

Félags- og húsnæðismálaráðuneyti

Reykjavík, 10. apríl 2026

Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um drög að reglugerð um innra eftirlit

Mannréttindastofnun Íslands fagnar þeirri vinnu sem ráðuneytið hefur hafið við setningu reglugerðar um innra eftirlit samkvæmt 11. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021. Reglugerðin er mikilvægt skref í átt að skýrari umgjörð um innra eftirlit með þjónustu, en með henni er skerpt á ábyrgð þjónustuveitenda, fagleg gæði þjónustunnar styrkt og stuðlað að því að lögbundnum skyldum sé sinnt með markvissum hætti.

Mannréttindastofnun Íslands er almennt ánægð með drögin en vill þó koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Markmið eftirlits

Að mati Mannréttindastofnunar Íslands (MAÍ) er mikilvægt að markmið innra eftirlits sé ekki einungis að tryggja að formlegum kröfum sé fullnægt, heldur snúi einnig að því hvort sú þjónusta sem er veitt sé örugg, réttindamiðuð og til þess fallin að styðja við sjálfræði, þátttöku og lífsgæði þeirra einstaklinga sem eiga rétt á henni. Slík nálgun krefst þess að eftirlitið sé fyrirbyggjandi, byggir á kerfisbundnu áhættumati og taki mið af raunverulegri stöðu fólks. Í samræmi við það leggur MAÍ til að við 2. gr. reglugerðarinnar bætist ný málsgrein, þar sem fram kemur að innra eftirlit skuli *jafnframt stuðla að gæðum og öryggi þjónustu og vernd réttinda þeirra einstaklinga sem eiga rétt á henni.*

Þá telur MAÍ að sérstakt tilefni sé til að huga að því hvernig innra eftirlit tekur til þjónustu sem byggir á notanda- eða beingreiðslusamningum, svo sem notendastýrðri persónulegri aðstoð. Slík þjónusta byggir á auknu sjálfræði og stjórn notanda, sem kallar á að eftirlit sé útfært með þeim hætti að það styðji við sjálfstæði viðkomandi. Mikilvægt er að skýrt sé hvernig eftirlit með þessum þjónustuforum verði háttað, þar á meðal hvernig ábyrgð þjónustuveitanda og mat á gæðum þjónustunnar samræmast almennum meginreglum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), sbr. lög nr. 80/2025, um til dæmis sjálfstæði, bann við mismunun og fulla inngilda þátttöku í samfélaginu.

Skilgreiningar á innra eftirliti, kröfur til þjónustu og áhættumat

Alþjóðleg viðmið og rannsóknir á eftirlitskerfum með þjónustu við viðkvæma hópa, meðal annars frá *European Union Agency for Fundamental Rights* og *Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability* í Ástralíu, hafa bent á að forsenda þess að eftirlit þjóni tilgangi sínum sé að það nái til þess hvaða áhrif þjónustan hafi í raun og veru á réttindi fólks í framkvæmd.

Í samræmi við það leggur MAÍ til að skilgreining 3. gr. reglugerðarinnar á innra eftirliti verði útvíkkuð, þannig að hún feli einnig í sér kerfisbundið mat á því hvort þjónusta sé í samræmi við mannréttindi og hvort framkvæmd hennar tryggji velferð og réttindi þeirra einstaklinga sem eiga rétt á þjónustu.

MAÍ fagnar því að sérstaklega sé tekið fram í 5. gr. að greina skuli þær kröfur sem gerðar eru til þjónustunnar og að gæðahandbók skuli vera uppfærð reglulega í samræmi við breytingar á kröfum sem eru gerðar til þjónustunnar. Að mati MAÍ væri æskilegt að taka einnig skýrt fram að jafnframt skuli meta reglulega hver sé árangur þjónustunnar, enda verður að telja að slíkt mat sé forsenda þess að hægt sé að meta gæði þjónustu og meta hvort gera þurfi breytingar á kröfum til hennar. Má í því sambandi benda á að samkvæmt alþjóðlegum viðmiðum á sviði gæðastjórnunar, meðal annars hjá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO) og European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD), byggir mat á gæðum þjónustu á þrískiptingu sem tekur til formlegra þátta (e. structure), framkvæmdar (e. process) og árangurs (e. outcome). Reglugerðardrögin leggja megináherslu á fyrstu tvo þættina, en gera síður ráð fyrir kerfisbundinni mælingu og greiningu á árangri.

Í 9 gr. er fjallað um úttektir, en þar kemur meðal annars fram að þær geti verið byggðar á áhættumati eða framkvæmdar af ákveðnu tilefni. Að mati MAÍ mætti kveða skýrar á um það í greininni að þjónustuveitendum sé skylt að framkvæmda reglubundið áhættumat, sem feli m.a. í sér greiningu og mat á áhættuþáttum sem tengjast mismunum, ofbeldi og valdaójafnvægi. Slíkt mat myndi gegna mikilvægu hlutverki við skipulag og forgangsröðun verkefna, auk þess sem það myndi auðvelda þjónustuveitendum að bera kennsl á kerfisbundin vandamál.

Þátttaka þeirra sem eiga rétt á þjónustu og aðgengilegar kvörtunarleiðir

Að mati MAÍ er jákvætt að gert sé ráð fyrir því í 13. gr. að notendur fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við framkvæmd úttekta, þar á meðal börnum. Hins vegar veltir stofnunin fyrir sér orðalagi 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar þar sem fram kemur að ef notendur hafi ekki sjálfir tök á að koma sjónarmiðum sínum á

framfæri, t.d. vegna aldurs eða fötlunar, skuli afla upplýsinga frá öðrum sem eru bærir til að koma fram fyrir þeirra hönd. Hætt er við því að umrædd undantekning verði túlkuð með rýmri hætti en ástæða er til, til dæmis þannig einstaklingur fái ekki tækifæri til að tjá sig vegna þess að hann notar óhefðbundnar tjáskiptaleiðir eða að einungis verði leitað eftir afstöðu eldri barna. Samræmist slíkt illa skýrum rétti fatlaðs fólks og barna til þátttöku í öllum málum sem varða þau, sbr. meðal annars 3. mgr. 4. gr. SRFF og 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Leggur stofnunin því til að þessi þáttur 13. gr. verði felldur brott. Má í þessu samhengi benda á sjöundu almennu athugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þar sem áréttað er að réttur fatlaðs fólks til þátttöku feli í sér að tryggja þurfi aðgengi, aðlögun og stuðning sem geri einstaklingum kleift að taka þátt og að sjónarmið þeirra hafi raunveruleg áhrif á niðurstöður.

Í samræmi við fyrrnefnd sjónarmið leggur MAÍ til að 13. gr. verði orðuð með eftirfarandi hætti:

„Notendum þjónustunnar skal gefinn raunhæfur kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við framkvæmd úttekta. Börnum skal veitt tækifæri til að tjá skoðanir sínar í málum sem þau varða og skal tekið réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska.

Taka skal mið af aðstæðum notenda og tryggja eftir því sem við á aðgengi, aðlögun eða stuðning svo þeir geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri á eigin forsendum.“

Í 7. gr. er mælt fyrir um að þjónustuveitandi skuli tryggja skýran farveg fyrir notendur þjónustunnar til að koma á framfæri kvörtunum vegna hennar, setja verklag um meðferð og úrvinnslu kvartana og upplýsa notendur með skýrum hætti um kvörtunar- og kæruleiðir sem þeim eru færar. Í þessu samhengi er mikilvægt að mati MAÍ að áréttað slíkar kvörtunar- og kæruleiðir séu aðgengilegar og barnvænar og aðlögun málsmeðferðar tryggð.

Söfnun tölfraeðiupplýsinga og skráningarskylda

Í 31. gr. SRFF er lögð áhersla á kerfisbundna gagnaöflun og úrvinnslu upplýsinga, þátttöku fatlaðs fólks í gagnasöfnun og að gögn séu samræmd, aðgengileg og nothæf við mat og stefnumótun. Í 12. gr. reglugerðarinnar er gert ráð fyrir gagna- og upplýsingasöfnun í tengslum við úttektir, en að mati MAÍ væri hins vegar æskilegt að kveða með almennari hætti á um skyldu þjónustuveitenda til að safna og halda utan um samræmdar og áreiðanlegar tölfraeðiupplýsingar um framkvæmd þjónustu.

Enn fremur mætti áréttta að slík gagnasöfnun skuli byggja á fjölbreyttum heimildum, þar á meðal sjónarmiðum notenda.

Í 8. gr. er kveðið á um skyldu þjónustuveitenda til að halda skrá um óvænt atvik. Að mati MAÍ mætti skýra nánar í ákvæðinu hvað telst óvænt atvik og jafnvel nefna dæmi.

Eftirlit með stöðumboðum forstöðumanna

Í frumvarpi til laga um réttindavernd fatlaðs fólks (*þskj. 435/157*), sem nú er til umræðu á Alþingi, er lagt til að við 17. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga bætist ný málsgrein sem heimilar, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, að forstöðumaður búsetukjarna fari með stöðumboð til að annast greiðslu daglegra útgjalda og reglulegra krafna af bankareikningi einstaklings. Að mati MAÍ er mikilvægt að hugað verði sérstaklega að þessari heimild við mótun reglugerðar um innra eftirlit, enda felur hún í sér íþyngjandi ráðstöfun þar sem fjárhagslegt ráðstöfunarvald færir að hluta frá einstaklingi til þjónustuveitanda innan þjónustusambands sem einkennist af valdaójafnvægi.

Að lokum bendir Mannréttindastofnun Íslands á að hlutverk hennar er meðal annars að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um eflingu og vernd mannréttinda og er stofnunin því reiðubúin í frekara samtal og samráð um reglugerðina eða önnur málefni sem varða mannréttindi með einum eða öðrum hætti.

Virðingarfyllst,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri