

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

Sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar
Salóme Anna Þórisdóttir formaður
félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu
Síðumúla 24
108 Reykjavík

I

Umboðsmaður Alþingis hefur ákveðið að ljúka frumkvæðisathugun sinni sem laut meðal annars að málsmeðferðartíma vegna beiðna þeirra sem þjónusta fatlað fólk á heimilum þess og í daglegu lífi um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar sem lagðar eru fram á grundvelli laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Tilefni athugunarinnar voru vísbendingar um langan málsmeðferðartíma slíkra beiðna sem fram höfðu komið bæði í tengslum við kvartanir og ábendingar til umboðsmanns svo og við eftirlit umboðsmanns með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsissvipt, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Á þetta bæði við um beiðnir um ráðgjöf og umsagnir sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar gagnvart fötluðu fólki (hér eftir *sérfræðiteymið*) sem og beiðnir til nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar (hér eftir *undanþágunefndin*). Bæði sérfræðiteymið og undanþágunefndin starfa á grundvelli laga nr. 88/2011, eins og þeim hefur verið breytt með lögum nr. 59/2012.

II

Sem kunnugt er sendi umboðsmaður sérfræðiteyminu bréf 28. júní 2023 þar sem meðal annars var óskað eftir tölfræði um fjölda beiðna til teymisins um ráðgjöf og umsagnir vegna undanþágubeiðna frá banni við beitingu nauðungar, svo og málsmeðferðartíma og afstöðu teymisins til hans. Þá var óskað upplýsinga um hvort það væri mat sérfræðiteymisins að hlutaðeigandi þjónustuaðilar legðu almennt fram beiðnir um ráðgjöf og eftir atvikum umsagnir um undanþágubeiðnir eða hvort þar kynnu að vera vanhöld á. Loks var óskað afstöðu sérfræðiteymisins til þess hvort núverandi fyrirkomulag í tengslum við umræddar undanþáguheimildir væri til þess fallið að tryggja réttaröryggi fatlaðs fólks, meðal annars með tilliti til skilvirkni.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Í svari sérfræðiteymisins 18. september 2023 kemur fram að upphaf máls miðist við það þegar rafræn beiðni berst í gegnum vefsíðu Stjórnarráðsins. Fulltrúi teymisins hafi í kjölfar þess samband við beiðanda til að afla nánari upplýsinga um eðli málsins. Í sumum tilvikum séu mál leyst í þessu fyrsta samtali við beiðanda, þar sem greining leiði í ljós að ekki sé um nauðung að ræða, en algengast sé að mál fari í frekari vinnslu með upplýsingaöflun, heimsóknum og samráðsfundum með aðilum málsins. Í einhverjum tilvikum sé látið reyna á aðgerðir sem teymið leggur til í þeim tilgangi að draga úr beitingu nauðungar, svo sem í þrjá til sex mánuði.

Hvað varðar málsmeðferðartíma sérfræðiteymisins vegna ráðgjafar og umsagna kemur fram í svarinu að af 169 beiðnum um ráðgjöf sem teyminu hafi borist frá 1. janúar 2020 til 1. september 2023 sé 146 lokið, þ.e. 23 enn í vinnslu. Borist hafi 39 beiðnir um umsagnir á tímabilinu en af þeim sé 32 lokið og sjö enn í vinnslu, þar af ein frá desember 2022 og sex frá árinu 2023. Málsmeðferðartíminn geti verið frá nokkrum vikum upp í 12 til 18 mánuði. Hann taki óhjákvæmilega mið af því að sérfræðiteymið sé skipað einstaklingum sem flestir sinni störfum sínum þar meðfram fullu starfi annars staðar. Með því starfi þó tveir sérfræðingar í samtals einu og hálfu stöðugildi sem jafnframt eigi sæti í teyminu, þar á meðal formaður þess.

Af svörum sérfræðiteymisins má ráða að það telji almennt ekki vanhöld á því að þjónustuaðilar sem beita nauðung eða telja nauðsynlegt að beita nauðung, sbr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, leggi fram beiðnir um ráðgjöf og eftir atvikum umsagnir um undanþágubeiðnir. Aftur á móti hafi það fengið vísbendingar um að vanhöld kunni að vera á tilkynningum um beitingu nauðungar í neyðartilvikum, sbr. 13. gr. sömu laga.

Um núverandi fyrirkomulag varðandi umsóknir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar kemur meðal annars fram í svari sérfræðiteymisins að það sé mat þess að auka megi skilvirkni og flýta málsmeðferð til að tryggja betur réttaröryggi fatlaðs fólks. Það mætti til að mynda gera með því að breyta því verklagi sem kveðið er á um í reglugerð nr. 970/2012, um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, þannig að ekki hafi þurft að reyna á ráðgjöf sérfræðiteymisins áður en beiðni um undanþágu sé lögð fram. Með slíkri breytingu gæti mál komið fyrr til umfjöllunar undanþágunefndarinnar, sbr. 15. gr. laga nr. 88/2011.

Umboðsmaður ritaði sérfræðiteyminu bréf að nýju 15. desember 2023 þar sem meðal annars var óskað upplýsinga um hvers konar athafnir það væru sem greining teymisins hefði leitt í ljós að fælu ekki í sér nauðung. Jafnframt var óskað eftir yfirliti eða skrá yfir slíkar athafnir, væri hún fyrir hendi. Þá var óskað nánari upplýsinga um rannsókn og meðferð slíkra mála með hliðsjón af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Í svari sérfræðiteymisins til umboðsmanns 6. mars sl. eru nefndar í dæmaskyni athafnir sem teymið telur ekki til nauðungar í skilningi laga nr. 88/2011, til dæmis athafnir sem snúa að umferðaröryggi, svo sem notkun bílbeltis eða skilrúms milli farþega og ökumanns, rafræn vöktun með hreyfiskynjara og samningar milli þjónustuaðila og -notanda um ýmis atriði í daglegu lífi, svo sem heilsufarsmarkmið, umsjón lyfja og meðhöndlun fjármuna eða annarra eigna. Fram kemur að slíkir samningar verði þó að vera að öllu leyti á forsendum þjónustunotenda.

Í svarinu kemur fram að ekki sé haldin sérstök skrá yfir umrædd erindi. Þá er rakin áðurgreind málsmeðferð teymisins við afgreiðslu þeirra en því ekki sérstaklega svarað hvernig hún horfi við lögum nr. 37/1993 og meginreglum stjórnisýsluréttarins, líkt og óskað var eftir.

Með tilliti til svara og skýringa sérfræðiteymisins tel ég ekki forsendur til að halda athugun málsins áfram að svo stöddu. Í tilefni af þeim upplýsingum sem fram hafa komið tel ég engu að síður rétt að koma tilteknum ábendingum á framfæri, meðal annars varðandi málsmeðferð teymisins og afgreiðslutíma.

III

1

Eins og áður segir kemur fram í svörum sérfræðiteymisins að afgreiðsla þess á umræddum málum geti tekið allt að 18 mánuði. Af því tilefni vil ég koma ákveðnum atriðum á framfæri sem ég tel rétt að teymið hafi í huga framvegis við afgreiðslu þeirra mála sem hér um ræðir. Ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 gilda þegar teknar eru ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. þeirra. Hins vegar hafa ýmsar óskráðar meginreglur stjórnisýsluréttar rýmra gildissvið en ákvæði laganna, þar á meðal meginreglan um málshraða. Þessar óskráðu meginreglur geta þannig bæði átt við í málum sem leidd eru til lykta með stjórnvaldsákvörðun sem og um aðra stjórnisýsluframkvæmd (sjá til hliðsjónar til dæmis álit umboðsmanns Alþingis 6. maí 2024 í máli nr. F124/2022).

Í 9. gr. stjórnisýslulaga er lögfest óskráð grundvallarregla um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. 1. mgr. greinarinnar. Í reglunni felst að aldrei má vera um óréttlættan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Með hliðsjón af þessari almennu reglu hefur umboðsmaður lagt til grundvallar að stjórnvöldum sé almennt skylt, hvort sem um er að ræða ákvarðanir sem stjórnisýslulögin gilda um eða aðra stjórnisýsluframkvæmd, að haga afgreiðslu þeirra mála sem þau fjalla um í samræmi við þá meginreglu sem felst í ákvæðinu og gera eðlilegar ráðstafanir til þess að þau séu til lykta leidd af þeirra hálfu eins fljótt og unnt er, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 6. júlí 2018 í máli nr. 9164/2016.

Í lögum er ekki mælt fyrir um ákveðinn frest sem sérfræðiteymið hefur til meðferðar máls og hvergi er að finna viðmið um það hvenær dráttur á afgreiðslu erinda og beiðna af hálfu teymisins teljist

Óréttlættur. Við slíkar aðstæður verður við mat á því hvað getur talist eðlilegur afgreiðslutími að meta meðferð í hverju máli heildstætt. Við matið þarf að líta til umfangs og eðlis máls auk atvika hverju sinni. Þannig hefur meðal annars mikilvægi ákvörðunar fyrir aðila máls þýðingu, til að mynda þegar um er að ræða mál sem varða verulega fjárhagslega eða félagslega hagsmuni.

Þegar sá tími sem það tekur að afgreiða mál fer fram úr eðlilegum afgreiðslutíma þarf að meta hvort tafirnar verði taldar réttlætanager eða ekki. Verður þá meðal annars að horfa til þess hvort ástæður tafanna verða raktar til stjórnvalda eða aðila máls. Þegar tafir á afgreiðslu máls verða vegna atvika sem stjórnvöld bera ábyrgð á og bera áhættuna af er að jafnaði talið að um óréttlættar tafir sé að ræða, þótt fara þurfi fram mat á því í hverju tilviki fyrir sig. Stafir tafir á afgreiðslu mála til að mynda af skorti á mannafla til að sinna afgreiðslu þeirra verður að miða við að um sé að ræða slíkar tafir (sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur: málsmeðferð. Reykjavík 2013, bls. 452-454).

Eins og áður hefur komið fram getur afgreiðsla sérfræðiteymisins vegna ráðgjafar og umsagna í tengslum við umsóknir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar geti tekið allt að 18 mánuði. Í ljósi þess og þegar litið er til þeirra grundvallarhagsmuna fatlaðs fólks sem hér eru í húfi er því beint til sérfræðiteymisins að hafa í huga þau sjónarmið um málshraða sem rakin eru hér að framan og gera nauðsynlegar breytingar á starfsháttum við afgreiðslu umræddra mála svo málsmeðferðin verði í samræmi við þau.

2

Fjallað er um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk í V. kafla laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þar er mælt fyrir um þá meginreglu að öll beiting nauðungar í samskiptum við fatlað fólk og fjarvöktun þess sé bönnuð nema veitt hafi verið undanþága frá banninu á grundvelli 12. gr. laganna eða um sé að ræða neyðartilvik samkvæmt 13. gr. þeirra, sbr. 1. mgr. 10. gr. Með nauðung er átt við athöfn sem skerðir sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og fer fram gegn vilja hans eða þrengir svo að sjálfsákvörðunarrétti að telji verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna.

Í sérstökum og einstaklingsbundnum tilvikum er heimilt að víkja frá banni við beitingu nauðungar að fengnu leyfi undanþágunefndar enda sé sýnt fram á að tilgangur nauðungar eða fjarvöktunar sé annaðhvort að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 88/2011, eða að uppfylla grunnþarfir viðkomandi einstaklings, svo sem varðandi mat, heilbrigði og hreinlæti, eða til þess að draga úr hömluleysi sem af fötlun kann að leiða, sbr. 2. tölul. sömu málsgreinar. Þegar þjónustuaðili, forstöðumaður eða annar sem ber ábyrgð á þjónustu

við fatlaðan einstakling þarf að bregðast við aðstæðum þannig að til greina komi að beita þurfi viðkomandi einstakling nauðung í skilningi laganna skal hann leita til sérfræðiteymisins, sbr. 2. mgr. 12. gr. þeirra.

Líkt og áður kom fram kann málum, sem beint er til sérfræðiteymisins vegna aðgerða gagnvart fötluðu fólki sem teymið telur ekki til nauðungar, að ljúka í kjölfar fyrsta samtals fulltrúa teymisins við þjónustuaðila, sbr. þá einfölduðu málsmeðferð sem vikið er að í kafla II hér að framan. Í ljósi þeirra ríku hagsmuna sem hér eru undir vil ég benda á að telji sérfræðiteymið minnsta vafa leika á um hvort athöfn feli í sér inngríp í frelsi eða friðhelgi fatlaðs fólks með einhverjum hætti, er rétt að setja málið í viðeigandi farveg lögum samkvæmt, þar á meðal þannig að tryggt sé að þau mál sem eiga að berast undanþágunefndinni lögum samkvæmt geri það.

Að þessu sögðu skal tekið fram að af svörum sérfræðiteymisins verður ráðið að teyminu berist einnig erindi vegna athafna og ráðstafana sem vafalaust falla utan nauðungarhugtaks laga nr. 88/2011. Skilvirknisjónarmið kunna að réttlæta að leyst sé úr þeim með óformlegri hætti en ella, þó að gættri skráningu, líkt og nánar er vikið að hér á eftir. Í dæmaskyni má til að mynda nefna ráðstafanir sem leiða af lögum, eins og reglur um notkun öryggisbeltis í bíl eða húsreglur sem settar eru með tilliti til hagsmuna sambýlisfólks, svo sem bann við hávaða eftir ákveðinn tíma á kvöldin.

3

Meðal hlutverka sérfræðiteymisins er að taka við tilkynningum um beitingu nauðungar og skýrslum um beitingu nauðungar og fjarvöktun á grundvelli undanþágu og halda skrá um beitingu nauðungar, sbr. 1. málslið 3. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Með þessum hætti hefur sérfræðiteymið yfirsýn yfir hvernig þær aðferðir sem beitt er gagnast viðkomandi einstaklingi og getur komið með ábendingar um úrbætur og aðrar aðferðir eftir þörfum (sjá þskj. 1124 á 140. löggjafarþingi 2011-2012, bls. 12). Eins og áður segir upplýsti sérfræðiteymið að ekki sé haldin sérstök skrá yfir erindi um athafnir sem teymið telur ekki fela í sér nauðung. Hins vegar séu öll formleg erindi sem teyminu berist skráð.

Ég legg þann skilning í svör sérfræðiteymisins að litið sé á samtöl fulltrúa þess við þjónustuaðila um athafnir sem teymið telur ekki fela í sér nauðung sem óformleg samskipti sem þarfnist þar af leiðandi ekki skráningar. Í því sambandi legg ég á það áherslu að sérfræðiteymið er stjórnvald í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ber því að gæta ákvæða þeirra laga eftir því sem við á auk almennra reglna stjórnsýsluréttarins. Þá taka upplýsingalög nr. 140/2012 til allrar starfsemi stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í VI. kafla upplýsingalaga er fjallað um skráningu mála o.fl. Það er óskráð meginregla í stjórnsýslurétti að stjórnvöldum beri að sjá til

Þess að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra hvaða afgreiðslu erindi sem þeim berast hafi fengið hjá þeim, sbr. bréf umboðsmanns Alþingis frá 26. júlí 1993 í máli nr. 633/1992. Stjórnvöldum ber þannig að gæta þess að haldið sé til haga mikilvægum upplýsingum, meðal annars um samskipti við almenning og önnur stjórnvöld, svo sem með skráningu fundargerða eða minnisblaða, sbr. 2. mgr. 27. gr. laganna, eins og henni var breytt með 10. gr. laga nr. 82/2015. Þessi regla gildir án tillits til þess hvort stjórnvaldið hafi eingöngu með höndum ráðgefandi hlutverk og getur þannig átt við um umsagnir, tillögur eða aðrar athafnir þar sem reynir á umtalsverða hagsmuni. Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 82/2015 kemur fram að markmið ákvæðisins sé að unnt eigi að vera að átta sig á samhengi mála, meðferð þeirra og forsendum ákvarðana, eftir því sem við á (sjá þskj. 666 á 144. löggjafarþingi 2014-2015, bls. 12).

Auk þess sem skráningu er atlað að tryggja að skrifleg gögn liggi fyrir í máli svo hægt sé að kynna sér upplýsingar sem liggja til grundvallar niðurstöðu er skráning forsenda þess að upplýsingaréttur, bæði almennings og aðila máls, geti orðið virkur. Með sama hætti er hún forsenda þess að eftirlitsaðilar geti endurskoðað mál þannig að réttaröryggi borgaranna sé tryggt með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir. Jafnframt er skráning og varðveisla gagna til þess fallin að tryggja samfellu í störfum stjórnvalda án tillits til breytinga á starfsliði innan þeirra og er þar af leiðandi mikilvægur þáttur í vönduðum stjórnsýsluháttum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 22. maí 2023 í máli nr. 11793/2022. Þótt í einhverjum tilvikum kunni tiltekin sjónarmið, svo sem um málshraða og skilvirkni, að leiða til þess að heimilt sé að mál séu unnin með einfaldari hætti, svo sem þegar sérfræðiteymið sinnir leiðbeiningarskyldu sinni með samtölum í stað bréfaskipta, verður málsmeðferð teymisins að samrýmast þeim lágmarkskröfum sem leiða af lagareglum sem um hana gilda.

Með vísan til framangreinds er óhjákvæmilegt að líta svo á að málsmeðferð sérfræðiteymisins vegna erinda, sem lúta að athöfnum sem teymið telur ekki fela í sér nauðung, hafi ekki í öllum tilvikum verið í nægjanlega góðu samræmi við áskilnað 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga. Eru afleiðingar þess meðal annars þær að takmarkaðar forsendur eru til að taka afstöðu til þess hvort afgreiðsla málanna hafi að öðru leyti verið viðhlítandi, svo sem með tilliti til þess hvaða grundvöll teymið lagði að efnislegu mati sínu á því hvort um nauðung í skilningi laga nr. 88/2011 væri að ræða.

Í þessu sambandi er tekið fram að skráning og varðveisla upplýsinga í skilningi 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga þarf fyrst og fremst að tryggja að unnt sé að átta sig á samhengi mála, meðferð þeirra og forsendum ákvarðana enda er ekki mælt fyrir um skyldu til að halda sérstaka skrá yfir upplýsingar af þessu tagi í lögum nr. 88/2011, líkt og á við um beitingu nauðungar. Þannig á skráning ekki að þurfa að vera flókin í framkvæmd eða ítarleg, svo sem þannig að samskipti séu höfð

orðrétt eftir eða í löngu máli í fundargerðum eða á minnisblöðum. Þá má jafnframt hugsa sér tilvik þar sem skráning telst ekki nauðsynleg, eins og þegar um er að ræða samskipti sem ekki varða tiltekin mál og meðferð þeirra. Í þessu sambandi kann að vera til hægðarauka fyrir stjórnvald að setja sér verklag eða viðmið um skráningu mála.

Með vísan til framangreinds er því beint til sérfræðinefndarinnar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í kaflanum við meðferð erinda um athafnir sem teymið telur ekki fela í sér nauðung.

IV

Með ofangreindum ábendingum er athugun minni á málinu lokið að svo stöddu hvað sérfræðiteymið varðar. Áfram verður þó fylgst með framvindu þessara mála og þá með hliðsjón af kvörtunum og ábendingum sem umboðsmanni kunna að berast svo og hlutverki embættisins 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 sérfræðiteymið upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim ábendingum sem hér eru settar fram eigi síðar en 1. júlí nk.

Rétt er að upplýsa að nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sbr. 15. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, er einnig sent bréf vegna málsins ásamt afriti bréfs þessa til upplýsingar. Jafnframt er félags- og vinnumarkaðsráðherra sent bréf vegna málsins, ásamt afritum bréfa til undanþágunefndarinnar og sérfræðiteymisins til upplýsingar.

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

Virðingarfyllst,



Kristín Benediktsdóttir

