

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 (framlenging á bráðabirgðaákvæði I).

Frá 1. minni hluta velferðarnefndar.

Markmið frumvarpsins er að framlengja gildistíma bráðabirgðaákvæðis I í lögnum. 1. minni hluti telur brýnt að framlengja gildistímamann og fagnar þar af leiðandi því skrefi sem tekið er með frumvarpinu. 1. minni hluti telur þó gengið of skammt með frumvarpinu enda er NPA-þjónusta ekki fest í sessi til framtíðar eins og nauðsynlegt er og ríkisstjórnin taldi raunar þörf á að gera samkvæmt stjórnarsáttmála sínum.

Í 11. gr. laga nr. 38/2018 er kveðið á um rétt einstaklings til notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) ef hann hefur miklar og viðvarandi stuðnings- og þjónustuþarfir við athafnir daglegs lífs. Þetta þjónustuform er mikilvægur liður í því að tryggja lögbundin mannréttindi fatlaðs fólks og tryggja því sjálfstætt líf án aðgreiningar í samfélaginu.

Á ríkinu hvílir skylda samkvæmt lögum nr. 38/2018 til að fjármagna allt að 172 NPA-samninga fyrir lok ársins 2022. Í frumvarpinu er lagt til að á árinu 2024 verði allt að 172 samningar fjármagnaðir og er því í raun verið að færa skylduna til fjármögnunar á 172 samningum tvö ár fram í tímann í stað þess að fjölga samningum.

Þrátt fyrir þann fjölda samninga sem kveðið er á um að fjármagna skuli fyrir lok árs 2022 í lögum nr. 38/2018 er í dag aðeins 91 samningur fjármagnaður og 44 einstaklingar bíða eftir samningi um NPA-þjónustu. Í þessu samhengi er vert að benda á að samningar áttu að vera allt að 80 árið 2018 og allt að 103 árið 2019. Við erum því langt á eftir áætlun þeirri sem fram kemur í bráðabirgðaákvæðinu. 1. minni hluti telur af þessum sökum brýnt að endurskoðuð verði fjárförf við innleiðingu á NPA-þjónustunni og að ríkið taki þessi mál mun fastari tökum og tryggi mannréttindi fatlaðs fólks. Verði það ekki gert lýsir 1. minni hluti yfir þungum áhyggjum um framtíðarfyrirkomulag þjónustunnar og telur dapurlegt að ekki eigi að standa betur vörð um réttindi fatlaðs fólks.

Lagaskylda hvílir á ríkinu til að fjármagna tiltekinn fjölda samninga á ári hverju.

Með lögum nr. 38/2018 hafa verið lagðar ákveðnar skyldur á ríkissjóð til að fjármagna NPA-þjónustu miðað við tiltekinn fjölda samninga á innleiðingartímabilinu 2018–2022 samkvæmt lögnum. Þetta kemur skýrt fram í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 24. mars 2021 í máli nr. E-8237/2020 en þar hafði einstaklingur sótt um NPA-aðstoð í sveitarfélagi sínu sem afgreiddi umsóknina rúmlega ári seinna með því að binda hana því skilyrði að samningurinn tæki ekki gildi fyrr en ríkið hefði samþykkt fjármögnun á hluta sammingsins. Niðurstaða dómsins var sú að afgreiðsla umsóknarinnar hefði dregist óhæfilega og jafnframt að ákvörðun sveitarfélagsins um að binda rétt fatlaðs fólks til þessarar þjónustu því skilyrði að hún kæmi aðeins til framkvæmda ef fjárframlög berist frá ríkissjóð ætti sér ekki lagastoð en hvorki í 11. gr. laga nr. 38/2018 né öðrum ákvæðum laganna er að finna slíka heimild. Gagn-

vart umsækjanda um NPA-þjónustu gildir það einu hvernig skiptingu kostnaðar er háttáð á milli sveitarfélaga og ríkis.

Samkvæmt 11. gr. laganna á einstaklingur rétt á NPA-þjónustu ef hann hefur miklar og viðvarandi stuðnings- og þjónustuparfir, svo sem við athafnir daglegs lífs, og bera sveitarfélögin ábyrgð á framkvæmd þjónustunnar. Af niðurstöðu dómsins að ráða og þeirri skyldu sem hvílir á sveitarfélögunum leiðir að sveitarfélögunum ber að tryggja rétt einstaklinga samkvæmt lögum nr. 38/2018 óháð því hvort fjárframlög hafi borist frá ríkissjóði og setur ríkið sveitarfélög þannig í mjög erfiða stöðu. Með því að tryggja ekki fjárframlög til þjónustunnar og með því að vanáætla kostnað við innleiðingu á NPA-þjónustu, eins og komið hefur í ljós að hafi verið raunin við setningu laganna árið 2018 og stefnir í að vera endurtekið með frumvarpi þessu, verður ríkið þess valdandi að sveitarfélög brjóti á réttindum fatlaðs fólks. Tugir einstaklinga eru á biðlista eftir NPA-þjónustu og hefur biðin í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir þessa einstaklinga og jafnframt eru mannréttindi þeirra ekki virt. Í mörgum tilvikum stendur þessum einstaklingum ekki annað til boða en dvöl á stofnunum þar sem fólk getur ekki lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum eins og það hefur rétt til samkvæmt m.a. lögum nr. 38/2018.

Samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum sem þess þurfa tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku og sambærilegra atvika og með setningu laga nr. 38/2018 voru settar reglur um þjónustu við fatlað fólk í samræmi við skyldur stjórnarskrárinnar.

Notendastýrð persónuleg aðstoð er þjónustuform sem byggist á hugmyndafræði um að tryggja fötluðu fólki sjálfstætt líf án aðgreiningar í samfélaginu og þannig tryggja mannréttindi þess samkvæmt m.a. 9. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF). NPA-þjónusta gerir fötluðu fólki kleift að stjórna eigin lífi, taka ákvarðanir á eigin forsendum, ráða hvar og með hverjum það býr og fá stuðning til þess að taka þátt í samfélaginu með þeim hætti sem það kys. Í minnisblaði sem lagt var fram af hagsmunasamtökum fatlaðs fólks á fundi þeirra með forsætisráðherra 4. nóvember sl. kemur fram að dragi stjórnvöld úr skuldbindingum sínum um NPA-þjónustu getur það verið túlkað sem brot á skuldbindingum stjórnvalda samkvæmt SRFF. Þá kemur jafnframt fram að þjóðir sem þrengt eða dregið hafa úr NPA-þjónustuformi hafi fengið alvarlegar áminningar hjá eftirlitsnefnd Sameinuðu þjóðanna með samningnum og til standi að Ísland komi fyrir nefndina á næsta ári, því sé forgangsmál að eyða óvissu um áframhaldandi þátttöku ríkisins í fjármögnun NPA-þjónustunnar á næstu árum. Til þess þarf að vinna raunhæfa áætlun um innleiðingu NPA-þjónustunnar og áframhaldandi þróun og uppbyggingu á þjónustufyrirkomulaginu. Aðeins þannig verður bið eftir þessari lögbundnu þjónustu útrýmt og NPA verður raunverulegur valkostur fyrir fatlað fólk sem þarf á henni að halda. 1. minni hluti tekur undir þessi sjónarmið enda brýnt að tryggja mannréttindi fatlaðs fólks.

Lágmarkskrafa að uppfyllt sé skylda samkvæmt lögum nr. 38/2018.

Þegar lög nr. 38/2018 voru sett árið 2018 var kostnaður vegna innleiðingar gróflega vanáætlaður að sögn NPA-miðstöðvarinnar en í umsögn hennar með fjárlagafrumvarpi segir: „Eins og komið hefur fram hefur ríkið ekki miðað 25% mótframlag sitt til NPA samninga við fjölda samninga, hvort sem litið er til fyrirliggjandi biðlista eða þess fjölda sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2018. Fyrir þessu eru fjölþættar ástæður en stærstu ástæðuna má rekja til upphaflegrar áætlunar sem birtist fyrst í frumvarpsdrögum að lögum nr. 38/2018 árið 2017. Sú áætlun var illa unnin og fyrir vikið var fjárþörfin gróflega vanáætluð. Þessi skekkja hefur svo undið markvisst upp á sig ár frá ári.“

Í minnisblaði frá NPA-miðstöðinni sem afhent var á fundi velferðarnefndar 7. desember sl. kemur fram að í greinargerð með frumvarpinu liggi ekki fyrir hvaðan upplýsingar um tölur og meðaltöl eru fengnar sem sé bagalegt í ljósi þess að sambærileg aðferð varð til þess að kostnaður við innleiðingu NPA var verulega vanáætlaður. Sams konar sjónarmið komu fram í áður nefndu minnisblaði sem afhent var forsætisráðherra 4. nóvember sl. en þar segir: „Fjöldi NPA samninga í lok þessa árs ætti að vera 172 samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu en fjöldi samninga er í dag um 90 talsins og hefur fjöldi samninga staðið í stað undanfarin ár. Astæða þess er einkum vanmat á grundvallar fjárbörf í frumvarpi sem varð að lögum nr. 38/2018.“ 1. minni hluti telur brýnt að ráðin verði bót á þessu enda liggur það í augum uppi að slíkt vanmat á kostnaði verður til þess að gerð samninga samkvæmt fjölda þeim er kveðið er á um í frumvarpi þessu muni ekki ganga eftir ef fjármagn er látið ráða för en ekki fjöldi samninga.

Í dag er sem fyrr segir 91 NPA-samningur á landinu öllu og 44 einstaklingar á biðlista en samkvæmt bráðabirgðaákvæði I í lögum nr. 38/2018 ættu þeir að vera allt að 172 í lok árs. 1. minni hluti tekur undir það sem fram kemur í umsögn NPA-stöðvarinnar um fjárlaga-frumvarp fyrir árið 2023 um að það sé lágmarkskrafa að unnið sé verulega á þeim biðlista. Þá segir jafnframt í umsögninni að til þess að hægt sé að gera 135 NPA-samninga, og þannig útrýma biðlistanum, verði 25% framlag ríkisins að nema 1.180 millj. kr. fyrir árið 2023. Gert er ráð fyrir 720 millj. kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2023 sem felur að óbreyttu í sér skerðingu á fjárframlagi til NPA-þjónustunnar og fækkun á NPA-samningum á landsvísu. Í umsögninni segir jafnframt: „Þetta er þvert á gefin fyrirheit og áætlanir stjórnvalda um verulega fjölgun NPA samninga og þvert á þau markmið og áætlanir sem sett eru í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Þannig felst í tillöggunni skýr afturför á réttindum fatlaðs fólks sem nauðsynlegt er að leiðrétta.“ Þá kemur enn fremur fram í umsögninni að heildarframlag ríkisins þurfi að nema um 795 millj. kr. að lágmarki til þess eins að standa undir þeim samningum þegar hafa verið gerðir.

Fyrsti minni hluti telur að framangreindu virtu augljóst að ekki verði unnt að vinna að þeim fjölda samninga sem stefnt er að samkvæmt frumvarpi þessu og munu biðlistar halda áfram að lengjast. Þetta snýst um lögbundin mannréttindi fatlaðs fólks og gerir 1. minni hluti alvarlega athugasemd við þessa vanáætlun og -fjármögnun. 1. minni hluti leggur til að settur verði skýr fyrirvari um að áætlunin sem fram kemur í mati á áhrifum í greinargerð með frumvarpinu taki breytingum ef raunin um kostnað og fjölgun NPA-samninga er önnur en þar kemur fram.

Áframhaldandi óvissa um framtíðarfyrirkomulag NPA-þjónustu við fatlað fólk.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að festa þurfi í sessi framtíðarfyrirkomulag NPA-þjónustu en þrátt fyrir það stefnir að mati 1. minni hluta í að áfram verði óvissa um framtíð NPA-þjónustunnar ef ríkið tekur ekki aukinn þátt í fjármögnun á innleiðingu hennar. Það er óásættanlegt að áfram verði óvissa um framtíð NPA-þjónustunnar og framþróunar hennar. Af þeim sökum tekur 1. minni hluti undir kröfur þær sem Samband íslenskra sveitarfélaga leggur fram í umsögn sinni um frumvarpið, til þess að unnt sé að festa framtíðarfyrirkomulag um þjónustuna í sessi. NPA-miðstöðin hefur tekið undir þessar kröfur sambandsins.

Kröfurnar eru að kostnaðarhlutdeild ríkis í NPA-þjónustunni verði hækkuð úr 25% í 30%, að þegar hjúkrunar- og umönnunarþörf er verulegur hluti kostnaðar við NPA-samninga komi aukið framlag til að mæta þessari þörf og að umsýslugjald vegna umfangsmikilla samninga verði lækkað úr 10% í 5%.

Sífelld meira hallar á sveitarfélögin við veitingu þessarar lögbundnu þjónustu og verður ríkið að horfast í augu við þann alvarlega vanda sem upp er kominn. Ef ekki verður brugðist við þeirri stöðu sem hér er upp komin verður ekki unnt að festa NPA-þjónustu í sessi þvert á orð ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmála en það sem alvarlegra er: áfram verður brotið á mannréttindum fatlaðs fólks.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að staðið verði við fjölda samninga sem nefndir eru í bráðabirgðaákvæðinu og leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Orðin „allt að“ í báðum efnismálsliðum b-liðar 1. gr. falli brott og við báða málsliði bætist: séu umsóknir ekki færri.

Alþingi, 12. desember 2022.

Oddný G. Harðardóttir.