í stað þess að lögfesta ákvæði um þau. Ráðuneytið lagði við vinnslu frumvarpsins mat á hvort betur færi á að lögfesta ákvæði um aðstoðarmannakort og fæðisfé frekar en að kveða á um þau atriði í reglugerð. Það er mat ráðuneytisins að það sé aðgengilegast og skýrast að setja reglugerðarheimild í löginn svo ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um efnið. Í umsögn sveitarfélagsins er einnig fjallað um önnur atriði sem varða ekki fyrirhugaða lagabreytingu.

Í umsögn ÖBÍ – réttindasamtaka kemur fram að samtökin fagni markmiðum stjórnvalda með fyrirhuguðum breytingum. ÖBÍ styðji áform um að settar verði viðmiðunarreglur fyrir sveitarfélögin um endurgreiðslu fæðiskostnaðar starfsfólks og aðstoðarmannakort. Samtökin áréttá mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög geri samhæfðar úrbætur á núverandi fyrirkomulagi svo að fatlað fólk í öllum sveitarfélögum búi við sömu réttindi. Þá undirstrika samtökin að jafnt aðgengi að samfélaginu sé ein af grunnstöðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá nefna samtökin að hægt væri að ganga lengra en með fyrirhugaðri lagabreytingu og leggja til að stjórnvöld hvetji einkaaðila til þátttöku í innleiðingu aðstoðarmannakorta fyrir viðburði og afþreyingu. Í því samhengi er nefnd sú leið að veita þeim einkaaðilum sem taka við aðstoðarmannakortum sams konar vottun og Ferðamálastofa veitir fyrirtækjum í ferðaþjónustu sem uppfylla viðmið um aðgengi fatlaðs fólks. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að vinna að framgangi verkefnisins í samvinnu við hið opinbera og aðra hagaðila. Einnig er í umsögn bent á önnur atriði sem varða ekki fyrirhugaða lagabreytingu.

5.3. Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg.

Fulltrúar félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar funduðu í þriggja vegna frumvarpsins og þeirrar reglugerðarheimildar sem það kveður á um. Á fundunum komu fram þau sjónarmið að brýn þörf sé á að ráðherra hafi heimild til að kveða nánar á um stöðþjónustu skv. 8. gr. laga nr. 38/2018, einkum er varðar aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um hvernig skuli fara með fæðiskostnað starfsfólks sem matast með notanda. Á fundunum var rætt um stöðuna hvað framangreind atriði varðar með tilliti til ólíkra hópa fatlaðs fólks, til hvaða viðburða og athafna aðstoðarmannakortin ættu að ná (svo sem safna, sunds, leikhúsa o.s.frv.) og um hugsanlegan kostnað vegna kortanna og fæðisfjár.

5.4. Drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda.

Drög að frumvarpinu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 27. nóvember – 18. desember 2023, sbr. mál nr. S-246/2023. Fjórar umsagnir bárust á þeim tíma frá Landssamtökunum Þroskahjálpar, ÖBÍ – réttindasamtökum og tveimur einstaklingum. Af umsögnum að dæma ríkir almenn ánægja með efni frumvarpsins. Í umsögn Þroskahjálpar kemur m.a. fram mikilvægi frumvarpsins að því leyti að auka möguleika fatlaðs fólks til samfélagslegrar virkni og þátttöku. Sérstaklega er nefnt að gæta skuli að því að reglur sem settar verði á grundvelli fyrirhugaðrar reglugerðarheimildar, um að fatlað fólk greiði ekki kostnað af fæði aðstoðarfólks/starfsfólks, leiði ekki til þess að síður verði tekið tillit til óska og þarfa þess fólks sem í hlut á. Í umsögn ÖBÍ – réttindasamtaka er m.a. nefnt að mikilvægt sé að stjórnvöld ígrundi

fjölbreyttar aðstæður við notkun aðstoðarmannakorta í samráði við fatlað fólk. Þá er í um-sögnnum hagsmunasamtakanna áréttað mikilvægi virks samráðs við gerð reglugerðar í kjölfar fyrirhugaðrar lagabreytingar.

5.5. Samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks.

Frumvarpið var sent til kynningar í samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks sem starfar skv. 36. gr. laga nr. 38/2018 og er samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila um málefni fatlaðs fólks. Engar athugasemdir bárust frá samráðsnefnd vegna frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins lýtur að því að kveðið verði á um heimild ráðherra til að setja reglugerð og kveða nánar á um tiltekin atriði sem fjallað er um í 8. gr. laga nr. 38/2018, einkum um aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk og um fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda í störfum sínum. Verði frumvarpið lögfest mun það ekki hafa áhrif til kostnaðar- eða útgjalda- auka, hvorki á ríkissjóð né sveitarfélög. Í kjölfar fyrirhugaðrar lagabreytingar má vænta þess að vinna við reglugerðir um aðstoðarmannakort og um fæðisfé starfsfólks hefjist í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, í nánú samstarfi við sveitarfélög og aðra hagaðila. Kostnaðarmat verður unnið samhliða gerð reglugerðanna.

Reglugerðarsetning í kjölfar fyrirhugaðrar lagabreytingar mun hafa jákvæð áhrif á stöðu og tækifæri fatlaðs fólks til þátttöku í samfélaginu án aðgreiningar og stuðla að rétti þeirra til að lifa sjálfstæðu lífi. Þá getur reglugerðarsetning jafnframt orðið til þess að draga úr ólaunaðri vinnu hvað varðar aðstoð við fatlaða aðstandendur, sem konur verja almennt meiri tíma í en karlar. Efni frumvarpsins er því talið stuðla að jafnrétti kynjanna. Verði frumvarpið að lögum er ekki talið að halla muni á réttindi ákveðins kyns gagnvart öðru.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin veitir ráðherra heimild til að kveða nánar á um stöðþjónustu skv. 8. gr. laganna í reglugerð. Sérstaklega er tiltekið að meðal þess sem ráðherra getur kveðið nánar á um í reglu- gerð séu aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og fæðisfé starfsfólks sem matast með notanda.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 kemur fram að núverandi fyrirkomulag er varðar kostnað sem fellur til þegar starfsfólk þjónustuveitenda matast með notendum þjónustu er mismunandi á milli sveitarfélaga. Þannig er greiðslum vegna fæðis- kostnaðar starfsfólks mismunandi háttað eftir sveitarfélögum, kjarasamningum og búsetu- formi þeirra notenda sem starfsfólk þjónustar. Á flestum stöðum eru fæðispeningar samkvæmt kjarasamningum greiddir til notanda eða í íbúasjóð og er þá greitt eftir stöðugildum. Ekki er tryggt að fæðispeningarnir dugi fyrir matarkostnaði og því getur komið upp sú staða að notandi þurfi að greiða sjálfur það sem upp á vantar.

Í sömu skýrslu segir jafnframt að gildandi fyrirkomulag er varðar kostnað fyrir aðstoðar- menn fatlaðs fólks vegna aðgangs að viðburðum o.fl. hjá hinu opinbera sé mismunandi á milli sveitarfélaga. Þannig eru engar samræmdar reglur í gildi um hver skuli greiða kostnað fyrir starfsfólk sem t.d. fer á viðburð á vegum hins opinbera með notanda, og í einhverjum tilvikum þekkist að notandi þurfi að greiða þann kostnað sjálfur. Greiðslum er mismunandi háttað eftir sveitarfélögum, kjarasamningum starfsfólks og búsetuformi þeirra einstaklinga sem starfs- fólkið þjónustar.

Sveitarfélög hafa kallað eftir leiðbeiningum frá ráðuneytinu um hvernig útfærslu þessara málefna skuli háttað. Vilji stendur til að kveða á um útfærsluna í reglugerð í því skyni að auka jafnræði og bæta úr þeirri réttaróvissu sem ríkir um málið í dag.

Með frumvarpinu og reglugerðarsetningu í kjölfarið er stefnt að því að samræma reglur um framangreint þannig að notandi beri ekki viðbótarkostnað vegna aðstoðarmanns, til að mynda vegna greiðslu aðgangseyris fyrir aðstoðarmann auk eigin aðgangseyris að söfnum, í sund o.fl. á vegum hins opinbera um land allt. Sveitarfélögin gefi út samræmd, stöðluð aðstoðarmannakort fyrir fatlað fólk sem fái slík kort samkvæmt mati sveitarfélags á þjónustuþörf viðkomandi einstaklings. Kortin veiti frían aðgang fyrir aðstoðarmann notandans hjá hinu opinbera, svo sem á söfn og leikhús á vegum hins opinbera, í sund, í strætó o.s.frv. Kortin gildi einungis fyrir starfsfólk sem vinnur við umönnun viðkomandi notanda, og skuli vera í vörslu notandans. Í þessu samhengi skal nefna það sem lagt var til í tillögum starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, að farið verði í átak í samvinnu við Samtök atvinnulífsins til að fá fyrirtæki til að taka þátt í verkefninu. Þannig yrði um samfélagslegt verkefni að ræða sem fyrirtæki gætu verið stolt af að taka þátt í. Ljóst er að þessi leið verður tekin til skoðunar við reglugerðarvinnu ráðuneytisins, þ.e. að stjórnvöld hvetji atvinnulífið til samfélagslegrar þátttöku er varðar niðurgreiðslu á kostnaði vegna aðstoðarmanna fatlaðs fólks, t.d. á kaffihúsum, veitingahúsum og líkamsræktarstöðvum.

Með frumvarpinu og reglugerðarsetningu í kjölfarið er jafnframt stefnt að því að kveðið verði á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um öll, óháð búsetuformi og kjarasamningum þess starfsfólks sem þjónusta einstakling sem á í hlut hverju sinni. Skýrt verði kveðið á um að notandi beri ekki kostnað af fæði starfsfólks sem veiti honum þjónustu lögum samkvæmt.

Lagt verður til að mat sveitarfélags á því hvort notandi þarfnist aðstoðarmannakorts eða hvort starfsmaður matist með notanda og þá hve oft á dag, verði hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun notanda.

Framangreindar breytingar í kjölfar reglugerðarsetningar verða mikilvægur liður í að tryggja jafnræði fatlaðs fólks á við ófatlað fólk í samfélaginu.

Um 2. og 3. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.