



# ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

## Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Eftir Brynhildi G. Flóvenz, dósent við lagadeild Háskóla Íslands

### Efnisyfirlit

1 Inngangur.....	3
2 Sameinuðu þjóðirnar og réttindi fatlaðs fólks.....	3
3 Hugmyndafræðin að baki samningnum.....	4
4 Uppbygging samningsins.....	5
5 Framkvæmd og eftirlit .....	6
6 Áhrif samningsins á íslenskan rétt. ....	7
7 Lokaorð.....	9
Heimildaskrá.....	10
Dómar Hæstaréttar Íslands og Landsréttar .....	10

**Ágrip**

Umfjöllunarefni þessarar greinar er Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Markmið greinarinnar er að kynna samninginn fyrir lesendum, þróunina og hugmyndafræðina að baki honum og uppbyggingu hans. Enn fremur er fjallað um innleiðingu samningsins í íslenskan rétt og áhrif hans á réttarstöðu fatlaðs fólks hér á landi.

**Abstract**

The article discusses The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. It focuses on the development of and the ideology behind the convention and its structure. Furthermore, the national implementation and monitoring systems are discussed. Finally, the implementation of the convention into Icelandic law is discussed as well as the impact of the convention on the rights of persons with disabilities in Iceland.

## 1 Inngangur

Þann 13. desember 2006 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna nýjan mannréttindasamning, Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (e. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities), auk valkvæðs viðauka við hann (e. Optional Protocol).<sup>1</sup> Opnað var fyrir undirskriftir samningsins þann 30. mars 2007 og skrifaði fulltrúi Íslands þá undir samninginn, sem tók gildi í samræmi við ákvæði 46. gr. samningsins 3. maí 2008. Enda þótt samningurinn hafi verið undirritaður af Íslands hálfu strax á fyrsta degi liðu rúmlega átta ár þar til hann var fullgiltur hér á landi.<sup>2</sup> Valkvæður viðauki við samninginn var einnig undirritaður fyrir Íslands hönd en samkvæmt honum geta einstaklingar eða hópar leitað til sérfræðinganevndar samningsins að uppfylltum tilteknum skilyrðum telji þeir á sér brotið og fengið álit nefndarinnar þar um. Viðaukinn hefur þó ekki verið fullgiltur en í þingsályktuninni um fullgildingu samningsins segir að valkvæður viðauki við samninginn skuli fullgiltur fyrir árslok 2017.<sup>3</sup> Þegar þetta er ritað í mars 2019 hefur viðaukinn ekki verið fullgiltur og í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn um málið á Alþingi 18. febrúar 2019 kom fram að ráðherrann hygðist ekki leggja fram slíka þingsályktun þannig að ekki virðist líklegt að viðaukinn verði fullgiltur í náninni framtíð.<sup>4</sup>

Markmið þessarar greinar er að gera grein fyrir Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), hugmyndafræðinni á bak við hann, uppbyggingu hans og að nokkru leyti þeim áhrifum sem hann hefur haft á íslenska löggjöf.

Rétt er að taka það fram að gerðar hafa verið nokkrar íslenskar þýðingar á samningnum. Þær hafa verið gagnrýndar fyrir misskilning við þýðingu á ýmsum hugtökum í samningnum. Þar sem vitnað er í samninginn í þessari grein er stuðst við þá útgáfu sem fylgdi þingsályktunartillögum um fullgildingu samningsins.<sup>5</sup>

## 2 Sameinuðu þjóðirnar og réttindi fatlaðs fólks

Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hefur allnokkuð starf verið unnið í þágu réttinda fatlaðs fólks á undanförunum áratugum. Árið 1975 samþykkti allsherjarþing S.þ. *Yfirlýsingu um réttindi fatlaðs fólks* (e. Declaration on the Rights of Disabled Persons)<sup>6</sup> og árið 1982 samþykkti allsherjarþingið *Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks* (e. World Program of Action concerning Disabled Persons) en í henni var lögð áhersla á jafnan rétt fatlaðs fólks til þátttöku í samfélaginu á við aðra.<sup>7</sup> Þann 20. desember 1993 voru síðan samþykktar á allsherjarþingi S.þ. *Meginreglur Sameinuðu þjóðanna um jöfnun tækifæra fyrir fatlað fólk* sem segja má að hafi verið undanfari SRFF.<sup>8</sup> Þrátt fyrir þetta starf voru aðildarríkin sammála um að þessar aðgerðir væru ekki nægilegar til verndar réttindum

<sup>1</sup> Samþykkt allsherjarþings S.þ. A/RES/ 61/106, 13. desember 2006.

<sup>2</sup> Auglýsing í C-deild Stjórnartíðinda nr. 5/2016.

<sup>3</sup> Þskj. 1693, 145. lögþ. 2015-2016 (óbirt í A-deild Alþt.) Þingsályktun um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

<sup>4</sup> Munnlegt svar ráðherra við fyrirspurn á 66. fundi 149. lögþ. 18. febrúar 2019. Vefslóð:

<https://www.althingi.is/alttext/raeda/149/rad20190218T165414.html>

<sup>5</sup> Þskj. 1637, 145. lögþ. 2015-2016 (óbirt í A-deild Alþt.) Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

<sup>6</sup> Samþykkt allsherjarþings S.þ. A/RES/30/3447, 9. desember 1975.

<sup>7</sup> Samþykkt allsherjarþings S.þ. A/RES/37/52, 3. desember 1982.

<sup>8</sup> Samþykkt allsherjarþings S.þ. A/RES/48/96, 20. desember 1993.

fatlaðs fólks og nauðsyn væri því á alþjóðasamningi.<sup>9</sup> Auk þess hefur því verið haldið fram að fyrri mannréttindasamningar hafi ekki tekið mið af þeim veruleika sem fatlað fólk býr við.<sup>10</sup> Allsherjarþingið samþykkti þann 19. desember 2001 að koma á fót vinnuhópi til að leggja drög að alþjóðasamningi sem ætlað væri að efla og vernda réttindi og virðingu fatlaðs fólks.<sup>11</sup> Nefndin vann bæði hratt og vel og innan fimm ára lá fyrir samningur sem víðtæk samstaða var um og var samþykktur ásamt valkvæðum viðauka 13. desember 2006 og varð þannig fyrsti mannréttindasamningur Sameinuðu þjóðanna á 21. öldinni. Víðtækt og breitt samráð einkenndi undirbúning samningsins ekki síst við fatlað fólk og samtök þeirra en áhersla var lögð á slíkt samráð í samþykkt allsherjarþingsins um gerð samningsins. Strax við opnun undirskrifta samningsins 30. mars 2007 undirritaði 81 aðildarríki auk Evrópusambandsins samninginn og 44 ríki undirrituðu valkvæða viðaukann. Þess má geta að samningurinn auk valkvæða viðaukans er fyrsti mannréttindasamningur Sameinuðu þjóðanna sem Evrópusambandið undirritar.<sup>12</sup>

### 3 Hugmyndafræðin að baki samningnum

Mikil þróun hefur átt sér stað á undanförunum áratugum í réttindum fatlaðs fólks og hugmyndafræðinni þar að baki. Lengst af hefur hugmyndafræðin að baki löggjöf er varðar fatlað fólk einkennst af læknisfræðilegu sjónarhorni á fötlun. Það sjónarhorn hefur verið talið fela í sér að fötlun sé fyrst og fremst læknisfræðilegt vandamál þar sem áherslan er á að lækna eða endurhæfa einstaklinginn þannig að hann falli að samfélaginu. Þannig sé fatlað fólk frávik frá „venjulegu fólki“ fremur en hluti af fjölbreytileika mannkyns. Á undanförunum árum hefur átt sér stað mikil þróun, ekki síst hvað varðar skilning og skilgreiningu á hugtakinu fötlun. Sem andsvar við hinu læknisfræðilega sjónarhorni á fötlun þróaðist hið félagslega sjónarhorn á fötlun. Samkvæmt því sjónarhorni felst fötlun einkum í félagslegum hindrunum, sem settar eru af hinum ófatlaða meirihluta, sem takmarki möguleika fatlaðs fólks til athafna og þátttöku í samfélaginu. Má þar nefna skort á aðgengi, neikvæð viðhorf og fordóma.<sup>13</sup> Segja má að fötlun í þessum skilningi vísi til félagslegrar undirokunar og misréttis á borð við kynjamisrétti og kynþáttamisrétti. Enda þótt hin félagslega nálgun endurspeglar að ýmsu leyti í SRFF þá hefur hún sætt nokkurri gagnrýni, fyrst og fremst þar sem litið sé framhjá neikvæðum áhrifum einstaklingsbundinnar skerðingar í daglegu lífi fatlaðs fólks og með því sé litið gert úr persónulegri reynslu einstaklingsins og þeirri takmörkun lífsgæða og þjáningum sem skerðingin geti haft í för með sér óháð umhverfinu.

Í framhaldi af hinu félagslega sjónarhorni á fötlun þróaðist svokallað mannréttindasjónarhorn á fötlun og réttarstöðu fatlaðs fólks. Í því er gengið út frá því að fatlað fólk njóti ekki í reynd sömu mannréttinda og annað fólk og að því þurfi að breyta.<sup>14</sup> Enn sé litið á fatlað fólk sem frávik og hið félagslega sjónarhorn leggi ofuráherslu á einstakar aðgerðir til að fjarlægja hindranir án þess að huga nægilega að

<sup>9</sup> Sjá formálsorð samningsins hér um t.d. k) lið og y) lið. Ennfremur formálsorð Samþykktar allsherjarþings S.þ. A/RES/56/168, 19. desember 2001.

<sup>10</sup> Sá hér um t.d. Michael Ashley Stein og Janet E. Lord: „Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, bls. 18-20.

<sup>11</sup> Samþykkt allsherjarþings S.þ. A/RES/56/168, 19. desember 2001.

<sup>12</sup> Rosmary Kayess and Phillip French: „Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, bls. 2.

<sup>13</sup> Sjá hér um: Rannveig Traustadóttir: „Fötlunarfræði – Sjónarhorn, áherslur og aðferðir á nýju fræðasviði“.

<sup>14</sup> Ein af þeim forsendum sem SRFF byggir á og kemur fram í k) lið formálsorða samningsins er að þrátt fyrir margvíslega gerninga og skuldbindingar sé samfélagsþátttaka fatlaðs fólks sem jafnréttihárra samfélagsþegna hindruð og mannréttindi þess brotin í öllum heimshlutum.

þeim siðferðilega grundvelli sem sé undirstaða einstakra aðgerða eða umbóta. Áhersla þeirra sem aðhyllast mannréttindasjónarhornið er því m.a. á þau siðferðislegu gildi sem búa almennt að baki mannréttindasamningum og koma skýrt fram bæði í formálsorðum SRFF og einnig í 3. gr. samningsins sem hefur að geyma almennar meginreglur (e. general principles), m.a. í a) lið þar sem fram kemur að virðing fyrir eðlislægri reisn, sjálfræði einstaklinga, þar með talið frelsi til að taka eigin ákvarðanir, og sjálfstæði einstaklinga sé meginregla í samningnum.<sup>15</sup>

Samningurinn er fyrst og fremst samningur um jafnrétti og bann við mismunun. Að því leyti svipar honum til Samnings S.þ. um afnám allrar mismununar gegn konum og Alþjóðasamnings um afnám alls kynþáttamisréttis. Þá er skilgreining hugtaksins mismunun svipuð og í ofangreindum samningum. Mikilvægt ákvæði er í 3. tölul. 5. gr. SRFF þar sem segir að aðildarríkin skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða. Hugtakið er síðan skýrt í 2. gr. samningsins sem „nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of þyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggt sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og mannfrelsi.“ Þá er tekið fram í skilgreiningu á mismunun í 2. gr. að hugtakið taki til mismununar í hvaða mynd sem er, einnig að fötluðu fólki sé neitað um viðeigandi aðlögun. Að þessu leyti til er skilgreiningin á mismunun í SRFF víðtækari en skilgreiningin í þeim tveimur samningum sem nefndir eru hér að ofan.

Áherslur samningsins eru á þátttöku og réttindi fatlaðs fólks til jafns við aðra í samfélaginu og skyldur ríkisins til að gera fötluðu fólki kleift að njóta þeirra réttinda sem aðrir borgarar njóta. Jafnrétti er því rauður þráður í gegnum samninginn og verður að skoða ákvæði hans í því ljósi.

## 4 Uppbygging samningsins

Ólíkt öðrum helstu mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna er SRFF ekki kaflaskiptur. Í 1. gr. hans er gerð grein fyrir markmiðum samningsins og í 2. gr. eru hugtakaskilgreiningar. Það vekur athygli að hugtakið fötlun er ekki skilgreint þar og enga almenna skilgreiningu er að finna á hugtakinu í samningnum. Í 2. mgr. 1. gr. segir þó að til fatlaðs fólks teljist m.a. 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 virka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Í 3. gr. og 4. gr. samningsins er gerð grein fyrir meginreglum hans og meginskyldum aðildarríkjanna. Síðan taka við efnisreglur samningsins þar sem fjallað er um öll helstu mannréttindi og áhersla lögð á að fatlað fólk njóti þeirra til jafns við aðra. Mikil áhersla er þar lögð á vernd persónufrelsis og einkalífs fatlaðs fólks enda hefur fatlað fólk löngum þurft að sæta miklum skerðingum á þessum réttindum. Samningurinn er fyrst og fremst jafnréttissamningur í þeim skilningi að áherslan er á að fatlað fólk fái notið sömu mannréttinda og ófatlað fólk. Almennt hefur verið talið að samningurinn feli ekki í sér ný efnisréttindi en um það má vissulega deila, ekki síst sé horft til jákvæðra skyldna aðildarríkjanna til að tryggja fötluðu fólki rétt til sjálfstæðs lífs og jafnréttis t.d. til ákvarðanatöku, þar á meðal með viðeigandi aðlögun.

<sup>15</sup> Mikið hefur verið ritað á undanföllum árum um hugmyndafræði og skilgreiningu á fötlun, ekki síst mannréttindasjónarhornið. Sjá t.d. Rannveig Traustadóttir: „Disability Studies, the Social Model and Legal Development“, bls. 3-16; Theresia Degener: Disability in a Human Rights Context, bls. 1-24; Gerard Quinn: „Disability and Human Rights: A New Field in the United Nations“, bls. 265-300; Colm Ó’Cinneide: „Extracting Protection for the Rights of Persons with Disabilities from Human Rights Frameworks, Established Limits and New Possibilities.“, bls. 163-198.

Frá og með 31. gr. samningsins til og með 40. gr. er fjallað um eftirlit með framkvæmd samnings og ýmiss konar alþjóðastarf um hann. Áhersla er lögð á alþjóðlega samvinnu í samningnum og á það bæði við um samvinnu milli einstakra ríkja og samvinnu við ýmis samtök, svæðisbundin og alþjóðleg, einkum þá samtök fatlaðs fólks.

Samningurinn tekur bæði til borgaralegra og stjórnámáalegra réttinda og efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda. Nokkur greinarmunur er þó gerður á þessum tveimur flokkum réttinda en í 2. mgr. 4. gr. segir:

Að því er varðar efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi skuldbindur sérhvert aðildarríki sig til þess að gera ráðstafanir, eins og efni þess frekast leyfa og með þátttöku í alþjóðasamstarfi, eftir því sem þörf krefur, í því skyni að fyrrnefnd réttindi verði í einu og öllu virk í áföngum með fyrirvara um þær skuldbindingar samkvæmt samningi þessum sem gilda nú þegar samkvæmt reglum þjóðaréttar.

Þetta virðist fela í sér að ríki þurfi ekki að tryggja þessi réttindi umsvifalaust en erfitt er að gera sér grein fyrir hvert svigrúm ríkja er til að fresta tryggingu þessara réttinda. Við mat á því er rétt að hafa í huga þá ríku áherslu sem lögð er á jafnrétti og bann við mismunun á öllum sviðum samfélagsins í samningnum.

Í almennri athugasemd nefndar samningsins nr. 6 (2018) um jafnrétti og bann við mismunun er lögð áhersla á að um sé að ræða bæði meginreglu og réttindi sem séu hornsteinn þeirrar alþjóðlegu verndar sem samningurinn tryggi. Fram kemur í athugasemdinni að efling jafnréttis og barátta gegn mismunun séu skyldur sem aðildarríkin skuli innleiða strax en ekki í áföngum. Í athugasemdinni kemur einnig fram að viðeigandi aðlögun sé einstaklingsbundinn réttur sem beri að tryggja strax varðandi öll réttindi samningsins.<sup>16</sup>

Í ljósi 5. gr. auk framangreindrar athugasemdar nefndarinnar og þeirrar miklu áherslu á jafnrétti og bann við mismunun sem felst í samningnum má því velja því fyrir sér hvernig trygging efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda í áföngum samræmist kröfunni um jafnrétti og bann við mismunun.<sup>17</sup>

## 5 Framkvæmd og eftirlit

Gert er ráð fyrir tvenns konar eftirliti með framkvæmd samningsins, annars vegar innra eftirliti og hins vegar ytra eftirliti. Hvað varðar innra eftirlit þá skulu aðildarríkin samkvæmt 1. mgr. 33. gr. samningsins tilnefna einn eða fleiri aðila innan stjórnarsýslunnar sem annast innleiðingu samningsins og samræmingu innan stjórnarsýslunnar. Þá skulu ríkin, í samræmi við réttarkerfi og stjórnarsýslufyrirkomulag hvers ríkis, koma á, viðhalda og styrkja kerfi eða fyrirkomulag til að efla, vernda og hafa eftirlit með innleiðingu samningsins. Við mótnun og stofnun slíks kerfis eða fyrirkomulags skuli ríkin taka mið af meginreglum um stöðu og starfsemi þjóðbundinna mannréttindastofnana (e. national institution for the promotion and protection of human rights) sem gjarnan ganga undir heitinu Parísarreglurnar.<sup>18</sup> Slíkri stofnun

<sup>16</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, bls. 3 og 11.

<sup>17</sup> Sjá hér um: Brynhildur G. Flóvenz: „The Implementation of the UN Convention and the Development of Economical and Social Rights as Human Rights.“ *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, bls.257-277.

<sup>18</sup> Sbr. A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights

hefur ekki enn verið komið á hér á landi. Samkvæmt 3. mgr. 33. gr. er gert ráð fyrir að almennir borgarar, einkum fatlað fólk og samtök þeirra komi að framkvæmd og innleiðingu samningsins.

Hvað ytra eftirlit varðar þá felst það fyrst og fremst í eftirliti Nefndar um réttindi fatlaðs fólks, sem er 18 manna nefnd um framkvæmd samningsins og eftirlit með honum á vegum Sameinuðu þjóðanna. Aðildarríkjunum ber að senda heildstæða skýrslu um ráðstafanir sem þau hafa gert í því skyni að efna skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum innan tveggja ára frá því að samningurinn öðlast gildi gagnvart hlutaðeigandi aðildarríki og síðan á fjögurra ára fresti. Nefndin tekur skýrslu hvers ríkis til umfjöllunar og gerir athugasemdir eftir þörfum og tillögur til breytinga. Nú er unnið að gerð fyrstu skýrslu Íslands til nefndarinnar.<sup>19</sup>

Samkvæmt valkvæðum viðauka við samninginn, sem nefndur var hér að framan, getur nefndin tekið við kvörtunum frá einstaklingum eða hópum sem telja aðildarríki hafa brotið ákvæði samningsins. Þar sem íslenska ríkið hefur ekki fullgilt viðaukann gildir hann ekki gagnvart Íslandi.

Eins og aðrar sambærilegar nefndir gefur Nefnd um réttindi fatlaðs fólks út almennar athugasemdir (e. General Comments) þar sem nefndin fjallar ítarlega um einstök ákvæði samningsins og hvernig túlka beri þau. Þegar þetta er skrifað hefur nefndin samþykkt og birt sjö slíkar athugasemdir.<sup>20</sup>

## 6 Áhrif samningsins á íslenskan rétt

Þrátt fyrir að samningurinn hafi verið undirritaður fyrir 12 árum af Íslands hálfu er enn nokkuð í land með að tryggja fötluðu fólki þau réttindi sem samningurinn kveður á um. Nokkrar lagabreytingar hafa verið gerðar í því skyni að tryggja réttindi samkvæmt samningnum og ber þar eflaust hæst lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 sem vonir standa til að verði mikil réttarbót fyrir fatlað fólk. Í 3. mgr. 1. gr. laganna segir að við framkvæmd laganna skuli framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá eru lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 með síðari breytingum jákvætt skref í átt að bættu réttaröryggi fatlaðs fólks. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að við gerð þess hafi verið tekið mið af 12. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.<sup>21</sup> Með lögum nr. 115/2015 um breytingu á ýmsum lögum til undirbúnings fullgildingu Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks voru gerðar breytingar á fjölda laga til að uppfylla skuldbindingar Íslands. Fyrst og fremst var þó um orðalagsbreytingar að ræða. Með lögum 84/2015 voru gerðar breytingar á lögræðislögum nr. 71/1997 m.a. með tilvísun í samninginn. Að mati höfundar eru þær breytingar þó ekki í samræmi við kröfur samningsins. Nefna má t.d. að ekki er ákvæði í lögræðislögum um stuðning við fatlað fólk við nýtingu gerhæfis þess í samræmi við 12. gr. samningsins. Loks má nefna lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 sem tóku gildi 1. september 2018 en í þeim er m.a. að finna ákvæði um skyldu vinnuveitenda til að veita fötluðu fólki viðeigandi aðlögun.

<sup>19</sup> Samkvæmt munnlegum upplýsingum frá Dómsmálaráðuneytinu í febrúar 2019.

<sup>20</sup> Athugasemdirnar má finna á heimasíðu Sameinuðu þjóðanna á slóð: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>

<sup>21</sup> Frumvarp til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þskj. 1252, 139. lögb. 2010-2011. (óbirt í A-deild Alþt.).

Í þessu stutta yfirliti er ekki tækifæri til að gera nánari grein fyrir þeim breytingum sem gerðar hafa verið á íslenskri löggjöf eða breytingum sem þarf að gera til að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum. Höfundur telur þó ljóst að gera þurfi allnokkrar breytingar á íslenskri löggjöf til að uppfylla þessar skuldbindingar. Má þar helst nefna þörf á setningu laga um almennt bann við mismunun á grundvelli fötlunar, breytingu á lögræðislögum til samræmis við 12. og 14. gr. SRFF, breytingar á réttarfarslögum sem tryggja viðeigandi aðlögun þegar kemur að aðgengi fatlaðs fólks að réttinum og breytingar á lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks nr. 88/2011.

Eftir fullgildingu samningsins hafa nokkrir dómar fallið þar sem samninginn hefur borið á góma. Í máli Salbjargar Óskar Atladóttur gegn Reykjavíkurborg byggði stefnandi kröfu sína um tiltekna þjónustu m.a. á 19. gr. SRFF og vísaði í 2. mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 því til stuðnings.<sup>22</sup> Í dómi Hæstaréttar kom fram að ákvæði Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem ekki hefði verið lögfestur á Íslandi, gætu ekki aukið þær skyldur um þjónustu við fatlað fólk sem á stefndu væru lagðar samkvæmt lögum.

Í máli Áslaugar Ýrar Hjartardóttur gegn Samskiptamiðstöð heyrnalausra og heyrnaskertra og íslenska ríkinu byggði stefnandi kröfu sína um tiltekna túlkþjónustu m.a. á 9. gr. SRFF og vísaði einnig til 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992.<sup>23</sup> Hvorki í dómi Hæstaréttar né í niðurstöðu héraðsdóms, sem staðfest var í Hæstarétti með vísan til forsendna, var fjallað um þýðingu samningsins.

Í nýlegum dómi Hæstaréttar í máli gegn Eignarhaldsfélaginu Fasteign ehf. og Reykjanesbæ var tekist á um skyldu til að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að byggingum sem hýstu þjónustu á vegum sveitarfélagsins.<sup>24</sup> Stefnendur byggðu kröfur sínar m.a. á ákvæðum SRFF. Í dómi Hæstaréttar er fjallað nokkuð um ákvæði samningsins en tekið fram að hann hafi ekki verið lögfestur hér á landi og þegar af þeirri ástæðu geti dómkröfur áfrýjanda í málinu ekki náð fram að ganga á grundvelli ákvæða samningsins. Hæstiréttur víkur þó ekki að þýðingu 2. mgr. 1. gr. í lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, sem í gildi voru við upphaf málsins, um að við framkvæmd laganna skyldi taka mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafi gengist undir, einkum Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í nýjum dómi Landsréttar í máli F gegn Barnaverndarstofu komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að Barnaverndarstofa og úrskurðarnefnd velferðarmála hefðu mismunað F á grundvelli fötlunar þegar henni var synjað um leyfi til að taka barn í fóstur. F hafði m.a. byggt kröfu sína á 23. gr. sbr. 5. gr. SRFF. Ekki er fjallað um gildi samningsins í dóminum en þó tekið fram að ákvæði samningsins hafi ekki verið leidd í lög hér á landi.<sup>25</sup>

Sé horft til framangreindra dóma virðist ljóst að SRFF hefur takmarkað gildi við túlkun laga þrátt fyrir fullgildingu og ákvæði í lögum um að taka skuli mið af samningnum við framkvæmd laga.<sup>26,27</sup> Þá gefa

<sup>22</sup> Hrd. 1. desember 2016 í máli nr. 80/2016.

<sup>23</sup> Hrd. 9. nóvember 2017 í máli nr. 464/2017.

<sup>24</sup> Hrd. 25. október 2018 í máli nr. 106/2017.

<sup>25</sup> Lrd. 22. mars 2019 í máli nr. 551/2018.

<sup>26</sup> Sjá álit umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2017 í máli nr. 9160/2016 þar sem hann gefur SRFF meira vægi við túlkun og framkvæmd laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 en Hæstiréttur gerir í dómum sínum.

<sup>27</sup> Vekja má athygli á að í nýjum lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 segir í 3. mgr. 1. gr. að við framkvæmd laganna *skuli framfylgt* (leturbr. höf.) þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafi gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Hér er um skýrara orðalag en var í 2.



dómarnir einnig vísbendingu um að með lögfestingu samningsins væri staðan önnur enda er gildi slíkrar réttarheimildar allt annað og meira í íslenskum rétti en gildi alþjóðasamninga.<sup>28</sup>

Auk fyrrnefndra dóma hafa á undanförnum árum nokkrir dómur fallið í Hæstarétti um réttindi fatlaðs fólks, einkum er snerta rétt til framfærslu, félagsþjónustu og viðunandi lífsskilyrða. Af þeim má ráða að mati höfundar að íslensk löggjöf eins og hún er túlkuð af dómstólum veiti fötluðu fólki takmarkaða vernd þegar kemur að efnahagslegum og félagslegum réttindum.<sup>29</sup> Áhugavert verður að sjá hvernig dómstólar túlka ný lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 og hvort sú löggjöf muni styrkja réttarstöðu þess.

## 7 Lokaorð

Ekki er nokkur vafi á því að mati höfundar að samningurinn hefur haft umtalsverð áhrif á stöðu fatlaðs fólks bæði hér á landi og erlendis. Áhrifin hér á landi virðast m.a. birtast í aukinni vitund um réttarstöðu eða takmörkuð réttindi fatlaðs fólks eins og m.a. framangreind dómsmál bera vott um auk þess sem allnokkrar úrbætur hafa verið gerðar á löggjöf um réttindi fatlaðs fólks. Að mati höfundar er þó brýnt að endurskoða íslenska löggjöf frekar með tilliti til réttinda fatlaðs fólks til jafns við aðra sbr. umfjöllun í 6. kafla hér að framan. Þá er mikilvægt að skoða hvort lögfesting samningsins sé ef til vill heppilegasta leiðin til að tryggja réttarstöðu fatlaðs fólks. Þeir dómur sem hafa fallið á undanförnum árum í Hæstarétti og varða réttindi fatlaðs fólks benda að mati höfundar til þess að réttindi fatlaðs fólks séu enn ekki nægjanlega vel tryggð þannig að fatlað fólk hér á landi geti lifað sjálfstæðu lífi og tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra borgara eins og SRFF er ætlað að tryggja.

---

mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 þar sem segir að *taka skuli mið af...* (leturbr. höf.) og verður athyglisvert að sjá hvernig dómstólar túlka hið nýja ákvæði.

<sup>28</sup>Um túlkun alþjóðlegra mannréttindasamninga í íslenskum rétti sjá t.d. greinar Kára Hólmarssonar: „Áhrifa(leysi) ólögfestra mannréttindasamninga í dómaframkvæmd og hugsanlegar stjórnarskrárbreytingar“, bls. 387-424 og „Falsvonir Öryrkjabandalagsdómsins“, bls. 41-85.

<sup>29</sup>Sjá t.d. Hrd. 13. júní 2013 í máli nr. 61/2013; Hrd. 2. maí 2014 í máli nr. 237/2014; Hrd. 23. október 2014 í máli nr. 659/2014; Hrd. 3. febrúar 2016 í máli nr. 12/2016, Hrd. 15. október 2015 í máli nr. 116/2015.

## Heimildaskrá

Brynhildur G. Flóvenz: „The Implementation of the UN Convention and the Development of Economical and Social Rights as Human Rights.“ *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Ritstj. Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir. Leiden 2009, bls. 257-277.

Colm O’Cinneide: „Extracting Protection for the Rights of Persons with Disabilities from Human Rights Frameworks, Established Limits and New Possibilities.“ *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*. Ritstj. Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir. Leiden 2009, bls. 163-198.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, bls. 3 og 11. 26. apríl 2018.

Gerard Quinn og Charles O’Mahony: „Disability and Human Rights: A New Field in the United Nations.“ *International Protection of Human Rights, A Textbook*. Ritstj. Catarina Krause og Martin Scheinin. Turku 2009, bls. 265-300.

Kári Hólmar Ragnarsson: „Falsvönir Öryrkjabandalagsdómsins“. *Úlfjótur* 1. tbl. 2017, bls. 41-85.

Kári Hólmar Ragnarsson: „Áhrifa(leysi) ólögfestra mannréttindasamninga í dómaframkvæmd og hugsanlegar stjórnarskrárbreytingar“. *Úlfjótur* 3. tbl. 2018, bls. 387-424.

Michael Ashley Stein og Janet E. Lord: „Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“. *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*. Ritstj. Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir, Leiden 2009, bls. 17-40.

Rannveig Traustadóttir: „Disability Studies, the Social Model and Legal Development.“ *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Ritstj. Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir. Leiden 2009, bls. 3-16.

Rosmary Kayess og Phillip French: „Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.“ *Human Rights Law Review* (8), 1. hefti 2008, bls. 1-34.

Theresia Degener: „Disability in a Human Rights Context.“ *Laws*, 3. hefti 2016, bls. 1-24.

## Dómar Hæstaréttar Íslands og Landsréttar

Hrd. 13. júní 2013 (61/2013)

Hrd. 2. maí 2014 (237/2014)

Hrd. 23. október 2014 (659/2014)

Hrd. 15. október 2015 (116/2015)

Hrd. 3. febrúar 2016 (12/2016)

Hrd. 1. desember 2016 (80/2016)

Hrd. 9. nóvember 2017 (464/2017)

Hrd. 25. október 2018 (106/2017)

Lrd. 22. mars 2019 (551/2018)