
Haustönn 2022



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

**„Hvernig taka sveitarfélög á málefnum fatlaðs fólks sem
telst hættulegt?“**

Hafsteinn Jóhannsson

Leiðbeinandi

Bryndís Gunnlaugsdóttir

Haustönn 2022



„Hvernig taka sveitarfélög á málefnum fatlaðs fólks sem teljast
hættulegt“

Hafsteinn Jóhannsson

Leiðbeinandi

Bryndís Gunnlaugsdóttir

Yfirlýsing höfunds

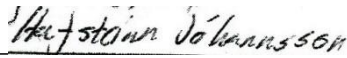
Höfundarréttaryfirlýsing

Lokaverkefni þetta er til BA gráðu í opinberri stjórnsýslu frá Háskólanum á Bifröst. Verkefnið er afrakstur eigin rannsóknar og þar sem vitnað er í verk annarra er heimilda getið. Einungis má afrita þessa ritgerð að gefnu leyfi höfundar.

Höfundarréttur © 2022 Hafsteinn Jóhannsson

Öll réttindi áskilin

Háskólinn á Bifröst



Hafsteinn Jóhannsson

Ágrip

Í ritgerðinni er fjallað um fatlað fólk sem vegna fötlunar sinnar þarfnast öryggisráðstafana til að tryggja öryggi þeirra og annarra þ.e.a.s. fatlað fólk sem sýnir hættulega hegðun og ógnar öryggi annarra. Alþjóðleg eftirlitsnefnd og aðstandendur fólks með margþættann vanda hafa gagnrýnt úrræðaleysi í þessum málaflokki. Kallað hefur verið eftir fleiri búsetuúrræðum fyrir fólk með alvarlegan og margþættann vanda. Sveitarfélög hafa átt í erfiðleikum með að uppfylla skyldur sínar við að þjónusta þennann hóp. Borið hefur verið á óvissu og rugling hvort ríki eða sveitarfélög skal fara með þessi málefni. Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um réttindi fatlaðs fólks eru miklar og því fylgja strangar reglur sem þarf að uppfylla. Frá árinu 2011 hafa sveitarfélög farið með málefni fatlaðra almennt. Ríkið fer svo með heilbrigðismál og dómsmál fyrir alla og þá einnig þegar kemur til fatlaðra einstaklinga sem fremja afbrot sem rekja megi til fötlunar þeirra. Ríkið hefur ekki um að ráða úrræðum sem geta séð um öryggisvistun fatlaðs fólks sem eru ósakhæf og hefur ríki gert samninga við sveitarfélög um að sinna þeim. Þau úrræði hafa svo ekki gengið vel, sveitarfélögin geta ekki sinnt þeim verkefnum vel þar sem ekki er fyrir hendi skýr lagarammi um hvað þarf að gera. Það þarfnast breytinga á lögum. Það virðist þó vera lausn í sjónmáli þar sem ríki og sveitarfélög vinna saman að því að koma á fót Öryggisþjónustu ríkisins. Sem á að leysa helstu vandmál þessa málaflokks og gefa fólki, sem hefur hingað til dvalið á óviðeigandi stöðum, viðeigandi samastað.

Lykilorð: Sveitarfélög, Ríki, málefni fatlaðra, öryggisráðstafanir, nauðung, lögræði

Abstract

In this paper we look to people who, because of their disabilities, require security precautions to ensure their safety and that of others. Disabled people that exhibit dangerous and threatening behaviour. International watchdogs and people close to those affected, have now criticized the lack of suitable housing and care for that group of people. There has seemed to have been confusion in regard to if this is the states responsibility or that of the municipalities. Icelands international commitments to the rights of disabled people are vast and with it comes requirements that must be met. Since 2011 municipalities have been in charge of services to disabled people. The state has healthcare matters and fulfillment of judicial matters when it comes to disabled people who commit crimes. The state has no secure care facilities so in the past contracts have been made to municipalities to take run those types of secure care facilities. Those facilities have not had much success in part due to the fact that there is no clear legal framework for that kind of work. The law needs changing. There seems to be a solution on the horizon where the state and municipalities cooperate on creating „The States Security Service“ so that this group of people can get suitable housing and service.

Þakkir

Ég vil þakka kærustu minni, Sóleyju Hafsteinsóttur, innilega fyrir allann þann stuðning og skilning sem hún hefur veitt mér. Einnig vil ég þakka fjölskyldu og vinum fyrir skilninginn á tímaleysi mínu seinustu misseri. Síðast en ekki síst vil ég þakka leiðbeinanda mínum, Bryndísi Gunnlaugsdóttur fyrir góð ráð og leiðbeiningar við gerð þessa verkefnis.

Efnisyfirlit

1. Verkefni sveitarfélaga	8
1.1 Málefni fatlaðra	8
1.2 Úrræði	8
2. Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk	9
3. Alþjóðlegar skuldbindingar	12
3.1 Sameinuðu þjóðirnar	12
3.2 Optional Protocol to the Convention Against Torture	13
3.3 CPT samningurinn	15
4. Lögræðislög	17
4.1 Lögræðislög og frelsissviptingar	17
4.2 Skortur á lagaeimildum sveitarfélaga og óöryggi	18
5. Verkefni ríkisins	19
6. Markmið um stofnun Öryggisþjónustu ríkisins.....	20
6.1 Hlutverk Öryggisþjónustu ríkisins.....	22
6.2 Öryggisvistun á grundvelli lögræðislaga	22
6.3 Húsnæði og rekstur.....	23
7. Ályktun og lokaorð	23
Heimildaskrá.....	26
Lagaskrá.....	28
Dómaskrá	28

Inngangur

Sveitarfélög hafa tekið við þjónustu við fatlað fólk. Þetta er stór málaflokkur, fatlað fólk eru fjölbreyttir einstaklingar og hafa ólíkar stuðningsþarfir. Innan þessa hóps eru einstaklingar sem sýna ógnandi hegðun vegna geðraskana og/eða þroskaskerðinga og þarfnast þessvegna öryggisráðstafana til viðbótar við almennan stuðning. Slíkir einstaklingar geta reynt mikið á heimilislíf fjölskyldu þeirra, sérstaklega þegar talið er að ekki sé unnt að veita þeim „hefbundna“ þjónustu vegna þess að þá gæti skapast hættu fyrir aðra notendur þeirra þjónustu.

Um þessi mál hefur verið rætt í fjölmiðlum, t.d. má nefna tilfelli manns sem dæmdur var ósakhæfur fyrir brot árið 2017 og hefur hann setið inn á réttargeðdeild síðan þá. Þrátt fyrir að hann hefði einungis átt að dvelja þar um skamma hríð. Reykjavíkurborg hefur vísað frá beiðni um úrræði fyrir manninn og málið því komið á borð félagsmálaráðuneytisins. (Sunna Valgerðardóttir, 2021)

Þetta er ekki eina tilfellið þar sem fólki er neitað um þjónustu sveitarfélaga, í þessum frétttaflutningi virðist ríki og sveitarfélög benda hvort á annað og lítið gerist til að leysa vandann. Því verður skoðað í þessu verkefni hver staða sveitarfélaga er í þessum málaflokki, hvað lögin segja, hvaða skuldbindingar þarf að uppfylla og hvernig ríkið kemur að þessum málaflokki. Skoðað verður hvort að sveitarfélögum sé mögulegt að sinna þessum málaflokki í núverandi lagaumhverfi. Rannsóknarspurningin í stuttu máli er því „Hvernig taka sveitarfélög á málefnum fatlaðs fólks sem telst hættulegt“

1. Verkefni sveitarfélaga

Verkefnum sveitarfélaga má almennt skipta í tvo flokka. Það er lögskyld verkefni eða verkefni sem sveitarfélögum er skylt að sinna samkvæmt lögum. Í flokki lögskyldra verkefna má nefna; gatnamál, rekstur grunnskóla, heilbrigðiseftirlit og meindýraeyðingu til að nefna örfá dæmi. Seinni flokkurinn er svo lögheimil verkefni en það eru verkefni sem að sveitarfélög mega taka að sér til að bæta þjónustu við íbúa þess. Þar má til dæmis nefna að reka tónlistarskóla, hvert sveitarfélag má setja lögreglusamþykkt og einnig geta sveitarfélög haft eignarhald yfir höfnum og séð um rekstur þeirra. (Innviðaráðuneytið, 2022)

Innan marka lögskyldra verkefna sveitarfélaga er málefni fatlaðs fólks. Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk. Þá ber helst að nefna að sveitarfélögin bera ábyrgð á að gæði þjónustunnar séu viðeigandi og að standa undir kostnaði á þeirri þjónustu. Sveitarfélögum er heimilt að gera samninga við þjónustu- og rekstraraðila til þess að veita slíka þjónustu. Sveitarfélögum ber að hafa innra eftirlit með því að gæðin á þjónustunni sé viðeigandi og að rekstrar- og þjónustuaðilar sem sveitarfélög gera samninga við standi við gæðastaðla. Sé talin þörf á því að fatlaður einstaklingur þurfi meiri eða sérhæfðari þjónustu en almenn þjónusta felur í sér skal veita viðbótarþjónusta skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 28/2019.

1.1 Málefni fatlaðra

Árið 2010 var heildarsamkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk undirritað. Þjónustan hafði áður verið á vegum ríkisins en sveitarfélög tóku yfir þjónustuna og tóku ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun á þjónustunni.

Ásamt því að hafa tekið yfir þjónustu við fatlað fólk hafa nýverið verðar gerðar lagabreytingar sem snerta á réttindum og þjónustu við fatlað fólk. Það var gildistaka laga nr. 38/2018 um þjónustu við fólk með langvarandi stuðningsþarfir og einnig lög nr. 37/2018 um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál).

1.2 Úrræði

Sveitarfélög hafa átt erfitt að með að sinna þjónustu við fatlað fólk sem krefjast öryggisráðstafana. Þar má nefna að velferðarsvið Reykjavíkurborgar hóf rekstur á

öryggisvistunarúrræði í Rangárseli á árunum 2018-2021. Þá er tekið fram að fljótt hafi komið í ljós að skortur væri á lagaheimildum til að starfsemin gæti haldið uppi viðeigandi öryggisráðstöfunum. Einnig kemur fram í tilkynningu hjá Reykjavíkurborg að þar sem öryggisvistunarúrræði eiga stoð sína í hegningarlög sé það á ábyrgð ríkisins að sjá um slík úrræði. Þar er vitnað í þegar menn er dæmdir ósakhæfir skv. 15. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Eina stoðin sem öryggisvistunarúrræði hafa haft er svo að finna í 62. gr. almennra hegningarlaga en þar kemur fram „Nú er maður sýknaður samkvæmt ákvæðum 15. gr., eða niðurstaða dóms verður sú, samkvæmt ákvæðum 16. gr., að refsing sé árangurslaus, og má þá ákveða í dómi, ef nauðsynlegt þykir vegna réttaröryggis, að gerðar skuli ráðstafanir til að varna því, að háski verði að manningum. Ef ætla má, að vægari ráðstafanir, svo sem trygging, bann við dvöl á ákveðnum stöðum eða svipting lögræðis, komi ekki að notum, má ákveða, að honum sé komið fyrir á viðeigandi hæli.“ Þar með kemur fram í tilkynningu Reykjavíkurborgar að öryggisvistunarúrræði séu á sviði refsivörslukerfisins og heilbrigðiskerfisins. Reykjavíkurborg rekur þjónustu fyrir fatlað fólk á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. (Ritstjórn, 2021)

Þessi texti að ofan er svar Reykjavíkurborgar við fréttum sem höfðu birst sumarið 2021. Þar sem fjallað var um einstakling sem hafði verið dæmdur ósakhæfur vegna mikils heilaskaða. Yfirlæknir réttargeðdeildar, Sigurður Páll Pálsson, segir að þessi maður ætti ekki að dvelja lengur inná réttargeðdeild og að: „Falleg íbúð. Mönnun, sem sinnir hans þörfum og öryggi. Alúð og aðhald. Og hjálp. Það er það sem hann þarf“ Einnig tekur hann fram að slík úrræði séu vissulega dýr en það sé dýrara að halda manningum í vistun á réttargeðdeild. Sigurður Páll tekur einnig fram að ekki sé þetta einungis kostnaðarins vegna einnig segir hann: „fyrir utan bara manngæskuna og mannréttindin, að þetta er rangt. Þetta er fatlaður maður“. Því er kallað eftir fleiri og viðeigandi búsetuúrræðum fyrir þennann mann og aðra í eins stöðu. Minnst er á í fréttinni að velferðarsvið hafi vísað málinu frá sér og bent á ríkið þar sem öryggisvistunum hafi verið á ábyrgð til ríkisins. Sem kallaði á svarið frá Reykjavíkurborg sem farið var yfir hér á undan. Hér sést að mikil óvissa er í þessum málaflokki. Þessi óvissa verður svo til þess að maður situr fastur á stað sem er íþyngjandi fyrir hann og óviðeigandi. (Sunna Valgerðardóttir, 2021)

2. Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk

Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 eru lög sem gilda um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þeim er ætlað að „tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks sé virtur og fyllsta réttarörrygis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess“. Þessi lög taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Málefнасvið þessara laga falla undir málefнасvið félags-og vinnumarkaðsráðuneytis. Ráðuneytinu er ætlað að hafa yfirumsjón með réttindum fatlaðs fólks. Til þess að sinna því hlutverki skal ráðuneytið setja á fót réttindavakt.

Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 eru hlutverk og tilgangur réttindavaktarinnar útskýrður. Réttindavaktin fylgist með störfum réttindagæslumanna fatlaðs fólks og veitir ráðgjöf og aðstoð þegar þess er þörf. Einnig safnar réttindavaktin gögnum og upplýsingum um réttindamál, til þess að fræða fólk og þróa hugmyndafræði í þjónustu við fatlað fólk. Þar með fylgir einnig að fylgjast með nýjungum sem gætu komið til með að nýttast í þjónustu við fatlað fólk. Fræðslu og upplýsingastarf er unnið í samstarfi við hagsmunasamtök fatlaðs fólks, en sú vinna er á ábyrgð réttindavaktarinnar og snýr að réttindum fatlaðs fólks. Fræðslan er ætluð fötluðum einstaklingum, réttindagæslumenn fatlaðs fólks, talsmenn þeirra, aðstöndum o.fl. Réttindavaktin á einnig að sjá um fræðslu- og upplýsingastarfi sem ætlað er að upplýsa almenning um réttindi fatlaðs fólks og vinna þannig gegn staðalmyndum og fordómum.

Þá er vert að tilgreina hlutverk réttindagæslumanna. Hlutverk réttindagæslumanna er skilgreint í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Réttindagæslumenn eru átta talsins á landinu en þeir eru svæðisbundnir. Réttindagæslumenn fylgjast með högum fatlaðs fólks og eiga að vera þeim til halds og trausts þegar kemur að málefnum líkt og hvaða þjónustu fólkið eigi rétt á, meðferðar einkafjármuna o. fl. Ef talið er að verið sé að brjóta á réttindum fatlaðra einstaklinga er skylda hvers sem verður þess var að tilkynna það til réttindagæslumanns. Réttindagæslumanninum er svo skylt að kanna málið í samráði við einstaklinginn sem verður fyrir brotinu. Einnig geta réttindagæslumenn tekið upp mál að eigin frumkvæði. Sé um brot á réttindum fatlaðs einstaklings að ræða er hægt að koma ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi. Ef ekkert er gert til þess að verða við þeim ábendingum skal réttindagæslumaður aðstoða hinn fatlaða einstakling að kæra málið til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Í V. kafla laga um um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 er farið yfir ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Í 10. gr. þeirra laga er sett bann við fjarvöktun og

beitingu nauðungar, nema að veitt hafi verið undanþága fyrir því skv. 12. gr. sömu laga eða ef um neyðartilvik sé að ræða. Þetta á við allra sem veita fötluðum einstaklingum þjónustu inná heimilum þeirra og við athafnir daglegs lífs. Það er lykilatriði til þess að koma í veg fyrir nauðung að upplýsa starfsmenn um hvað felst í nauðung. Þannig geta starfsmenn betur komist hjá því að brjóta jafnvel óviljandi á rétti einstaklings sem þiggur þjónustuna. Í 11. gr. er nauðung skilgreind sem;

Nauðung samkvæmt lögum þessum er athöfn sem skerðir sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og fer fram gegn vilja hans eða þrengir svo að sjálfsákvörðunarrétti hans að telja verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum.

Til nauðungar telst meðal annars:

- a. Líkamleg valdbeiting, til dæmis í því skyni að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur skaði sjálfan sig eða aðra, eða valdi stórfelldu tjóni á eigum sínum eða annarra.*
 - b. Húsnæði sem tilheyrir fötluðum einstaklingi er læst.*
 - c. Fatlaður einstaklingur er læstur inni eða ferðafrelsi hans skert með öðrum hætti.*
 - d. Fatlaður einstaklingur er fluttur milli staða gegn vilja sínum.*
 - e. Aðgangur fatlaðs einstaklings að eigum sínum er takmarkaður eða þær fjarlægðar gegn vilja hans.*
 - f. Einstaklingur er þvingaður til athafna, svo sem til að taka lyf eða nota hjálpartæki.*
 - g. Valdi eða þvingun er beitt við athafnir daglegs lífs.*
- Fjarvöktun í skilningi laga þessara er rafræn vöktun með myndavél eða hljóðnema.*

Til þess að hægt sé að fá undanþágu til að beita einstakling nauðung þarf að sækju um hana til undanþágunefndar skv. 12. gr. laga nr. 88/2011. Sú nefnd er skipuð af ráðherra og samanstendur af þremur nefndarmönnum sem búa yfir sérþekkingu á mannréttindamálum, þjónustu við fatlað fólk og framkvæmd laga í þeim málaflokki. Undanþágunefndin getur samþykkt eða hafnað beiðnum um undanþágu frá banni við að beita nauðung. Aftur á móti feli beiðnin í sér mikla og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi fatlaðs einstaklings þá skal nefndin vísa beiðninni til dómstóla. Nefndin getur veitt undanþágur til að víkja frá banni á beitingu nauðungar ef það er fyrirséð að nauðungin kemur í veg fyrir að viðkomandi fatlaði einstaklingur skaði sjálfan eða aðra. Einnig á það við um aðgerðir sem teljast fyrirbyggjandi og geta komið í veg fyrir aðstæður sem gætu leitt til að líkamskaði verður eða stórfellt eignatjón. Einnig getur undanþágunefndin samþykkt beiðni ef ætlunin er að uppfylla

grunnþarfir einstaklings sem annars væru ekki uppfylltar. Þetta á t.d. við mat, heilbrigði og hreinlæti. Þannig ef fatlaður einstaklingur neitar að borða þá skal þjónustuaðilinn sækja um undanþágu til þess að mögulegt sé að „neyða“ einstaklinginn til þess að borða svo hann hljóti ekki skaða af. Ef undanþágunefndin samþykkir beiðni þá skal sú ákvörðun vera kynnt fyrir einstaklingnum sem hún beinist gegn sbr. 18.gr. laga nr. 88/2011. Honum eða nánasta aðstandanda skal vera leiðbeint um hvernig hægt sé að kæra þessa ákvörðun til dómstóla. Einnig skal tilkynna réttindagæslumanni á því svæði um ákvörðunina. Þá skal einnig tekið fram hvernig staðið verður að beitingunni og hvaða kröfur eru gerðar til starfsmanna. Eingöngu er heimilt að veita tímabundna heimild til nauðungar, aldrei lengur en nauðsynlegt er, lengst getur hún staðið yfir í eitt ár.

Þegar sendar eru beiðnir til undanþágunefndar þá skal sérfræðiteymi einnig veita umsögn um þá beiðni. Það sérfræðiteymi er skipað af ráðherra og samanstendur af sjö manns í fjögur ár í senn. Hlutverk sérfræðiteymisins er tilgreint í 14. gr. laga nr. 88/2011. Hlutverk þess sérfræðiteymisins er að að viðað sér þekkingu og aðgerðum til að draga úr eða koma í veg fyrir beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk. Sérfræðiteymið upplýsir þjónustuaðila og forstöðumenn um hvað felist í nauðung og hvernig hægt sé að koma í veg fyrir að henni sé beitt. Einnig tekur sérfræðiteymið við tilkynningum og skýrslum um beitingu nauðungar þegar neyðartilvik er um að ræða sbr. 13. gr. laga nr. 88/2011. Neyðartilvik felur í sér að brugðist er við aðstæðum til þess að koma í veg fyrir að skaði hlýst af. Nauðung í neyðartilvikum skal þó eingöngu vera beitt þangað til að hættunni hefur verið afstýrt. Þá skulu þjónustuaðilar gera atvikaskýrslu, þar sem útlistað er hvað var gert og afhverju, sem send er til sérfræðiteymisins.

3. Alþjóðlegar skuldbindingar

Ísland hefur samþykkt ýmsa alþjóðlega sáttmála sem hafa áhrif á réttarstöðu fatlaðs fólks hér á landi. Flestir þeirra eiga rætur að rekja til alþjóðlegra stofnana og þær alþjóðlegu stofnanir sem hafa haft hve mest áhrif eru Sameinuðu þjóðirnar og Evrópuráðið (e. *Council of Europe*).

3.1 Sameinuðu þjóðirnar

Snemma í sögu Sameinuðu þjóðanna var samþykkt mannréttindayfirlýsing, þar voru sameiginleg viðmið þjóðanna varðandi grundvallarréttindi. Þau réttindi eiga við um allar manneskjur, ekki er hægt að neita fólki um þau réttindi og ekki er hægt að afsala þeim

réttindum. Allir eiga tilkall til þeirra réttinda óháð kynþáttar, litarhafts, þjóðernis kynferðis, tungu, trúar, skoðana, eða annarra aðstæðna fólks. Yfirlýsingin var ekki lagalega bindandi fyrir neina þjóð. Engu að síður markaði yfirlýsingin ákveðin vatnaskil í þróun mannréttinda á heimsvísu. Yfirlýsingin átti eftir að leiða af sér mikla þróun í mannréttindamálum um heim allann og myndun bindandi mannréttinasáttmála. (United Nations, e.d.)

Á Íslandi var samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks undirritaður árið 2007, og var hann fullgiltur 2016. Þessi samningur hefur haft nokkuð víðtæk áhrif á íslensk lög, þar má nefna til dæmis á lögræðislög. Þessi innleiðing samningsins þykir endurspegla þær breytingar sem hafa átt sér stað í viðhorfum til fötlunar. Það er að ekki er eingöngu litið til skerðinga sem fötlun veldur, heldur er áherslan lögð á mannréttindi fatlaðra einstaklinga. Staða fatlaðs fólks er þannig frekar skoðuð útfrá jöfnun réttar og ábyrgðin færð á stjórnvöld sem eiga að koma eftir bestu getu í veg fyrir félagslegar hindranir. Þetta er gert til þess að tryggja að fatlaðir einstaklingar geti notið sömu réttinda og ófatlaðir. (Brynhildur G. Flóvenz, 2019) Meginreglur samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks eru eftirfarandi;

a) virðing fyrir meðfæddri göfgi, sjálfræði einstaklinga, þar með talið frelsi til að taka eigin ákvarðanir, og sjálfstæði þeirra,

b) bann við mismunun,

c) að fatlaðir geti tekið fullan og virkan þátt í samfélaginu án aðgreiningar,

d) virðing fyrir því sjónarmiði að fatlað fólk sé ólíkt og viðurkennt í þeim skilningi að um mannlega

ffjölbreytni og mannlegt eðli sé að ræða,

e) jöfn tækifæri,

f) aðgengi,

g) jafnrétti kynjanna,

h) virðing fyrir síbreytilegri getu fatlaðra barna og virðing fyrir rétti þeirra til að varðveita sjálfsmynd sína

3.2 Optional Protocol to the Convention Against Torture

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (skammstöfun OPCAT) er valfrjáls bókun sem var undirrituð af íslenska ríkinu árið 2003 og gerð fullgild árið 2019. Þeim samning fylgir eftirlit sem ætlað er að koma í veg fyrir að meðferð á einstaklingum sem sviptir hafa verið frelsi sínu sé ómanneskjuleg eða vanvirðandi. Eftirlitið er framkvæmt af óháðum eftirlitsaðilum, en það er framkvæmt af undirnefnd Sameinuðu þjóðanna og innlendum eftirlitsaðila. Á Íslandi er

Það umboðsmaður Alþingis sem sér um eftirlitið. Eftirlitsaðilar fara til staða þar sem fólk hefur hefur verið svipt frelsi sínu eða geta verið sviptir frelsi sínu og tekið er út hvort staðirnir standist kröfur OPCAT og gert tillögur að úrbótum ef eitthvað þykir ábatavant. Eftirlitið fer að mestu fram í fangelsum en það á einnig við um staði, opinberum stofnunum eða þar sem einkaaðilar reka heimili þar sem einstaklingur er ekki frjáls ferða sinna. Þannig innann þeirra marka eru heimili þar sem fatlaðir einstaklingar kunna að vera beittir nauðung af einhverju tagi eins og fjallað hefur verið um. (Umboðsmaður Alþingis, 2019)

Umboðsmaður Alþingis fór í heimsókn á geðsvið Lanspítala árið 2018 til að taka út aðstöðuna þar. Þar var skoðaðar þær deildir þar sem vistmenn eru ekki frjálsir ferða sinna en það er á réttargeðdeild, öryggisgeðdeild og á sérhæfðri endurhæfingargeðdeild. Á þessum deildum eru einstaklingar sem fá meðferð og vistun vegna alvarlegs geðræns vanda og þurfa oft á tíðum langvarandi meðferð. Sumir þessarra vistmanna eru vistaðir þar gegn þeirra vilja á grundvelli lögræðisлага. Í heimsókninni var aðstaða vistmanna og starfsfólks skoðuð og viðtöl tekin við starfsfólk og vistmenn. (Umboðsmaður Alþingis, 2019)

Í niðurstöðum umboðsmanns Alþingis kom fram að ekki væru til staðar fullnægjandi lagaheimildir í íslenskri löggjöf til að skerða réttindi sem sett eru fram í stjórnarskrá Íslands og í mannréttindasáttmálanum. Líkt og sást í meðferð á geðfötludu fólki, ekki er talið að rökin að um sé að ræða læknisfræðilega meðferð dugi til að réttlæta þetta inngríp í réttindi vistmanna. Einnig er tekið fram í heimsóknarskýrslunni að þó svo að einstaklingur sé vistaður á lokaða deild vegna dóms, þá er það ekki fullnægjandi heimild til að beita þvingun. Þó kemur fram í skýrslunni að ekki var að sjá að vistmenn væru beittir vanvirðandi eða grimmilegri meðferð. Athugasemd var gerð þar sem ekki var ljóst hvenær vistmenn sem sættu þvingunum þyrftu að þola þær á grundvelli meðferðarsjónarmiða eða öryggissjónarmiða. (Umboðsmaður Alþingis, 2019)

Landspítalanum var leiðbeint af umboðsmanni Alþingis að skýra skipulagið á þessum þremur deildum sem skoðaðar voru. Sérstaklega hvort skipulag og ákvarðanir byggðust á lögum um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 og væru því vegna meðferðarsjónarmiða eða hvort um væri ræða öryggissjónarmið. Þegar því væri lokið ætti Landspítalinn að upplýsa viðkomandi ráðuneyti um niðurstöður, og þá einnig taka fram ef spítalinn taldi þörf á sérstökum lagaheimildum. Einnig ætti spítalinn að greina eðli ákvarðanna sem teknar væru í meðferð vistmanna og tryggja að málsmeðferðin væri í samræmi við stjórnsýslulög nr. 37/1993. Umboðsmaður Alþingis beindi tilmælum til Félagsmálaráðherra að skoða hvort skortur á búsetuúrræðum ylli

því að vistun fólks gegn þeirra vilja væri lengri og því þungbærari en þörf væri.

(Umboðsmaður Alþingis, 2019)

3.3 CPT samningurinn

Ísland hefur einnig tekið gilda Evrópusamþykkt um varnir gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment*). Þessi samningur er betur þekktur sem CPT samningurinn. Þessum samningi fylgir að sérstakri Evrópunefnd er falið að sinna eftirliti og koma í veg fyrir pyndingar eða ómannúðlega meðferð á stöðum þar sem einstaklingar sem hafa eða geta verið sviptir frelsi sínu dvelja. Nefndin fer í reglulegar heimsóknir á stofnanir sem eru oftast á fjögurra ára fresti en kunna þó að vera fleiri ef þörf þykir. Nefndin upplýsir viðkomandi ríki að von sé á heimsókn áður en eftirlit hefst. Nefndin skilar svo inn skýrslu þar sem ábendingum og athugasemdum er komið á framfæri um hvað betur mætti fara. CPT eftirlitinu er ætlað að koma í veg fyrir að fólk hljóti ómannúðlega meðferð með því að gefa athugasemdir en hefur ekkert dómsvald. (Council of Europe, e.d.)

CPT nefndin hefur heimsótt stofnanir á Íslandi fimm sinnum. Í skýrslum CPT eftir heimsóknir nefndarinnar í geðsviðs Landspítalans kemur fram að aðstaðan sé góð og að starfsmenn og vistmenn hafi talað jákvætt um starfssemina. Ekkert benti til þess að illa væri komið fram við vistmenn eða meðferð þeirra væri á nokkurn hátt ómannúðleg eða vanvirðandi. Nefndin benti þó á að 19. gr. lögræðis laga væri óljós. Þar kemur fram að heimilt væri að vista sjálfráða einstakling á sjúkrahúsi vegna geðræns vanda eða annarra líkra ástæðna. Nefndin veitti þau tilmæli til stjórnvalda að endurskoða þessa 19. gr. lögræðis laga svo tryggt væri að nauðungarvistun væri einungis beitt til að verja heilsu og líf sjúklings og/eða annarra einstaklinga. CPT nefndin gerði þá einnig athugasemd við að hægt væri að svipta einstakling lögræði ótímabundið, nefndin lagði áherslu á að það yrði framkvæmt reglulegt mat á hæfi lögræðissviptra einstaklinga. Nefndin gerði einnig athugasemd við að það virtist vera heimild í lögræðis lögunum fyrir því að þvingunum væri beitt, t.d. með þvinaðri lyfjagjöf. Það ætti ekki að víkja frá meginreglunni um frjálst og upplýst samþykki nema í sérstökum aðstæðum sem þyrfti að skilgreina. (CPT, 2006)

Ríkið svaraði athugasemdum CPT nefndarinnar með skýrslu um fyrirhugaðar úrbætur. Tekið var fram í skýrslunni að ríkið væri sammála því að nauðungarvistun skyldi ekki vara lengur en nauðsynlegt þætti. Einnig var tekið fram að þótt heimilt væri að svipta einstaklinga ótímabundið lögræði þá væri ekki heimild fyrir því að vista fólk á stofnun gegn þeirra vilja

ótímabundið. Þessir einstaklingar hafa rétt til að kæra og fá mál sín endurskoðuð. Ríkið tók einnig undir með nefndinni að einungis ætti að beita nauðung í sérstaklega skilgreindum aðstæðum, vandinn felst aftur á móti því að skilgreina þær aðstæður. Í skýrslunni kemur einnig fram að ríkið er sammála því að lögræðislögin séu óljós þegar kemur að sviptingu lögræðis. Það mætti rekja til þess að oft væri ekki nákvæm greining til staðar frá lækni, þó svo að sannanir væru til staðar sem sýndu fram á að einstaklingur væri í hættulegu ástandi. Ríkið biður þá um tillögur að úrbættum í þeim málum. (CPT, 2013)

Árið 2019 kom CPT nefndin seinast í eftirlitsheimsókn til Íslands. Sú heimsókn var á m.a. til réttargeðdeildar og öryggisgeðdeildar á Kleppi og geðsviðs hjá sjúkrahúsinu á Akureyri. Þegar heimsóknin fór fram þá voru 13 vistaðir gegn vilja sínum á Hringbraut, 2 voru vistaðir gegn vilja sínum á réttargeðdeild og 8 vistaðir gegn vilja sínum á réttargeðdeild. Tveir einstaklingar höfðu verið metnir hæfir til útskriftar en þar sem ekki var til viðeigandi búsetuúrræði þá var ekki hægt að útskrifa þá. Nefndin skorar því á íslensk stjórnvöld að bæta úr því svo hægt sé að útskrifa þá einstaklinga. (CPT, 2020)

Nefndin tók fram að ekki benti neitt til þess að illa væri farið með einstaklinga sem vistaðir voru gegn vilja sínum, í viðtölum töluðu nauðungarvistaðir einstaklingar almennt vel um starfsfólk á stofnunum. Aðstaða var einnig talin vera góð, þótt ítrekað væri í skýrslunni að bæta ætti aðgang að útisvæði. Þar sem það kom fram í viðtölum að vistmenn kvörtuðu yfir því að það gæti liði langur tími milli þess að þeir kæmust út. Einnig var hvatt til þess að þverfaglegt teymi kæmi að gerð einstaklingsáætlana og að bættar væru skráningar varðandi þvingandi aðgerðir. Það gerir það að verkum að hægt sé að forðast „gikki“ (e. *triggers*) þannig ekki þurfi að grípa til þvingandi aðgerða í sama mæli. CPT nefndin skrifar að breytingarnar sem gerðar höfðu verið á lögræðislögum höfðu verið til þess betra, en þær breytingar voru gerðar árið 2016. Hvatti nefndin þó stjórnvöld til þess að endurskoða lögina frekar þar sem að skoðun nefndarinnar var sú að allar gerðir þvingunnar ættu að vera bundin í lög. Nefndinni ítrekaði athugasemd sem gerð hafði verið árið 2012 um að lögregluþjónar ættu ekki að vera kallaðir til að halda einstaklingum í ójafnvægi. Starfsfólk ætti að vera nægilega fjölmennt og vel þjálfað til að takast á við erfið tilfelli sjálf. Koma lögreglunnar er líkleg til að valda öðrum vistmönnum óþægindum og ótta. Einnig gerði nefndin athugasemd við að lögregla sæi um flutning milli geðdeilda, þar sem einstaklingur gat verið í handjárnnum í allt að 5 klukkustundir þegar ekið var á milli deildanna í Reykjavík og á Akureyri. Bæði ætti einstaklingar ekki að vera í handjárnnum og að lögreglan ætti yfirhöfuð ekki að sjá um þessi mál. (CPT, 2020)

Aftur ítrekaði CPT nefndin að íslensk stjórnvöld ættu að endurskoða lögræðislög þar sem þær breytingar sem gerðar voru árið 2016 voru ekki fullnægjandi. Hætta á að lögræðislög séu misstúlkuð eru enn til staðar. Að áliti nefndarinnar ætti að tryggja það að einungis sé gripið til nauðungarvistunar til varnar heilsu og lífi einstaklings og annarra. Það að vera vistaður gegn vilja sínum inná geðheilbrigðisstofnun á ekki að þýða að það megi takmarka réttindi einstaklings. Til að einstaklingur sé vistaður gegn vilja sínum inná geðheilbrigðisstofnun lengur en 12 vikur þá þarf að svipta hann sjálfræði skv. lögræðislögum. (CPT, 2020)

Í svari íslenska ríkisins kemur fram að dómismálaráðuneytið hafi það til skoðunar að skýra orðalag út frá samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Einnig er þegar hafin endurskoðun á lögræðislögum í heild sinni. Þar á meðal á að taka fram í lögum hversu lengi megi svipta einstakling lögræði tímabundið og þannig koma til móts við athugasemdir nefndarinnar. (CPT, 2020)

4. Lögræðislög

Í lögræðislögum nr. 71/1997 kemur fram að maður verður lögráða við 18 ára aldur, í lögræði felst bæði að vera sjálfráða og fjárráða. Þetta felur í sér að við 18 ára aldur hættir barn að vera barn og er í skilningi laganna orðið að fullorðnum einstaklingi. Skv. lögræðislögum felst sjálfræði í því að maður ræður einn öðru en fé sínu nema lög mæli fyrir um annað, þetta felur í sér réttinn til að ráða öllu í sínu eigin lífi fyrir utan fjármál. Það þýðir að einstaklingur getur ráðið hvað hann borðar, hvar hann býr, hvort hann fari til læknis eða í hvernig fötum hann klæðist. Fjárræði er að maður ræður einn fé sínu nema lög mæli um annað. Það felur í sér réttinn til þess að ráðstafa sínum eigin fjármálum á þann hátt sem einstaklingi sýnist. Fjárráða einstaklingur getur einnig gegnst undir fjárhagslegar skuldbindingar líkt og að taka húsnæðis- og námslán, eða skrifað undir leigusamning. Fjárræði fylgir einnig skyldu til að standa við slíkar skuldbindingar. (Réttindagátt, e.d.)

4.1 Lögræðislög og frelsissviptingar

Í öðrum kafla lögræðislaga er fjallað um lögræðissviptingar og skilyrði hennar. Hægt er að svipta einstakling fjárræði einu og sér eða sjálfræði einu sér. Einnig er hægt að svipta þeim báðum í einu lagi. Til þess að hægt sé að svipta einstakling lögræði þá þarf að uppfylla ákveðin skilyrði en þau eru tilgreind í 4. gr. lögræðislaga. Til þess að svipting lögræðis geti átt sér stað þarf að vera til staðar brýn þörf og að fullreynt hafi verið aðstoða einstaklingin

með öðrum hætti. Þar sem slíkar sviptingar fela í sér mikið inngríp í líf einstaklinga, fela í sér frelsissviptingu og er íþyngjandi. Skilyrði til sviptingar sjálffræðis eru eftirfarandi;

1. Ef hann er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé vegna andlegs vanþroska, ellisljóleika eða geðsjúkdóms eða vegna annars konar alvarlegs heilsubrests.
2. Ef hann sökum ofdrykkju eða ofnotkunar ávana- og fíkniefna er ekki fær um að ráða persónulegum högum sínum eða fé og einhver þeirra ástæðna sem tilgreindar eru í a- og c-lið eiga við um viðkomandi.
3. Ef hann vegna líkamlegs vanþroska, heilsubrests eða annarra vanheilinda á óhægt með að ráða persónulegum högum sínum eða fé og æskir sjálfur lögræðissviptingar af þeim sökum.
4. Ef barnshafandi einstaklingur stofnar heilsu og/eða lífi ófædds barns síns í hættu með lífernri sínu eða háttsemi

4.2 Skortur á lagaeimildum sveitarfélaga og óöryggi

Sveitarfélög eins og komið hefur fram geta því ekki beitt nauðung til að tryggja öryggi allra viðstaddra nema í neyðartilvikum eða gegn því að sækja til þess undanþágu hjá undanþágunefnd. Þrátt fyrir að verkefni sveitarfélaga felur í sér að þjónusta fatlað fólk, þá hafa þau ekki haft lagaramma til þess að sinna því á öruggan hátt þegar um er að ræða hættulega einstaklinga. Staðreyndin er nefnilega sú að þesskonar þjónusta kann að vera hættuleg starfsfólki, vistmönnum og öðrum í umhverfi sínu. Sveitarfélög hafa ekki heimildir til að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða og hafa því ekki getuna til að tryggja öryggi.

Í dómi S-365/2021 var maður dæmdur ósakhæfur vegna brots sem átti sér stað árið 2020.

Ákærði bjó í öryggisúrræði á vegum Akureyrarbæjar. Brotið fólst í því að einstaklingur sem sætti öryggisgæslu skv. 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, ræðst gegn barni og tók það hálstaki. Ákærði hótaði að drepa barnið eða meiða barnið ef gæslumennirnir kæmu nær. Einstaklingurinn hafði þá verið í útiferð með tveimur gæslumönnum en náði að komast frá þeim. Gæslumennirnir náðu að losa barnið frá honum með líkamlegri valdbeitingu. Barnið meiddist við árásina og talið er í matsgerð að barnið hafi hlotið langavarandi skaða á líkama og sál. Einstaklingur er talinn gífurlega hættulegur vegna fötlunar hans sem einkennist af þroskahömlun og greindarskerðingu. Hegðun hans einkennist af hömluleysi þegar kemur að

börnum, er hann haldinn barnagirnd og hefur hann ráðist gegn börnum áður.

Í dómnum er hann aftur dæmdur ósakhæfur og telur dómurinn óhjákvæmilegt að beita aftur sama úrræði og hann hafi áður verið dæmdur í þar sem ljóst þykir að vægari úrræði dugi ekki til. Dómurinn hljóðar þó þannig að herða skuli öryggisgæslu í kringum ákærða og ennfremur að það skuli flytja hann í búsetu fjarri íbúðabyggð. Þetta mál vakti mikla athygli á sínum tíma og neikvæð umræða myndaðist í kjölfarið um önnur slík úrræði.

Öryggisvistun í Rangárseli sem var í rekstri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar hefur einnig komist til umræðu vegna ýmissa atvika. Í Hrd. nr. 715/2017 kemur fram að einstaklingur sem sætti öryggisvistun í Rangárseli hafi ráðist gegn forstöðumann þar og tveimur starfsmönnum og beitt þau ofbeldi, einnig hafi hann beitt unnustu sína alvarlegu líkamlegu ofbeldi. Í skýrslu geðheilbrigðisrannsókn á þeim einstakling kemur fram að hann hafi frá barnæsku átt við miklar hegðunartruflanir og eftir að hann hafi byrjað að neyta ýmissa lyfja hafi ofbeldis hegðuna hans aukist. Hann hafi áður dvalið í fangelsinu Litla Hrauni vegna annarra brota og kemur fram að hegðun hans og samskipti við aðra fanga hafi verið erfið. Hæstiréttur kemst því að þeirra niðurstöðu að ekki væri rétt að hann færi aftur í öryggisvistunarúrræðið heldur var hann fundinn sakhæfur og dæmdur í 12 mánaða fangelsi. Þrátt fyrir þroska greindarskerðingu.

5. Verkefni ríkisins

Í þessum málaflokk ber ríkið ábyrgð á heilbrigðisþjónustu og ríkið fer með fullnustu dóma t.d fangelsisvist. Markmið laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 eru þau að landsmenn eigi kost á sem bestri heilbrigðisþjónustu sem hægt er að veita á hverjum tíma. Þá snýr það að veita vernd á andlegri, líkamlegri og félagslegri heilsu fólks. Þar með eru geðsheilbrigðismál á höndum ríkisins. Fangelsismálastofnun ríkisins sér um fullnustu refsinga og önnur slík verkefni. Þegar einstaklingur er dæmdur í refsivist þá er sú vist á ábyrgð ríkisins sbr. lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016. En þegar einstaklingar eru dæmdir ósakhæfir er þeim ekki gert að sæta refsingu sbr. 62. gr. almennra hegningarlaga heldur er þeim gert að sæta öryggisráðstöfunum í þágu þeirra öryggis og almannaöryggis. Sveitarfélögum er ekki heimilt að sinna heilbrigðisþjónustu eða sjá um refsingu fólks á grundvelli dóma.

Hingað til hafa einstaklingar sem dæmdir hafa verið ósakhæfir skv. 16. gr. almennra hegningarlaga fengið vist á réttageðdeild Landspítalans. Þar er sinnt batamiðaðri þjónustu við

þá einstaklinga. Þegar svo þykir ljóst að einstaklingurinn þurfi ekki jafn íþyngjandi úrræði og réttgæðeild er þá hefur málið vandast. Ríkið hefur ekki haft úrræði til að sinna þeim einstaklingum og því hafa verið gerðir samningar við sveitarfélög um að sjá um rekstur úrræða með öryggisráðstöfunum. Líkt og hefur verið á Akureyri og Reykjavík. (Akureyrarbær, 2017)

6. Markmið um stofnun Öryggisþjónustu ríkisins

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið hefur unnið drög að stefnu og áætlun varðandi Öryggisþjónustu á Íslandi. Þar er tekið saman hver stefnan er varðandi fullorðna einstaklinga með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska og geðraskanir. Þessi drög voru gefin út í maí 2022.

Árið 2019 stofnaði félagsmálaráðuneytið til óformlegs samráðs við heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytin og Samband íslenskra sveitarfélaga. Tilgangurinn með samráðinu var að fjalla um þjónustu við tiltekna einstaklinga sem þurftu á öryggisþjónustu að halda. Þetta samráð þróaðist svo í það að fjalla um ekki einungis um tiltekna einstaklinga heldur einnig til stærri hóps sem gæti þurft á sérhæfðri aðstoð að halda. Þessi hópur samanstendur af einstaklingum sem eru eldri en 18 ára og eru með fjölþættan vanda/ og/eða miklar þroska og geðraskanir. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

Markmiðið með þessu samstarfi ríkis og sveitarfélaga er að tryggja að þjónusta við einstaklinga sem þurfa á öryggisvistun eða öryggisgæslu að halda verði í samræmi við lög, alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.

Samráðið hefur leitt af sér frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar. Markmiðið með þeim lögum er að framkvæmd öryggisráðstafana sé í samræmi við vernd mannréttinda og að réttaröryggi þeirra sem sæta slíkum ráðstöfunum sé tryggt. Einnig á að sjá til þess að þeir sem sæta öryggisráðstöfunum fái viðeigandi stuðning, þjálfun og meðferð. Gæta þarf að sjálfsákvörðunarréttur og lífsgæði þeirra einstaklinga sem sæta slíkum ráðstöfunum séu ekki skert umfram það sem ráðstöfunin krefst. Markmið laganna er einnig að tryggja öryggi einstaklingsins sem sætir þessum ráðstöfunum og einnig að tryggja öryggi og hagsmuni annarra. Tekið er fram að lögin eigi að tryggja samvinnu milli aðila sem koma að framkvæmd öryggisráðstafana og velferðarþjónustu.

Það er gagnrýnt í greinargerð sem fylgir frumvarpinu að þar sem hingað til hefur einungis verið byggt á orðunum „viðeigandi hæli“ sem kom fram í 62. gr. almennra hegningarlaga þegar einstaklingar hafa verið dæmdir ósakhæfir. Þá hafi að valdið óvissu hjá stjórnvöldum hvað það felur í sér og hver skal bera ábyrgð á að veita þetta viðeigandi hæli. Stundum sé tekið fram í dómum ákveðin stofnun eða ákveðin meðferð. Skiljanlega veldur slíkt réttaróvissu hjá þeim sem eru dæmdir til að sæta öryggisráðstöfunum. Það er svo þessi ruglingur sem hefur valdið því að einstaklingar enda á óviðeigandi stað og festast þar þrátt fyrir mótmæli aðstandenda. Þar með missa þeir einstaklingar af þeirri þjónustu, þjálfun og meðferð sem annars ætti að veita þeim. Þar með eru mannréttindi þeirra ekki virt. Hingað til hefur engin yfirsýn eða samræming verið yfir þá einstaklinga sem að sæta þesskonar öryggisráðstöfunum. Því verður bætt úr með tilkomu Öryggisþjónustu ríkisins. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

Í stefnu og áætlun félags- og vinnumarkaðaráðuneytisins er tekið fram þrjár markhópar sem geta komið til dvalar hjá Öryggisþjónustu Íslands.

1. Einstaklingur er dæmdur til tímabundinnar dvalar á grundvelli heilsufarslegrar stöðu í ítrustu öryggisgæslu á réttargeðdeild á grundvelli VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.
2. Einstaklingur er dæmdur til dvalar í öryggisgæslu þar sem boðið er upp á batamiðaða samþætta þjónustu þar sem dómskerfið, heilbrigðisþjónustan og almenn og sérhæfð félagsþjónusta koma að málum.
3. Einstaklingur sem hefur notið þjónustu sveitarfélags á grundvelli laga nr. 38/2018, um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, er dæmdur til öryggisvistunar á grundvelli lögræðislaga, nr 71/1997 eða annarra laga.

Þar með eiga sveitarfélög að hafa leið til að koma einstaklingum sem þurfa á öryggisráðstöfunum að halda í viðeigandi úrræði miðað við markhóp nr. 3. En til þess að slíkt sé hægt þurfa einstaklingar að vera dæmdir til öryggisvistunar á grundvelli lögræðislaga.

Þegar einstaklingi er gert að sæta vist á réttargeðdeild á grundvelli dóms og heilbrigðisvanda. Þá fær hann þar viðeigandi heilbrigðisþjónustu sem er svo forsenda þess að einstaklingurinn geti í framhaldi af því fengið þjónustu hjá Öryggisþjónustu ríkisins. Það er þá byggt á mati og samþykki hjá yfirlækni réttageðdeildar. Á réttageðdeild er ítrasta öryggisgæsla og þar með mest íþyngjandi fyrir vistmann að dvelja þar.

Þegar samþykki hefur fengist þá getur einstaklingur flust í batamiðaða þjónustu í öryggisgæslu. Þar á þjónustan að vera heildstæð og samþætt, batamarkmiðin snúa að því að koma einstaklingum aftur út í samfélagið, hvort sem það er í sjálfstæða búsetu eða búsetuúrræði á vegum sveitarfélaga. Á þessu stigi er þó enþá gert ráð fyrir því að heilbrigðisstarfsfólk fylgist náið með þar sem gera megi ráð fyrir því að heilsufarsvandinn sé enþá viðvarandi. Það er hlutverk ráðuneytanna að tryggja öryggi þessarra einstaklinga og annarra sem búa eða starfa í öryggisgæslunni. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

6.1 Hlutverk Öryggisþjónustu ríkisins

Hlutverk öryggisþjónustu ríkisins felst í því að skapa þverfaglegt meðferðarúrræði þar sem unnið verður að bata einstaklings án þess að skapa hættu fyrir hann sjálfann eða starfsfólk. Þar verður lögð áhersla á góða félags- og heilbrigðisþjónustu. Öryggisþjónustan mun starfa samkvæmt reyndum kenningum og hugmyndfræði þar sem unnið er með að styrkja við jákvæða sjálfsmynd einstaklinga og byggja upp hjá þeim von um betra líf. Þá verður einnig lögð áhersla á að byggja upp sambönd einstaklingsins við vini og fjölskyldu, þannig samböndin séu sjálfbær og örugg. Þannig verða lífsgæði einstaklinga hámarksráðgjafi með því að efla félagslega aðlögun, kunnáttu, sjálfstæði og sjálfsstjórn. Til þess að þessum markmiðum verði náð mun starfsfólk sem starfar í þessum úrræðum hljóta menntun og þjálfun til að efla þekkingu á einstaklingum með margþættann vanda. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

6.2 Öryggisvistun á grundvelli lögræðis laga

Í stefnu og áætlun um Öryggisþjónustu ríkisins kemur fram að sveitarfélög hafi beðið um að einstaklingar sem hafa verið í þjónustu sveitarfélaga geti fengið tímabundna vistun. Það skal verða möguleiki en til þess þurfa að verða breytingar á lögræðis lögum sem búist er við að verði gert þegar Öryggisþjónustan verði komin á laggirnar. Til þess að einstaklingur komi til greina að hljóta vist á vegum öryggisþjónustunnar þarf viðkomandi sveitarfélag að hafa reynt til hins ítrasta að veita einstaklingnum þá þjónustu sem hann þarf á þáverandi heimili hans. Þegar það hefur verið fullreynt þá og talið er að sveitarfélagið geti ekki veitt fullnægjandi þjónustu eins kemur fram í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Þá þarf að uppfylla svo ákveðin skilyrði til þess að fara með málið fyrir dómstóla, þá er hægt að flytja einstaklinginn í vistun sem getur varað allt að einu ári. Einnig er hægt að framlengja vistina en þá þarf að liggja fyrir ákveðinn meðferðarrámmi sem miðar að því að styrkja einstaklinginn og gera hann sem sjálfstæðastann. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

Þessu fylgir þó að gera þurfi breytingu á lögræðislögum þar sem í þessu felst að flytja einstakling gegns hans vilja. Í lögræðislögum nr. 71/1997 er eingöngu gert ráð fyrir því að einstaklingur sé nauðungarvistaður á sjúkrahús.

6.3 Húsnæði og rekstur

Það skal engan undra að úrræði, þar sem gæta þarf að háum stöðlum og stuðningsþörfin er mikil, skildi vera kostnaðarsamt. Þó kemur fram í stefnu og áætlun félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins að þjónustan muni skila af sér faglegum, fjárhagslegum og samfélagslegum ávinning. Þeim ávinning verður ná með samlegðaráhrifum þegar starfsemi verður sameinuð á einn til tvo staði. Því verður mannskapur nýttur betur, hægt að hafa færri starfsmenn en nú þjónusta tilvonandi vistmenn, sem nú dvelja á geðdeildum eða úrræðum á víð og dreif. Mikill metnaður er lagður í að starfsfólk sé vel upplýst og það kemur fram í stefnu og áætlun að Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið sé að undirbúa 30 ECT- eininga nám fyrir starfsfólk sem hyggst vinna við úrræðið. Þannig verður hægt að koma á framfæri hugmyndafræði Öryggisþjónustunnar og auka þannig gæði og mynda jákvæða vinnustaðarmenningu. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

Húsnæði skal hannað með tilliti til þess hóps sem kemur til með að dvelja í því og þær þarfir sem einstaklingarnir og starfsemi krefst í huga. Reiknað er með að hafa rými fyrir 7-10 einstaklinga. Tryggja þarf að aðstæður séu heimilislegar þar sem starfsfólk og vistmenn upplifi öryggi. Einnig eiga allir vistmenn að eiga sér einstaklingsrými en það mun einnig standa þeim til boða að nýta sér sameinginleg rými þar sem hægt er eyða tíma með öðrum vistmönnum. (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022) Gert er ráð fyrir því að húsnæðið verði byggt í Reykjanesbæ. Þó skal taka fram að komið hafa fram hávær mótmæli frá íbúum bæjarins sem vilja ekki fá starfsemina þangað. Þá hafa íbúar rökstutt áhyggjur sínar með því að benda á þau atvik sem hafa átt sér stað á síðustu árum í Rangárseli og Akureyri. (Guðni Einarsson, 2021)

7. Ályktun og lokaorð

Greinilegt er að sveitarfélög hafi átt í erfiðleikum við að sinna fötluðum einstaklingum sem sýna af sér hættulega eða ógnandi hegðun. Mannréttindi og lögræðislög setja vissulega þjónustuaðilum þröngar skorður, sem er mikilvægt þegar um er að ræða viðkvæman hóp og gæta þarf að því að réttindi þeirra séu ekki fótum troðin. Á sama tíma og erfiðleikar hafa sýnt sig hjá sveitarfélögum virðist hafa myndast tregða við að skapa fleiri úrræði. Þessi tregða

hefur svo leitt af sér að einstaklingar hafa þurft að þola íþyngjandi meðferð þar sem engin búsetuúrræði hafi verið til. Þetta hefur svo verið gagnrýnt af OPCAT eftirlitinu, CPT nefndinni, fjölmiðlum og aðstandendum. Þar með hafa átt sér stað mannréttindarbrot á þeim einstaklingum sem hafa orðið eftir vegna úrræðaleysis og skorti á yfirsýn á þeirra málum. Sveitarfélög geta ekki veitt heilbrigðisþjónustu né hafa þau heimild til þess að fullnusta dóma. Jafnvel þótt að vilji sé fyrir hendi hjá sveitarfélögum til þess að þjónusta þennan hóp þá er þeim í raun gert það ómögulegt þar sem þau hafa ekki viðeigandi lagaheimildir til að sinna þessari þjónustu á fullnægjandi og öruggann hátt. Sveitarfélög geta því ekki beitt fólki fyrirbyggjandi nauðung sem kann að vera nauðsynlegt til að tryggja öryggi starfsfólks, vistmanna og aðstandanda. Til þess þarf að dæma einstakling til að sæta öryggisráðstöfunum en ekki er heimild til þess í lögræðislögum. Það kemur einnig fram í lögum að ekki megi beita nauðung lengur en eitt ár, það getur skapað óöryggi þegar útséð er að þegar nauðung linni að þá skapist áhætta í umhverfi vistmanns. Þetta vekur upp spurninguna „hversu langt er hægt að ganga á mannréttindi fólks til þess að tryggja öryggi?“. Þetta er spurning sem þarf að vera svarað af ríkinu þar sem löggjafarvaldið er í þeirra höndum. Það þarf að koma fram með skýrum hætti hvernig eigi að haga slíkri þjónustu. Ábyrgðaskipting þarf að vera skýr og þjónustuaðilar á öllum stigum þurfa að vera samhæfðir til þess að hægt sé að eyða óvissu og bæta þjónustu í þessum málaflokki.

OPCAT eftirlitið og CPT-nefndin þurfa svo að fara í heimsóknir á staði þar sem slíkir einstaklingar eru vistaðir til þess að ganga úr skugga um að meðferðin á þessum hóp sé með þeim hætti að ekki fari fram mannréttindabrot. Þegar þetta er skrifað hefur slík heimsókn ekki farið fram.

Öryggisþjónusta ríkis er ætlað að leysa þennann vanda að mestu. Til þess að öryggisþjónustan nái því markmiði þurfa að fara fram lagabreytingar til þess að sveitarfélög geti flutt einstaklinga, sem uppfylla þau skilyrði að vera sjálfum sér og öðrum hættulegir, á þjónustustaði öryggisþjónustunnar. Starfsfólk í slíkum úrræðum þarf einnig að vera vel upplýst um réttindi vistmanna, hvað felst í nauðung og hvernig hægt sé að forðast að beita slíkum aðgerðum.

Þegar almenningur heyrir af alvarlegum brotum eða atvikum sem verða í vistunum sem þessum þá skiljanlegt að sumum kunni að finnast erfitt að hugsa til þess að slíkt úrræði sé í byggingu í nágrenni þess. Staðreyndin er sú að það er þörf fyrir sikt úrræði, það er ekki boðlegt að fatlað fólk sé lokað inná deildum eða sé vistað í óviðeigandi eða hættulegri búsetu.

Þessir einstaklingar eiga rétt til þess að eiga möguleika á að lifa mannsæmandi lífi, þar sem mannréttindi þeirra eru virt án þess að þeim eða öðrum sé stofnað í hættu. Það er lögskylt verkefni sveitarfélaga að þjónusta fatlað fólk. Hér hefur verið sýnt fram á að sveitarfélögum er ekki gert það mögulegt vegna skorts á lagaheimildum. Þetta þarf að breytast og jákvæðum breytingum er að vænta sem mun auka yfirsýn og skýrleika í þessum málafllokki.

Heimildaskrá

Akureyrarbær. (06.02.2017). Samningur um öryggisvistun.

<https://www.akureyri.is/is/frettir/samningur-um-oryggisvistun>

Brynhildur G. Flóvenz. (2019). Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Útljótur(4). https://ulfljotur.files.wordpress.com/2019/04/samningur-sc3be-rettindi-fatlads-folks_brynhildur-flovenz-1.pdf

Council of Europe. (e.d). *About the CPT*. Council of Europe Portal.

<https://www.coe.int/en/web/cpt/about-the-cpt>

CPT. (26.01.2006). Response of the Icelandic Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Iceland. <https://rm.coe.int/1680696c18>

CPT. (5.12.2013). Response of the Icelandic Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Iceland. <https://rm.coe.int/1680696c41>

CPT. (28.01.2020). Report to the Icelandic Government on the visit to Iceland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). <https://rm.coe.int/16809a3ee3>

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. (Maí, 2022). Öryggisþjónusta á Íslandi: Þjónusta við fullorðna einstaklinga með fjölbættan vanda og/eða miklar þroska og geðraskanir. Kafli II. Stefna og áætlun. Stjórnarráð Íslands.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. (16.06.2022). Öryggisþjónusta - frumvarp um öryggisráðstafanir og öryggisvistun. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3213](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3213)

Guðni Einarsson. (1.10.2021). Öryggisvistun vekur spurningar. Mbl. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/10/01/oryggisvistun_vekur_spurningar/

Innviðaráðuneytið. (14.06.2022). *Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga*. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/L%c3%b6gm%c3%a6lt%20verkefni%20listi%20150720.pdf>

Réttindagátt. (e.d.) Lögræðissviptir einstaklingar. <https://rettindagatt.is/hopar/lograedissviptir-einstaklingar/>

Ritstjórn. (13.07.2021). *Öryggisvistun heyrir undir ríkið*. Reykjavík. <https://reykjavik.is/frettir/oryggisvistun-heyrir-undir-rikid>

Sunna Valgerðardóttir (12.07.2021). „*Allir sammála um að hann sé á röngum stað*”. RÚV. <https://www.ruv.is/frett/2021/07/12/allir-sammala-um-ad-hann-se-a-rongum-stad>

Sunna Valgerðardóttir (11.07.2021). *Læstur inni á réttargeðdeild vegna ráðaleysis kerfisins*. RÚV. <https://www.ruv.is/frett/2021/07/11/laestur-inni-a-rettargeddeild-vegna-radaleysis-kerfisins>

Umboðsmaður Alþingis (16.10.2019) *Heimsóknarskýrsla Landspítali: Kleppur, réttargeðdeild, öryggisgeðdeild & sérhæfð endurhæfingargeðdeild 29.–31. október 2018*.

https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf

United Nations (e.d.). *History of the Declaration*. United Nations.

<https://www.un.org/en/about-us/udhr/history-of-the-declaration>

Lagaskrá

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Lögræðislög nr. 71/1997

Lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1997

Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007

Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011

Lög um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál), nr. 37/2018

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 28/2019.

Dómaskrá

Hrd. 14. desember 2017 í máli nr. 715/2017

Dómur Héraðsdóms Norðurlands eystra 13. janúar 2022 í máli nr. S-365/2021

