



Umboðsmaður Alþingis
Templarasundi 5
101 Reykjavík

Dagsetning 3. febrúar 2025
Málsnúmer FRN24060122

Svar félags- og vinnumarkaðsráðuneytis vegna máls nr. 018/2023

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið vísar til erindis umboðsmanns Alþingis, dags. 27. júní 2024, þar sem óskað er eftir því að ráðuneytið geri grein fyrir viðbrögðum við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til ráðuneytisins í skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í búsetuúrræði Vinakots ehf. fyrir börn, sem fram fór dagana 9. til 13. júní 2023, á grundvelli OPCAT-eftirlits. Í framangreindu erindi óskar umboðsmaður eftir viðbrögðum frá ráðuneytinu fyrir 1. janúar 2025. Ráðuneytið óskaði með tölvupósti, dags. 20. desember 2024, eftir viðbótarfresti til að svara erindinu og var viðbótarfrestur veittur til 1. febrúar 2025.

Í skýrslunni er fjallað um einkarekið úrræði Vinakots þar sem dvelja þjónustunotendur á grundvelli samninga milli lögheimilis sveitarfélaga þeirra og Vinakots. Heimsóknin beindist að búsetuúrræðum barna með fjölpættan vanda á aldrinum 13 til 18 ára sem þurfa a.m.k. einn starfsmann á svokölluðum sólarhringsvöktum. Um var að ræða þrjú einstaklingsúrræði og eitt tvímennt.

Meðfylgjandi eru svör ráðuneytisins við þeim ábendingum og tilmælum sem heyra undir málaflokk ráðuneytisins.

Í áður nefndri skýrslu umboðsmanns er áréttað að nauðung gagnvart fötluðu fólki sé almennt ekki heimil nema að undangenginni ákvörðun nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sem starfar á grundvelli laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Þá kemur fram að sérfræðiteymi sem starfar á grundvelli sömu laga hafi það hlutverk að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum ráðgjöf, m.a. um hvað teljist til nauðungar og aðgerðir til að komast hjá beitingu hennar, ásamt því að veita umsögn um beiðnir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og taka við tilkynningum um beitingu nauðungar. Fram kemur að samkvæmt gögnum og upplýsingum sem umboðsmanni bárust hafi Vinakot óskað eftir ráðgjöf sérfræðiteymisins vegna mála þeirra barna sem í úrræðinu búa. Vinnsla málanna væri ekki komin á það stig að sótt hafi verið um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Af viðtölum við stjórnendur og öðrum fyrirliggjandi upplýsingum stafi það ýmist af löngum málsmeðferðartíma sérfræðiteymisins eða því að teymið telji ekki þörf á undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Þá segir í skýrslunni að hins vegar sé ljóst að þjónustunotendur í Vinakoti ýmist sæta eða kunna að sæta nauðung í skilningi réttindagæslulaganna, þ. á m. líkamlegri valdbeitingu. Í samhengi við framangreint er þeim tilmælum beint til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis að taka til skoðunar og meta hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sé nægilega tryggt í framkvæmd á grundvelli núgildandi lagaumgjarðar, þegar kemur að beitingu nauðungar. Sé það mat ráðuneytisins að svo sé ekki er því beint til þess að hafa frumkvæði að því að bæta þar úr.

Ráðuneytið tekur undir með umboðsmanni mikilvægi þess að lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk sé fylgt og að nauðung sé ekki beitt án þess að veitt hafi verið undanþága til slíkrar beitingar á grundvelli 12. gr. laganna, eða að um sé að ræða neyðartilvik, sbr. 13. gr. sömu laga.

Eitt aðalhlutverk sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar er að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum ráðgjöf, m.a. um hvað teljist til nauðungar og aðferðir til að komast hjá beitingu nauðungar, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Sú ráðgjöf byggir á frumkvæði og ábyrgð þjónustuaðila við að leita til teymisins eftir tilsettum leiðum og fylgja eftir þeirri ráðgjöf sem veitt er auk þess sem þjónustuaðilum ber að sinna tilkynningaskyldu til sérfræðiteymis ef nauðung er beitt í þjónustu við fatlað fólk, en þjónustuaðilar skulu senda atvikalýsingu vegna hvers tilviks til sérfræðiteymis innan viku frá því að nauðung var beitt, sbr. 13. gr. laganna. Markvisst og skilvirkt samtarf milli þjónustuaðila og sérfræðiteymis á meðan á málsmeðferðartíma stendur eykur líkur á að aðgerðir við að draga úr beitingu nauðungar skili árangri og að réttaröryggi einstaklings sé tryggt.

Í erindi sínu til sérfræðiteymisins, í máli nr. F141/2023, dags. 28. júní 2023, óskaði umboðsmaður m.a. eftir tölfraeðiupplýsingum um fjölda beiðna og tilkynninga sem berast teyminu, sem og um málsmeðferðartíma. Þá var jafnframt óskað eftir afstöðu teymisins til málsmeðferðartíma og skýringar á lengd hans eftir atvikum. Í svarbréfi teymisins, dags. 18. september 2023, kemur fram að málsmeðferðartími hjá teyminu eftir að beiðni um ráðgjöf eða umsögn berst sé mislangur eftir eðli og umfangi hvers máls, verkefnastöðu hjá teyminu og aðstæðum hjá þjónustuaðila. Vísað er til þess að skv. 14. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk sé teymið skipað allt að sjö einstaklingum til fjögurra ára í senn, og að gert sé ráð fyrir að a.m.k. þrír fulltrúar fjalli um hvert mál. Fram kemur að vinnuframlag meiri hluta fulltrúa teymisins sé einungis fjórar vinnustundir í mánuði sem málsmeðferðartími taki óhjákvæmilega mið af, einkum í flóknum málum. Í svarbréfinu kemur jafnframt fram að aðstæður geti breyst á meðan mál eru í vinnslu hjá teyminu, og sem dæmi er nefnt að breytingar hjá þjónustuaðila, svo sem mannabreytingar í úrræðum sem eru til umfjöllunar, geti haft áhrif á vinnsluhraða málanna. Teymið bendir enn fremur á að það hafi orðið þess áskynja að dæmi séu um að þrátt fyrir að veitt hafi verið umsögn vegna beiðni um undanþágu, taki þjónustuaðili málið ekki lengra með því að óska eftir undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Innra eftirliti þjónustuaðila sé ábótavant hvað þetta varðar, enda sé það þjónustuaðilans að vísa máli áfram eftir að umsögn berst. Loks er í svarbréfinu fjallað um þætti sem teymið telur mikilvægt að teknir verði til skoðunar hvað varðar lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk sem og reglugerð um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, nr. 970/2012, svo sem hugsanlegar breytingar á verklagi sem auka á skilvirkni og tryggja enn frekar réttaröryggi. Niðurstaða teymisins er að efla þurfi starfsemi sérfræðiteymisins, ekki aðeins er varðar málsmeðferðartíma, heldur einnig m.a. með aukinni fræðslu um sjálfræði og forvarnir, sem tryggja sem best að nauðung sé ekki beitt. Hvað frekari umfjöllun um framangreint varðar vísast til framangreinds svarbréfs teymisins til umboðsmanns, dags. 18. september 2023.

Aðgerð E.4 í landsáætlun um innleiðingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks (framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks) fyrir árin 2024 – 2027 kveður á um að styrkja skuli sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar, t.d. með aðkomu utanaðkomandi sérfræðinga eða með fjölgun starfsmanna, ekki síst í sjaldgæfum eða flóknum verkefnum. Með því að styrkja teymið megi draga úr biðtíma eftir ráðgjöf og auka fræðslu og stuðning. Ljóst er að málum hjá sérfræðiteyminu hefur fjölgað á undanförunum árum, en á

síðasta ári bárust teyminu 75 beiðnir um ráðgjöf og 27 beiðnir um umsögn. Árið 2023 bárust 36 beiðnir um ráðgjöf og 18 beiðnir um umsögn. Í tengslum við framangreint mun ráðuneytið leita leiða til að styrkja teymið auk þess sem tekið verður til skoðunar hvort tilefni sé til að leggja til breytingar á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og/eða reglugerð um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk m.a. hvað varðar verklag og hlutverk sérfræðiteymisins.

Í framangreindri skýrslu umboðsmanns er jafnframt fjallað um sérhæfða meðferð og stoðþjónustu í búsetuúrræðum fyrir börn. Fram kemur að samkvæmt barnaverndarlögum ber mennta- og barnamálaráðherra ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og ætlaðra afbrota. Í viðtölum við m.a. forsjáraðila hafi komið fram dæmi þess að þeim þættu börnin ekki fá þá sérfræði- og fagþjónustu sem þau þyrftu á að halda og einnig að sumum þætti markmið vistunar óljós. Fram kemur að af viðtölum við starfsfólk og fyrirliggjandi gögnum verði ekki séð að sérfræðingar Vinakots hafi reglulega viðveru í búsetuúrræðunum eða veiti börnunum markvissa þjónustu með reglubundnum hætti. Þá er áréttað að ábyrgðin á því að veita börnunum viðhlítandi þjónustu sé í höndum ríkis og sveitarfélaga. Í tengslum við framangreint er þeim tilmælum beint til sveitarfélaga og eftir atvikum mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar og meta hvort börn sem vistast í Vinakoti fái þá sérhæfðu og þverfaglegu þjónustu sem þau eiga rétt á lögum samkvæmt og grípa til aðgerða til úrbóta ef þörf telst.

Ráðuneytið vísar í þessu samhengi til lögbundins hlutverks Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sem fer með eftirlit með gæðum þjónustu sem m.a. er veitt á grundvelli barnaverndarlaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, sbr. 2. mgr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021.

Stofnunin skal hafa að eigin frumkvæði eftirlit með gæðum þjónustu sem undir lögin heyra, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga um stofnunina. Eftirlitið getur verið reglubundið, byggt á áhættumati eða framkvæmt af ákveðnu tilefni, t.d. vegna ábendinga skv. 13. gr. laganna, eða upplýsinga sem stofnuninni hafa borist. Þá getur eftirlitið verið almennt eða afmarkað, t.d. bundið við einstaka málaflokka, þjónustuveitendur, starfsstöðvar eða atvik. Þá getur stofnunin framkvæmt vettvangsathuganir á heimilum, stofnunum og öðrum starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar, og getur hún framkvæmt slíka athugun fyrirvaralaust, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna. Hvað varðar úrbætur í málefnum barna með flókinn og fjölþættan vanda vísast til þeirrar vinnu við heildarendurskoðun á málaflokknum sem fram fer í mennta- og barnamálaráðuneytinu.

Í skýrslu umboðsmanns er enn fremur fjallað um skyldu þeirra sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála til innra eftirlits með starfsemi sinni. Skyldan eigi bæði við um stjórnvöld og aðra rekstrarleyfishafa. Fram kemur að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um innra eftirlit en að það hafi ekki verið gert. Þá kemur einnig fram að ekki verði séð, af fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum, að af hálfu Vinakots hafi þær reglur sem starfsemin lýtur verið kortlagðar né að viðhaft sé sérstakt eftirlit með fylgni starfsfólks við þær. Í því samhengi er þeirri ábendingu beint til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja reglugerð um innra eftirlit þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.

Ráðuneytið hefur tekið til skoðunar, í samráði við Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, hvort þörf sé á að nýta heimild 2. mgr. 11. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

og setja reglugerð um innra eftirlit sveitarfélaga. Ljóst er að tilefni þykir til að setja framangreinda reglugerð og gert er ráð fyrir að drög að reglugerð fari í opið samráð á fyrri hluta þessa árs.

Jóna Guðný
Jóna Guðný Eyjólfsdóttir

F.h. ráðherra

Soffía Dóra Jóhannsdóttir
Soffía Dóra Jóhannsdóttir