

UMBOÐSMAÐUR 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

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar
Brynhildur G. Flóvenz 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 um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sbr. 16. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Tilfni athugunarinnar voru vísbendingar um langan málsmeðferðartíma slíkra beiðna, sem fram höfðu komið bæði í tengslum við kvartanir og ábendingar til umboðsmanns svo 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.

Sem kunnugt er sendi umboðsmaður nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar (hér eftir *undanþágunefndin*) bréf 28. júní 2023 þar sem óskað var eftir upplýsingum og gögnum um tiltekin atriði. Meðal annars var óskað eftir tölfræði um fjölda undanþágubeiðna til nefndarinnar, málsmeðferðartíma og afstöðu nefndarinnar til hans. Þá var óskað upplýsinga um hvort það væri mat nefndarinnar að þjónustuaðilar legðu almennt fram undanþágubeiðnir ef það ætti við eða hvort þar kynnu að vera vanhöld á. Loks var óskað afstöðu nefndarinnar til þess hvort núverandi fyrirkomulag í tengslum við veitingu undanþága væri til þess fallið að tryggja réttaröryggi fatlaðs fólks, meðal annars með tilliti til skilvirkni.

Svör undanþágunefndarinnar og umbeðin gögn bárust umboðsmanni 11. ágúst 2023. Samkvæmt meðfylgjandi tölfræði um málsmeðferðartíma nefndarinnar var hann að meðaltali 74,4 dagar á tímabilinu 15. nóvember 2020 til 11. ágúst 2023, stystur fjórir dagar og lengstur 209 dagar. Í málum sem lauk með efnislegri niðurstöðu var stysti málsmeðferðartíminn 44 dagar. Í svari nefndarinnar kemur fram að hún telji málsmeðferðartíma í sumum tilfellum hafa verið of langan en hann eigi að hennar mati ekki að vera lengri en 90 dagar. Undanþágunefndin telji langan málsmeðferðartíma í ákveðnum tilvikum meðal annars skýrast af því að

hún hafi þá starfsreglu að hitta ávallt þjónustunotendur sem undanþágubeiðnirnar snúi að en stundum sé vandkvæðum bundið að finna hentugan tíma sem og að hitta vel á viðkomandi. Með tilliti til þess að þjónustunotandi sé að jafnaði ekki í aðstöðu til að gæta hagsmuna sinna þurfi nefndin að hafa frumkvæði að því að upplýsa um þá þætti sem geti haft áhrif á niðurstöðu máls. Þá sé viðvarandi vandamál að nauðsynleg og lögbundin gögn fylgi oft ekki undanþágubeiðnum en nefndin hafi þann hátt á að veita þjónustuaðilum frest til að skila þeim inn og telji mikilvægara að halda málum opnum og fá þau til meðferðar en að vísa þeim frá á grundvelli ófullnægjandi gagna. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið sjái undanþágunefndinni fyrir starfsmanni og hafi hún notið þess að hafa gott starfsfólk. Hins vegar forgangsraði ráðuneytið verkefnum starfsmannsins, sem komi stundum niður á störfum hans fyrir nefndina.

Í svörum undanþágunefndarinnar kemur fram að hún hafi ástæðu til að ætla að nokkur vanhöld séu á því að þjónustuaðilar, sem beiti þegar nauðung eða telji nauðsynlegt að beita henni í skilningi 11. gr. laga nr. 88/2011, leggi fram undanþágubeiðnir. Þá heyri til undantekninga að þjónustuaðilar sem fengið hafi heimild til að beita nauðung endurnýi umsókn sína þegar fyrri heimild sé runnin út. Jafnframt sé nefndarfólki kunnugt um að vanhöld séu á því að beiting nauðungar í neyðartilvikum, sbr. 13. gr. laga nr. 88/2011, sé tilkynnt til sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar (hér eftir *sérfræðiteymið*), sbr. 14. gr. laganna.

Um núverandi fyrirkomulag kemur fram í svörum undanþágunefndarinnar að hún telji tímabært að endurskoða lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk í ljósi fenginnar reynslu, meðal annars með tilliti til hlutverks nefndarinnar og dómstóla og langs málsmeðferðartíma á heildina litið. Þá telji nefndin að það myndi styrkja réttarstöðu fatlaðs fólks ef lögfræðingur kæmi að starfi sérfræðiteymisins og jafnframt ef undanþágunefndin væri ekki svo tengd félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu sem raun ber vitni. Þá virðist lítið eftirlit vera með því hvort nauðung sé beitt gagnvart fötluðu fólki án undanþáguheimildar. Tryggja þurfi öllu fötluðu fólki þjónustu talsmanns sem og leiðir til að fá skorið úr um hvort aðstæður sem það búi við teljist til nauðungar.

II

Í ljósi svara og skýringa nefndarinnar tel ég ekki ástæðu til frekari athugunar á málinu að því er hana snertir að sinni. Ég tel engu að síður rétt að koma tilteknum ábendingum á framfæri í tengslum við afgreiðslutíma þeirra mála sem hér um ræðir.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Í reglunni felst að aldrei má vera um óréttlættan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Með hliðsjón af þessari almennu reglu hefur umboðsmaður Alþingis lagt til grundvallar að stjórnvöldum sé almennt skylt, hvort sem um er að ræða

ákvarðanir sem stjórnarsýslulögin gilda um eða aðra stjórnarsýslufrákvæmd, 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 stjórnarsýslulögum er ekki kveðið á um fastákveðinn afgreiðslutíma eða hvenær dráttur á afgreiðslu máls teljist óréttlættur. Ekki er heldur sérstaklega fjallað um frest nefndarinnar til afgreiðslu máls í lögum nr. 88/2011. Þar sem lögákveðnum afgreiðslufrestum sleppir verður við mat á því hvað getur talist eðlilegur afgreiðslutími að meta meðferð í hverju máli heildstætt. Við matið þarf því 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 er varða verulega fjárhagslega eða félagslega hagsmuni.

Þegar afgreiðsla máls fer fram úr eðlilegum afgreiðslutíma samkvæmt ofangreindu þarf að meta hvort tafirnar verði taldar réttlætanlegar 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. Stafi tafir á afgreiðslu mála til dæmis af skorti á mannafla til að sinna afgreiðslu þeirra verður að miða við að um sé að ræða tafir sem stjórnvald ber ábyrgð á (sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Stjórnarsýsluréttur: málsmeðferð. Reykjavík 2013, bls. 452-454).

Líkt og fram kemur í svörum undanþágunefndarinnar getur málsmeðferð hennar í einhverjum tilvikum tekið meira en hálf t. Af fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum má ráða að ferlið allt, með ráðgjöf og umsögn sérfræðiteymis og ákvörðun undanþágunefndar, geti tekið á þriðja t. Af hálfu umboðsmanns er tekið undir það mat undanþágunefndarinnar að afgreiðslutíminn kunni í sumum tilfellum að vera of langur. Er þeirri ábendingu beint til nefndarinnar að hafa áfram í huga framangreind sjónarmið um málshraða við afgreiðslu mála.

III

Af svörum sérfræðiteymisins og undanþágunefndarinnar í þessu máli sem og niðurstöðum umboðsmanns vegna heimsóknna í félagsleg öryggis- og búsetuúrræði á grundvelli OPCAT-eftirlits má ráða að ýmis mál sem varða beitingu nauðungar í skilningi laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, berist ekki teyminu eða nefndinni. Afleiðingarnar eru þá þær að einhver fjöldi fatlaðs fólks býr við ólögmæta nauðung í daglegu lífi. Þessi staða, ásamt löngum afgreiðslutíma, vekur að mínu mati 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. Í tilefni þessa máls hef ég því með bréfi vakið athygli félags- og

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

vinnumarkaðsráðherra á stöðu mála og áréttað tilmæli umboðsmanns til ráðuneytisins, sem áður hafa komið fram í skýrslum á grundvelli OPCAT-eftirlitsins um félagsleg búsetuúrræði, þess efnis að ráðuneytið taki til skoðunar hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sem sætir nauðung sé nægilega tryggt á grundvelli núverandi lagaumgjarðar.

IV

Með ofangreindri ábendingu er athugun minni á málinu lokið að svo stöddu hvað undanþágunefndina varðar. Umboðsmaður mun þó fylgjast áfram með framvindu þessara mála og þá með hliðsjón af kvörtunum og ábendingum sem embættinu kunna að berast svo 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 undanþágunefndin upplýsi umboðsmann um hvort sú ábending sem sett er fram í bréfinu hafi orðið tilefni til einhverra viðbragða af hálfu nefndarinnar eigi síðar en 1. júlí nk.

Rétt er að upplýsa að sérfræðiteyminu, sbr. 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, voru einnig sendar fyrirspurnir vegna málsins og hefur málinu að því er það varðar verið lokið með bréfi því sem hér fylgir með í afriti til upplýsingar. Þá er félags- og vinnumarkaðsráðherra, eins og áður segir, einnig sent bréf vegna málsins ásamt afritum af þessu bréfi og fyrrnefndu bréfi til sérfræðiteymisins til upplýsingar.

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

Virðingarfyllst,


Kristín Benediktsdóttir