

UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F141/2023

Reykjavík, 20. janúar 2025

Inga Sæland
félags- og vinnumarkaðsráðherra
Síðumúla 24
108 Reykjavík

I

Á undanförunum misserum hefur umboðsmaður Alþingis fengið vísbendingar um langan málsmeðferðartíma í tengslum við beiðnir um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sbr. 16. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þessar vísbendingar hafa komið fram ítrekað og yfir nokkurt skeið, bæði í tengslum við kvartanir og ábendingar til umboðsmanns, sem og eftirlit með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsissvipt (OPCAT-eftirlit), sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þannig hefur meðal annars komið fram að dæmi séu um að ferlið allt, með ráðgjöf og umsögn sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk (hér eftir *sérfræðiteymið*), sbr. 14. gr. laga nr. 88/2011, og ákvörðun nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar (hér eftir *undanþágunefndin*), sbr. 15. gr. laganna, hafi tekið á þriðja ár.

Í tilefni af ofangreindu hóf umboðsmaður frumkvæðisathugun og sendi sérfræðiteyminu og undanþágunefndinni bréf 28. júní og 15. desember 2023. Svör bárust 11. ágúst og 18. september 2023 og 6. mars 2024. Málinu hefur nú verið lokið með meðfylgjandi bréfum til sérfræðiteymisins og undanþágunefndarinnar þar sem tilteknum ábendingum er komið á framfæri. Í tilefni af því sem fram hefur komið við athugun umboðsmanns á málinu tel ég jafnframt rétt að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við félags- og vinnumarkaðsráðherra.

II

Ráðherra, nú félags- og vinnumarkaðsráðherra, skipar allt að sjö einstaklinga í sérfræðiteymið til fjögurra ára í senn, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Á grundvelli 3. mgr. sömu greinar hefur ráðherra sett reglugerð nr. 970/2012, um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, þar sem fjallað er nánar um skipan og starfshætti teymisins.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið skal sjá sérfræðiteyminu fyrir starfsmanni sem hefur umsjón með innkomnum erindum, safnar nauðsynlegum gögnum og undirbýr mál fyrir teymið, sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 970/2012. Starfsmaður getur jafnframt verið skipaður fulltrúi í teymið uppfylli hann kröfur 1. og 2. mgr. sömu greinar, meðal annars um menntun og reynslu á sviði fötlunar- og geðheilbrigðismála.

Eins og rakið er í bréfi mínu til sérfræðiteymisins upplýsti teymið að afgreiðslutími í málum sem koma til meðferðar þess geti verið allt að 18 mánuðir og af því tilefni beini ég ábendingu til teymisins varðandi afgreiðslutíma. Samkvæmt skýringum sérfræðiteymisins stafar hinn langi afgreiðslutími meðal annars af starfsskilyrðum þess, þar á meðal mönnun. Af svörunum má ráða að þegar sérfræðiteymið hóf starfsemi sína hafi allir fulltrúar þess sinnt störfum sínum þar meðfram öðrum störfum. Strax í upphafi hafi þó orðið ljóst að mikil þörf væri á þjónustu teymisins og biðlisti hafi myndast. Síðan þá hafi verið ráðnir til teymisins tveir sérfræðingar, í samtals einu og hálfu stöðugildi, sem jafnframt eigi sæti í teyminu. Í ljósi núverandi stöðu verður þó ekki séð að þessi ráðstöfun, eða eftir atvikum aðrar ráðstafanir sem gripið hefur verið til í því skyni að stytta afgreiðslutímamann, hafi náð tilætluðum árangri.

Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði, og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum, sbr. 1. mgr. 11. gr., 1. mgr. 13. gr. og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessu er stjórnarframkvæmd á málefna-sviði ráðherra jafnframt undir yfirstjórn hans, séu ekki á því gerðar undantekningar með lögum. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, kemur fram að af almennum yfirstjórnunarheimildum ráðherra og stjórnarskrárbundinni ábyrgð hans á stjórnarframkvæmdum leiði að á honum hvíli einnig almennar eftirlits-skyldur með þeirri framkvæmd stjórnarmálefna er undir hann heyra, bæði þeirri sem fram fer á vegum viðkomandi ráðuneytis og annarra stjórn-valda, nema á því séu gerðar undantekningar með lögum (Alþt. 2010-2011, A-deild, bls. 6653-6654). Af þessu leiðir að ráðherra hefur jafnan bæði yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirmönnum sínum í ráðuneytinu og undirstofnunum.

Félags- og vinnumarkaðsráðherra fer með yfirstjórn réttindagæslu fatlaðs fólks, sbr. 2. gr. laga nr. 88/2011 og b-lið 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. einnig nánari ákvæði IV. kafla laga nr. 115/2011 og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Andspænis kerfislægum vandkvæðum í starfsemi sérfræðiteymisins verður því að leggja til grundvallar að á honum hvíli almenn skylda til að gera viðeigandi ráðstafanir til úrbóta. Er minnt á að við slíkar aðgerðir hefur ráðherra viðtækar heimildir sem leiða af almennum reglum stjórnskipunarinnar og nánar eru útfærðar í fyrrnefndum IV. kafla laga nr. 115/2011.

Ráðherra getur meðal annars gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 115/2011. Ráðherra hefur þannig heimild til að beina almennum fyrirmælum til stjórnvalds, sem lýtur yfirstjórn hans, um innri málefni þess, meðal annars í því skyni að tryggja skilvirkni. Slík fyrirmæli geta verið almenns eðlis þannig að í þeim komi fram almenn sjónarmið eða viðhorf um túlkun, stefnumörkun eða leiðbeiningar. Þau geta þó einnig varðað einstök mál hjá viðkomandi stjórnvaldi, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 6. maí 2024 í máli nr. F124/2022.

Samkvæmt þessu geta ráðstafanir ráðuneytis í þágu yfirstjórnunar og eftirlits til að mynda falist í því að kanna hvort fyrir hendi sé nægt starfsfólk og nauðsynleg þekking innan stofnunar en einnig hvort tiltækum mannauði og fjárheimildum sé ráðstafað með skynsamlegum hætti. Leiði sú athugun í ljós að skorti á skipulag eða verkferla, sem nauðsynlegir eru til að tryggja að þeim verkefnum sem stjórnvaldi ber að rækja samkvæmt lögum sé sinnt með viðhlítandi hætti, kann að skapast skylda fyrir ráðherra til að bregðast við. Sama á við ef athugun ráðuneytis leiðir í ljós að verklag sé ekki nægilega skilvirkt, svo sem vegna ófullnægjandi forgangsröðunar.

Samkvæmt framangreindu fer ekki á milli mála að félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu ber almenn skylda til að tryggja að gætt sé skráðra og óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins við stjórnsýslu þeirra stjórnvalda sem undir það heyra, meðal annars þannig að úrlausn þeirra mála sem þau hafa til meðferðar sé í skilvirkum farvegi í samræmi við þær lagareglur sem áður greinir, sbr. til dæmis álit umboðsmanns Alþingis 16. apríl 2019 í máli nr. 9606/2018. Verður þá að miða við að afskipti og inngríp ráðuneytisins á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess séu þannig að brugðist sé við þeim vanda sem uppi er með markvissum og raunhæfum hætti, svo sem með viðeigandi fyrirmælum, áætlunum eða leiðbeiningum. Ber því þannig meðal annars að gera ráðstafanir til þess að nauðsynleg þekking og nægt starfsfólk sé tiltækt hjá undirstofnun svo henni sé unnt að sinna lögbundnum verkefnum sínum með viðhlítandi hætti, meðal annars með tilliti til málshraða, sbr. fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. F124/2022.

Með vísan til framangreinds er athygli félags- og vinnumarkaðsráðherra vakin á vanda sérfræðiteymisins varðandi afgreiðslutíma við meðferð mála á grundvelli 1. og 2. tölul. 14. gr. laga nr. 88/2011.

III

Athygli vekur að í svörum sérfræðiteymisins við fyrirspurnum umboðsmanns kemur meðal annars fram að vanhöld kunni að vera á því að þjónustuaðilar sinni tilkynningum um nauðung í neyðartilvikum með viðhlítandi hætti, sbr. 13. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Í svörum undanþágunefndarinnar kemur einnig fram að nefndin hafi ástæðu

til að ætla að allur gangur sé á því að þeir þjónustuaðilar sem beiti nauðung í skilningi 11. gr. laganna leggi fram undanþágubeiðnir, sbr. 16. gr. þeirra. Nefndin hafi einnig orðið þess áskynja að í flestum tilvikum sé nauðung þegar beitt þegar sótt er um undanþágu. Jafnframt sé misbrestur á því að lögð sé fram endurnýjuð beiðni þegar fyrri undanþáguheimild þjónustuaðila rennur út en hún sé aldrei veitt til lengri tíma en tólf mánaða í senn, sbr. 3. mgr. 18. gr. laganna. Í flestum tilvikum sé þó ljóst að aðstæður hafi ekki breyst og allar líkur á að nauðung sé áfram beitt og þá án heimildar.

Framangreindar upplýsingar fá stoð í niðurstöðum umboðsmanns vegna heimsóknna í félagsleg öryggis- og búsetuúrræði á grundvelli OPCAT-eftirlits embættisins. Í skýrslum vegna heimsóknanna kemur þannig fram að ljóst sé að í umræddum úrræðum sé ráðstöfunum beitt sem feli í sér nauðung í skilningi 11. gr. laga nr. 88/2011 en þó hafi undanþága frá banni við beitingu nauðungar ekki verið veitt (sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis frá 17. maí 2023 vegna heimsóknar í Öryggisúrræði á Akureyri 25. maí 2022, bls. 22-24, og skýrslur frá 27. júní 2024 vegna heimsóknna í búsetuúrræði Vinakots og Klettabæjar í apríl og júní 2023, bls. 40-43 og 41-44). Þá hefur Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála beint tilmælum um úrbætur til þjónustuaðila af sömu ástæðum (sjá útdrátt úr skýrslu Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála vegna athugunar á þjónustu við fatlað fólk á Kleppsvegi 90, Reykjavík, bls. 5-6).

Af svörum sérfræðiteymisins og undanþágunefndarinnar sem og niðurstöðum umboðsmanns vegna heimsóknna í félagsleg öryggis- og búsetuúrræði á grundvelli OPCAT-eftirlitsins má enn fremur ráða að þau mál sem varða beitingu nauðungar samkvæmt V. kafla laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, og koma til meðferðar sérfræðiteymisins og undanþágunefndarinnar geti með ráðgjöf og umsögn teymisins og ákvörðun nefndarinnar tekið á þriðja ár. Afleiðingar alls framangreinds eru þær að einhver fjöldi fatlaðs fólks býr við ólögmæta nauðung í daglegu lífi.

IV

Það er mat mitt að sú staða sem lýst er í köflunum hér að framan vekir upp spurningar um hvort núverandi fyrirkomulag í tengslum við beitingu nauðungar gagnvart fötluðu fólki sé til þess fallið að þjóna hagsmunum þess, meðal annars með tilliti til skilvirkni og réttaröryggis. Af ofangreindu verður ráðið að ýmis mál sem varða beitingu nauðungar í skilningi laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, berist ekki sérfræðiteyminu eða undanþágunefndinni. Verður þannig ekki annað séð en að einhver fjöldi fatlaðs fólks búi við ólögmæta nauðung í daglegu lífi. Þá er athygli ráðherra sérstaklega vakin á því að lögákveðin meðferð þessara mála hefur í mörgum tilvikum dregist úr hófi með sömu afleiðingum.

Líkt og kunnugt er hefur umboðsmaður þegar, í áðurgreindum skýrslum um félagsleg búsetuúrræði, beint tilmælum til ráðuneytisins um að taka

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

til skoðunar hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sem sætir nauðung sé nægilega tryggt á grundvelli núgildandi lagaumgjarðar. Var óskað eftir svörum um viðbrögð ráðuneytisins við tilmælunum eigi síðar en 1. janúar sl., en svarfresturinn síðan framlengdur að ósk ráðuneytisins. Bréf þetta og meðfylgjandi afrit af bréfum umboðsmanns til sérfræðiteymisins og undanþágunefndarinnar eru því fyrst og fremst send ráðherra til upplýsingar.

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með framvindu þessara mála og þá með hliðsjón af kvörtunum og ábendingum sem embættinu kunna að berast sem og hlutverki þess við eftirlit með aðstæðum frelsissviptra, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í ljósi þess að hér eru til umfjöllunar grundvallarhagsmunir fatlaðs fólks og hversu brýnt er að brugðist verði skjótt við þeirri stöðu sem fjallað er um í þessu máli er þess óskað að ráðherra upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim ábendingum sem hér er komið á framfæri eigi síðar en 1. júlí nk., að því leyti sem upplýsingar um þau hafi ekki þegar borist umboðsmanni í tengslum við fyrrgreinda OPCAT-skýrslu.

Undirrituð var kjörin umboðsmaður Alþingis 26. september 2024 og fór með mál þetta frá 31. október sama árs.

Virðingarfyllst,



Kristín Benediktsdóttir

