

Júní 2021



Úttekt á öryggisgæslu Útdráttur úr úttektarskýrslu

Stjórnarráð Íslands

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar

Útgefandi:

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar

Júní 2021

gef@gef.is

www.gef.is

Umbrot og textavinnsla:

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar

ISBN 978-9935-513-11-3

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Niðurstöður	5
2.1 Skilgreining og skipulag öryggisgæslu	5
2.2 Þjónusta	5
2.3 Valdheimildir til beitingar nauðungar	6
2.4 Húsnæði	6
3. Til umhugsunar	7

1. Inngangur

Félagsmálaráðuneytið hefur gert samninga¹ við þrjú sveitarfélög um að reka öryggisgæslu/öryggisvistun² fyrir tiltekna einstaklinga sem dæmdir hafa verið til vistunar á „viðeigandi hæli“ skv. 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hér eftir nefnd hgl.) þar sem þeir hafa verið metnir ósakhæfir eða beiting refsingar talin vera árangurslaus sbr. 15. og 16. gr. hgl. Í samningunum kemur fram að þjónustan sé sett á fót með heimild í 2. mgr. 8. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Þar segir að sveitarfélög skulu reka sérstakar þjónustustofnanir til þess að veita þjónustu samkvæmt lögum ef ekki er unnt að veita þjónustuna í almennum úrræðum. Þá segir enn fremur í greinargerð með lögnum um 2. mgr. 8. gr. að með þjónustustofnun samkvæmt ákvæðinu sé til dæmis átt við öryggisvistunarúrræði og vinnustaði en þó sé meginreglan alltaf sú að aðgreining fatlaðs fólks frá samfélaginu verði sem minnst.

Ábendingar vegna misbrests í þjónustu einstaklings í öryggisgæslu bárust til Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar á árinu 2019. Í kjölfar þeirra ábendinga kom stofnunin athugasemdum á framfæri við skrifstofu barna- og fjölskyldumála hjá félagsmálaráðuneytinu þann 18. október 2019 sem og félagsmálastjóra þess sveitarfélags sem ábending sneri að þann 2. janúar 2020. Í ljósi þess að fleiri ábendingar um misbresti bárust á árinu 2020 sem og upplýsingar um áform ráðuneytisins að vinna lagaumgjörð og móta framtíðarsýn öryggisgæslu á Íslandi ákvað stofnunin að framkvæma úttekt á þeirri þjónustu sem nú er rekin á grundvelli samninga ráðuneytisins við þrjú sveitarfélög. Úttekt þessi nær því til þeirra sex einstaklinga sem félagsmálaráðuneytið hefur gert þjónustusamninga við sveitarfélög vegna. Fleiri en þessir sex einstaklingar hafa þó verið dæmdir til vistunar á viðeigandi hæli skv. 16. og 62. gr. hgl. og eru í slíkri vistun í dag á vegum sveitarfélaga en ekki er vitað til þess að félagsmálaráðuneytið hafi haft sérstaka aðkomu að þjónustu annarra en þeirra sem þjónustusamningarnir þrír ná til.

Úttektin hófst með tilkynningu, dags. 16. september 2020, um fyrirhugaða úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar til þeirra þriggja sveitarfélaga sem félagsmálaráðuneytið hefur gert samninga við um þjónustu í öryggisgæslu/öryggisvistun. Gagnaöflun vegna úttektarinnar lauk 9. mars 2021 en hlé var gert á framkvæmd úttektarinnar frá 6. október 2020 til 27. janúar 2021 þar

¹ Í tilfelli tveggja sveitarfélaganna er um að ræða þjónustusamning milli aðila og meðfylgjandi kröfulýsingu um þjónustuna. Eitt sveitarfélaganna er með kostnaðarsamning við ráðuneytið og fylgir kröfulýsing ekki samningnum.

² Í samningunum er misjafnt hvort notast er við hugtakið öryggisgæsla eða öryggisvistun en hér verður almennt notast við hugtakið öryggisgæsla til einföldunar.

sem heimsóknir á heimili og starfsstaði sem heyra undir eftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar voru lagðar tímabundið niður vegna COVID-19 faraldursins.

Meginmarkmið úttektar þessarar var að fá fram upplifun og reynslu einstaklinga af búsetu í öryggisgæslu, að meta gæði þeirrar þjónustu sem þar fer fram, sem og að afla upplýsinga um þjónustuna sem getur nýst við þróun og mótun hennar til framtíðar, en unnið er nú að gerð lagafrumvarps um öryggisgæslu innan félagsmálaráðuneytisins. Eftirlitsaðilar framkvæmdu viðtöl við fimm af þeim sex einstaklingum sem úttektin náði til en einn kaus að taka ekki þátt. Samhliða viðtölunum fóru fram vettvangsathuganir í hverju húsnæði. Þá áttu eftirlitsaðilar einnig viðtöl við fulltrúa sveitarfélaganna þriggja, forstöðumenn allra öryggisgæsluúrræðanna og þrjá til fjóra starfsmenn í hverju sveitarfélagi. Auk þess var rætt við fulltrúa félagsmálaráðuneytisins, réttindagæslumenn fatlaðra á þeim svæðum sem um ræðir sem og ráðgefandi sérfræðing á réttargeðdeild LSH. Til að varpa ljósi á gæði þjónustunnar var í viðtölunum stuðst við hálfstaðlaða viðtalsramma byggðum á [Gæðaviðmiðum fyrir félagslega þjónustu við fatlað fólk](#).

Í ljósi þess til hve fárra einstaklinga úttektin nær er úttektaskýrslan ekki birt í heild sinni heldur eingöngu útdráttur úr henni. Þetta er gert til að gæta að því að upplýsingar í skýrslunni séu ekki persónugreinanlegar. Útdráttur þessi felur í sér samantekt hvers niðurstöðukafla skýrslunnar sem og lokakafla hennar í upprunalegri mynd. Heildarútgáfa skýrslunnar var send félagsmálaráðuneytinu sem og félagsmálastjóra þeirra sveitarfélaga sem úttektin náði til.

2. Niðurstöður

2.1 Skilgreining og skipulag öryggisgæslu

Niðurstöður úttektar sýndu að brýn þörf er fyrir lagaramma um öryggisgæslu sem og skýrar skilgreiningar á þjónustunni. Þörf er á skýru verklagi um eftirfylgni eftir kvaðningu dóms skv. 62. gr. hgl. svo tryggt sé að einstaklingum sé fylgt eftir inn í viðeigandi þjónustu. Mælt er með því að slíkt verklag feli meðal annars í sér aðkomu sérstaks fagteymis að málum hvers einstaklings sem og skilgreiningu á hlutverki og skipun tilsjónarmanns skv. 62. gr. hgl. Þá er einnig þörf á skýru verklagi um endurmat, rýmkun og lok öryggisgæslu. Mælt er með því að í stað eins fulltrúa sé endurmat framkvæmt af fagteymi. Halda þarf skrá yfir alla einstaklinga með dóm skv. 62. gr. hgl. svo tryggja megi að þeir njóti réttaröryggis og að mál þeirra séu tekin reglulega upp. Tryggja þarf meiri stöðugleika í þjónustunni gagnvart einstaklingum og þjónustuveitendum en nú eru samningar milli félagsmálaráðuneytis og sveitarfélaga gerðir til eins árs í senn sem skapar óvissu árlega um framtíð þjónustunnar. Þá þarf að tryggja góða upplýsingagjöf milli ráðuneytis og þjónustuveitenda varðandi framtíð öryggisgæslu ef gera á breytingar á skipulagi hennar. Upplýsingamiðlun er lykilatriði til að draga úr óvissu meðal þjónustuveitenda og einstaklinga í öryggisgæslu.

2.2 Þjónusta

Af vettvangsathugunum og viðtölum við einstaklinga í öryggisgæslu, starfsfólk, forstöðumenn og réttindagæslumenn fatlaðs fólks má ráða að í þjónustunni er almennt unnið að því að skapa einstaklingunum skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum eins og hægt er m.t.t. öryggis þeirra og almennings. Fram kom þó hversu vandamt það getur reynst að samræma hugmyndafræði um sjálfstætt líf og þá þvinguðu þjónustu sem öryggisgæsla felur í sér. Það er þó ljóst að markmið laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 um að skapa fólki skilyrði til sjálfstæðs lífs samræmast markmiðum ráðstafana skv. 62. gr. hgl. enda skuli það vera markmið þeirra að efla og styrkja viðkomandi þannig að sú ráðstöfun sem dæmd hefur verið verði að endingu ekki lengur nauðsynleg. Þörf er þó á að skilgreina í nýjum lagaramma um öryggisgæslu hvort og þá að hvaða leyti réttindi fatlaðs fólks skerðist við dóm um vistun skv. 62. gr. hgl. Þá þarf einnig að koma fram í nýjum lagaramma að meginmarkmið þjónustunnar skuli vera að stuðla að því að einstaklingurinn fái lausn úr öryggisgæslu. Til þess þarf markvisst faglegt starf og einstaklingsbundna þjónustu. Huga þarf sérstaklega að ólíkum þjónustupörfum einstaklinga með fötlun annars vegar og geðraskanir hins vegar. Til að unnt sé að vinna markvisst faglegt starf skal við ráðningu starfsfólks lögð áhersla á fagþekkingu og starfsreynslu sem og ríkulega samskiptahæfni. Þá er mælt með því að starfsfólk vinni þétt með öðru fagfólki eftir því sem við á, t.d. meðferðaraðilum, svo unnt sé að vinna sem best að markmiðum öryggisgæslu. Tryggja þarf að öll slík meðferðarvinna sé einstaklingnum sjálfum að kostnaðarlausu. Leggja þarf áherslu á fræðslu til starfsfólks, m.a. um fyrirbyggjandi aðgerðir gegn

áhættuhegðun, s.s. árásum á aðra og sjálfsskaða, sem og sjálfsvarnarnámskeið. Einnig þarf að tryggja starfsfólki faglega handleiðslu og stuðning í ljósi þess hve mikil hætta getur skapast í starfi þeirra.

2.3 Valdheimildir til beitingar nauðungar

Í vettvangsathugunum virtust einstaklingarnir almennt vera beittir þeirri lágmarksnauðung sem getur talist nauðsynleg til að koma í veg fyrir að þeir valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Þó kom fram að eingöngu í einu tilfelli hafði verið sótt um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar til undanþágunefndar. Viðmælendur sögðust hafa fengið misvísandi skilaboð í gegnum tíðina um hvort þyrfti að sækja um undanþágu og töldu flestir ekki þörf á því þar sem þjónustan væri veitt á grundvelli dóms og þar af leiðandi væru heimildir fyrir nauðsynlegri valdbeitingu í þjónustu. Í núgildandi lagaumhverfi taka lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 til þeirra aðila sem dæmdir hafa verið til vistunar á viðeigandi hæli skv. 62. gr. hgl. á grundvelli fötlunar, sbr. 16. gr. hgl. enda verði ekki séð að neinn hópur fatlaðs fólks skuli falla utan gildissviðs þeirra. Þar af leiðandi skal í öllum tilfellum óskað eftir undanþágu frá banni við beitingu nauðungar eða fjarvöktun í samræmi við gildandi lög. Sömu leiðis skulu þjónustuveitendur leita til sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í samræmi við lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Ef áform eru um að veita starfsfólki í öryggisgæslu sérstakar valdheimildir til beitingar nauðungar við framtíðarmótun þjónustunnar þurfa slíkar heimildir að eiga skýra lagastoð þar sem tryggja ber að fatlaðir einstaklingar sem eru frelsissviptir njóti mannréttinda til jafns við aðra sbr. 2. mgr. 14. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Jafnframt þarf að tryggja að fram komi í lögum hverjir annist eftirlit með öryggisgæslu og huga þarf þar að skörun verkefna eftirlitsstofnana, þ.e. umboðsmanns Alþingis, embættis landlæknis og Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar.

2.4 Húsnæði

Við skipulag þjónustu þarf að huga að því að einstaklingsbundið er hvers lags húsnæði og staðsetning hentar hverjum og einum. Sumum hentar vel að búa í íbúð í almennri íbúðabyggð með lágmarksbreytingum á húsnæði en aðrir eru í þörf fyrir sérútbúið húsnæði og jafnvel ekki inni í almennri íbúðabyggð. Í öllum tilfellum þarf þó að tryggja hlýleika og heimilisbrag til að einstaklingnum líði sem best og að húsnæðið sé skipulagt af fagfólki, s.s. iðjuþjálfra, atferlisfræðingi eða þroskaþjálfra. Gæta þarf að því að öryggisráðstafanir séu ekki of íþyngjandi og ýti ekki undir vanlíðan. Ávallt skal leitast við að veita öryggisgæslu í heimabyggð þar sem aðili sem hlýtur dóm skv. 62. gr. hgl. skal ekki sviptur lögbundnum rétti sínum en skv. 3. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 á fatlaður einstaklingur rétt á þjónustu þar sem hann á lögheimili.

3. Til umhugsunar

Hvergi er að finna skilgreiningu á inntaki öryggisgæslu og hvernig slík gæsla skuli framkvæmd. Í kröfúlýsingu fyrir öryggisgæslu segir að í öryggisgæslu skuli „gæta öryggis almennings og almannahagsmuna samkvæmt þjónustusamningi og kröfúlýsingu. Jafnframt að tryggja að gæsla og þjónusta við einstaklinga sem þurfa á henni að halda sé í samræmi við þarfir og gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.“ Erfitt er að greina hvaða réttindi það eru sem fatlaðir einstaklingar eru sviptir við það að fá dóm sem kveður á um að hann eigi að vera vistaður á viðeigandi hæli á grundvelli 16. og 62. gr. hgl. Eftirlitsaðilar velta fyrir sér hvort slíkur dómur feli sjálfkrafa í sér undanþágu skv. 3. mgr. 15. gr. réttindagæslulaga, þ.e. viðvarandi frelsisskerðingu, og ef svo er þurfi slíkt að koma fram í lögum með skýrum hætti. Þá er óljóst hvort og þá hvaða auknu heimildir til beitingar nauðungar sveitarfélögin sem sinna öryggisgæslu fá til þess að „gæta öryggis almennings og almannahagsmuna samkvæmt þjónustusamningi.“ Mikilvægt er að árétta að beiting nauðungar í þjónustu skal aldrei eiga sér stað nema að fenginni undanþágu frá undanþágunefnd í samræmi við ákvæði laga nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Ákvarðanir um beitingu nauðungar skulu ekki teknar hjá þjónustuaðilum án aðkomu utanaðkomandi sérfræðinga, nema um sé að ræða nauðung í neyðartilviki en slíka nauðung skal tilkynna til sérfræðiteymis á grundvelli 13. gr. laga um réttindagæslu nr. 88/2011.

Við upphaf úttektar áttu eftirlitsaðilar í vandkvæðum með að átta sig á því hvort öryggisgæsla teljist til þjónustuúrræðis sem einstaklingar flytja í við dómsuppkvaðningu og flytji úr við rýmkun úr öryggisgæslu eða hvort um sé að ræða sértæka þjónustu sem einstaklingar fá tímabundið inn á heimili sitt. Í kröfúlýsingu um öryggisgæslu stendur að þjónustan skuli veitt á heimili þess sem þjónustunnar nýtur en allir einstaklingarnir sem úttektin náði til höfðu flutt í annað húsnæði á vegum sveitarfélags við upphaf öryggisgæslu og þar af tveir í annað sveitarfélag en þeir áttu lögheimili í við dómsuppkvaðningu. Í ljósi þessa er ekki hægt færa rök fyrir því að þjónustan sé ávallt í samræmi við 4. mgr. 3. gr. laga nr. 38/2018 en þar kemur fram að fatlað fólk eigi rétt á þjónustu þar sem það kys að búa og á lögheimili. Þar sem vistun í öryggisgæslu er í dag sett upp sem langtímaþjónusta telja eftirlitsaðilar mikilvægt að huga sérstaklega að því að þjónustan fari fram í heimabyggð.

Það er mat eftirlitsaðila að öryggisgæsla skuli teljast til tímabundinnar sértækrar þjónustu sem skuli leitast við að fari fram á heimili viðkomandi aðila, með nauðsynlegum breytingum á húsnæði eins og þörf er á til að uppfylla einstaklingsbundna þjónustuþörf viðkomandi. Þá telja eftirlitsaðilar að eingöngu í sérstökum undantekningatilfellum, og þá til skamms tíma, skuli veita þjónustuna í sérútbúnu úrræði líkt og áform eru um að byggja samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneytinu og úr fjölmiðlum. Í þeim tilfellum sem vistun í slíku öryggisúrræði telst nauðsynleg skuli unnið markvisst að því að

styrkja viðkomandi til að hann geti nýtt sér þjónustu öryggisgæslu á eigin heimili sem fyrst. Ekki er æskilegt að einstaklingar í lengist í slíku öryggisúrræði enda verði þá vandséð hver munurinn er á slíkri vistun og vistun á réttargeðdeild eða afplánun í fangelsi.

Að mati eftirlitsaðila er skilgreining á öryggisgæslu ekki síður mikilvæg til að skýra hvenær öryggisgæsla er ekki lengur nauðsynleg heldur nægi almenn og sértæk félagsþjónusta sem uppfylli þjónustufarir viðkomandi með tilheyrandi starfsmannafjölda og, eftir atvikum, undanþáguheimildum til beitingu nauðungar. Þjónusta samkvæmt lögum nr. 38/2018 við fatlaðan einstakling sem hefur hlotið dóm og skal vistaður á viðeigandi hæli skv. 16. og 62. gr. hgl. er kostnaðarsöm. Ekki er víst að hefðbundið stuðningsmat sveitarfélaga á einstaklingsbundnum þjónustuþörfum nái almennilega utan um þá einstaklinga sem losna úr öryggisgæslu enda verður mat á stuðningsþörfum að einhverju leyti að byggja á forsögu þeirra og þeirri staðreynd að þeir hafi gerst brotlegir við lög. Mikilvægt er að tryggt sé nægilegt fjármagn til sveitarfélaga svo þau geti veitt einstaklingum sem koma úr öryggisgæslu viðeigandi þjónustu með tilliti til ríkari þjónustufarfa þeirra. Skortur á fjármagni til að veita almenna og sértæka félagsþjónustu má ekki verða til þess að einstaklingur í lengist í öryggisgæslu. Þá þarf að gæta að því að í öryggisgæslu fari fram markviss hæfing og stuðningur til að styrkja einstaklinginn svo hann hljóti að endingu lausn, þar sem um tímabundna þjónustu er að ræða.

