



Reykjavík 9. mars 2015

## Umsögn um frumvarp um breytingu á ýmsum lögum til undirbúnings fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

### Almennt

Við fögnum fyrsta frumvarpinu í átt að fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samkvæmt *þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014* stóð til að leggja frumvarp til fullgildingar samningsins fram eigi síðar en á vorþingi 2013 (liður F.1). Það eru því talsverð vonbrigði nú, þegar frumvarp er loks sett fram, að ekki skuli vera lagðar til neinar efnislegar lagabreytingar. Í raun má segja að í frumvarpinu komi ekki fram neinar breytingar á lögum heldur sé í megindráttum um orðalagsbreytingar að ræða á tveimur hugtökum í íslenska lagasafninu, ásamt því að felld eru úr gild ein úrelt lög og grein úr tæplega tvö hundruð ára gamalli biskupstilskipun. Þá er hið síðarnefnda jafnframt tilkomið af annarri ástæðu en fullgildingu samningsins. Hvort tveggja, lög um félagslega aðstoð til fatlaðra nr. 25/1962 og 3. gr. tilskipunar frá 23. mars 1827 um vald biskupa til að veita undanþágur frá fermingartilskipunum, hefur ekki haft lagalega þýðingu til langs tíma. Varðvist þeirra beggja í lagasafninu er tilkomin af misgáningi og frumvarpið einfaldlega notað til að leiðrétta hann.

Í ljósi orðalagsbreytinganna, sem endurspeglar vissulega áherslur samningsins, er athyglisvert ekki skuli verið ráðist í breytingar á skilgreiningum á fötlun þar sem þær eru að finna í lagasafninu, t.a.m. í 2. gr. *laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992* og 2. gr. *laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins nr. 83/2003*. Það sama má segja um þá staði í lagasafninu þar sem hugtakið fötlun er notað samkvæmt læknisfræðilegum skilningi og réttara væri að nota hugtakið skerðing. Dæmi um slíkt má m.a. finna í 12. gr. *Réttindagæslulaganna* (nr. 88/2011), þar sem talað er um „hömluleysi sem af fötlun kann að leiða.“

Þrátt fyrir að ekki sé gerð sérstök grein fyrir hugtakinu fötlun í skilgreiningarkafli samningsins (2. gr.) má auðveldlega ráða af inntaki samningsins í heild að þar er gert ráð fyrir félagslegum skilningi á fötlun. Í e) lið í formálsorðum samningsins viðurkenna t.d. aðildarþjóðir „**að fötlun verður til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.**“ Samskonar áherslur má finna lýsingu á því hverjir teljast til fatlaðs fólks í 1. gr. samningsins, en þar segir; „**þeir sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmunalega skerðingu eða skerta**

**skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.“** Það er því ljóst að það þarf að endurskoða skilgreiningar og notkun á hugtakinu fötlun í lagasafninu ef hvort tveggja á að vera í anda samningsins.

Vorið 2013 birti Innanríkisráðuneytið greinargerð og töfluskjal yfir lög sem þyrfti að breyta til að innleiða samninginn. Þar vekur óneitanlega athygli að höfundar segja „enga skilgreiningu á fötlun sé að finna í íslenskum lögum.“ Slíkt fær tæplegast staðist þegar haft er í huga að hér eru sérþjónustulög við lýði sem krefjast skilgreiningar á því fólki sem á rétt á þjónustu. Vandræðaleg yfirsjón sem þessi vekur upp spurningar um gæði kortlagningarinnar og hvort ekki sé þörf á því að hún verði yfirfarin af fólki með meiri þekkingu á sviðinu og samningnum.

## **Um samráð**

Í athugasemdum frumvarpsins er látið að því liggja að leitað hafi verið „álits sérfræðings í fötlunarfræðum við Háskóla Íslands“ við gerð frumvarpsins, ásamt því að „víðtækt samráð“ hafi verið haft við hin ýmsu hagsmunasamtök fatlaðs fólks. Hver sá/sú sem les frumvarpið yfir má vera ljóst að þar hefur ekki þurft mikils samráðs við. Breytingar á orðalaginu „fatlaðir“ í „fatlað fólk“ og „daufblindir“ í „fólk með samþætta sjón- og heyrnaskerðingu“ hafa tæplegast geta staðið í höfundum frumvarpsins. Öryrkjabandalagið, Landssamtökin Þroskahjálp og Fjóra hafa í nokkur ár stuðst við sama orðalag, auk þess sem sérþjónustulögin gengu athugasemdalaust í gegnum samskonar nafna- og orðalagsbreytingar árið 2010.

Það er mikilvægt að fullyrðingar um samráð séu ekki hafðar í flimtingum. Slík vinnubrögð eru í sjálfu sér afl til undirokunar, í það minnsta slæm stjórnsýsla. Sé ákvörðunarvaldið að meirihluta í höndum kjörinna fulltrúa og embættismanna er sú hætta búin að ákvarðanirnar einkennist af teknókratískum lausnum sem taki ekki mið af ólíkum þörfum fatlaðs fólks og fræðilegri þekkingu, og viðhaldi mismunun. Til að tryggja að breytingar verði skilvirkar kveður samningurinn á um almennar skuldbindingar um samráð og virka þátttöku fatlaðs fólks, líkt og sjá má í 3. lið 4. gr. samningsins.

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 náð samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar með talið fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.

Í ljósi þessa sjáum við okkur knúin til að benda á óásættanlega skipan starfshóps sem hefur það hlutverk að endurskoða lög um málefni fatlaðs fólks. Af 13 nefndarmeðlimum er aðeins einn fatlaður einstaklingur. Slíkt getur tæpast talist „náð samráð“ við fatlað fólk eða aðgerð til að tryggja „virka þátttöku þess“ í ákvörðunum sem varðar stöðu þeirra og réttindi.

## **Alvarlegar athugasemdir við þýðingu á samningi SP um réttindi fatlaðs fólks**

Þar sem vikið er að fullgildun endanlegrar útgáfu samningsins í athugasemdum frumvarpsins vill Rannsóknarsetur í fötlunarfræðum koma eftirfarandi ábendingum á framfæri um ágalla eða ranga þýðingar á núverandi (og nýjustu) útgáfu á íslenskum texta samningsins:

- Í **4. gr Almennar skuldbindingar** er röng eða amk villandi þýðing á 4 lið greinarinnar. Í fyrstu málsgreininni er í enska textanum vísað í að samningurinn skuli ekki hafa áhrif á eða draga úr þeim ákvæðum sem stuðla að frekari (meiri) réttindum fatlaðs fólks sem þeim eru tryggð bæði í lögum hvers ríkis (law of a State Party) og alþjóðalögum (international law) sem í gildi eru fyrir viðkomandi ríki. Í íslenskri grein 4(4) er aðeins vísað í þjóðarrétt – ekki í alþjóðarétt sbr. enska texta samningsins.
- Röng þýðing er á heiti **13. greinar** samningsins *Aðgengi að réttarkerfinu*. Á enska er heitið „Access to justice“. Í núverandi þýðingu er talað um „aðgengi að réttarkerfinu“, bæði í fyrirsögn greinarinnar og annars staðar í texta greinarinnar. Sú þýðing er röng og of þröng. Hér þyrfti að segja „aðgengi að réttlæti“, þar sem hér er m.a. einnig verið að vísa til aðgengis að kvörtunarleiðum innan þjónustukerfa, aðgengi að réttindagæslumönnum, löggæslu og kæruleiðum þegar brot eiga sér stað, en ekki að réttarkerfinu í þröngum skilningi.
- Í **19. grein** samningsins hefur enska hugtakið „personal assistance“ verið ranglega þýtt sem „persónulegur stuðningur“. Enska hugtakinu er ætlað að vísa til ákveðins og tiltekins þjónustuforms sem hér á landi hefur verið kallað „persónuleg aðstoð“, sbr. heitið notendastýrð persónuleg aðstoð. Orðfærið „persónulegur stuðningur“ hefur óljósa og víða skírskotun sem kann að geta leitt til ýmissa vandkvæða eftir fullgildingu samningsins, líkt og raunin hefur m.a. orðið í Svíþjóð.
- Í **29 grein** er talað um að „**tryggja fötluðum** stjórnómálagleg réttindi“ (fyrsta lína greinarinnar). Hér þarf augljóslega að breyta orðalagi í „tryggja fötluðu fólki ...“ sbr það frumvarp sem liggur nú fyrir Alþingi.
- Þá er **31. grein** samningsins, *Tölfræði og gagnasöfnun*, ekki á réttu formi. Þar vantar rétta töluliði inn í texta greinarinnar. Aðeins einn töluliður er settur inn, liður 1, og hann er settur á síðustu línuna í greininni. Meðan ekki eru sömu töluliðir í greininni og í upphaflega samningunum (t.d. enskri útgáfu) er ómögulegt að vísa rétt til greinarinnar.

Þrátt fyrir að sú útgáfa sem nú stendur til að fullgilda sé þriðja tilraun til að koma samningnum á rétt form og tryggja rétta þýðingu hans yfir á íslensku, þá sýna ofangreindar athugasemdir og ábendingar um villur eða ágalla á núverandi útgáfu samningsins að það er full ástæða til að rýna enn og aftur í þýðinguna og bera hana saman við enska texta samningsins. Við á Rannsóknasetri í fötlunarfræðum höfum rekist á ofangreinda ágalla og villur í vinnu okkar með samninginn. Við höfum ekki farið skipulega yfir alla þýðinguna og því er líklegt að fleiri ágallar eða villur sé þar að finna. **Það er ákaflega mikilvægt að réttur texti sé á þeim samningi sem verður fullgiltur.** Sú handvömm sem hefur verið á þýðingu samningsins gerir það að verkum að í gangi eru þrjár útgáfur af samningnum sem allar eru mis rangar. Engin þeirra er rétt. Þetta er í hæsta máta óheppilegt þegar um alþjóðlegan mannréttindasáttmála er að ræða.

## Að lokum

Samningurinn leggur þær skyldur á ríki að þau setji lög um bann við mismunun sem tryggir fötluðu fólki réttarvernd gegn mismunun á öllum sviðum (5. gr.). Velferðarráðuneytið hefur ekki enn lagt fram frumvarp sem byggir á Evróputilskipun 2000/78/EC um bann við mismunun á vinnumarkaði, þrátt fyrir áætlanir um slíkt og ýmsar átölur frá erlendum stofnunum. Hafa ber í huga að fyrirhugað frumvarpið um réttarvernd á vinnumarkaði mun eitt og sér ekki fullnægja ákvæðum 5. gr. samningsins sökum þess að það miðast aðeins við eitt afmarkað svið. Af þeirri ástæðu viljum við hvetja stjórnvöld að stíga framsæknara skref í átt að aukinni réttindavernd fatlaðs fólks og vinna að heildstæðari löggjöf um bann við mismunun.

Virðingarfyllt,

Rannveig Traustadóttir, prófessor og forstöðumaður Rannsóknaseturs í fötlunarfræðum  
Eiríkur Karl Ólafsson Smith, doktorsnemi og verkefnastjóri við Rannsóknasetur í fötlunarfræðum