

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið

Reykjavík, 12. ágúst 2026

Umsögn um drög að reglugerð um aðstoðarmannakort fatlaðs fólks (Mál nr. S-63/2026)

Mannréttindastofnun Íslands fagnar drögum að reglugerð um aðstoðarmannakort fatlaðs fólks og því að stefnt sé að því að samræma framkvæmdina á landsvísu.

Í drögunum segir að markmið reglugerðarinnar sé að stuðla að auknu jafnrétti í þjónustu við fatlað fólk og tryggja að fatlað fólk geti sótt viðburði og þjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga til jafns við aðra, án þess að greiða aðgangseyri vegna aðstoðarfólks. Mannréttindastofnun telur þessi markmið mikilvæg, enda geta ráðstafanir sem draga úr fjárhagslegum hindrunum fyrir þátttöku fatlaðs fólks haft verulega þýðingu fyrir möguleika þess til að njóta menningarlífs, tómstunda, afþreyingar, samgangna og annarrar þjónustu sem almenningi stendur til boða.

Samræmd útgáfa og notkun aðstoðarmannakorta miðar þannig að því að tryggja réttindi fatlaðs fólks til þess að njóta fullrar og árangursríkrar samfélagsþátttöku til jafns við aðra, í samræmi við lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), sbr. lög nr. 80/2025. Takmörkun kortsins við tiltekið þjónustuform, þjónustuferli eða skipulag stuðnings getur hins vegar skapað álitaefni um jafnræði milli einstaklinga með sambærilegar stuðningsþarfir

Takmarkanir við þjónustumiðaða nálgun

Samkvæmt drögunum er ætlunin að útgáfa aðstoðarmannakorta verði tengd mati sveitarfélagsins á stuðningsþörf einstaklings og gert ráð fyrir að matið sé hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun. Reglugerðin tengir þannig útgáfu kortsins við mat og þjónustuferla innan félagsþjónustunnar. Sú nálgun er skiljanleg í ljósi lagastoðar reglugerðarinnar, en getur jafnframt vakið spurningar um stöðu fatlaðra einstaklinga sem hafa sambærilegar stuðningsþarfir en eru utan slíkra ferla eða njóta stuðnings með öðrum hætti. Frá mannréttindalegu sjónarmiði vaknar sú spurning hvort aðgangur að slíku úrræði eigi að ráðast fyrst og fremst af því á hvaða lagagrundvelli stuðningur til

einstaklings er veittur frekar en þeirri þörf sem liggur að baki. Markmið reglugerðarinnar, að tryggja að fatlað fólk geti tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra án þess að bera viðbótarkostnað vegna nauðsynlegs stuðnings, getur átt við um einstaklinga sem njóta þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, en einnig einstaklinga sem fá stuðningsþjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, einstaklinga sem bíða eftir samþykktri þjónustu, sem fá þjónustu frá einkaaðilum og einstaklinga sem reiða sig að verulegu leyti á óformlegan stuðning frá fjölskyldu, vinum eða öðrum aðstandendum. Í framkvæmd geta því verið til staðar einstaklingar með sambærilegar eða jafnvel sömu stuðningsþarfir sem njóta ekki sama aðgengis og sömu meðferðar að almennum gæðum. Það er sjálfstætt álitaefni út frá jafnræðissjónarmiðum og markmiðum og meginreglum SRFF um fulla og árangursríka samfélagsþátttöku án aðgreiningar. Mannréttindastofnun leggur því til að skýrt verði í reglugerðinni að aðgengi að aðstoðarmannakorti byggist á raunverulegri þörf einstaklings fyrir stuðningi, óháð því á hvaða lagagrundvelli hann er veittur og hvort hann sé formlegur eða óformlegur.

Í þessu samhengi telur Mannréttindastofnun einnig mikilvægt að skýrt verði hvort skilgreining reglugerðardraganna á aðstoðarmanni, sem einstaklingi sem er ráðinn til starfs í þágu lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk, kunni að þrengja framkvæmd úrræðisins umfram það sem markmið og meginreglur SRFF krefjast. Ef meginmarkmiðið er að tryggja að fatlaður einstaklingur beri ekki viðbótarkostnað vegna nauðsynlegs stuðnings við þátttöku skiptir höfuðmáli að úrlausnin taki mið af raunverulegri þörf handhafa kortsins en ekki eingöngu formlegri stöðu þess sem veitir stuðninginn. Að mati Mannréttindastofnunar er því mikilvægt að skýrt verði hvort og að hvaða marki reglugerðin nær til aðstæðna þar sem stuðningur er veittur með öðrum hætti en af starfsmanni í hefðbundnu ráðningarsambandi við þjónustuaðila. Leggur stofnunin því til að skilgreining á aðstoðarmanni verði endurskoðuð þannig að hún taki einnig til óformlegs stuðnings þegar hann er nauðsynlegur fyrir þátttöku.

Enn fremur veltir Mannréttindastofnun fyrir sér hvaða sjónarmið liggja að baki því að kortið taki einungis til fatlaðs fólks frá 15 ára aldri. Jafnvel þó aðstæður yngri barna séu með öðrum hætti, til dæmis vegna almennrar fylgdar foreldra eða forsjáraðila, er ljóst að börn yngri en 15 ára geta þurft stuðning til að sækja viðburði á eigin vegum og þau eiga rétt á því að lifa sjálfstæðu lífi. Má í því sambandi minna á stigvaxandi rétt barna til þátttöku í samfélaginu á eigin forsendum í samræmi við aldur og þroska, sbr. meðal

annars 12. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Sem dæmi má nefna að almennt er miðað við að börn megi fara ein í sund frá 10 ára aldri og má ætla að börn á sama aldri sæki sjálfstætt ýmsar tómstundir, menningarviðburði og aðra þjónustu. Mikilvægt er að tryggja að reglugerðin mismuni ekki börnum að þessu leyti og að tryggt verði að kostnaðarhindranir komi ekki í veg fyrir fulla þátttöku fatlaðra barna til jafns við önnur börn.

Mannréttindastofnun telur einnig mikilvægt að gildissvið reglugerðarinnar verði skýrt í framkvæmd, meðal annars gagnvart þjónustu sem er fjármögnuð, skipulögð eða veitt á vegum ríkis eða sveitarfélaga en framkvæmd af öðrum aðilum.. Óskýr mörk að þessu leyti geta dregið úr fyrirsjáanleika fyrir handhafa kortsins og leitt til mismunandi framkvæmdar milli þjónustuveitenda og sveitarfélaga. Í því samhengi er mikilvægt að fylgst verði markvisst með framkvæmd reglugerðarinnar frá upphafi, að metið verði hvernig kortið nýtist í framkvæmd, hvaða hópar njóti þess, hvort einstaklingar með sambærilegar stuðningsþarfir sitji við sama borð og hvaða áhrif úrræðið hafi á raunverulega samfélagsþátttöku fatlaðs fólks. Safna þarf upplýsingum um fjölda útgefinna korta, synjanir, afturkallanir, endurnýjanir, notkunarsvið kortsins og mögulegan mun milli sveitarfélaga. Slík gagnavinnsla er forsenda þess að unnt sé að meta hvort reglugerðin nái markmiði sínu um jafnræði óháð búsetu.

Loks telur Mannréttindastofnun mikilvægt að tryggt sé að ákvarðanir, þar með talið um synjun eða afturköllun aðstoðarmannakorts, séu teknar á skýrum og gagnsæjum grunni. Umsækjendur þurfa að fá viðeigandi leiðbeiningar um forsendur ákvörðunar, rökstuðning, möguleika á endurmati eða endurupptöku og eftir atvikum kæruleiðir. Slíkt er nauðsynlegt til að tryggja réttaröryggi, fyrirsjáanleika og samræmda framkvæmd. Af þeim sökum leggur Mannréttindastofnun til að sérstaklega verði kveðið á um rökstuðning, kæruleiðir og endurmat í reglugerðinni sjálfri.

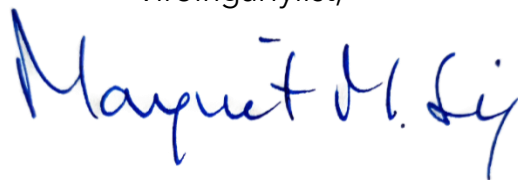
Evrópsk stefnumótun

Á undanförunum árum hefur víða verið leitað leiða til að auðvelda fötluðu fólki fulla og árangursríka þátttöku í samfélaginu á jafnréttisgrundvelli. Í því samhengi er vert að benda á að Evrópusambandið hefur samþykkt tilskipanir um innleiðingu European Disability Card, sem hefur verið skilgreint sem regluverk með EES-vægi. Tilskipanirnar miða að því að tryggja fötluðu fólki jafnt aðgengi og aðlögun við tilteknar aðstæður á grundvelli viðurkenndrar stöðu þess eða réttar til tiltekinna ráðstafana vegna fötlunar.

Ekki liggur enn fyrir hvort eða með hvaða hætti reglurnar um European Disability Card verði teknar upp í EES-samninginn. Mannréttindastofnun telur þó rétt að hafa þessa þróun til hliðsjónar við mótun og frekari þróun úrræða á þessu sviði. Innleiðing aðstoðarmannakortsins getur nýst sem grundvöllur fyrir víðtækari og réttindamiðaðri lausnir til framtíðar, sem er í takt við þær lausnir sem verið að innleiða á innri markaði Evrópu. Þar þarf einnig að líta til þess hvort slík framtíðarlausn eigi fremur heima innan löggjafar um jafna meðferð en sértækra þjónustulaga. Tilskipanirnar sýna stefnumótun í átt að samræmdari og réttindamiðaðri lausn sem byggir á fötlun einstaklingsins og almennu aðgengi hans að samfélaginu, fremur en sambandi hans við tiltekin þjónustulög.

European Disability Card byggir á þeirri hugmynd að fötlun geti haft áhrif á aðgengi að samfélaginu með fjölbreyttum hætti og að fatlað fólk eigi ekki ítrekað að þurfa að sanna stöðu sína eða þarfir við ólíkar aðstæður hverju sinni. Jafnframt felur það í sér aukna áherslu á að upplýsingar, sannprófun og framsetning réttinda geti verið bæði á efnislegu og stafrænu formi, með tilliti til aðgengis, persónuverndar og meðalhófs við miðlun og vinnslu upplýsinga. Þróunin endurspeglar þá mannréttindamiðuðu nálgun sem kveðið er á um í SRFF, það er að fjarlægja hindranir sem standa í vegi fyrir jafnræði og þátttöku og draga úr því að skilgreina réttindi út frá rétti til sértækrar þjónustu. Þrátt fyrir að European Disability Card sé enn á innleiðingarstigi gefur þróunin vísbendingar um hvernig stjórnvöld geti unnið að því að gera réttindi fatlaðs fólks aðgengilegri og nothæfari í framkvæmd.

Virðingarfyllst,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri