

Heimsóknarskýrsla Öryggisúrræði á Akureyri

Öryggisgæsla

25. maí 2022

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



**UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS**

Heimsóknarskýrsla Öryggisúrræði á Akureyri

Öryggisgæsla

25. maí 2022

OPCAT-eftirlit til að hindra pyndingar
eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi
meðferð eða refsingu á stöðum þar sem
frelssviptir einstaklingar dvelja

Útgáfudagur 17. maí 2023

xx

Efnisyfirlit

1	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar.....	5
2	Samantekt.....	6
3	Almennar upplýsingar	11
4	Rekstrargrundvöllur úrræðisins.....	13
5	Lagaleg umgjörð.....	14
5.1	Grundvöllur vistunar	14
5.2	Ákvörðun um tilhögun öryggisgæslu.....	15
5.3	Önnur lög og reglur.....	16
5.4	Skortur á lagalegri umgjörð	17
5.5	Áform um lagasetningu.....	18
6	Inngrip, þvinganir og valdbeiting.....	20
6.1	Almennt.....	20
6.2	Meginreglan um bann við beitingu nauðungar og fjarvöktunar	20
6.3	Undanþágur frá banni við beitingu nauðungar.....	22
6.4	Lyfjagjöf.....	24
6.5	Mynd- og hljóðvöktun	25
6.6	Takmarkanir á samskiptum við umheiminn	26
6.7	Takmarkanir á útiveru.....	28
6.8	Takmarkanir á aðgengi að fjármunum.....	28
6.9	Upplýsingagjöf, tilkynningar og skráning.....	29
6.10	Ýmsar reglur.....	30
7	Aðbúnaður.....	31
7.1	Almennt.....	31
7.2	Almennur aðbúnaður.....	31
8	Virgni.....	33
9	Starfsfólk.....	35
9.1	Mönnun og aðstaða fyrir starfsmenn.....	35
9.2	Þjálfun og símenntun starfsfólks.....	35
10	Kvartanir og kærur.....	37

10.1	Þýðing skýrra og skilvirkra kvörtunar- og kæruleiða.....	37
10.2	Kvörtunar- og kæruleiðir dómþola í öryggisúrræðinu á Akureyri	39
10.3	Upplýsingagjöf.....	42
10.4	Endurmat á ótímabundinni vistun.....	42
11	Eftirfylgni.....	44

1 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í öryggisúrræði á Akureyri fór fram 25. maí 2022. Um var að ræða heimsókn á grundvelli OPCAT-eftirlits, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Að þessu sinni beindist skoðun umboðsmanns að úrræði fyrir þá sem sæta öryggisgæslu á grundvelli almennra hegningarlaga og rekið er af sveitarfélaginu.¹ Athugast að umboðsmaður heimsótti réttargeðdeild Landspítalans á Kleppi árið 2018 þar sem einnig vistast einstaklingar á sambærilegum grundvelli.²

Fyrir heimsóknina var óskað eftir upplýsingum og gögnum um starfsemi öryggisúrræðisins, m.a. fyrirliggjandi samningum sem og upplýsingum um valdbeitingu, s.s. beitingu inngripa og þvingana, og aðstæður vistmanna að öðru leyti, t.a.m. um fjárhagslegan aðbúnað þeirra og aðkomu fagaðila að endurhæfingu. Umbeðnar upplýsingar og gögn bárust umboðsmanni 12. maí 2022. Umboðsmaður tilkynnti ekki um nákvæman komutíma sinn fyrir fram að þessu sinni.

Heimsóknin hófst með skoðun á aðstöðu starfsmanna og óformlegum samtölum við starfsfólk og stjórnendur. Í framhaldinu ræddu umboðsmaður og starfsmenn hans einslega við vistmenn ásamt því að skoða íbúðir þeirra. Einnig var rætt við starfsfólk og stjórnendur. Í kjölfar heimsóknarinnar var rætt við tilsjónarmenn og réttindagæslumenn.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Skúli Magnússon (umboðsmaður Alþingis).
- Anna Rut Kristjánsdóttir (starfandi skrifstofustjóri á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Svava Gerður Ingimundardóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).

¹
²

Sbr. 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítala á Kleppi 29.-31. október 2018. Birt á vefslóð:

https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 9. maí 2023].

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis heimsótti öryggisúrræði á Akureyri 25. maí 2022. Um var að ræða fyrstu heimsókn umboðsmanns í öryggisúrræði en 2018 heimsótti umboðsmaður réttargeðdeild Landspítalans á Kleppi þar sem einstaklingar kunna einnig að vistast á grundvelli dóms. Í öryggisúrræðinu á Akureyri dvelja [...] einstaklingar sem dæmdir hafa verið til öryggisgæslu á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga. Aðstæðum þeirra er þannig háttað að löggjöf um fatlað fólk tekur einnig til þeirra.
- Öryggisúrræðið er starfrækt á grundvelli þjónustusamnings félags- og vinnu- markaðsráðuneytisins við Akureyrarbæ. Samningurinn er gerður afturvirktil eins árs í senn. Af þeirri ástæðu er því beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra og velferðarsviðs Akureyrarbæjar að gæta þess að á hverjum tíma liggi fyrir gildur þjónustusamningur um starfsemina.
- Hér á landi hafa engin heildstæð lög verið sett um framkvæmd öryggisgæslu. Í skýrslunni er vikið að því að skortur á lagalegri umgjörð hafi leitt til ýmissa vandkvæða sem endurspeglar meðal annars í því að ekki sé fyllilega ljóst hvernig ábyrgð skiptist milli fullnustuyfirvalda og heilbrigðis- og félagsmála- yfirvalda þegar kemur að ýmsum ákvörðunum um framkvæmd dóma um öryggisgæslu. Jafnframt sé ekki einsleitt hvaða löggjöf taki til einstaklinga sem dæmdir hafa verið til öryggisgæslu. Þannig geti ólíkar reglur gilt um þá sem sæta gæslu eftir því hvort úrræðið er rekið á grundvelli samnings við sveitar- félög eða hvort viðkomandi vistast innan heilbrigðiskerfisins, t.d. á réttargeð- deild. Þá falli sumir undir löggjöf um fatlað fólk en aðrir ekki og sá munur kunni að hafa áhrif á framkvæmd vistunarinnar og nánari réttarvernd þess sem um ræðir. Í samræmi við þetta sé ekki heldur augljóst hvaða stjórnvöld fara með yfirstjórn og eftirlit hverju sinni.
- Félags- og vinnumarkaðsráðherra hefur kynnt drög að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar. Samkvæmt endurskoðaðri þingmálaskrá áformar ráðherra að leggja frumvarpið fram á yfirstandandi lög- gjafarþingi. Í skýrslunni er því beint til ráðherrans að fylgja eftir áformum sínum, m.a. um að skýra hvaða stjórnvöld beri ábyrgð á fullnustu dóma sam- kvæmt 62. gr. hegningarlaga og taki ákvörðun um nánari tilhögun vistunar.
- Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er kveðið á um almennt bann við fjar- vöktun og beitingu nauðungar í samskiptum við fatlað fólk. Samkvæmt lög- unum getur þjónustuaðili sótt um undanþágu frá banninu til undanþágu- nefndar. Í ákveðnum neyðartilvikum getur nauðung verið heimil án þess að

fyrir liggi ákvörðun nefndarinnar en þjónustuaðila ber þá að senda atvikalýsingu til sérfræðiteymis innan viku frá því að nauðung var beitt. Undanþágunefndin hefur ekki tekið umsóknir frá úrræðinu til meðferðar en í heimsókninni kom fram að nýjar forsendur hafi gefið tilefni til þess að sótt verði um að nýju. Þá kom fram að engar atvikalýsingar hefðu verið sendar til sérfræðiteymis sem starfar samkvæmt lögnum. Því beinir umboðsmaður þeim tilmælum til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að fylgja eftir áformum sínum um að senda umsókn til undanþágunefndarinnar og jafnframt að senda atvikalýsingar til teymisins.

- Ekki verður séð að fyrir hendi séu heimildir til valdbeitingar eða inngripa í friðhelgi einkalífs dómþola aðrar en á grundvelli undanþágu eða reglna um nauðvörn og neyðarrétt. Því beinir umboðsmaður því til félags- og vinnumarkaðsráðherra að fylgja eftir áformum um að leggja fram frumvarp sem uppfyllir kröfur til lagaáskilnaðar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum um þá nauðung sem talið er nauðsynlegt að heimila við öryggisgæslu.
- Í heimsókn umboðsmanns kom fram að dómþolum kynnu að vera gefin róandi lyf, eftir atvikum með þvingaðri lyfjagjöf. Slík tilvik væru hins vegar mjög fátíð og ekkert í heimsókninni gaf tilefni til að ætla að framkvæmd við slíka lyfjagjöf væri aðfinnsluverð. Það vakti þó athygli umboðsmanns að í verklaginu var hvorki gert ráð fyrir aðkomu heilbrigðisstarfsmanns að lyfjagjöfinni í hverju tilviki fyrir sig né eftirliti í kjölfar hennar. Með tilliti til þessa er þeim tilmælum beint til velferðarsviðs að taka verklag við þvingaða lyfjagjöf til endurskoðunar.
- Í almennum rýmum í íbúðum dómþola er stöðug myndvöktun auk þess sem íbúðir þeirra eru vaktadar með hljóði hluta sólarhrings. Í ljósi sjónarmiða um einkalífsvernd er þeim tilmælum beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að taka framkvæmd myndvöktunar í öryggisúrræðinu til skoðunar á einstaklingsbundnum grundvelli. Þá er því beint til velferðarsviðs að halda skráningu um fjarvöktunina í samræmi við áskilnað laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
- Möguleikar dómþola til að eiga samskipti við umheiminn sæta í sumum tilvikum takmörkunum, t.d. með takmörkuðu aðgengi þeirra að farsímum sínum. Í heimsókninni kom fram að dæmi væru um að það væri gert að ósk aðstandenda [...]. Umboðsmaður bendir á að í heimsóknum á geðdeildir hefur slík framkvæmd vakið upp spurningar m.t.t. skilyrða um nauðsyn og meðalhóf. Er þá m.a. haft í huga að aðstandendum er í sjálfsvald sett að takmarka simtöl, t.d. með stillingum á sínum sínum. Því er þeim tilmælum beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að endurskoða þá framkvæmd að takmarka aðgengi dómþola að sínum sínum með þessum hætti.
- Það vakti athygli umboðsmanns að [...] af [...] vistmönnum fluttu frá heimabyggð sinni við upphaf vistunar í öryggisúrræðinu. Í skýrslunni er bent á að það vekti upp spurningar um rétt manna til samvista við fjölskyldu og eftir atvikum vini. Því er þeirri ábendingu komið á framfæri við félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar hvort réttur vistmanna til að njóta samvista við fjölskyldu

og vini, í þeim tilvikum sem dómþoli er vistaður fjarri heimabyggð, sé tryggður með fullnægjandi hætti.

- Almennt geta vistmenn hreyft sig utandyra í fylgd með starfsmönnum. [...]. Þeirri ábendingu var beint til velferðarsviðs að leita leiða til að veita öllum dómþolum aðgengi að viðhlítandi hreyfingu utandyra daglega. Samkvæmt nýlegum upplýsingum frá sviðinu gefst viðkomandi nú kostur á að fara daglega í útiveru utan bæjarmarka.
- Umboðsmaður gerir athugasemdir við það fyrirkomulag að starfsmenn eða stjórnendur úrræðisins séu umsjónarmenn einkafjármála dómþola. Þótt ekkert í heimsókninni hafi bent til að álitæfni þessu tengdu hafi komið upp getur slíkt fyrirkomulag auðveldlega leitt til hagsmunaárekstra og stefnt sjálfstæði og hlutleysi viðkomandi starfsmanns í hættu. Af þeirri ástæðu er því beint til velferðarsviðs að taka til athugunar hvort annað fyrirkomulag við umsjón fjármuna sé eðlilegra, s.s. á grundvelli ákvæða lögræðis laga um svokallaða ráðsmenn.
- Því er beint til velferðarsviðs að endurskoða verklag við valdbeitingu með það að markmiði að fullnægjandi upplýsingar séu veittar um kæru- og kvörtunarleiðir og atriði sem varða úrvinnslu atvika séu skráð með fullnægjandi hætti, svo sem hvort viðrun hafi farið fram og hvort viðkomandi hafi verið leiðbeint um kvörtunarleiðir.
- Ekki er boðið upp á skipulagða og samfellda virkni í úrræðinu. Taka verður mið af því að vistmenn búa í lokuðu úrræði og hafa takmarkaða möguleika á að velja sér iðju við hæfi. Af því tilefni er þeirri ábendingu komið á framfæri við velferðarsvið Akureyrarbæjar að halda áfram að leita leiða til að tryggja að aðgengi allra dómþola sem vistast í úrræðinu að daglegri iðju, s.s. vinnu, skóla og tómstundum, sé fullnægjandi.
- Allir dómþolar hafa þjónustuáætlun þar sem sett eru fram skammtíma- og langtímamarkmið. Þjónustuáætlun á samkvæmt kröfulýsingu að gera í samráði við notanda. Tvær þjónustuáætlanir voru ekki undirritaðar af notendum og því erfitt að sjá hvort viðkomandi hefði komið að gerð hennar eða samþykkt hana. Því er ábendingu beint til velferðarsviðs að gæta þess að áætlanirnar beri með sér að dómþolar hafi komið að gerð þeirra og séu undirritaðar af þeim.
- Þeim tilmælum er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að halda áfram að leita leiða til að tryggja að þjálfun starfsfólks í viðbrögðum og varnaraðgerðum gegn ofbeldi sé viðhlítandi og taki nægilegt mið af aðstæðum íbúa úrræðisins. Upplýsingar voru ekki á einn veg um hvort starfsfólk í sumarafleysingum hefði alltaf tækifæri til að sækja námskeið áður en það hæfi störf. Því er þeirri ábendingu beint til velferðarsviðs að sjá til þess að þjálfun starfsfólks í afleysingum sé hagað í samræmi við kröfulýsingu þannig að það hafi ávallt hlotið fullnægjandi þjálfun áður en það tekur til starfa.

- Í skýrslunni er áhersla lögð á mikilvægi þess að kvörtunar og kæruleiðir séu skýrar og skilvirkar, ekki síst vegna viðkvæmrar stöðu dómþola. Fram kemur að það geti reynst erfitt fyrir dómþola að ráða fram úr því hvert skuli leita innan stjórnslunnar til að koma kvörtunum á framfæri eða kæra einstakar ákvarðanir sem varða framkvæmd vistunarinnar. Þótt kvörtunar- og kæruleiðir séu fyrir hendi verði þannig að setja spurningarmerki við hvort þær séu raunhæfur kostur fyrir umrædda einstaklinga þegar umgjörð þeirra er jafn flókin og fjallað er um í skýrslunni. Þar sem liggja fyrir drög að heildarlöggjöf um öryggisráðstafanir og öryggisvistun sem koma eiga til umfjöllunar Alþingis á næstu misserum er látið við það sitja að beina ábendingu til félags- og vinnumarkaðsráðherra um að hafa þessi sjónarmið í huga við frekari meðferð frumvarpsins.
- Umboðsmaður beinir því jafnframt til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að greina hvaða ákvarðanir teljist til stjórnvaldsákvarðana og hvaða kvörtunar- og kæruleiðir standi dómþolum til boða. Setja þurfi skýrt verklag um skráningu og meðferð athugasemda og kvartana í því skyni að tryggja að þær séu afgreiddar með þeim hætti sem framsetning þeirra kallar á og viðeigandi leiðbeiningar veittar.
- Á fundi við upphaf vistunar eru kvörtunar- og kæruleiðir ekki kynntar sérstaklega. Því beinir umboðsmaður þeim tilmælum til velferðarsviðs að tryggja að dómþolar og aðstandendur fái fullnægjandi upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir við upphaf vistunar og með reglubundnum hætti á meðan vistun stendur, ef þurfa þykir. Í því augnamiði sé nauðsynlegt að starfsfólk sé meðvitað um réttindi dómþola að þessu leyti og geti þannig veitt um þau leiðbeiningar.
- Öryggisgæsla er ótímabundin og lýkur aðeins samkvæmt úrskurði dómara. Tilsjónarmaður sem dómþola skal skipaður hefur eftirlit með því að dvöl hans verði ekki lengri en nauðsyn ber til en jafnframt getur ráðherra leitað úrlausnar héraðsdóms um það að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
- Endurmat á ótímabundinni vistun dómþola í öryggisúrræðinu fer almennt fram á fimm ára fresti en dæmi eru um að lengri tími hafi liðið en það. Í heimsókninni kom fram að þörf fyrir endurmat væri einstaklingsbundin og vistmenn gætu uppfyllt skilyrði fyrir rýmkun eða lausn úr öryggisgæslu áður en kæmi að endurmati. Af hálfu tilsjónarmanna dómþola kom m.a. fram að störf þeirra skorti umgjörð, þeir áttuðu sig illa á hlutverki sínu og skyldum og töldu líklegt að skilningur á hlutverkinu væri misjafn eftir tilsjónarmönnum. Í skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á réttargeðdeildina á Kleppi voru ýmis tilmæli sett fram um endurmat og störf tilsjónarmanna. Með vísan til áforma félags- og vinnumarkaðsráðherra um að leggja fram frumvarp á næstu misserum þar sem vikið er að skipun, hlutverki og eftirliti með störfum tilsjónarmanna telur umboðsmaður ekki ástæðu til að beina tilmælum til ráðherra að þessu sinni. Aftur á móti er því komið á framfæri að embættið muni áfram fylgjast með hvernig málum vindur fram.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að félags- og vinnumarkaðsráðherra og Akureyrarbær geri grein fyrir viðbrögðum

sínum í tilefni af skýrslunni eigi síðar en 1. desember 2023. Þá er dómsmálaráðuneytinu send skýrslan til upplýsingar.

3 Almennar upplýsingar

Öryggisúrræðið³ á Akureyri er starfrækt á grundvelli þjónustusamnings félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins við Akureyrarbæ, en framkvæmd öryggisgæslu á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er á ábyrgð ríkisins. Samkvæmt lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, skulu sveitarfélög reka þjónustustofnanir til að veita þjónustu samkvæmt lögnum ef ekki er mögulegt að veita þjónustuna í almennum úrræðum með viðeigandi aðlögun.⁴ Í lögskýringargögnum kemur fram að með þessu sé m.a. átt við öryggisvistunarúrræði fyrir ósakhæfa einstaklinga sem dæmdir hafa verið til viðeigandi vistunar samkvæmt 62. gr. hegningarlaga.⁵

Með samningi ráðuneytisins við Akureyrarbæ hefur sveitarfélagið tekið að sér að starfrækja úrræði fyrir [...] einstaklinga með fötlun sem hafa verið dæmdir til að sæta öryggisgæslu á viðeigandi stofnun samkvæmt 62. gr. hegningarlaga.⁶ Samkvæmt samningnum er meginmarkmið hans að tryggja að þeir einstaklingar sem þurfa á öryggisgæslu að halda á hverjum tíma fái hana ásamt þjónustu í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.⁷

Öryggisúrræðið á Akureyri er hluti af þjónustukjarna með níu íbúðum fyrir fatlað fólk og hefur verið rekið í núverandi mynd frá síðari hluta árs 2012. Dómpólarnir [...], sem eru með [...], hafa dvalið þar í átta til tíu ár í sérútbúnum öryggisíbúðum með gæslu allan sólarhringinn, á meðan aðrir sem þar búa hafa ekki hlotið dóm og sæta ekki frelsisskerðingu en þurfa á þjónustu að halda vegna fötlunar sinnar. Athugun umboðsmanns laut einungis að áðurnefndum [...] vistmönnum.

Vakin er athygli á því að í skýrslunni kunna að vera persónugreinanlegar upplýsingar um viðkvæm málefni og er hún því ekki ætluð til birtingar af hálfu þeirra stjórnvalda sem henni er beint til, hvorki að hluta né í heild.⁸ Í þeirri útgáfu

³ Með öryggisúrræði kann hvoru tveggja að vera átt við öryggisgæslu og öryggisvistun. Hugtökin eru ekki skilgreind í lögum en í lögfræðiorðasafni er öryggisgæsla skýrð sem réttarvörsluúrræði sem fylgið er í hælsvistun þeirra sem sýknadir eru af refsikrófu vegna sakhæfisskorts skv. 15. gr. hgl., svo og þeirra sem talið er í dómi árangurslaust að refsa skv. 16. gr. hgl., enda sé vistunin talin nauðsynleg af réttaröryggisástaðum, sbr. 62. gr. hgl. Aftur á móti hefur verið litið svo á að ekki sé skilyrði fyrir öryggisvistun að hún grundvallist á dómi eða úrskurði heldur felist í henni vistun á sérútbúnu heimili á vegum sveitarfélags með mismunandi háu öryggisstigi þar sem gert er ráð fyrir að einstaklingar vistist ýmist tímabundið eða ótímabundið. Notkun hugtakanna er ekki alltaf skýr. Sem dæmi er fjallað um öryggisgæslu í samningi og kröfulýsingu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um úrræðið á Akureyri en öryggisvistun í stöðlum úrræðisins. Til áréttingar er hér þó í báðum tilvikum átt við öryggisgæslu á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga. Um þessa hugtakanotkun sjá t.d. Velferðarráðuneytið: Lokaskýrsla starfshóps um öryggisgæslu og öryggisráðstafanir á Íslandi, 2016, bls. 6. Birt á vefslóð: https://www.reykjanesbaer.is/static/files/Fundargerdir/velferdarrad/2020/388/03-oryggisgaesla_og_oryggisvistanir_a_islandi_lokaskyrsla_og_tillogur_um_framtidarfyrirkomulag_4_juli_2016.pdf [sótt á vef 9. maí 2023]. Sjá einnig athugasemdir VII. kafla frumvarps er varð að almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og til hliðsjónar skilgreiningar í 4. gr. í drögum að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar í samráðsgátt. Birt á vefslóð: [https://samragatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3213](https://samragatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3213) [sótt á vef 9. maí 2023].

⁴ Sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

⁵ Sjá athugasemdir við 8. gr. frumvarps er varð að lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 26. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html> [sótt á vef 9. maí 2023].

⁶ Sbr. 15. og 16. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

⁷ Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.

⁸ Sbr. til hliðsjónar 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

skýrslunnar sem birt verður á vefsíðu umboðsmanns Alþingis, www.umbodsmadur.is/opcat, hafa slíkar upplýsingar verið fjarlægðar.

4 Rekstrargrundvöllur úrræðisins

Samkvæmt þjónustusamningi Akureyrarbæjar og félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um öryggisúrræðið á Akureyri er hann gerður á grundvelli laga um opinber fjármál og með heimild í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.⁹ Í samningnum eru m.a. ákvæði um verkefni rekstraraðila, eftirlit með framkvæmd hans og viðbrögð við vanefndum. Þá fylgja samningnum þjónustu- og gæðaviðmið þar sem m.a. má finna nánari lýsingu á því hvernig þjónustan skuli veitt.¹⁰

Þær upplýsingar sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina bera með sér að samningar um úrræðið hafi verið gerðir afturvirkir til eins árs í senn, þ.e. að samningurinn taki til síðastliðins árs. Til skýringar má benda á að nýjasti samningurinn var undirritaður 6. janúar 2023, en samkvæmt gildistímaákvæði hans var honum ætlað að gilda frá 1. janúar 2022 til 31. desember 2022. Verður því ekki betur séð en að á hverjum tíma liggi ekki fyrir samningur við ríkið um starfsemi úrræðisins.

Í heimsókninni kom auk þess fram að skammur gildistími samninga ylli almennri óvissu um framtíð úrræðisins. Væru þá m.a. höfð í huga áform um að koma á fót öryggisúrræði á Suðurnesjum og óvissa um hvaða áhrif það kunni að hafa á tilvist þess.¹¹ Umboðsmaður bendir á í þessu sambandi að það kunni að vera til hagsbóta fyrir bæði notendur og þjónustuveitendur að tryggja meiri fyrirsjáanleika að þessu leyti.

Þeim tilmælum er beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra og velferðarsviðs Akureyrarbæjar að gæta þess að á hverjum tíma liggi fyrir gildur þjónustusamningur um öryggisúrræðið á Akureyri.

⁹ Sjá 40. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í 1. mgr. 40. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, kemur fram að ríkisaðilum í A1-hluta sé heimilt, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs en þó eigi lengur en til fimm ára. Með samningi um rekstur sé átt við samning um afmarkaða rekstrarþætti eða þjónustu sem ríkið veitir, enda sé ekki um að ræða verkefni sem fela í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna nema fyrir því liggi skýr lagaheimild. Af þessu er ljóst að meta þarf í hvert sinn hvort í lögum sé að finna heimildir til töku stjórnvaldsákvæðana í tilvikum þess sem sætir öryggisgæslu sem veitt er á grundvelli samnings með stöð í ákvæðinu. Til að mynda verði að fara fram mat á því hvort einstaklingur í öryggisgæslu falli undir löggjöf um fatlað fólk þar sem t.d. er að finna lagaheimildir um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, og gæta þess að framkvæmd samnings feli ekki í sér viðtekari íhlutun í réttindi þess sem sætir öryggisgæslu en lög heimila.

¹⁰ Sjá einkum *Kröfulýsing fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. Nóvember 2019, bls. 27. Óbirt. Í kröfulýsingunni má finna ítarlega lýsingu á því hvernig þjónusta samkvæmt samningi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins við Akureyrarbæ skuli veitt.

¹¹ Sjá til hliðsjónar frétt á vef RÚV 14. júlí 2021, birt á vefslóð: <https://www.ruv.is/frett/2021/07/14/urraedi-fyrir-oryggisvistun-mun-risa-i-reykjanesbae> [sótt á vef 9. maí 2023]. Í þessu sambandi má nefna að í úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála) kemur fram að það skapi árlega óvissu um framtíð þjónustunnar ef samningar eru aðeins gerðir til eins árs í senn. Sjá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála: *Úttekt á öryggisgæslu. Útdráttur úr úttektarskýrslu*. Júní 2021, bls. 5. Birt á vefslóð: <https://gev.is/wp-content/uploads/2022/02/Utdrattur-ur-uttekta-skyrslu-oryggisgaelu.pdf> [sótt á vef 9. maí 2023].

5 Lagaleg umgjörð

5.1

Grundvöllur vistunar

Einstaklingar sem sæta öryggisgæslu á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 hafa ýmist verið sýknaðir af refsikröfu vegna sakhæfisskorts samkvæmt 15. gr. laganna eða refsing metin árangurslaus, sbr. 16. gr. þeirra. Í 62. gr. laganna segir nánar:

[...] 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. [...]

Hvorki í lögnum er að finna nánari skýringar á því hvað teljist „viðeigandi hæli“ né heldur í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til þeirra. Þó segir í greinargerðinni að ekki megi gera ráðstafanir sem eru þungbærari en gæsla á hæli.¹² Orðalag í dómaframkvæmd hefur þróast á þann veg að yfirleitt er kveðið á um að dómþoli skuli sæta öryggisgæslu samkvæmt 62. gr. almennra hegningarlaga¹³ og þá „á viðeigandi hæli“ eða „stofnun“.¹⁴ Hugtakið *öryggisgæsla* kemur þó ekki fyrir í lögnum og hvergi er að finna umfjöllun um hvert nánara inntak slíkrar ráðstöfunar eigi að vera eða hvernig henni skuli framfylgt. Af ákvæðinu sjálfu verður þar af leiðandi ekki dregin viðtækari ályktun en að með öryggisgæslu eigi að tryggja að háski stafi ekki af þeim sem henni sætir.¹⁵

Af dómsniðurstöðum, eins og tíðkanlegt er að þær séu fram settar, getur þannig verið erfitt að leggja mat á hvers konar nánari ráðstöfun einstaklingur, sem hefur hlotið dóm á grundvelli 62. gr. hegningarlaga, eigi að sæta. Í framkvæmd eru þessir einstaklingar vistaðir á mismunandi stofnunum, s.s. á Landspítala eða í úrræði á vegum sveitarfélaga, eftir því hvernig aðstæður og þarfir eru metnar hverju sinni. Ekki er kveðið á um það nánar í skráðum reglum hvaða sjónarmið skuli ráða við val á vistunarstað eða úrræði. Þegar dómur liggur fyrir um að einstaklingur skuli sæta vistun á grundvelli umrædds ákvæðis kemur það þar af leiðandi í hlut fullnustuyfirvalda að hafa frumkvæði að því að finna viðeigandi vistunarstað, svo sem nánar er vikið að síðar.

¹² Alþt. 1939, A-deild, bls. 366.

¹³ Sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 13. maí 2004 í máli nr. 41/2004.

¹⁴ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítala á Kleppi 29.-31. október 2018, bls. 30. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 9. maí 2023].

¹⁵ Sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 12. febrúar 2014 í máli nr. 688/2014

Öryggisgæsla á grundvelli 62. gr. hegningarlaga er ótímabundin og lýkur aðeins samkvæmt úrskurði dómara. Sérstökum tilsjónarmanni sem dómþola skal skipaður samkvæmt ákvæðinu ber þó að hafa eftirlit með því að dvöl hans á „hælinu“ verði ekki lengri en nauðsyn ber til. Tilsjónarmaðurinn getur krafist lausnar þegar ár er liðið frá því að upphaflegur dómur féll og að svo búnu þegar ár er liðið frá síðasta úrskurði um vistunina eða fyrr ef ráðherra samþykkir. Samkvæmt ákvæðinu getur ráðherra einnig leitað úrlausnar héraðsdóms um hvort vistunin teljist lengur nauðsynleg og skal þá leitað umsagnar læknis. Slik mál sæta meðferð eftir lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Samkvæmt lögskýringargögnum að baki 62. gr. hegningarlaga hafa dómstólar einnig heimild til að breyta ráðstöfunum eða fella þær að hluta niður þegar mál er að nýju borið undir þá.¹⁶ Þegar dómur kveður á um aðra og vægari ráðstöfun á þessum grundvelli í stað þeirrar sem er aflétt er það jafnan nefnt *rýmku*.¹⁷

5.2

Ákvörðun um tilhögun öryggisgæslu

Svo sem áður greinir verður að ganga út frá því að það falli í hlut fullnustuyfirvalda að hafa frumkvæði að því að dómi um öryggisgæslu sé fullnægt. Verður þá einnig að líta svo á að í því felist skylda þessara stjórnvalda til að hafa frumkvæði að því að finna viðeigandi vistunarstað og, eftir atvikum, hlutast til um nánara fyrirkomulag vistunar.

Samkvæmt 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, fellur meðferð sakamála undir dómismálaráðuneytið en undir það ráðuneyti heyrir rikissaksóknari og aðrir handhafar ákærvalds. Af lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, er í sjálfu sér ljóst að meðferð sakamála sem lýktar með dómi eða úrskurði samkvæmt 62. gr. hegningarlaga er í höndum handhafa ákærvalds. Af þeim lögum verða hins vegar ekki dregnar ályktanir um hlutverk þessara stjórnvalda við fullnustu dóms um öryggisgæslu. Samkvæmt áður nefndum forsetaúrskurði er refsiréttur, svo og fullnusta refsinga, meðal stjórnarmálefna sem falin eru dómismálaráðuneytinu. Í forsetaúrskurðinum er hins vegar ekki vikið að öryggisgæslu eða framkvæmd dóma á grundvelli 62. gr. hegningarlaga að öðru leyti. Þegar um er að ræða ákvörðun um hvernig framfylgja eigi slíkum dómum er því ekki alls kostar ljóst hvaða ráðuneyti beri ábyrgð.

Í 14. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, segir að Fangelsismálastofnun taki við refsidómum til fullnustu frá rikissaksóknara. Þá tekur stofnunin við dómum til skráningar þar sem dómþoli er dæmdur ósakhæfur.¹⁸ Af greinargerð með frumvarpi til laganna má ráða að þetta eigi einnig við um dóma þar sem refsing er metin árangurslaus en slíkir dómur kunna einnig að fela í sér vistun á viðeigandi stofnun.¹⁹ Í greinargerðinni kemur hins vegar fram að ljóst sé að fangelsisvöld fullnægi ekki slíkum dómum heldur sé ábyrgð á framkvæmd úrræðanna, s.s. vistun á réttargæðdeild, samþýli o.fl., í höndum heilbrigðis- og félagsmálayfirvalda.²⁰ Af þessum ummælum, svo og fyrirliggjandi upplýsingum um framkvæmd, er þannig ljóst að Fangelsismálastofnun hefur ekki aðkomu að fullnustu þessara dóma umfram það að skrá þá.

¹⁶ Alþt. 1939, A-deild, bls. 366.

¹⁷ Sjá Ólafur Þórkur Þorvaldsson: *Lausn úr „öryggisgæslu“*, erindi flutt á málþingi Geðlæknafélags Íslands 14. febrúar 2009 um málefni ósakhæfra og löggræðislögin. Tímarit Lögrétts, 6. árg., nr. 2 (2009), bls. 152. Sjá <https://tímaritlogrettu.is/greinar/Y-jhREAACQADrAC/Y-jxUREAACIADsFG> [sótt á vef 9. maí 2023].

¹⁸ Sbr. 62. gr., sbr. 15. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

¹⁹ Sbr. 16. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

²⁰ Sjá athugasemdir við 14. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 10. maí 2023].

Að virtum þeim almennu reglum um skiptingu stjórnarmálefna sem áður eru raktar verður að ganga út frá því að stjórnarfarsleg ábyrgð á fullnustu dóma, sem kveðnir eru upp samkvæmt lögum um meðferð sakamála, sé hjá dómismálaráðuneytinu. Af þeim takmörkuðu upplýsingum sem fyrir liggja um framkvæmd að þessu leyti virðast handhafar ákærvalds, einkum rikissaksóknari, einnig líta svo á að þeir hafi hlutverki að gegna að þessu leyti. Það hlutverk styðst þó hvorki við skráðar reglur né formlega ákvörðun um framsal heimilda af hálfu dómismálaráðuneytisins. Á hinn bóginn verður að telja ljóst að hvorki heilbrigðis- né félagsmálayfirvöld hafi það hlutverk að hlutast til um fullnustu þeirra dóma sem hér um ræðir. Einnig er ljóst að ábyrgð þessara aðila getur ekki komið til skjalanna fyrr en þeir hafa tekið einstakling í sína umsjá með vísan til lögbundins hlutverks síns eða á grundvelli samnings.

Í þessu ljósi verður að skilja ummæli fyrrnefndrar greinargerðar með lögum um fullnustu refsinga á þá leið að „ábyrgð á framkvæmd úrræða“ samkvæmt 62. gr. hegningarlaga sé í höndum heilbrigðis- og félagsmálayfirvalda. Eftir stendur hins vegar að gildandi reglur veita ekki svör við því hvaða stjórnvald beri ábyrgð á því að hafa frumkvæði að fullnustu dóms um öryggisgæslu. Hér er bæði höfð í huga ábyrgð á því að hlutast sé til um að dómur sé fullnustaður samkvæmt efni sínu, s.s. með því að koma máli í viðeigandi farveg hjá heilbrigðis- eða félagsmálayfirvöldum, en einnig ábyrgð á nánari tilhögun vistunar.

Af framangreindu leiðir einnig að ekki er heldur ljóst hvaða stjórnvöld fara með yfirstjórn og eftirlit, jafnvel eftir að ákvörðun um vistun og nánara fyrirkomulag hennar liggur fyrir.

5.3

Önnur lög og reglur

Þeir einstaklingar sem vistast í öryggisúrræðinu á Akureyri eiga það sameiginlegt að hafa þær stuðningsþarfir sem löggjöf um réttindi fatlaðs fólks tekur til. Með hliðsjón af því að úrræðið er rekið af félagsþjónustu Akureyrarbæjar gildir um vistun þeirra ýmis löggjöf á sviði félagsmála og reglugerðir settar með stoð í þeim. Fyrir efni skýrslunnar hafa eftirfarandi reglur helst þýðingu:

- Lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
- Reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.
- Lög nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
- Reglugerð nr. 970/2012, um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.
- Reglugerð nr. 971/2012, um undanþágunefnd um bann við beitingu nauðungar gagnvart fötluðum einstaklingi.
- Reglugerð nr. 973/2012, um réttindagæslumenn fatlaðs fólks.
- Lög nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gilda þegar um er að ræða *stjórnvaldsákvæðanir*, þ.e. ákvæðanir um rétt eða skyldu manna, og geta þar af leiðandi haft þýðingu um réttarstöðu þeirra sem hér um ræðir.²¹ Þá koma til skoðunar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmáli Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og aðrar fjölþjóðlegar

²¹

Sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hér er þó rétt að hafa í huga að hinar óskráðu meginreglur stjórnsýsluréttarins afmarkast ekki við stjórnvaldsákvæðanir og hafa þannig víðtækara gildissvið en lögin.

mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins, þ. á m. samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.²²

5.4

Skortur á lagalegri umgjörð

Hér á landi hafa engin heildstæð lög verið sett um framkvæmd öryggisráðstafana.²³ Hefur þetta leitt til ýmissa vandkvæða þar sem dómar og úrskurðir geta verið misjafnlega ítarlegir um eðli og tilhögun vistunar sem kveðið er á um. Líkt og áður er vikið að er einnig ekki fyllilega ljóst um skiptingu ábyrgðar milli fullnustuyfirvalda annars vegar og heilbrigðis- og félagsmálayfirvalda hins vegar þegar kemur að ýmsum ákvörðunum um framkvæmd slíkra dóma, t.d. hvort einstaklingur er vistaður á réttargeðdeild eða í sérstöku úrræði. Má í þessu sambandi einnig spyrja hvort fyrir hendi sé fullnægjandi yfirsýn yfir þá sem sæta slíkum ráðstöfunum svo og aðstæður þeirra. Er þetta óhjákvæmilega til þess fallið að skapa óvissu fyrir þann hóp sem um ræðir og telja verður í viðkvæmri stöðu.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að ekki er einsleitt hvaða löggjöf tekur til einstaklinga sem dæmdir hafa verið til öryggisgæslu. Getur það bæði ráðist af atriðum sem varða einstaklingana sjálfa og eðli þess úrræðis sem um ræðir í hvert skipti. Ólíkar reglur geta þannig gilt um þá sem sæta gæslu eftir því hvort úrræðið er rekið á grundvelli samnings við sveitarfélög eða hvort viðkomandi vistast innan heilbrigðiskerfisins, t.d. á réttargeðdeild. Þá falla sumir þeirra einstaklinga sem um ræðir undir löggjöf um fatlað fólk en aðrir ekki og sá munur kann að hafa áhrif á framkvæmd vistunarinnar og nánari réttarvernd þess sem um ræðir.

Umboðsmaður hefur áður bent á að kveða þurfi með skýrum hætti í lögum á um réttarstöðu einstaklinga sem eru dæmdir til að vistast á stofnun samkvæmt 62. gr. hegningarlaga, þ. á m. um hvaða vistunarúrræði séu tæk í því sambandi, hvaða sjónarmið skuli ráða við val á vistunarstað og hver hafi heimild til að taka slíkar ákvarðanir ef þær eru faldar stjórnvöldum. Þá þurfi að vera ljóst hvort og þá hvaða heimildir séu til skerðinga á réttindum dómpóla sem varin eru í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Kveða þurfi á um skráningu og eftirlit með vistuninni með lögum svo og reglulegt endurmat á nauðsyn hennar auk þess sem dómpóli eigi sjálfur að geta óskað eftir endurskoðun. Jafnframt þurfi að kveða á um hlutverk tilsjónarmanns og að málskostnaður takmarki ekki möguleika dómpóla á endurmati. Um þessi atriði, sem hér eiga einnig að meginstefnu við, vísast nánar til skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á þrjár lokaðar geðdeildir á Kleppi.²⁴

Það athugast að fjölþjóðlegar eftirlitsnefndir á vegum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins, þ. á m. Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (hér eftir CPT-nefndin), hafa einnig vakið athygli íslenskra stjórnvalda á þeirri stöðu sem hér um ræðir.²⁵

²² Í þessu sambandi er rétt að nefna að í lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, er sérstaklega tekið fram að við framkvæmd þeirra skuli framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna.

²³ Fjallað er um muninn á öryggisgæslu og öryggisvistun í neðanmálgrein 3 í 3. kafla.

²⁴ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítala á Kleppi 29.-31. október 2018, bls. 107. Birt á vefslóð:

https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 10. maí 2023]. Hér er rétt að nefna að framangreind umfjöllun umboðsmanns sneri einungis að einstaklingum sem hafa hlotið dóma á grundvelli 62. gr. hegningarlaga. Er hér því ótaldir einstaklingar sem hafa ekki hlotið dóma en geta engu að síður talist hættulegir umhverfi sínu og kunna þess vegna að þurfa á öryggisráðstöfunum að halda. Sjá til hliðsjónar 2. kafla greinargerðar með drögum að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar í samráðsgátt. Birt á vefslóð:

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3213](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3213) [sótt á vef 10. maí 2023].

²⁵ Sjá 2. kafla greinargerðar með drögum að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar í samráðsgátt. Birt á vefslóð: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3213](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3213) [sótt á vef 10. maí 2023].

á lögum nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, en í síðara skiptið var það dregið til baka. Nýtt frumvarp var birt í samráðsgátt stjórnvalda í janúar sl. Ljóst er að frumvarpið, sem ætlað er að skapa lagaramma um það verklag á heilbrigðisstofnunum sem felur í sér þvinganir, valdbeitingu eða annars konar inngrip í sjálfsákvörðunarrétt sjúklinga, tekur einnig til þeirra sem vistaðir eru á heilbrigðisstofnun á grundvelli 62. gr. hegningarlaga. Þótt það sé án beinnar þýðingar fyrir efni þessarar skýrslu þykir ástæða til að benda á að verði bæði frumvörpin að lögum er ljóst að gildissvið þeirra mun skarast að þessu leyti líkt og vikið er að í athugasemdum með þeim. Að lokum ber að hafa í huga að á vegum Alþingis og dómsmálaráðuneytisins hefur um nokkurt skeið verið unnið að endurskoðun lögræðislaga nr. 71/1997 m.t.t. reglna um nauðungarvistun og lögræðissviptingu sem hér geta einnig haft þýðingu. Þótt það sé ekki hlutverk umboðsmanns að fjalla um efnisleg atriði frumvarpsgerðar sem fram fer á vegum ráðuneyta hefur hann engu að síður bent á nauðsyn þess að umbætur á þessari löggjöf grundvallist á nægilegri heildaryfirsýn.²⁹

Hér að framan hefur verið vikið að þeim kröfum sem leiða af ákvæðum stjórnarskrár og þeim mannréttindaskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, og hafa að hluta fengið lagagildi hér á landi, um nauðsyn lagaheimildar ef skerða á ýmis persónuréttindi þeirra frelsissviptu einstaklinga sem sæta öryggisgæslu. Það er ekki á forræði þeirra sem hafa framkvæmd slíkrar gæslu með höndum að bæta úr skorti á lagaheimildum ef nauðsyn þykir til að viðhafa inngrip, þvinganir og valdbeitingu við framkvæmd gæslunnar. Líkt og rakið er að framan hefur ráðherra þegar beitt frumkvæðisrétti sínum til tillögugerðar um lagasetningu um þessi atriði. Það kemur svo í hlut Alþingis að taka afstöðu til þess hvaða heimildir eigi að leiða í lög á þessu sviði.

Að því marki sem ekki koma til fullnægjandi heimildir í lögum vegna inngripa, þvingana og valdbeitingar þegar í hlut eiga réttindi dómpóla sem njóta verndar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindareglum er hins vegar ljóst að breyta þarf starfsháttum við framkvæmd gæslunnar.

Það er óhjákvæmilegt að umfjöllun umboðsmanns í þessari skýrslu, og þar með ábendingar hans og tilmæli, taki mið af því að ráðgert er að löggjöf um framkvæmd öryggisúrræða komi til meðferðar Alþingis innan tíðar.³⁰ Er umfjöllun um ýmis lagaleg atriði því knappari en ella hefði verið ástæða til. Rétt er að fram komi að með þessu hefur ekki verið tekin nein afstaða til frumvarpsdraganna af hálfu umboðsmanns, en áfram verður fylgst með þróun málsins á næstu misserum.

Því er beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að fylgja eftir áformum um að leggja fram frumvarp þar sem m.a. eru tekin af tvímæli um hvaða stjórnvald eða stjórnvöld beri ábyrgð á fullnustu dóma og úrskurða samkvæmt 62. gr. hegningarlaga og taki ákvörðun um nánari tilhögun öryggisvistunar.

²⁹ Sjá frétt á vefsíðu umboðsmanns 12. maí 2022: <https://www.umbodsmadur.is/frettir/nanar/9312/raett-vid-radherra-um-rettindi-sjuklinga-a-geddeildum> [sótt á vef 10. maí 2023].

³⁰ Sbr. til hliðsjónar a-lið 4. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, en samkvæmt ákvæðinu nær starfssvið umboðsmanns Alþingis ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Með hliðsjón af ákvæðinu fjallar umboðsmaður ekki um málefni sem eru til umfjöllunar á Alþingi eða sem fyrir liggur með nokkurri vissu að þingið muni taka afstöðu til.

6 Inngríp, þvinganir og valdbeiting

6.1

Almennt

Við OPCAT-eftirlitið er sjónum sérstaklega beint að því hvort í einhverjum tilvikum séu viðhafðar þær athafnir eða aðgerðir gagnvart frelsissviptum einstaklingum sem geti talist fela í sér pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Í því sambandi getur þurft að taka til skoðunar hvaða nánari reglur gilda um þvinganir, valdbeitingu og önnur inngríp í réttindi frelsissviptra einstaklinga.

Af dómi um öryggisgæslu leiðir að takmarkanir eru á ferðafrelsi dómþola og rétti þeirra til að ráða sjálfir dvalarstað sínum. Af slíkri löglegri ákvörðun um frelsissviptingu leiðir hins vegar ekki sjálfkrafa að heimilt sé að takmarka önnur grundvallarréttindi. Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu njóta einstaklingar sem eru löglega sviptir frelsi áfram grundvallarréttinda að öðru leyti,³¹ þ. á m. friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Grundvallarréttur manna til friðhelgi einkalífs verður, samkvæmt áskilnaði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, ekki takmarkaður nema með lögum. Þegar gripið er inn í slík réttindi manna þarf jafnframt að gæta þess að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er hverju sinni.³² Í skilyrðinu um nauðsyn skerðinga felst að meðalhófs skuli gætt bæði við val á ráðstöfunum og beitingu þeirra, nánar tiltekið þannig að metið sé hvort unnt sé að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt með öðru og vægara móti.³³

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum kunna dómþolar í öryggisúrræðinu á Akureyri að sæta ýmiss konar nauðung, umfram það sem beinlínis leiðir af dómi um frelsissviptingu, þ. á m.:

- Líkamlegri valdbeitingu.
- Þvingaðri lyfjagjöf.
- Takmörkunum á samskiptum við umheiminn.
- Mynd- og hljóðvöktun.
- Takmörkun á útiveru.
- Upptöku muna.
- Takmörkunum á aðgengi að fjármunum.

6.2

Meginreglan um bann við beitingu nauðungar og fjarvöktunar

Líkt og fram kemur í 3. kafla eiga þeir einstaklingar sem sæta öryggisgæslu í úrræðinu á Akureyri það sameiginlegt að vera með [...]. Með hliðsjón af því tekur löggjöf sem

³¹ Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012, mál nr. 2913/06. Í dóminum segir m.a. „[...] the Court reiterates that, under the Convention system, the presumption is that detained persons “continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention” [...]. Any restriction on those rights must be justified in each individual case [...]“ (málsg. 79).

³² Sbr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 8. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

³³ Sjá Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For Praktikere*. 5. útg., bls. 851-857. Sjá einnig í þessu sambandi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

varðar stuðning og réttindagæslu fyrir fatlað fólk til aðstæðna þeirra, en gera má ráð fyrir að hið sama geti átt við í öðrum tilvikum þar sem fyrir liggur dómur um öryggisgæslu þó svo þurfi ekki að vera.³⁴ Með vísan til aðstæðna þeirra einstaklinga sem um ræðir í þessu tilviki þykir rétt að varpa ljósi á þá löggjöf sem kveður á um réttindi þeirra og vernd en felur jafnframt í sér heimild til að grípa inn í þau réttindi.

Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk kemur fram að markmið laganna sé að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur þess sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess.³⁵ Samkvæmt lögnum er öll beiting nauðungar í samskiptum við fatlað fólk bönnuð nema veitt hafi verið undanþága frá banninu á grundvelli laganna eða um sé að ræða neyðartilvik. Þá er fjarvöktun á heimilum fatlaðs fólks einnig bönnuð nema veitt hafi verið undanþága frá banninu lögum samkvæmt.³⁶ Hugtakið *nauðung* er skilgreint í lögnum á þá leið að í því felist *athöfn sem skerði sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og fari fram gegn vilja hans eða þrengi svo að sjálfsákvörðunarrétti hans að telja verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum*.³⁷

Til nauðungar telst m.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 eignum sínum eða annarra.
- Húsnæði sem tilheyrir fötluðum einstaklingi er læst.
- Fatlaður einstaklingur er læstur inni eða ferðafrelsi hans skert með öðrum hætti.
- Fatlaður einstaklingur er fluttur milli staða gegn vilja sínum.
- Aðgangur fatlaðs einstaklings að eignum sínum er takmarkaður eða þær fjarlægðar gegn vilja hans.
- Einstaklingur er þvingaður til athafna, svo sem til að taka lyf eða nota hjálpar-tæki.
- Valdi eða þvingun er beitt við athafnir daglegs lífs.³⁸

Af greinargerð með frumvarpi því er varð að lögnum er ljóst að ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þá kemur þar fram að við mat á því hvort tiltekin aðgerð eða ráðstöfun teljist fela í sér nauðung verði alltaf að hafa í huga hvort verið sé að taka fram fyrir hendurnar á viðkomandi eða skerða sjálfsákvörðunarrétt með einhverjum hætti.³⁹

³⁴ Sjá skilgreiningu á fötluðu fólki í 2. tölul. 2. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir: *Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstoðar nýtur ekki við.*

³⁵ Sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er kveðið á um almennar meginreglur sem eru leiðandi fyrir aðildarríki samningsins og aðra aðila um túlkun og framkvæmd hans, t.d. meginregluna um virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn og sjálfstæði og sjálfræði einstaklinga. Í 12. gr. samningsins eru lagðar skyldur á aðildarríki til að veita þeim einstaklingum aðstoð sem vegna fötlunar geta ekki sjálfir nýtt gerhæfi sitt. Sem fyrr segir ber stjórnvöldum að framfylgja samningnum við framkvæmd laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, sjá nmgr. 22 í kafla 5.4. Sjá hér einnig til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. janúar 2020 í máli nr. 9897/2018.

³⁶ Sbr. 10., 12. og 13. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Fjarvöktun í skilningi laganna er rafræn vöktun með myndavél eða hljóðnema, sbr. 3. mgr. 11. gr. þeirra.

³⁷ Sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

³⁸ Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

³⁹ Sbr. athugasemdir við b-lið 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 59/2012, um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk), 140. löggj.þ. 2011-2012, þskj. 1124. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/140/s/1124.html> [sótt á vef 10. maí 2023].

6.3

Undanþágur frá banni við beitingu nauðungar

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar sem starfar á grundvelli laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, hefur það hlutverk að fjalla um beiðnir þjónustuaðila um undanþágu og taka ákvörðun um hvort þær verði veittar.⁴⁰ Í sérstökum og einstaklingsbundnum tilvikum er heimilt að víkja frá banni að fengnu leyfi undanþágunefndarinnar enda sé sýnt fram á að tilgangur nauðungar eða fjarvöktunar sé eftirfarandi:

- Að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Það á einnig við fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað er að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geta til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns.
- 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.⁴¹

Sé nauðsynlegt að grípa inn í atburðarás til að koma í veg fyrir yfirvofandi líkamstjón, stórfellt eignatjón eða röskun á almannahagsmunum er heimilt að beita nauðung án þess að undanþága frá banni við beitingu nauðungar hafi verið veitt og skal þá senda upplýsingar um atvikið til sérfræðiteymis sem starfar einnig á grundvelli laganna innan viku frá því að nauðung var beitt.⁴²

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að úrræðið hefði sótt um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar en undanþágunefnd hafi vísað umsókninni frá og talið hana utan valdsviðs nefndarinnar þar sem dómur lögju til grundvallar vistuninni. Af fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum sem aflað var í heimsókn umboðsmanns verður þannig ráðið að sá skilningur hafi verið ríkjandi innan nefndarinnar, a.m.k. framan af, að af dómi um öryggisgæslu leiði að nauðung gagnvart dómþolum sé almennt heimil. Í þessu sambandi er rétt að nefna að í þeim dómum sem liggja til grundvallar vistun dómþola í Öryggisúrræðinu á Akureyri er ekki kveðið á um aðrar öryggisráðstafanir en vistunina sjálfa, s.s. valdbeitingu eða önnur inngríp, né heldur meðferðarráðstafanir. Er það í samræmi við dómaframkvæmd í þessum málaflokki almennt. Þá er ljóst að löggjöf sem varðar stuðning og réttindagæslu fyrir fatlað fólk tekur til aðstæðna þeirra einstaklinga sem hér um ræðir, eins og áður hefur verið víkið að, óháð því að vistun þeirra sé á grundvelli dóms um öryggisgæslu.

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að frá því að síðustu umsókn rekstraraðila var vísað frá hafi nýir nefndarmenn tekið til starfa í undanþágunefndinni og þeir gefið til kynna vilja til að fá á ný senda umsókn um undanþágu vegna þeirra sem dvelja í úrræðinu. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði 13. febrúar sl. hafa ekki enn verið lagðar fram nýjar umsóknir til nefndarinnar, en það mun þó vera í vinnslu.

Í heimsókninni kom fram að neyðartilvik séu skráð í samræmi við 13. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Hins vegar séu atvikalýsingar ekki sendar til sérfræðiteymis líkt og gert er ráð fyrir samkvæmt ákvæðinu.⁴³ Í þessu sambandi er rétt að nefna að í lögskýringargögnum að baki greininni er áréttað að þjónustuveitandi geti ekki byggt endurtekna beitingu nauðungar á þessu ákvæði, enda sé því ætlað að taka

⁴⁰ Sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁴¹ Sbr. 12. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁴² Sbr. 13. og 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁴³ Sbr. 13., sbr. 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

á einstökum tilvikum sem ekki séu fyrirsjáanleg. Sé um að ræða endurtekna eða fyrirsjáanlega afleiðingu tiltekinna aðstæðna þurfi þjónustuveitandi að sækja um undanþágu frá banni í samræmi við ákvæði laganna. Þá taki ákvæðið eðli máls samkvæmt aðeins til beitingar nauðungar en ekki til fjarvöktunar, enda yrði henni ekki beitt í neyðartilvikum líkt og hér um ræðir.⁴⁴

Valdbeiting í þeim tilgangi að afstýra yfirvofandi hættu, svo sem vegna hegðunar dómþola sem er hættuleg öðrum eða honum sjálfum, getur einnig stuðst við ólögfestar reglur um nauðvörn og neyðarrétt, sbr. til hliðsjónar 12. og 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Verður og að telja að 13. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sem áður er rakin, styðjist að meginstefnu til við sambærileg sjónarmið og búa að baki þessum ákvæðum hegningarlaga. Að slepptum slíkum tilvikum þarf valdbeiting hins vegar að styðjast við heimild í lögum og vera í samræmi við grunnregluna um meðalhóf.⁴⁵ Ekki verður séð að fyrir hendi séu aðrar heimildir til valdbeitingar eða inngripa í friðhelgi einkalífs þeirra dómþola sem hér um ræðir utan þeirra sem hér hafa verið nefndar, þ.e. reglur um nauðvörn og neyðarrétt og framangreindar undanþáguheimildir í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þá eru þeir sem starfa við úrræðið starfsmenn Akureyrarbæjar og hafa ekki valdbeitingarheimildir lögum samkvæmt, líkt og t.d. lögregla og fangaverðir.⁴⁶ Hafi undanþága ekki verið veitt frá banni við beitingu nauðungar eða um sé að ræða neyðartilvik er þannig ekki lagaheimild fyrir hendi til að beita dómþola valdi eða öðrum inngripum.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að beiting ýmiss konar nauðungar, umfram þá sem leiðir af frelsissviptingu, í tilviki umræddra dómþola eigi sér skýra stoð í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Rétt er að taka fram að umboðsmaður hefur skilning á þeim öryggis- og meðferðarsjónarmiðum sem kunna að búa að baki þeim inngripum sem hér um ræðir. Að því sögðu er engu að síður ljóst að skýrari lagaheimilda, eða þá a.m.k. undanþágu af hálfu ofangreindrar nefndar, er þörf til að takmarka réttindi dómþola umfram þá frelsisskerðingu sem beinlínis leiðir af dómi.⁴⁷

Því er beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að fylgja eftir áformum um að leggja fram frumvarp, sem uppfyllir kröfur sem gerðar eru til lagaáskilnaðar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum, um þá nauðung sem talið er nauðsynlegt að heimilt sé að beita dómþola í öryggisgæslu umfram það sem leiðir af dómi og gildandi rétti.

Þá er eftirfarandi tilmælum beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar:

- *Að fylgja eftir áformum um að sækja um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar til nefndar samkvæmt 16. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, varðandi hvers konar inngrip sem talist geta til nauðungar í tilviki þeirra sem*

⁴⁴ Sbr. athugasemdir við d-lið 13. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 59/2012, um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk), 140. löggj.þ. 2011-2012, þskj. 1124. Vef-útgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/140/s/1124.html> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁴⁵ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á bráðageðdeild 32C við Hringbraut 29.-30. september 2021, bls. 37. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10182/opcat-bradageddeild-lsp.pdf> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁴⁶ Sbr. 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁷ Sjá til hliðsjónar kafla 8.7 í Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans á þrjár lokaðar geðdeildir á Kleppi 29.-31. október 2018, bls. 71-72. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 10. maí 2023].

sæta öryggisgæslu í úrræðinu. Á það til að mynda við um flest þau inngríp sem fjallað er um í köflunum hér á eftir enda falla þau undir upptalningu 2. mgr. 11. gr. laganna á því sem telst til nauðungar.

- Að senda atvikalýsingar vegna beitingar nauðungar í neyðartilvikum til sérfræðiteymis í samræmi við kröfu 13. gr. sömu laga.

6.4

Lyfjagjöf

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar um einstaklinga sem eru frelsissviptir í félagslegum úrræðum kemur fram að um valdbeitingu, þ. á m. líkamlega valdbeitingu, fjötra, þvingaða lyfjagjöf og aðskilnað, gildi sömu viðmið og um valdbeitingu á geðheilbrigðisstofnunum.⁴⁸ Þar kemur m.a. fram að valdbeiting skuli vera í samræmi við meginreglur um lögmæti, nauðsyn, meðalhóf og ábyrgð. Þá skuli marka stefnu og verklag um valdbeitingu. Jafnframt skuli slíkar ráðstafanir fara fram í samráði við lækni, í það minnsta þannig að læknir sé upplýstur um valdbeitingu í kjölfar hennar.⁴⁹ Þá má nefna að CPT-nefndin hefur almennt mælt gegn því að ófaglærðir starfsmenn sinni lyfjagjöf frelsissviptra einstaklinga og lagt til grundvallar að læknir hafi náði eftirlit með notkun róandi lyfja.⁵⁰

Af viðtölum og upplýsingum sem aflað var í tengslum við heimsóknina verður ráðið að reynt sé að róa einstakling niður áður en gripið er til þvingana, þ. á m. þvingaðrar lyfjagjafar. Einkum geti komið til þvingaðrar lyfjagjafar í úrræðinu þegar gefa þurfi róandi lyf við verulegu andlegu ójafnvægi vistmanns. [...]

Í heimsókn umboðsmanns kom ekkert sérstakt fram sem gefur tilefni til að óttast að valdi sé beitt umfram nauðsyn við þvingaða lyfjagjöf í úrræðinu. Hins vegar vakti verklag við þvingaða lyfjagjöf upp ákveðnar spurningar og þá að því leyti að ekki er gert ráð fyrir aðkomu heilbrigðisstarfsmanns að henni í hverju tilviki sem hún á sér stað. Til að mynda er ekki um að ræða sérstakt eftirlit í kjölfar hennar, s.s. þannig að læknir sé ávallt upplýstur um slík atvik strax í kjölfar þeirra.

Hvað varðar almenna og reglubundna lyfjagjöf í úrræðinu kom fram að starfsmenn sinni henni, þ.e. afhendi vistmönnum lyf sem tekin hafa verið til fyrir þá fyrirfram. Í ýmsum fyrri skýrslum umboðsmanns hefur verið vikið að því að óæskilegt sé að lyfjagjöf til frelsissviptra einstaklinga sé í höndum annarra en heilbrigðisstarfsmanna. Af hálfu umboðsmanns er þó skilningur á því að önnur tilhögun kunni að vera erfiðleikum bundin þegar um er að ræða lyf sem gefin eru vistmönnum reglulega samkvæmt ákvörðun læknis og með þeirra samþykki.

Hvað varðar hins vegar þau lyf sem gefin eru þegar einstaklingur er í verulegu andlegu ójafnvægi fengust þær upplýsingar að um sé að ræða lyf sem læknir ávisi í smáum skömmtum, þ.e. tíu töflur í einu, til notkunar fyrir viðkomandi. Þegar upp komi atvik sem starfsmenn telja að kalli á notkun lyfsins sé það stjórnandi úrræðisins sem hafi heimild til að gefa fyrirmæli um slíka lyfjagjöf samkvæmt mati hans á aðstæðum.

⁴⁸ Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málgr. 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁴⁹ Sjá *Means of restraint in psychiatric establishments for adults. (Revised cpt standards), 21 March 2017*. CPT/Inf(2017)6, tölul. 1.2, 1.3, 2, 2.7. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16807001c3> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁵⁰ Sjá t.d. *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málgr. 35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 10. maí 2023]. Sjá einnig *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málgr. 28. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023]. Sbr. einnig til hliðsjónar 13. gr. laga nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn. Í 4. mgr. segir að heilbrigðisstarfsmaður beri, eftir því sem við á, ábyrgð á greiningu og meðferð sjúklinga sem til hans leita.

Í verklagi er þó gert ráð fyrir að aðrir starfsmenn geti veitt leyfi sitt fyrir lyfjagjöf þegar ekki næst í stjórnanda, en á það hefur ekki reynt samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélaginu. Þá kom fram að það geti haft áhrif á virkni lyfsins að það sé gefið með stuttu millibili og við þær aðstæður kunni annað lyf að vera gefið í samráði við stjórnanda úrræðisins. Þegar lyfjaskammturinn klárast og kalla þurfi eftir nýrri ávísun sé farið yfir notkun lyfsins í samtali við lækni og þá t.d. metið hvort atvikum sem kalla á notkun þess fari fjölgandi. Einnig sé þetta rætt á mánaðarlegum fundum með læknum. Loks kom fram að þessari lyfjagjöf væri sjaldan beitt og hefði það síðast verið gert fyrir um tveimur árum.

Ekki er gert ráð fyrir aðkomu heilbrigðisstarfsfólks að einstökum ákvörðunum um lyfjagjöf við framangreindar aðstæður eða eftirliti með nánari atriðum hennar. Þótt notkun róandi lyfja í úrræðinu sé rædd við lækni með reglulegu millibili verður ekki annað ráðið af fyrirliggjandi upplýsingum en að í a.m.k. einhverjum tilvikum sé það lagt í hendur stjórnanda úrræðisins að meta hvort og jafnvel hvaða lyf eigi að gefa vistmanni. Rétt er að fram komi að ekkert í heimsókn umboðsmanns gaf til kynna að framkvæmd stjórnanda eða starfsmanna við umrædda lyfjagjöf væri aðfinnsluverð. Að mati umboðsmanns má hins vegar gera athugasemd við að samráð sé ekki haft við heilbrigðisstarfsmann þegar lyf af umræddum toga eru gefin til að bregðast við sérstökum aðstæðum. Er þá einnig haft í huga að við slíkar aðstæður geta komið upp álitamál um hvernig eigi að haga lyfjagjöfinni, t.a.m. ef hún hefur ekki tilskilin áhrif eða ákveðið er að breyta um lyf.

*Með hliðsjón af umfjöllun í kaflanum er eftirfarandi **tilmælum** beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar:*

Að taka verklag við þvingaða lyfjagjöf til endurskoðunar m.t.t. aðkomu heilbrigðisstarfsmanns að henni, bæði í formi samráðs um beitingu hennar í hverju tilviki og eftirlits í kjölfar hennar. Er þá t.a.m. haft í huga hvort eðlilegra sé að mat á því hvort gefa þurfi róandi lyf við verulegu andlegu ójafnvægi vistmanns, og þá hvaða lyf, sé í öllum tilvikum hjá heilbrigðisstarfsmanni.

6.5

Mynd- og hljóðvöktun

Myndvöktun getur falið í sér inngrip í friðhelgi einkalífs þess sem slíku eftirliti þarf að sæta. Sem endranær þarf slíkt inngrip að vera í samræmi við lög, stefna að lögmætu markmiði og vera nauðsynlegt í lýðræðissamfélagi, líkt og fjallað var um í kafla 6.1.⁵¹ Rafræn vöktun,⁵² þ. á m. vöktun sem fer fram án söfnunar eða vinnslu persónuupplýsinga, þarf að öðru leyti að samrýmast lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, og reglum þar að lútandi um rafræna vöktun.⁵³

Líkt og áður segir skal þjónustuveitandi, í þeim tilvikum sem dómþoli fellur undir lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, halda skrá um fjarvöktun með sama hætti

⁵¹ Sbr. ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Van der Graaf gegn Hollandi*, 1. júní 2004, mál nr. 8704/03.

⁵² Þ.e. vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum sem fer fram með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði, sbr. 1. tölul. 2. gr. reglna nr. 837/2006, um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun.

⁵³ Sbr. reglur nr. 837/2006, um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun.

og um nauðung.⁵⁴ Í *Stöðlum Öryggisvistunar á Akureyri*⁵⁵ er að finna reglur um fjarvöktun. Samkvæmt reglunum er hljóðvöktun óheimil þegar íbúar eru með gesti hjá sér nema gestirnir óski sérstaklega eftir því. Þó megi kveikja á hljóðvöktun þegar ástæða er talin til ef grunur leikur á um óróleika. Þá sé hljóðvöktun með öllu óheimil þegar íbúar eiga samskipti við sálfræðing, lögfræðing eða geðlækna og þegar þeir eiga önnur samtöl sem geta talist trúnaðarsamtöl. Jafnframt sé hljóðvöktun ekki æskileg á daginn meðan starfsfólk sé hjá íbúum. Hljóðneminn sé ætlaður til eftirlits á næturnar þegar íbúar séu einir í íbúðunum eða t.d. þegar upp komi atvik þar sem kunni að þurfa að grípa inn í aðstæður. Samkvæmt reglunum skal vera kveikt á myndavélakerfinu allan sólarhringinn.

Í íbúðum dómþola eru myndavélar og stöðug myndvöktun í anddyri, stofu, eldhúsi, á útisvæði og við útidyrhurðir. Um er að ræða myndeftirlit en ekki myndbandsupptöku. Engin vöktun er í svefnherbergjum eða á salernum. Líkt og fram kemur í stöðlunum er einnig hljóðvöktun í íbúðunum hluta sólarhringsins.

Að baki myndvöktun búa m.a. sjónarmið um öryggi, s.s. með tilliti til ofbeldisatvika og mögulegs sjálfsskaða eða sjálfsvíga. Af grundvallarreglunni um friðhelgi einkalífs og tengslum hennar við meðalhófsregluna leiðir hins vegar að kanna þarf hvort vægari úrræði en myndvöktun séu tæk til að ná því markmiði sem að er stefnt hverju sinni. Af áðurgreindu fyrirkomulagi við rafræna vöktun verður ekki ráðið að fram fari sérstakt mat á nauðsyn þess að hafa stöðuga myndvöktun í öllum íbúðum öryggisúrræðisins. Þá er ekki haldin sérstök skráning um fjarvöktun í úrræðinu.⁵⁶

*Með vísan til ofangreindrar umfjöllunar er þeim **tilmælum** beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að taka framkvæmd myndvöktunar í öryggisúrræðinu á Akureyri til skoðunar á einstaklingsbundnum grundvelli, þ.e. að leggja mat á það hvort stöðug myndvöktun í öllum íbúðum sé ávallt nauðsynleg eða hvort hægt sé að tryggja lögmæt markmið sem að er stefnt með minna íþyngjandi hætti.*

*Þeim **tilmælum** er jafnframt beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að halda skráningu um fjarvöktun í samræmi við kröfur 19. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.*

6.6

Takmarkanir á samskiptum við umheiminn

Vismenn í félagslegum úrræðum eiga samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar að hafa viðhlítandi aðgang að samskiptum við umheiminn, þ. á m. þannig að þeir geti hringt símtöl, fengið heimsóknir og sent og mótttekið bréf.⁵⁷

Dómþolar í öryggisúrræðinu á Akureyri kunna eftir atvikum að sæta takmörkunum á samskiptum við umheiminn en fyrirkomulagið er mismunandi eftir hverjum

⁵⁴ Sbr. 19. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk..

⁵⁵ *Staðlar um Öryggisvistun á Akureyri* er gæðaskjal þar sem t.d. er mælt fyrir um markmið, reglur í samskiptum milli íbúa og starfsfólks og viðbrögð við krefjandi hegðun.

⁵⁶ Sbr. 19. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Í athugasemdum velferðarsviðs Akureyrarbæjar við drög að skýrslunni 18. apríl 2023 var því komið á framfæri að ekki stæðist að það skorti á skráningu um fjarvöktun í úrræðinu og þá með vísan til þess að myndavélin sé ávallt í gangi, nema við sérstakar aðstæður sem reglur gildi um, t.d. þegar íbúar fá gesti. Af þessu tilefni er bent á að líta verður svo á að þegar ráðstöfun er viðvarandi verði engu að síður að skrá upphaf hennar og t.d. þegar af henni er látið tímabundið. Sjá til hliðsjónar athugasemdir við 19. gr. laga nr. 88/2011, eins og þeim var breytt með lögum nr. 59/2012, sbr. þskj. 1503, 140. löggj.p., 692. mál.

⁵⁷ Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 16. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].*

og einum og háð stöðugu endurmati samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni voru veittar í heimsókninni. Dómþolar fá einnig reglulegar heimsóknir frá vinum og vanda-
mönnum.

Þegar heimsókn umboðsmanns stóð yfir var einn dómþoli með snjallsíma með litlum takmörkunum en aðrir með takkasíma sem voru yfirleitt geymdir og aðgengi að þeim stýrt. Fram kom að dæmi séu um að aðgengi að símtækjum sé takmarkað vegna [...] gagnvart vandamönnum sínum. Líkt og umboðsmaður hefur áður vakið athygli á í tengslum við heimsóknir á lokaðar geðdeildir vekur slík framkvæmd upp spurningar m.t.t. skilyrða um nauðsyn og meðalhóf við inngríp í friðhelgi einkalífs einstaklinga. Í þessu sambandi er m.a. haft í huga að ætla má að aðstandendur geti sjálfir takmarkað símtöl frá dómþolum, í ljósi nútímatækni, s.s. með stillingum á sínum sínum. Þá getur verið óheppilegt m.t.t. meðferðarsambands starfsfólks og dómþola að starfsmenn séu settir í þá stöðu að takmarka símtöl dómþola til aðstandenda eða annarra tengdra aðila sem þess óska.⁵⁸

Þær takmarkanir sem raktar eru að framan teljast til nauðungar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.⁵⁹ Þótt umboðsmaður hafi skilning á stöðu starfsfólks að þessu leyti og þeim meðferðar- og öryggissjónarmiðum sem kunna að búa að baki slíkum ráðstöfunum, s.s. tillit til brotaþola, er ljóst að bann liggur við beitingu þeirra nema sérstakrar undanþágu hafi verið aflað hjá undanþágunefndinni eða um neyðartilvik sé að ræða.⁶⁰

Þeir sem dvelja í öryggisúrræðinu á Akureyri geta fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum í íbúðir sínar. [...] af [...] dómþolum í úrræðinu fluttu hins vegar frá heimabyggð sinni við upphaf öryggisgæslunnar og því koma fjölskyldumeðlimir langt að til að heimsækja þá. Í heimsókninni kom fram að reynt væri að koma til móts við þá þegar svo stæði á, t.a.m. með aðstoð við að útvega gistingu. Þessar aðstæður, þ.e. að einstaklingar sæti öryggisgæslu fjarri sinni heimabyggð, vekja upp spurningar um rétt þeirra til að njóta samvista við fjölskyldu og eftir atvikum vini, sem nýtur verndar samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.⁶¹

Þeim tilmælum er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að taka til endurskoðunar þá framkvæmd að takmarka aðgengi dómþola að sínum sínum vegna óska aðstandenda eða annarra tengdra aðila.

Þá er þeirri ábendingu komið á framfæri við félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar hvort réttur vistmanna til að njóta samvista við fjölskyldu og vini, í þeim tilvikum sem dómþoli er vistaður fjarri heimabyggð, sé tryggður með fullnægjandi hætti.

⁵⁸ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á bráðageðdeild 32C við Hringbraut 29.-30. september 2021, bls. 42-43, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10182/opcat-bradageddeild-lsp.pdf> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁵⁹ Sbr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁶⁰ Sbr. 12. og 13. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁶¹ Sjá 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 1. mgr. 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu.

6.7

Takmarkanir á útiveru

Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar ætti vistmönnum í félagslegum úrræðum að standa til boða hreyfing utandyra daglega.⁶² [...].

[...].

Þeirri ábendingu er komið á framfæri við velferðarsvið Akureyrarbæjar að leita leiða til að veita öllum dómþolum í öryggisúrræðinu aðgengi að viðhlitandi hreyfingu utandyra daglega.

6.8

Takmarkanir á aðgengi að fjármunum

Allir dómþolar í öryggisúrræðinu eru lögráða og njóta því bæði sjálfræðis og fjárræðis lögum samkvæmt.⁶³ Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum og viðtölum hafa þó allir dómþolar tilnefnt tiltekna einstaklinga til að vera umsjónarmenn einkafjármála sinna. Þetta fyrirkomulag byggist á samningi milli dómþola og umsjónarmanns sem sé útbúinn með aðkomu þjónustufulltrúa í bankanum og lögmanni viðkomandi dómþola. [...]. Að minnsta kosti tveir til þrjú aðilar séu með aðgang að hverjum reikningi til að gæta gagnsæis og endurskoðandi fari yfir alla reikninga og sjái um að skila skattframtölum dómþola.

[...].

Í ljósi þess að viðkomandi dómþolar eru lögráða verður að ganga út frá því að þeim sé frjálst að gera samninga, m.a. hvað varðar utanumhald fjármuna sinna, enda sé skýrt gagnvart þeim hvað felist í slíku samkomulagi. Þá verður einnig að líta svo á að þeim sé að sama skapi frjálst að rifta slíku samkomulagi standi vilji þeirra til þess að það verði ekki viðhaft lengur. Samkvæmt fyrirbyggjandi samningum eru það stjórnandi eða starfsmenn öryggisúrræðisins sem eru umsjónarmenn fjármála þeirra sem þar dvelja.

Þótt ekkert hafi komið fram í heimsókninni sem bendi til þess að þetta fyrirkomulag hafi leitt til álitaefna eða atvik komið upp í tengslum við það er í þessu sambandi rétt að nefna að CPT-nefndin hefur gert athugasemdir við þá framkvæmd að fela starfsfólki búsetuúrræða fatlaðs fólks umsjón með einkafjármunum þess, þar sem það geti auðveldlega leitt til hagsmunaárekstra og stefnt sjálfstæði og hlutleysi viðkomandi starfsmanns í hættu.⁶⁴ Þá er rétt að benda á að í lögræðislögunum er sérstaklega kveðið á um svokallaða ráðsmenn.⁶⁵ Fjárráða maður, sem á óhægt með að sjá um fjármál sín vegna veikinda eða fötlunar, getur óskað eftir því að honum verði skipaður ráðsmaður, enda geri hann sér grein fyrir þýðingu þeirrar ráðstöfunar.⁶⁶ Um umsóknir um skipun ráðsmanns, um hæfi ráðsmanna, starfsskyldur þeirra, eftirlit með störfum þeirra o.fl. eru nánari ákvæði í lögunum.

⁶² Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41*, málsgr. 12. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁶³ Sbr. 1. mgr. 1. gr. lögræðis laga nr. 71/1997.

⁶⁴ Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41*, málsgr. 32. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁶⁵ Sjá IV. kafla lögræðis laga nr. 71/1997.

⁶⁶ Sbr. 33. gr. lögræðis laga nr. 71/1997.

Með vísan til umfjöllunar í kaflanum er þeim **tilmælum** beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að endurskoða þá framkvæmd að láta stjórnendur eða aðra starfsmenn öryggisúrræðisins vera umsjónarmenn einkafjármála dómbóla og taka til athugunar hvort annað fyrirkomulag við umsjón fjármuna þeirra sé eðlilegra, s.s. á grundvelli ákvæða lögræðis laga um ráðsmenn.

6.9

Upplýsingagjöf, tilkynningar og skráning

Samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk skulu þjónustuaðilar halda skrá um öll atvik þar sem einstaklingur er beittur nauðung, hvort sem henni er beitt á grundvelli undanþágu eða í neyðartilvikum, og hið sama á við um fjarvöktun.⁶⁷ Í skráningunni skal greina hvernig nauðungin eða fjarvöktunin var framkvæmd, hversu lengi hún stóð yfir, hverjir önnuðust framkvæmd hennar og önnur atriði sem þýðingu hafa, s.s. hvort einhver meiðsl hafi orðið eða eignatjón af hennar völdum.⁶⁸

Eins og fjallað var um í kafla 6.4 gilda sömu viðmið um valdbeitingu í félagslegum úrræðum og á geðheilbrigðisstofnunum en í þeim er áréttað mikilvægi skráningar og kvörtunarleiða fyrir vistmenn í kjölfar valdbeitingar.⁶⁹

Í heimsókninni kom fram að gerð sé atvikaskráning, m.a. um valdbeitingu, þvingaða lyfjagjöf og önnur alvarleg atvik. Þá eru dómbólar upplýstir um að þeir geti kvartað til forstöðumanns yfir valdbeitingu og hafi starfsmenn aðstoðað þá við að fylla út slikt eyðublað. Aftur á móti kom fram að kæruréttur sé ekki kynntur sérstaklega. Eftir atvik sé rætt við viðkomandi og einnig farið yfir það með starfsmönnum hvað hefði mátt fara betur.

[...]. Samkvæmt stjórnendum kom fram að um [...] atvik væri gerð atvikaskráning og þau tilkynnt til Vinnueftirlitsins, þegar við ætti, í samræmi við lagaskyldu þar um.⁷⁰

Af atvikaskýrslum verður ráðið að ekki sé nægjanlega gætt að skráningu atriða sem snúa að valdbeitingu. Til að mynda verður illa ráðið af þessum gögnum hvort meiðsl eða eignatjón hafi orðið í kjölfar valdbeitingar. Þá er úrvinnsla með dómbólum og starfsfólki í kjölfar atvika ekki alltaf skráð. Jafnframt kemur ekkert fram í atvikaskýrslum um að dómbóla hafi verið kynntur réttur sinn til að kvarta til forstöðumanns.

Þeim **tilmælum** er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að endurskoða verklag í öryggisúrræðinu við úrvinnslu atvika þar sem valdi er beitt með það að markmiði að upplýsingagjöf um kvörtunar- og kæruleiðir og skráning atriða sé með fullnægjandi hætti og í samræmi við lög og fjölþjóðleg viðmið sem rakin eru í kaflanum.

⁶⁷ Nánar er fjallað um fjarvöktun í kafla 6.5.

⁶⁸ Sbr. 19. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁶⁹ Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023] og *Means of restraint in psychiatric establishments for adults. (Revised cpt standards), 21 March 2017*. CPT/Inf(2017)6, tölul. 1.3. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16807001c3> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁷⁰ Sjá 79. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

6.10

Ýmsar reglur

Af fyrirliggjandi gögnum má ráða að í öryggisúrræðinu á Akureyri séu settar ýmsar reglur, m.a. um mataræði, ýmist í samráði við dómpóla eða ekki, eftir því hvernig gengur að fá þá til samstarfs. Í slíkum tilvikum geta mörkin milli samþykkis og nauðungar orðið óljós. Þótt þar kunni að vera hendi augljós meðferðarsjónarmið vekur umboðsmaður athygli á því að sumar þessara reglna kunna að ganga nærri friðhelgi einkalífs dómpóla. Í slíkum tilvikum þarf sem endranær að liggja til grundvallar lagaheimild eða samþykki um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar.

7 Aðbúnaður

7.1

Almennt

Meðal þess sem athuganir umboðsmanns Alþingis beinast að við OPCAT-eftirlitið er aðbúnaður á þeim stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og þá hvort sá aðbúnaður sé í samræmi við lög og reglur og sjónarmið um mannúð og mannvirðingu.⁷¹ Í ljósi þess að í gildandi lögum er ekki fyrir að fara ákvæðum um framkvæmd öryggisráðstafana getur reynst vandasamt að átta sig á kröfum til aðbúnaðar í öryggisúrræðum hverju sinni.⁷²

Hvað varðar þá einstaklinga sem dvelja í öryggisúrræðinu á Akureyri má nefna að af lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu verður ráðið að almennt skuli tekið mið af sjálfsákvörðunarrétti fatlaðs fólks við aðbúnað þeirra.⁷³ Í viðmiðum CPT-nefndarinnar um aðbúnað í félagslegum úrræðum þar sem fólk er frelsissvipt segir að aðbúnaður eigi að samrýmast grunnþörfum vistmanna þegar kemur að íbúðarrými, hitun, loftræstingu, aðgengi að dagsljósi og hreinlæti. Þá eigi umhverfi íbúa að vera heimilislegt og sniðið að þörfum hvers og eins, m.a. þannig að íbúar geti gert íbúðarrými sitt persónulegt.⁷⁴

Í stöðlum öryggisúrræðisins kemur fram að leitast eigi við eftir föngum að gera íbúðir vistmanna að heimili þar sem gott sé að búa, með öryggi í fyrirrúmi, auk þess sem skilgreindar eru kröfur til aðbúnaðar m.t.t. til öryggis vistmanna.⁷⁵ Þá er í kröfulýsingu fyrir öryggisgæsluna tiltekið að í sumum tilvikum kunni að vera þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana varðandi aðbúnað á heimilinu til að mæta þörfum einstakra notenda eða auðvelda starfsmönnum umönnun og þjónustu og draga úr slysaþættu. Þær skuli þó gerðar í samráði við notendur og vera nákvæmlega skilgreindar.⁷⁶

7.2

Almennur aðbúnaður

Öryggisúrræðið er staðsett innan íbúðabyggðar á Akureyri. Húsnæðið var ekki sérhannað undir starfseminna og í heimsókninni kom fram að byggð hefði þétt í kringum húsnæði úrræðisins á liðnum árum. [...].

Í öryggisúrræðinu eru [...] u.þ.b. 50 m² íbúðir með sérinngangi. Í íbúðunum, sem allar eru sams konar, er eldhús og stofa, svefnherbergi, baðherbergi og geymsla. Íbúðirnar eru allar búnar húsgögnum og sjónvarpi. Hugað er að öryggi, m.a. með því að [...].

⁷¹ Sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

⁷² Í drögum að frumvarpi að heildarlöggjöf um framkvæmd öryggisráðstafana og –vistunar, sem nánar er fjallað um í kafla 5.5, er m.a. mælt fyrir um kröfur til aðbúnaðar þeirra sem vistast í öryggisgæslu.

⁷³ Sjá 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, 1. mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og 2. gr. reglugerðar nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.

⁷⁴ Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 7 og 10. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁷⁵ Sjá *Staðlar Öryggisvistunar á Akureyri*. bls. 6-7. Óbirt.

⁷⁶ Sjá *Kröfulýsingu fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. Nóvember 2019, bls. 27. Óbirt.

Í heimsókninni var það upplifun starfsmanna umboðsmanns að samráð væri haft við dómþola um að gera umhverfi þeirra heimilislegt, t.a.m. með því að hengja upp myndir og veggspjöld og starfsmenn veittu aðstoð sína við það. Þá varð ekki annað ráðið en að lagt væri upp með að íbúar hefðu tækifæri til að laga umhverfi sitt að eigin þörfum svo lengi sem heilsu eða öryggi þeirra og starfsmanna stafaði ekki ógn af. Af öryggissjónarmiðum leiðir hins vegar að íbúðirnar eru misjafnlega búnar, allt eftir þörfum og aðstæðum hvers dómþola. Í heimsókninni kom fram að reglulega færi fram endurmat á aðbúnaði.

8 Virkni

Aðstæður dómþola sem dvelja í öryggisúrræðinu eru mismunandi og hafa þeir ekki allir sömu möguleika á að sækja sér þjónustu utan úrræðisins. Í gegnum tíðina hafa dómþolar sótt vinnu, skóla og líkamsrækt, sem er þó ávallt háð því að aðstæður viðkomandi leyfi það.

Starfsmenn og stjórnendur virtust leggja áherslu á að hvetja dómþola til að sinna daglegri iðju. Við heimsókn umboðsmanns var einn þeirra í reglulegri líkamsrækt, sinnti tómsundum og stundaði vinnu að einhverju marki. Aðrir virtust oft hafa lítið fyrir stafni [...].

Samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir á fatlaður einstaklingur sem hefur þörf fyrir viðvarandi fjölþættan stuðning þjónustukerfa félags-, heilbrigðis- og menntamála rétt á einstaklingsbundinni þjónustuáætlun.⁷⁷ Samkvæmt kröfulýsingu við samning um rekstur úrræðisins á áætlunin að vera gerð í samráði við notanda ef því verður við komið, en á það er einnig lögð áhersla í CPT-viðmiðum um aðbúnað í félagslegum úrræðum.⁷⁸

Allir dómþolar hafa einstaklingsbundna þjónustuáætlun sem gildir til eins árs í senn. Þeir taka að sögn þátt í gerð þjónustuáætlunar þar sem þeim eru sett skammtíma- og langtíamarkmið, m.a. varðandi virkni, sem miðar ásamt öðru að því að auka félagsfærni og sjálfstæði þeirra. Þátttaka í hvers konar virkni er þó ávallt háð vilja hvers og eins. Af þeim [...] þjónustuáætlunum sem umboðsmaður fékk sent afrit af er aðeins ein þeirra undirrituð af notanda. Af þeirri ástæðu er erfitt að sjá hvort aðrir vistmenn hafi samþykkt áætlunina eða tekið þátt í gerð hennar.

Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar um virkni á að huga að því að efla möguleika íbúa til að lifa sjálfstæðu lífi og eiga íbúar að lágmarki að hafa aðgengi að einni skipulagðri iðju daglega svo fremi sem heilsa þeirra leyfir.⁷⁹ Af upplýsingum og gögnum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina er ljóst að ekki er boðið upp á skipulagða og samfellda virkni í úrræðinu.

Aðgengi að virkni verður að taka mið af því að allir dómþolarnir búa við frelsis-skerðingu í lokuðu úrræði og hafa því takmarkaða möguleika á að velja sér iðju við hæfi. Á það sér í lagi við [...].

*Með hliðsjón af umfjöllun í kaflanum er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við velferðarsvið Akureyrarbæjar að halda áfram að leita leiða til að tryggja að aðgengi allra dómþola sem vistast í úrræðinu að daglegri iðju, s.s. vinnu, skóla og tómsundum, sé fullnægjandi.*

⁷⁷ Sbr. 12. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

⁷⁸ Sbr. *Kröfulýsingu fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. nóvember 2019, bls. 25. Óbirt. Sjá einnig *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 18. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

⁷⁹ Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 18. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 10. maí 2023].

*Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við velferðarsvið Akureyrarbæjar að gæta þess að þjónustuáætlanir beri með sér hvort dómþolar hafi komið að gerð þeirra og að þær séu undirritaðar af þeim, verði því viðkomið.*

9 Starfsfólk

9.1 Mönnun og aðstaða fyrir starfsmenn

Í öryggisúrræðinu eru ávallt sex starfsmenn á dag- og kvöldvöktum, þ.e. tveir starfsmenn á hvern dómþola. Tveir starfsmenn eru á stuttri næturvakt til tvö að nóttu en upp úr því er einn starfsmaður á næturvakt sem hefur aðgang að bakvakt. Líkt og áður hefur komið fram er úrræðið hluti af búsetukjarna, en við forföll starfsmanna er látið ganga fyrir að manna öryggisgæsluna. Af heimsókninni varð ekki annað ráðið en að mönnun úrræðisins væri almennt í viðunandi horfi, auk þess sem fram kom að margir starfsmanna úrræðisins hefðu starfað þar lengi. Þá varð ekki annað ráðið en að stjórnendur og starfsmenn annist heimilismenn af alúð og að til þeirra væri borið traust.

Starfsmannaaðstaða í úrræðinu er fremur lítil og þröngt er um starfsmenn þar. Ein íbúð í húsinu er sérstaklega ætluð starfsmönnum sem sinna þeim sem vistast í öryggisgæslu. Þar fer m.a. myndvöktun fram og þar er eldaður matur fyrir dómþola. Einnig eru geymdir þar munir dómþola sem ekki er hægt að hafa í geymslum í íbúðum þeirra. Starfsmennirnir hafa einnig aðgang að starfsmannaadstöðu á efri hæðinni sem ætluð er öllum starfsmönnum úrræðisins. Ljóst er að þessi aðstaða starfsmanna öryggisgæslunnar markast af því húsnæði sem nú hýsir hana og vandséð hvernig unnt sé að bæta úr með einföldum hætti.

9.2 Þjálfun og simenntun starfsfólks

Í kröfúlýsingu er kveðið á um að rekstraraðili skuli sjá starfsmönnum fyrir þjálfun og simenntun. Námskeið skuli ákveðin í upphafi árs og oftast ef ástæða er talin til. Þá skuli starfsfólk sem ráðið er til afleysinga fá nauðsynlega þjálfun og aðlögun hverju sinni.⁸⁰

Eins og áður er rakið hafa starfsmenn öryggisúrræðisins á Akureyri ekki lögbundnar valdbeitingarheimildir.⁸¹ Nefnd sem veitir undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í samskiptum við fatlað fólk hefur auk þess ekki tekið við umsóknum frá rekstraraðila úrræðisins um undanþágur frá banninu. Af heimsókn umboðsmanns er hins vegar ljóst að í úrræðinu koma upp atvik sem krefjast þess að starfsmenn beiti valdi, m.a. til að koma í veg fyrir að heimilismaður valdi sjálfum sér eða öðrum skaða.

Lykilþáttur í að lágmarka hættu á að einstaklingar verði fyrir meiðslum eða finni til sársauka við valdbeitingu er að starfsmenn fái viðeigandi þjálfun.⁸² Í heimsókn umboðsmanns kom fram að starfsmönnum sé kynnt verklag um hvernig eiga skuli í samskiptum við dómþola. Einnig sé þeim kynnt verklag við notkun sérstaks teppis til að koma í veg fyrir meiðsl og notkun skjaldar til varnar starfsfólki. Þá kom fram að starfsmenn sæki almennt námskeið í sjálfsvörn þar sem einnig séu kenndar aðferðir sem eiga að miða að því að lágmarka hættu á að sá sem beittur er valdi verði fyrir

⁸⁰ Sjá *Kröfúlýsingu fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. nóvember 2019. bls. 16-17. Óbirt.

⁸¹ Sjá umfjöllun í kafla 6.3.

⁸² Sjá *Means of restraint in psychiatric establishments for adults. (Revised CPT standards)*, 21 March 2017. CPT/Inf(2017)6, 3.1 og 3.2. tölu. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16807001e3> [sótt á vef 10. maí 2023].

meiðslum. Upplýsingar sem umboðsmanni voru veittar í tengslum við heimsóknina voru ekki á einn veg um hvort starfsfólk í sumarafleysingum hefði alltaf tækifæri til að sækja námskeiðin áður en það hæfi störf. Þá var upplýst um að kennarar námskeiðsins hafi hlotið þjálfun til að kenna sjálfsvörn og örugg líkamleg tæk en hafi einnig bakgrunn í bardagalistum. Þótt ráðið yrði að þjálfun væri almennt í góðu horfi hefur umboðsmaður bent á að þjálfun eigi að taka mið af stöðu vistmanna, t.a.m. vegna fötlunar eða geðsjúkdóma. Því geti einhæf þjálfun sem grundvallast t.d. einungis á þekkingu í bardagaíþróttum, vakið upp spurningar þegar kemur að þessum sérsjónarmiðum.⁸³ Með því er að sjálfsgöðu ekki loku fyrir það skotið að þeir sem annast slíka þjálfun hafi einnig þekkingu á bardagalistum og nýti þá þekkingu til kennslu, eftir því sem það getur átt við.

Í heimsókninni kom fram að úrræðið hafi beint athugasemdum til ráðuneytisins um að ekki hafi náðst að uppfylla allar kröfur sem koma fram í kröfulýsingu, þ. á m. um námskeiðahald og tiltekna þjálfun starfsmanna. Af hálfu rekstraraðila voru gefnar þær skýringar að framboð námskeiða sé þannig háttáð að erfitt reynist að finna námskeið sem henta fyrir starfsmenn úrræðisins.

*Þeim **tilmælum** er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að halda áfram að leita leiða til að tryggja að þjálfun starfsfólks í viðbrögðum og varnaraðgerðum gegn ofbeldi sé viðhlítandi og taki nægilegt mið af aðstæðum íbúa úrræðisins.*

*Þá er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við velferðarsvið Akureyrarbæjar að sjá til þess að þjálfun starfsfólks í afleysingum við úrræðið sé hagað í samræmi við kröfulýsingu þannig að það hafi ávallt hlotið fullnægjandi þjálfun áður en það tekur til starfa.*

10 Kvartanir og kærur

10.1 Þýðing skýrra og skilvirkra kvörtunar- og kæruleiða

Af eðli starfsemi öryggisúrræðisins á Akureyri leiðir að þar kunna að koma upp aðstæður þar sem dómþoli er beittur nauðung, t.d. takmörkunum á samskiptum við umheiminn eða valdbeitingu. Því er mikilvægt að kvörtunar- og kæruleiðir séu skýrar og skilvirkar. Þá sé skýrt hvaða athafnir feli í sér stjórnvaldsákvörðun og að gætt sé að því að ákvörðunin sjálf og málsmeðferðin sé í samræmi við kröfur sem gerðar eru til töku slíkra ákvarðana.

Áður hefur komið fram að nú liggja fyrir drög að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar sem til stendur að taka til meðferðar á Alþingi. Þar er að finna ákvæði um kvörtunar- og kæruleiðir og eftirlit. Af þeirri ástæðu og með hliðsjón af sjónarmiðum sem þegar eru rakin í 5. kafla, verður látið við það sitja að varpa ljósi á almenn sjónarmið um mikilvægi þess að þeir sem sæta öryggisgæslu eigi möguleika á skilvirkri endurskoðun á aðstæðum og ákvörðunum og vikið að helstu álitafnum sem umboðsmaður hefur orðið var við þar að lútandi miðað við núgildandi lagaumgjörð.

Það er eðli margra þeirra ákvarðana sem teknar eru í sambandi við vistun einstaklinga í öryggisgæslu að um er að ræða íþyngjandi athafnir af hálfu stjórnvalda í garð þeirra sem í hlut eiga. Þessir einstaklingar eru að því leytnu til ekki einungis sviptir frelsi til að ráða dvalarstað sínum heldur einnig til að taka ákvarðanir sjálfir, í ýmsum tilvikum, um daglegar athafnir. Í samræmi við þetta og að hluta bein ákvæði í stjórnarskrá hefur þeim sem sæta slíkum ákvörðunum og athöfnum af hálfu stjórnvalda verið tryggður réttur til að bera þær í tilteknum tilvikum undir dómstóla. Þannig getur einstaklingur sem sætir öryggisgæslu samkvæmt 62. gr. almennra hegningarlaga aðeins losnað úr vistuninni eða fengið rýmku á henni samkvæmt ákvörðun dómara. Að auki er rétt að minna á að samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Að uppfylltum ákveðnum skilyrðum skera dómstólar því almennt úr ágreiningi um hvort ákvarðanir stjórnvalda hafi verið í samræmi við lög og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Það verður því að ganga út frá því að þeir sem sæta öryggisgæslu eigi a.m.k. að forminu til möguleika á að fá úrlausn dómstóla um íþyngjandi ákvarðanir og athafnir gagnvart þeim, annað hvort með kröfu um ógildingu ákvörðunar um þvingun eða þá kröfu um skaðabætur eftir að ástand er um liðið.

Við umfjöllun um kvörtunar- og kæruleiðir hefur þýðingu að greina hvort athafnir í tengslum við vistun umræddra einstaklinga felur í sér töku stjórnvaldsákvörðana eða útfærslu á meðferð eða þjónustu við þá þar sem lagalega geta mismunandi reglur og kröfur um málsmeðferð átt við. Í réttarþróun síðustu áratuga á vettvangi stjórnsýslunnar hefur í vaxandi mæli gætt tilhneigingar til að tryggja borgurunum

betur möguleika á að leita endurskoðunar innan stjórnýslunnar og koma á framfæri athugasemdum vegna ákvarðana og athafna sem stjórnvöld og starfsmenn þeirra taka eða framkvæma gagnvart borgurunum. Þessi úrræði borgaranna koma almennt til viðbótar við dómstólaleiðina.

Eitt veigamesta skrefið í þessu efni var stigið við setningu stjórnýslulaganna nr. 37/1993. Þá var lögfest í 26. gr. laganna sú óskráða réttarregla að heimilt væri að kæra með stjórnýslukæru⁸⁴ ákvörðun til æðra stjórnvalds ef slíku æðra stjórnvaldi væri á annað borð til að dreifa. Í útfærslu laganna var þessi heimild bundin við svonefndar stjórnvaldsákvarðanir⁸⁵ og tekið fram að þetta mætti gera til að fá ákvörðun fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Að baki þessari þróun, að auðvelda borgurunum að leita endurskoðunar innan stjórnýslunnar, býr m.a. sú staðreynd að umfang stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga hefur aukist til muna, svo og afskipti þessara aðila af málefnum borgaranna og þjónustu gagnvart þeim. Stjórnkerfið hefur orðið flóknara og því m.a. verið lögð áhersla á að samhliða því að borgararnir eigi kost á að leita til dómstólanna séu þeir ekki sáttir við stjórnvöld geti þeir með skilvirkari og einfaldari málsmeðferð, og ekki síst án verulegs kostnaðar, fengið ákvarðanir endurskoðaðar hjá æðra stjórnvaldi. Þá hafa æðri stjórnvöld yfirleitt tiltölulega rúma heimild til þess að taka afstöðu til mats lægri stjórnvalda, auk þess sem þau hafa oftast ekki einungis heimild til þess að fella ákvörðun niður, heldur að auki vald til þess að taka nýja ákvörðun í staðinn, andstætt við dómstóla.⁸⁶

Hér er líka rétt að nefna að við endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands, með lögum nr. 115/2011, var skerpt á svonefndum yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra með framkvæmd stjórnarmálefna sem undir þá heyra. Þótt borgararnir hafi ekki kærurétt til ráðherra á grundvelli hinna almennu eftirlitsheimilda hans, nema skilyrði til stjórnýslukæru séu uppfyllt, geta þeir komið á framfæri við ráðherra á-bendingu ef þeir telja t.d. að starfsemi stofnana sé ekki í réttu horfi.

Forsenda þess að borgararnir, og þar með talið þeir sem sæta öryggisgæslu og þeir sem fara með fyrirsvar fyrir þá, geti nýtt sér leið stjórnýslukæru er að æðra stjórnvald sé til staðar eða önnur lögfest kæruleið til tiltekins stjórnvalds, svo sem sérstakrar kær- og úrskurðarnefndar. Þá er í þessu samhengi rétt að minna á að þegar stjórnvald tilkynnir aðila um ákvörðun ber því að veita honum leiðbeiningar um kær-heimild, ef hún er fyrir hendi, hvert beina skuli kæru, um kærufresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákveðinn.⁸⁷

Í þessari umfjöllun er nauðsynlegt að gera greinarmun annars vegar á rétti til að kæra ákvarðanir, sem fjallað hefur verið um hér að framan, og hins vegar sérstökum leiðum sem gert er ráð fyrir svo að einstaklingar geti kvartað yfir eða gert athugasemdir við meðferð eða þjónustu innan stofnunar. Oft er mælt fyrir um slíkar kvörtunarleiðir í lögum en í öðrum tilvikum, eins og hér um ræðir, verður að telja slíka heimild leiða af stjórnunar- og eftirlitsskyldu stjórnenda.

Það leiðir af kröfulýsingu ráðuneytis félagsmála um öryggisgæslu að rekstrar-aðila slíkra úrræða ber að taka athugasemdir og kvartanir vistmanna og eftir atvikum aðstandenda til meðferðar og sjá til þess að þær fari í réttan farveg.⁸⁸ Forstöðumaður

⁸⁴ Með stjórnýslukæru er átt við það réttarúrræði að aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skjóti stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem þá sé skylt að endurskoða ákvörðunina, sjá til hliðsjónar VII. kafla stjórnýslulaga nr. 37/1993.

⁸⁵ Sjá 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993: „Lög þessi gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.“

⁸⁶ Sjá Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3306.

⁸⁷ Sbr. 2. og 3. mgr. 20. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993.

⁸⁸ Sjá Kröfulýsingu fyrir öryggisgæslu. Útgáfa 1.1. nóvember 2019. bls. 21. Óbirt.

úrræðis verður því að leggja mat á hvort um sé að ræða kvörtun til hans eða stjórn-sýslukæru sem beina beri til æðra stjórnvalds. Ber forstöðumanni, eða eftir atvikum öðrum starfsmönnum úrræðisins, skylda til þess að leiðbeina vistmanni að þessu leyti með viðeigandi hætti. Svo sem áður greinir er því mikilvægt að gera greinarmun á kvörtun annars vegar og stjórn-sýslukæru hins vegar.

Loks er rétt að benda á að CPT-nefndin hefur lagt áherslu á mikilvægi skýrra og skilvirkra kvörtunar-, kæru- og málsskotsleiða til að koma í veg fyrir vanvirðandi meðferð frelsissviptra. Þannig eigi frelsissviptir í félagslegum úrræðum m.a. að geta borið grundvöll vistunarinnar undir dómstóla og fengið hana reglulega endurskoðaða, standa til boða að kvarta innan úrræðisins þar sem þeir dvelja sem og til óháðs aðila utan þess. Einnig er lögð áhersla á að óháður eftirlitsaðili heimsæki úrræðið reglulega.⁸⁹

10.2

Kvörtunar- og kæruleiðir dómþola í öryggisúrræðinu á Akureyri

Líkt og fjallað var um í kafla 5.2 veita gildandi reglur ekki svör við því hvaða stjórnvald beri ábyrgð á því að hafa frumkvæði að fullnustu dóms um öryggisgæslu. Á það við ábyrgð á því að hlutast sé til um að dómur sé fullnustaður samkvæmt efni sínu en einnig ábyrgð á nánari tilhögun vistunar. Að virtum þeim almennu reglum um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta sem raktar eru í tilvitnuðum kafla verður að ganga út frá því að stjórnarfarsleg ábyrgð á fullnustu dóma sem kveðnir eru upp samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sé hjá dómsmálaráðuneytinu. Þá er ljóst að ábyrgð félagsmálayfirvalda getur ekki komið til fyrr en þau hafa tekið einstakling í sína umsjá með vísan til lögbundins hlutverks síns eða á grundvelli samnings. Af þessu leiðir að ekki er fyllilega ljóst hvaða stjórnvöld fara með yfirstjórn og eftirlit varðandi fullnustu dóma um öryggisgæslu og tilhögun hennar eða hvernig ábyrgð sé skipt á milli stjórnvalda eftir að ákvörðun hefur verið tekin um nánari tilhögun öryggisgæslu. Er þannig m.a. óljóst hvort og þá hvaða ákvarðanir í tengslum við öryggisgæslu verða kærðar til dómsmálaráðuneytisins.

Þrátt fyrir framangreinda óvissu er rétt að varpa nokkru ljósi á mögulegar kvörtunar- og kæruleiðir dómþola í öryggisúrræðinu á Akureyri, eins og staðan horfir við samkvæmt þeirri framkvæmd sem þó hefur tíðkast um fyrirkomulag öryggisgæslu. Áður hefur komið fram að öryggisúrræðið á Akureyri er rekið á grundvelli þjónustusamnings félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins við velferðarsvið Akureyrarbæjar. Úrræðið er því starfrækt af hálfu sveitarfélags sem fer með stjórn-sýsluverkefni í þessu samhengi og þeir sem starfa þar og taka ákvarðanir og athafna sig gagnvart þeim sem sæta öryggisgæslu eru opinberir starfsmenn. Í kröfulýsingu er tekið fram að reksturinn falli undir ákvæði gildandi laga og reglugerða, þ.m.t. stjórn-sýslulög og upplýsingalög sem og almennar reglur stjórn-sýsluréttarins, eftir því sem við á, um þá stjórn-sýslu sem rekstraraðili tekur að sér að annast.⁹⁰

Fram kom í heimsókninni að vegna atvika sem verða við útfærslu á meðferð eða þjónustu hafi dómþoli möguleika á að leggja fram kvörtun til forstöðumanns úrræðisins. Til þess er sérstakt eyðublað sem starfsmaður úrræðisins getur aðstoðað viðkomandi við að fylla út, en tekið var fram að dómþolar gætu jafnframt nýtt sér aðstoð réttindagæslumanna fatlaðs fólks við framsetningu kvörtunar. Í kröfulýsingu segir að skrá eigi allar kvartanir og athugasemdir, en af þeim upplýsingum sem umboðsmaður

⁸⁹ Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41*, 6. kafli, málsg. 29-35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 11. maí 2023].

⁹⁰ Sjá *Kröfulýsingu fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. nóvember 2019. bls. 13. Öbirt.

aflaði í tengslum við heimsóknina verður ekki ráðið að því hafi verið fylgt fyllilega eftir. Engar skriflegar kvartanir höfðu borist úrræðinu frá einstaklingum í öryggisgæslu á síðastliðnum tveimur árum sem vekur upp spurningar um hvort þessi kvörtunarleið sé raunhæf og virk. Af því tilefni er rétt að benda á mikilvægi þess að verklag sé skýrt um að allar kvartanir og athugasemdir séu skráðar með skilmerkilegum hætti og jafnframt hvernig brugðist er við þeim en það leiðir jafnframt af kröfulýsingu ráðuneytisins.⁹¹ Þá verður að ganga út frá því að dómþoli geti beint kvörtun sinni eða athugasemdum áfram til velferðarsviðs Akureyrarbæjar, eða eftir atvikum til bæjarstjórnar, sé hann enn ósáttur að fenginni niðurstöðu eða viðbrögðum forstöðumanns. Ekki varð hins vegar séð að leiðbeint væri um það sérstaklega.

Ljóst er að sumar þær ákvarðanir sem teknar eru um hagi dómþola teljast til stjórnvaldsákvarðana, sér í lagi þær sem í felast íþyngjandi inn grip. Það kann þó að vera háð atvikum og aðstæðum hverju sinni.⁹² Af heimsókn umboðsmanns og gögnum sem aflað var í tengslum við hana, og því ófullkomna lagaumhverfi sem áður er lýst, verður ráðið að þeim einstaklingum sem hér um ræðir og þeim sem gæta hagsmuna þeirra geti reynst erfitt að átta sig á hvert ætlast er til að þeir beini kærur vegna stjórnvaldsákvarðana sem lúta að framkvæmd vistunar.

Til að varpa ljósi á þetta er rétt að nefna að hægt er að kæra stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, til úrskurðarnefndar velferðarmála.⁹³ Í lögum nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, er að finna heimild til að bera tilteknar ákvarðanir á grundvelli laganna undir dómstóla. Í sambandi við aðrar ákvarðanir sem kunna að vera teknar á grundvelli þeirra er ekki mælt fyrir um sérstaka kæruleið. Verður því gengið út frá því að leitað skuli til félags- og vinnumarkaðsráðherra með slíkar ákvarðanir og athugasemdir vegna framkvæmdar laganna, en hann fer með yfirstjórn réttindagæslu fatlaðs fólks samkvæmt lögunum.⁹⁴ Þá er gert ráð fyrir því að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála taki við kvörtunum frá notendum þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar, en hún hefur eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli m.a. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.⁹⁵

Þá er ótalið það eftirlit sem lög og samningar mæla fyrir um að skuli haft með úrræðinu og þjónustu við dómþola.⁹⁶ Til að mynda hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneytið eftirlit með því að faglegar kröfur sem skilgreindar eru í þjónustusamningnum og í fylgiskjölum með honum séu uppfylltar. Það framkvæmir eftirlitið m.a. með reglulegum og ótímasettum heimsóknum. Þá er eftirlit með því hvort rekstur úrræðisins sé í samræmi við kröfulýsingu á höndum Akureyrarbæjar, en í því augnamiði gerir verktaki á vegum sveitarfélagsins úttekt á úrræðinu á 18 mánaða fresti. Ríkisendurskoðandi fer einnig með eftirlit með framkvæmd samningsins.⁹⁷ Þá fer embætti

⁹¹ Sjá *Kröfulýsingu fyrir öryggisgæslu*. Útgáfa 1.1. nóvember 2019. bls. 21. Óbirt.

⁹² Sjá álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júní 2022 í máli nr. F105/2021.

⁹³ Sbr. 35. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

⁹⁴ Sbr. 2. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

⁹⁵ Sbr. 17. gr., sbr. og 2. mgr. 1. gr., laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

⁹⁶ CPT-nefndin hefur í viðmiðum sínum lagt áherslu á mikilvægi reglulegra eftirlitsheimsókna frá sjálfstæðum utanaðkomandi aðila Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41*, málsgr. 35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 11. maí 2023].

⁹⁷ Sbr. d-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

landlæknis með eftirlit með þeim þætti er lýtur að þeirri heilbrigðisþjónustu sem dómþólar njóta.⁹⁸ Loks fer Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála með ákveðið frumkvæðiseftirlit með þjónustu sem veitt er samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.⁹⁹

Þess má geta að forveri Gæða- og eftirlitsstofnunar¹⁰⁰ gerði úttekt á öryggisgæslu á vegum þriggja sveitarfélaga árið 2021 í kjölfar þess að stofnuninni bárust ábendingar um misbrest í þjónustunni.¹⁰¹ Í umfjöllun skýrslu sem gerð var í kjölfarið er m.a. vikið að eftirliti með öryggisgæslu og skörun verkefna eftirlitsstofnana, þ.e. umboðsmanns Alþingis, embættis landlæknis og þáverandi Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar. Í ljósi þeirrar umfjöllunar þykir rétt að fram komi að umboðsmaður er sjálfstæður og óháður eftirlitsaðili, hvort sem er við almenn störf sín við eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga eða þegar hann gegnir svokölluðu OPCAT-eftirliti, öfugt við þau stjórnvöld sem nefnd voru í þessu samhengi.¹⁰²

Af framangreindri yfirferð má ljóst vera að fyrir þá sem sæta öryggisgæslu, og eftir atvikum starfsmenn og aðra þá sem ætlað er að gæta hagsmuna þeirra, kunni að reynast erfitt að ráða fram úr því hvert skuli leita innan stjórnslunnar til að koma kvörtunum á framfæri eða kæra einstakar ákvarðanir sem varða framkvæmd vistunar þeirra. Á þetta ekki sist við vegna viðkvæmrar stöðu þeirra. Þótt kvörtunar- og kæruleiðir séu til staðar verður þannig að setja spurningarmerki við hvort þær séu raunhæfur kostur fyrir umrædda einstaklinga þegar umgjörð þeirra er jafn flókin og lýst hefur verið hér að framan.

*Með hliðsjón af því að ráðgert er að drög að heildarlöggjöf um öryggisrádstafanir og öryggisvistun komi til umfjöllunar Alþingis á næstu misserum er látið við það sitja að beina þeirri **ábendingu til félags- og vinnumarkaðsráðherra** að hafa í huga þau sjónarmið sem rakin eru í köflunum hér að framan við frekari meðferð frumvarpsins, þá einkum að fyrir hendi séu skýrar kvörtunar- og kæruleiðir vegna athafna og ákvarðana í öryggisgæslu sem dómþólar hafi raunhæfa möguleika á að nýta sér.*

*Þeim **tilmælum** er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að greina hvaða leiðir standa vistmönnum til boða ef þeir vilja kvarta eða kæra ákvarðanir eða athafnir vegna vistunar, þjónustu og meðferðar þeirra í búsetuúrræðinu, bæði innan og utan þess. Samhliða slíkri greiningu verður að fara fram mat á því hvaða ákvarðanir það eru í framkvæmd vistunar sem teljast til stjórnvaldsákvarðana.*

*Þá er þeim **tilmælum** beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að setja skýrt verklag um skráningu og meðferð athugasemda og kvartana til forstöðumanns, í samræmi við áskilnað kröfulýsingar, og tryggja að þær séu afgreiddar með þeim hætti sem framsetning þeirra kallar á og veittar viðeigandi leiðbeiningar.*

⁹⁸ Sbr. e.-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu.

⁹⁹ Sjá 2. mgr. 1. gr. og 14. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹⁰⁰ Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF).

¹⁰¹ Sjá Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar: *Úttekt á öryggisgæslu. Útdráttur úr úttektarskýrslu*. Júní 2021, bls. 3. Birt á vefslóð: <https://gev.is/wp-content/uploads/2022/02/Utdrattur-ur-uttektaarskyrslu-oryggisgaeslu.pdf> [sótt á vef 11. maí 2023].

¹⁰² Sjá 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu.

10.3

Upplýsingagjöf

CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að aðgengilegar upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir liggja fyrir við upphaf vistunar, t.a.m. í svokölluðum innkomubæklingi.¹⁰³ Samkvæmt upplýsingum úr heimsókn umboðsmanns eru dómþolar og aðstandendur þeirra boðaðir á fund við upphaf vistunar þar sem farið er yfir helstu atriði varðandi öryggisgæslu. Þar eru kvörtunar- og kæruleiðir hins vegar ekki kynntar sérstaklega.

Í heimsókninni kom fram að starfsmenn væru upplýstir um og kynntu dómþolum rétt til að kvarta til forstöðumanns og hafa samband við réttindagæslumenn. Aftur á móti virtust starfsmenn almennt ekki meðvitaðir um þær formlegu kvörtunar- og kæruleiðir sem fjallað er um hér að framan og leiðbeindu dómþolum þar af leiðandi ekki um þá möguleika.

Þeim tilmælum er beint til velferðarsviðs Akureyrarbæjar að tryggja að dómþolar og aðstandendur fái fullnægjandi upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir við upphaf vistunar og með reglubundnum hætti á meðan vistun stendur, ef þurfa þykir. Í því augnamiði er nauðsynlegt að tryggja að starfsfólk sé meðvitað um réttindi dómþola að þessu leyti og geti þannig veitt um þau leiðbeiningar.

10.4

Endurmat á ótímabundinni vistun

Í viðmiðum sínum hefur CPT-nefndin fjallað sérstaklega um að tryggja þurfi að einstaklingur eigi þess sjálfur kost að óska eftir lausn með reglulegu millibili þegar vistun er ótímabundin og fá endurmat dómstóla og ákvörðun um vistun.¹⁰⁴

Umboðsmaður fjallaði um lagaumgjörð öryggisgæslu og möguleika á endurskoðun í heimsóknarskýrslu á þrjár lokaðar geðdeildir Landspítalans á Kleppi.¹⁰⁵ Svo sem fjallað er um þar er öryggisgæsla að jafnaði ótímabundin og dómþoli getur aðeins losnað úr vistuninni samkvæmt úrskurði dómara. Viðkomandi getur ekki sjálfur farið fram á endurmat fyrir dómi heldur er tilsjónarmanni, sem skipaður er af Hæstarétti, falið eftirlit með því að vistun verði ekki lengri en nauðsyn ber til. Tilsjónarmaður getur krafist þess, þegar ár er liðið frá dómsuppsögn eða síðasta dómsúrskurði, eða fyrr, ef ráðherra samþykkir, að málið skuli að nýju lagt undir úrskurð dómstóls.¹⁰⁶ Í skýrslunni var einnig bent á að hlutverk tilsjónarmanna væri ekki afmarkað nánar í lögum og ekkert óháð og reglulegt eftirlit væri haft með störfum þeirra.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í heimsókninni og í tengslum við hana hefur því fyrirkomulagi nú verið komið á að endurmat dómþola í öryggisúrræðinu á Akureyri fari almennt fram á fimm ára fresti. Þó er ljóst að áður hafi jafnvel liðið lengri tími án þess að endurmat færi fram. Í viðtölum kom fram að þörf fyrir endurmat væri einstaklingsbundin og að dæmi væru um að vistmaður hefði náð

¹⁰³ Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 31*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680a0cc19> [sótt á vef 11. maí 2023].

¹⁰⁴ Sjá *Involuntary placement in psychiatric establishments. Extract from the 8th General Report of the CPT, published in 1998, CPT/Inf(98)12-part, málsgr. 56*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd43e> [sótt á vef 11. maí 2023].

¹⁰⁵ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans á þrjár lokaðar geðdeildir á Kleppi 29.-31. október 2018. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 11. maí 2023].

¹⁰⁶ Þetta kemur fram í 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ekki er fjallað um hlutverk eða störf tilsjónarmanna í öðrum ákvæðum þeirra laga eða öðrum lögum.

miklum framförum á skömmum tíma svo að skilyrði fyrir rýmkun eða lausn úr öryggisgæslu kynni að vera uppfyllt áður en kæmi að endurmati. Þá kom fram af hálfu þeirra tilsjónarmanna sem rætt var við að um störf þeirra skorti alla umgjörð, þeir áttuðu sig illa á hlutverki sínu og skyldum og töldu líklegt að skilningur á hlutverkinu væri misjafn eftir tilsjónarmönnun. Þá væri einungis greitt fyrir vinnu við endurskoðun fyrir dómstólum, en ekki fyrir t.d. fundarsetu, viðtöl o.s.frv.

Ýmis tilmæli tengd endurmati og tilsjónarmönnum voru sett fram í ofangreindri skýrslu.¹⁰⁷ Í drögum að frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar er gert ráð fyrir ákvæðum sem varða skipun og hlutverk tilsjónarmanna og eftirlit með störfum þeirra. Með hliðsjón af því verður tilmælum ekki beint til ráðherra varðandi tilsjónarmenn að þessu sinni en umboðsmaður mun áfram fylgjast með hvernig þessum málum vindur fram.

¹⁰⁷

Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans á þrjár lokaðar geddeildir á Kleppi 29.-31. október 2018, bls. 107. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-ettirlit_161019_06.pdf [sótt á vef 11. maí 2023].

11 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og Akureyrarbæjar í kjölfar þessarar skýrslu sem getur jafnframt orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða frumkvæðisheimildar sinnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir í búsetuúrræðinu er þess óskað að félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og Akureyrarbær upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim tilmælum og ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni eigi síðar en 1. desember 2023. Þannig er þess óskað að upplýst verði um hvort tilmælin og ábendingarnar leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu og þá hverra, sem og um aðrar aðgerðir sem talin er ástæða til að ráðast í af þessu tilefni. Þá er dómsmálaráðuneytinu send skýrslan til upplýsingar, einkum vegna umfjöllunar um fullnustu dóma um öryggisgæslu og ákvarðanir sem lúta að nánara fyrirkomulagi hennar.



Akureyrarbaer

Umboðsmaður Alþingis
Þórshamri,
Templarasundi 5

101 REYKJAVÍK

Akureyri 25. janúar 2024

Efni: Svar við bréfi dags. 11. janúar til búsetuþjónustu Akureyri.

Með bréfi dags. 11. janúar sl. óskar Umboðsmaður Alþingis eftir skýringu á misræmi í svörum frá búsetuþjónustu annars vegar og nefndar um undanþágu um að beita nauðung og þvingun hins vegar varðandi aðkomu nefndarinnar að málefnum fólks í öryggisgæslu á Akureyri. Misskilningurinn felst í því að þegar forstöðumaður gaf upplýsingar vegna OPCAT skýrslu gaf hún upplýsingar um samskipti milli þjónustunnar og ráðgjafarnefndar en sagði óvart að um samskipti við undanþágunefndina hafi verið að ræða. Það er því rétt að engin umsókn var send til undanþágunefndar á þessum tíma.

Undanþágunefnd um beitingu nauðungar og þvingunar hafði samband við forstöðumann vegna þessa máls í tölvupósti 10. október 2023 og í svari þann 12. október var málið útskýrt og nefndin beðin afsökunar á þessum misskilningi, sjá fylgiskjal með þessu bréfi.

Á þessum tíma, árin 2014 og 2015 fékk þjónustan þau skilaboð frá ráðgjafarnefndinni að málefni fólks sem sætti öryggisgæslu væri ekki á starfsviði þeirrar nefndar og skilningur þjónustuaðila þá var að það sama gildi um undanþágunefndina. Fundargerðir þessara funda eru ekki til í skjalakerfi Akureyrarbæjar. Á þessum árum og þeim næstu voru skilaboð frá ráðuneyti þau að sá skilningur væri réttur. Nú seinni ár hefur umræðan verið að breytast í þá átt að þeir sem er í öryggisgæslu falli undir lög um nauðung og þvingun. Síðan OPCAT skýrslan kom hefur verið unnið að því að safna saman nauðsynlegum gögnum til að senda til ráðgjafarnefndar og óska eftir ráðgjöf og umsögn sérfræðiteymis vegna einstaklinga í öryggisgæslu og voru umsóknirnar sendar fyrir skömmu.

Virðingarfyllt,

Karólína Gunnarsdóttir

Karólína Gunnarsdóttir, þjónustustjóri