

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og nýjar áherslur í réttindamálum fatlaðs fólks

Gyða Hjartardóttir og Tryggvi Þórhallsson



Gyða Hjartardóttir,
félagsráðgjafi og
félagsþjónustu-
fulltrúi á lögfræði-
og velferðarsviði
Sambands íslenskra
sveitarfélaga



Tryggvi Þórhallsson,
lögfræðingur á lög-
fræði- og velferðar-
sviði Sambands
íslenskra sveitar-
félaga

Í þessari grein ætlum við að kynna hluta af þeirri þróun sem hefur átt sér stað í þjónustu við fatlað fólk við yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaganna. Hér er um mikið framfaraskref að ræða í þjónustunni og mikla réttarbót fyrir fatlað fólk. Mikilvægt er að félagsráðgjafar sem bera orðið stóran hluta af ábyrgð þjónustu við fatlað fólk og áframhaldandi þróun málaflokksins, fylgist vel með því sem er að gerast á þeim vettvangi. Með þessum skrifum viljum við leggja okkar lóð á vogarskálarnar og efla faglegan styrk félagsráðgjafa til þess að þeir geti staðið framlega í framþróun málaflokksins.

Nýjar áherslur í réttindamálum eru eitt af því sem hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafa barist fyrir í áraradír. Með viðtöku málaflokksins um síðustu áramót hafa sveitarfélögin lagst á sveif með hagsmunasamtökunum. Fyrir yfirfærsluna höfðu sveitarfélögin eingöngu sinnt félagslegri liðveislu við fatlað fólk og ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Með yfirfærslunni skiptir hins vegar mestu máli að fatlað fólk á nú rétt á því að sækja alla nærþjónustu til síns sveitarfélags eins og almennt gildir um íbúa sveitarfélaganna. Sú breyting á stöðu fatlaðs fólks gagnvart stjórnvöldum sem átti sér stað við yfirfærsluna fellur vel að hugmynda-

fræði félagsráðgjafar þar sem lögð er á það áhersla að félagsráðgjafinn ræki starf sitt án manngreinarálits og að virða beri réttindi hvorrar manneskju. Markmið félagsráðgjafar er jafnframt að vinna að lausn félagslegra og persónulegra vandamála og sporna við félagslegu ranglæti sem margir vilja meina að hafi einmitt viðgengist í málefnum fatlaðs fólks um áraradír. Nú er hins vegar von á breytingum í málaflöknum hvað réttindi fatlaðs fólks varðar.

Innleiðing samningsins á Íslandi

Í aðdraganda yfirfærslunnar hefur nýr alþjóðasamningur oft verið nefndur til sögunnar. Er þar vísað til Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fólks með fötlun sem allsherjarþing SP samþykkti fyrir sitt leyti í desember 2006. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu í mars 2007 og lýstu íslensk stjórnvöld þar með eindregnum vilja til þess að innleiða samninginn hér á landi. Næstu skref í innleiðingunni eru síðan tvö: Annars vegar er fullgilding samningsins af Íslands hálfu, sem fram fer með því að Alþingi samþykkir með þingsályktun að veita ríkisstjórninni heimild til fullgildingar. Hins vegar er nauðsynleg aðlögun á íslenski löggjöf sem samningurinn kallar á, en eitt af því sem felst í aðild að honum er að íslenska ríkið skuldbindur sig til þess að haga löggjöf sinni í samræmi við meginreglur samningsins.

Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks er merki- legur fyrir margra hluta sakir og er viðurkennt að með gerð hans hefur verið brotið blað í þróun mannréttinda á heimsvísu. Hann er fyrsti mannréttindasamningur 21. aldarinnar og endurspeglar þá miklu viðhorfsbreytingu sem orðið hefur á umliðnum árum til þess hvernig tryggja megi jafnrétti og framfylgja banni við mismunun. Þannig voru slegin ýmis met í samskiptum milli þjóða við gerð samningsins. Aldrei hafði t.d. alþjóðlegur mannréttindasáttmáli verið saminn á skemmri tíma og eða verið undirritaður af

fleiri ríkjum við opunarathöfn. Þá einkenndi það líka gerð þessa samnings hve mikið samráð var haft við frjáls félaga- og mannréttindasamtök um gerð hans. Hugmyndafræði félagsráðgjafar fær byr undir báða vængi með innleiðingu samningsins og segja má að samningurinn sé í anda siðareglna félagsráðgjafa en þar segir einmitt að félagsráðgjafar skulu vinna gegn mannréttindabrotum hvar svo sem þau eiga sér stað.

Hvað er nýtt í samningnum?

Meðal ástæðna þess að svo vel gekk að ganga frá samningi SP um réttindi fatlaðs fólks er að í honum er beitt nýrri og heildstæðri nálgun gagnvart mála-flokknum. Augljóst er að flest ríki heims eiga samleið með þessari nýju nálgun og er hún þar afleiðandi ekki bundin við efnahagsþróun eða það hversu burðuga innviði samfélagið hefur að geyma á hverjum stað.

Mikilvæga atriðið í hinni nýju nálgun er að fötlun sé félagslegt fyrirbæri og að það sé fyrst og fremst með breyttum viðhorfum sem fjarlægja megi þær hindranir sem í dag standa í vegi fyrir því að fatlað fólk fái notið mannréttinda. Samningurinn býr þannig ekki til nein „ný“ mannréttindi heldur fjallar hann einkum um það hvernig aðlaga megi réttindi sem þegar hafa verið viðurkennd í öðrum sáttmálum og útfæra þau fyrir veruleika fatlaðs fólks. Lykilatriðið er síðan að ekki beri að gera greinarmun á borgaralegum og stjórnmálalegum réttindum og þeim réttindum sem eru talin efnahagsleg, félagsleg og menningarleg.

Sterkasta einkenni samnings SP um réttindi fatlaðs fólks er áherslan á jafnrétti sem birtist m.a. í banni við mismunun á grundvelli fötlunar. Til þess að framfylgja því banni er í samningnum reiknað með því að í aðildarríkjunum starfi aðilar sem sinni réttindagæslu og að til staðar sé farvegur fyrir úrlausn mála þar sem grunur er um óréttmæta mismunun á grundvelli fötlunar. Í því efni þurfti að taka til hendinni hérlandis eins og skýrsla Ríkisendurskoðunar frá ágúst 2010 sýndi glögg fram á. Hér skiptir miklu máli að samspil félagsráðgjafar og lögfræðinnar sé haft að leiðarljósi.

Hvernig á að standa að innleiðingu samningsins?

Nokkuð hefur verið rætt um það hvernig standa eigi að innleiðingu samningsins og þá einkum hvort lög-festa eigi hann í heild eða gera margvíslegar breytingar á hinum ýmsu lögum sem snerta mála-flokkinn. Hér er mikilvægt að hin félagslega hugmyndafræði og lögfræðileg útfærsla fari saman.

Sveitarfélögin hafa ekki mótað afstöðu til slíkra spurninga en á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur lítillaga verið skoðað hvernig mismun-

andi leiðir snúa að stöðu þeirra, en frá og með næsta ári verða þau í senn þjónustuveitendur og fara með stjórnvöld í mála-flokknum.

Niðurstaðan af þessari frumkönnun var sú að það sé ekki síðri leið fyrir sveitarfélögin að samningurinn verði lögfestur í heild, fremur en taka drjúgan tíma á komandi misserum í að greina og framkvæma ýmsar lagabreytingar. Þetta er þó háð því að samstaða náist meðal allra hlutaðeigandi aðila um þær aðgerðaráætlanir sem ráðist verður í t.d. um aðgengismál fatlaðra. Þá þarf einnig að taka tillit til þeirrar vinnu sem nú stendur yfir og miðar að innleiðingu Evróputilskipana um bann við mismunun á vinnumarkaði o.fl.

Hefur yfirfærsla á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga áhrif á samninginn?

Sú breyting á stöðu fatlaðs fólks gagnvart stjórnvöldum sem átti sér stað við yfirfærsluna fól í sér nokkuð merk tímamót fyrir mannréttindi fatlaðs fólks, sem sveitarfélögin taka fagnandi. Samhliða yfirfærslunni um síðustu áramót varð til eitt velferðarráðuneyti sem ætla verður að hafi burði til þess að leysa ýmis aðkallandi verkefni. Má þar nefna úrvinnslu á tillögum nefnda sem skipaðar voru um réttindagæslu fatlaðra og um innleiðingu á Samningi SP um réttindi fatlaðs fólks. Hér reynir á að félagsráðgjafinn standi undir nafni og upplýsi skjólstæðing um réttindi hans og skyldur, en einnig um úrræði og hjálparmöguleika. Því þetta er einn hornsteinninn í hugmyndafræði félagsráðgjafans að geti skjólstæðingur ekki sjálfur gætt hagsmuna sinna, beri félagsráðgjafa að gæta þess að réttur hans sé ekki fyrir borð borinn.

Með viðtöku mála-flokksins lýsa sveitarfélög vilja til þess að halda áfram því starfi sem unnið hefur verið á undanförunum árum í reynslusveitarfélögum og á grundvelli sérstakra samninga við ráðuneyta. Sveitarstjórnarmenn hafa lagt á það áherslu að þessu starfi verði sinnt af reisu og með virðingu fyrir margbreytileika þeirra aðstæðna sem fatlað fólk býr við. Segja má að reynsla sveitarfélaganna eftir yfirfærslu hafi verið góð, þrátt fyrir ýmsar áskoranir.

Samspil samningsins við markmið yfirfærslunnar

Sé efni samningsins skoðað með hliðsjón af markmiðum yfirfærslunnar er ljóst að þar er ágætan samhljóm að finna. Má raunar halda því fram með gildum rökum að sú áhersla sem íslensk sveitarfélög hafa lengi lagt á að nærþjónustan sé öflug og svari þörfum notenda, sé í afar góðu samræmi við nálgun samningsins. Áhersla samningsins á að vinna beri heildstætt og



samræmt að því að virkja einstaklingsréttindin fær mikinn stuðning í því markmiði tilfærslunnar að samþætta beri þjónustuna og að mat á þörf fyrir aðstoð eigi fyrst og fremst að ráða því hvaða úrræði eru veitt.

Þá er ljóst að áhersla samningsins á aðgengismál og aukið val notenda milli úrræða mun til framtíðar kalla á aukin fjárframlög. Innleiðing samningsins hefur þó ekki sjálfkrafa kostnaðaráhrif að þessu leyti, enda er viðurkennt að réttindaákvæði samningsins eigi að fá staðbundna aðlögun í samræmi við getu stofnana og þjónustuaðila í hverju aðildarríki fyrir sig. Samningurinn mun hins vegar ljóslega hafa áhrif á forgangsröðun verkefna þegar stjórnvöld gera sínar aðgerðaráætlanir. Þannig mun án vafa koma fram ákveðin krafa frá hagsmunasamtökum um að úrræði til þess að jafna aðstöðu fatlaðs fólks séu ekki afgangssterð í starfsemi hins opinbera.

Síðast en ekki síst er ljóst að innleiðing samningsins hér á landi mun kalla á endurmat á hinni formlegu réttindagæslu í þágu fatlaðs fólks. Það endurmat snýr að langstærstu leyti að ríkinu og stofnunum þess og er í sjálfu sér ekki hluti af yfirfærsluverkefnum.

Nýjar áherslur í réttindamálum fatlaðs fólks

Öll löggjafarvinna í málaflökknum tekur mið af áherslum og meginreglum Samnings SP en slík sjónarmið endurspeglast í nýjum lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Með lögnum er stigið mikilvægt skref þar sem kveðið er á um sérstaka réttindagæslu fatlaðs fólks sem vegna fötlunar sinnar þarf stuðning við ákvarðanir um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns hvort sem er gagnvart opinberum þjónustuaðilum, öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum. Markmið laganna er að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og að sjálfræði þess sé virt í reynd. Framhald verður á lagasetningunni því boðað hefur verið að nú á vörþingi komi fram frumvarp þar sem mælt verður nánar fyrir um réttaröryggi fatlaðs fólks í samskiptum við þjónustuaðila og stjórnvöld. Í væntanlegu frumvarpi verður er gert ráð fyrir að sérstakur kafli bætist í gildandi lög, þar sem tilgreindar verði aðgerðir til að takmarka beitingu nauðungar í vinnu með fötluðu fólki.

Skipun réttindagæslumanna

Fyrirkomulag nýju laganna sem hafa þegar tekið gildi, byggist einkum á skipun réttindagæslumanna. Velferðarráðherra skipar þessa réttindagæslumenn í samræmi við þá verkaskiptingu sem komst á með yfirfærslunni, en samkvæmt henni ber ríkið ábyrgð á

réttindagæslunni. Nú hefur verið skipað í átta stöður réttindagæslumanna að fengnum tilnefningum hagsmunasamtaka.

Verkefni réttindagæslumanna er að fylgjast með högum fatlaðs fólks og aðstoða það við hvers konar réttindagæslu. Notandi þjónustu getur leitað til réttindagæslumanns með hvaðeina sem varðar réttindi, fjármuni og önnur persónuleg mál. Réttindagæslumaður skal veita viðkomandi stuðning og aðstoða hann við að leita réttar síns eftir því sem við á. Einnig er gert ráð fyrir að hver sá sem telur að brotið sé á réttindum fatlaðs einstaklings geti tilkynnt það réttindagæslumanni auk þess sem hann getur tekið upp mál að eigin frumkvæði. Réttindagæslumaður skal vera sýnilegur og standa fyrir fræðslu fyrir fatlað fólk og þá sem starfa með því. Þá fjallar sérstakur kafli í nýju lögnum um persónulega talsmenn fatlaðs fólks.

Að lokum

Til að tryggja málaflökknum enn frekar brautargengi innan sveitarfélaganna er nauðsynlegt að allir sem að málum koma snúi bókum saman við að efla og þróa málaflökkinn á sveitarstjórnarstiginu, til hagsbóta fyrir notendur þjónustunnar. Dæmi um þá uppbyggingu og grósku sem á sér stað í málaflökknum eftir yfirfærslu er stofnun fagdeildar innan Félagsráðgjafafélags Íslands í málefnum fatlaðs fólks. Slíkt verður að teljast jákvætt á allan hátt og stuðli að því að efla og lyfta málaflökknum upp. Að lokum er vert að draga fram þá löngu tímabæru breytingu sem kemur fram sem nýmæli í lögnum að nú skulu stjórnvöld tryggja heildarsamtökum fatlaðs fólks og aðildarfélögum þeirra áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni fatlaðs fólks. Því ber að fagna þar sem notendur þjónustunnar eru bestir til þess fallnir og vita framar öðrum hvað þeim er fyrir bestu.

Heimildir:

- Samningur sameinuðu þjóðanna,
<http://www.velferdarraduneyti.is/utgefing-efni/utgafa/nr/3496>
 Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða, <http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>
 Siðareglur félagsráðgjafa, <http://felagsradgjof.is/index.php?option=content&task=view&id=8&Itemid=31>
 Frumvarp til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014, <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/33168>
 Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.