



Öryggisþjónusta á Íslandi

Þjónusta við fullorðna einstaklinga
með fjölpættan vanda og/eða
miklar þroska- og geðraskanir.

Kaflí I

Kortlagning – greining – kostir

Útgefandi:

Félags – og vinnumarkaðsráðuneytið

Maí 2022

frn@frn.is

www.felagsmalaraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla:

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/felags-og-vinnumarkadsraduneytid/>

©2022 Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

ISBN **Færa inn ISBN-númer!**

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Hugmyndafræði	7
3. Skilgreining á lykilhugtökum.....	11
4. Helstu ákvæði laga og reglugerða.....	13
5. Skilgreining markhópa.....	16
6. Kortlagning	18
7. Greining á þörf	21
8. Kostir í þjónustu	24
9. Greining kostnaðarábyrgðar ríkis og sveitarfélaga	26
10. Næstu skref.....	30

1. Inngangur

Í lok árs 2019 stofnaði félagsmálaráðuneytið til óformlegs samráðs við heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytin og Samband íslenskra sveitarfélaga til að fjalla um þjónustu við tiltekna einstaklinga sem þurfa á öryggisþjónustu að halda. Árið 2020 var síðan tekin ákvörðun um að fjalla ekki einungis um stöðu tiltekinna einstaklinga heldur horfa til aðstæðna stærri hóps sem gæti þurft á sérhæfðri aðstoð að halda. Samtöl hafa átt sér stað og munu eiga sér stað við ýmsa hagsmunaaðila um einstaka þætti er lúta að framkvæmd þjónustunnar.

Markmiðið er að tryggja að þjónusta og skipulag samstarfs ríkis og sveitarfélaga við einstaklinga sem eru eldri en 18 ára og þurfa á öryggisþjónustu að halda verði í samræmi við lög, alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðið.

Til þess að tryggja árangursríka útfærslu í átt að fyrrgreindu markmiði var tekin ákvörðun um að byrja kortlagningu og greiningu á fjórum þáttum sem snerta stöðu markhópanna í heild sinni:

1. Stefnumótun.

Mótun stefnu í málaflokknum sem ber meðal annars með sér ítarlega kortlagningu og greiningu á stöðu þeirra sem þurfa á öryggisgæslu og öryggisvistun að halda og í framhaldi verði unnin framkvæmdaáætlun um hvernig stefnu verði komið í framkvæmd.

2. Undirbúningur nýrra laga um öryggisþjónustu og endurskoðun eldri laga.

Í umfjöllun starfshóps sem skilaði af sér skýrslu í júní 2016 kom fram sú afstaða að nauðsynlegt væri að hefja lagasmíð til þess að skapa þjónustunni rétta umgjörð og skilgreina innihald til framtíðar. Nú sem fyrr er ljóst að verkefnið er brýnt og kallar á að undirbúin verði ný lög um öryggisþjónustu á Íslandi. Þetta lagafrumvarp hefur verið sett á þingmálaskrá og er gert ráð fyrir afgreiðslu þess á vörpingi 2022. Samhliða þessari vinnu er talið nauðsynlegt að endurskoða lög um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, lög um réttindagæslu fatlaðs fólks, hegningarlög, lögræðislög og hugsanlega fleiri lög sem eru á sviði heilbrigðisþjónustu. Þessi vinna þarf að fara fram í nánú samráði við fjölmarga aðila þannig að hægt verði að ná sem víðtækustu samráði. Gert er ráð fyrir því að öryggisþjónustan verði starfrækt í samstarfi ríkis og sveitarfélaga eftir atvikum. Þessi lög munu þá einnig innihalda ákvæði um hlutverk nýrrar stofnunar, Öryggisþjónustu ríkisins, gagnvart þeim sem þurfa á tímabundinni meðferð að halda. Að lokinni meðferð verði markmiðið alltaf að einstaklingur geti átt kost á þjónustu á þar sem hann á lögheimili.

Ljóst er að vinna við endurskoðun gildandi laga mun taka tíma en gert er ráð fyrir að þeirri vinnu verði að mestu lokið í byrjun árs 2022 og að heildstæð lagaumgjörð fyrir markhópin liggi fyrir áður en nýju sérhæfðu þjónustuúrræði um öryggisþjónustu verður hleypt af stokkunum seinni hluta árs 2023.

Loks þarf að huga að því hvernig staðið verður að því að veita markhópnum þjónustu til skemmri tíma.

3. Framtíðarhúsnæði öryggisgæslu og öryggisvistunar.

Gert er ráð fyrir því að umgjörð og innihald þjónustunnar til framtíðar verði hannað og byggt í samræmi við ítrustu kröfur um þjónustu af þessu tagi. Þetta þýðir að allt einstaklingsrými og öll almenn umgjörð tryggi öryggi einstaklingsins, aðstoðarfólks og annarra sem eiga í samneyti við einstaklinginn. Framkvæmdasýslu ríkisins hefur verið falið að hafa yfirumsjón með undirbúningi og byggingu framtíðarhúsnæðis fyrir starfseminna. Gert er ráð fyrir að húsnæðið verði fullbyggt seinni hluta 2023. Enn þá á eftir að leysa úr stöðu einstaklinga sem ekki hafa viðunandi þjónustu til styttri tíma. Leitað hefur verið eftir samstarfi við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og hagsmunasamtök um það verkefni.

4. Samráð ráðuneyta.

Stofnað hefur verið til samráðs ráðuneyta félags-, heilbrigðis- og dómsmála um náð samstarf um viðbrögð þegar upp koma aðstæður sem kalla á fúmlaus viðbrögð við bráðavanda sem upp kann að koma hjá markhópnum eða við aðstæður þar sem einstaklingar úr hópnum dvelja.

Skrifstofustjórar í þessum þremur ráðuneytum munu því vinna saman undir verkstjórn skrifstofustjóra í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Gert er ráð fyrir að hópurinn eigi með sér reglulegt samráð.

Uppbygging þessarar skýrslu

Niðurstöður kortlagningar og greiningar á stöðu markhópsins benda til þess að vandi þeirra sem þurfa á öryggisþjónustu að halda á Íslandi sé mikill og hafi aukist mikið á undanförunum árum. Í ljósi þess og með breytingum á löggjöf sem og aðkomu Íslands að alþjóðlegum mannréttindasamningum og aukinni almennri meðvitund í samfélaginu um stöðu markhópsins er tímabært að horft sé með heildstæðum hætti á stöðu hans og tillögur mótaðar til framtíðar.

Umfjöllun um stöðu markhópanna er skipt í tvennt; í fyrri hluta er fjallað um þá hugmyndafræði sem starfsemi öryggisþjónustu á Íslandi á að byggjast á. Sú hugmyndafræði tekur mið af nýjustu stefnum og straumum á þessu málavíði á heimsvísu. Ljóst er að sú hugmyndafræði sem unnið verður eftir til framtíðar gerir mikið ítarlegri og viðtækari kröfur til skýrrar stefnu og framkvæmdaáætlunar en áður hefur þekkt.

Því næst verður gerð grein fyrir þeim hugtökum sem notuð eru í þessari umfjöllun. Skilgreind verða meðal annars grundvallarhugtök í umfjölluninni, þ.e. ítrasta öryggisgæsla, öryggisgæsla og öryggisvistun sem falla þá undir yfirskilgreininguna **öryggisþjónusta á Íslandi**. Umfjöllunin afmarkast við þessi hugtök og verður því ekki fjallað sérstaklega um aðrar öryggisráðstafanir.

Eftir umfjöllun um hugtökin er gerð tilraun til þess að lýsa núverandi lagaumhverfi og þeim veikleikum sem það ber með sér í ljósi þeirra áskorana sem nú liggja fyrir. Lýst verður helstu þáttum í nýrri löggjöf og hugsanlegum nýjum

álitamálum sem komið hafa upp í tilgreindum lögum og hvernig verði best brugðist við þeim.

Þá verða markhópar öryggisþjónustu ríkisins skilgreindir en erfitt hefur reynst að ná utan um hvaða markhópi ákveðnir einstaklingar tilheyra. Á undanförunum árum hafa komi upp fjölmörg álitamál um stöðu þessara einstaklinga og dómar hafa fallið sem hafa ekki veitt nægjanlega skýra leiðsögn um eðli og inntak þeirrar þjónustu sem þessum einstaklingum er ætlað.

Síðan verður stöðu markhópanna og umfangi þeirra á Íslandi lýst svo betur sé unnt að vinna að skýrri markmiðssetningu og áætlanagerð sem byggja á mati á þörfum hvers einstaklings. Í þessu felst síðan einnig mat/rýni á þeim kostum sem standa til boða um þjónustu í íslensku samfélagi.

Því næst er fjallað um hvernig hægt sé að leggja mat á kostnað við þjónustuna og hvernig skipta megí ábyrgð á milli ríkis og sveitarfélaga.

Við lok umfjöllunarinnar í þessum fyrri hluta verður ýmsum atriðum velt upp sem geta orðið veganesti í eiginlegan stefnu- og framkvæmdahluta verkefnisins.

Í seinni hluta umfjöllunarinnar verða niðurstöður dregnar saman og lögð drög að stefnu sem inniheldur framtíðarsýn/tilgang, markmið og aðgerðaáætlun um framkvæmd öryggisþjónustu á Íslandi. Gert er ráð fyrir því að stefnan verði endurskoðuð árlega.

2. Hugmyndafræði

Við þróun hugmynda um öryggisþjónustu til framtíðar er m.a. stuðst við áherslur sem liggja að baki batamiðaðri þjónustu (e. Recovery Model). Batamiðuð þjónusta byggist á þeirri grunnhugmynd að notandi þjónustunnar geti haft eins mikil áhrif á meðferðarumhverfi sitt og nokkur kostur er. Áhersla er lögð á að efla vitund einstaklings, sem býr við raskanir af ýmsum toga, til bata með því að auka vellíðan hans, styrk og þrautseigju. Með hliðsjón af hugmyndum um batalíkanið hefur í þessari vinnu verið horft til ýmissa aðferða sem eru líklegar til að tryggja framkvæmd batamiðaðrar þjónustu. Þessar aðferðir eiga það sammerkt að skilgreind eru áherslusvið sem stuðlað gætu að vitund um bata fyrir einstaklinga með raskanir. Þeim er jafnframt ætlað að leggja drög að skipulagi skuldbindinga og persónulegri þátttöku einstaklinga í bata og samstarfi. Hugmyndafræðin kallar því á breyttan skilning á geðsjúkdómum og öðrum röskunum og hvernig við veitum þjónustu á grundvelli þess skilnings. Batamiðuð þjónusta byggist á rannsóknum fjölda fræðimanna um þætti sem eru mikilvægir í bataferlinu. Boutiller o.fl. (2011). Má þar nefna:

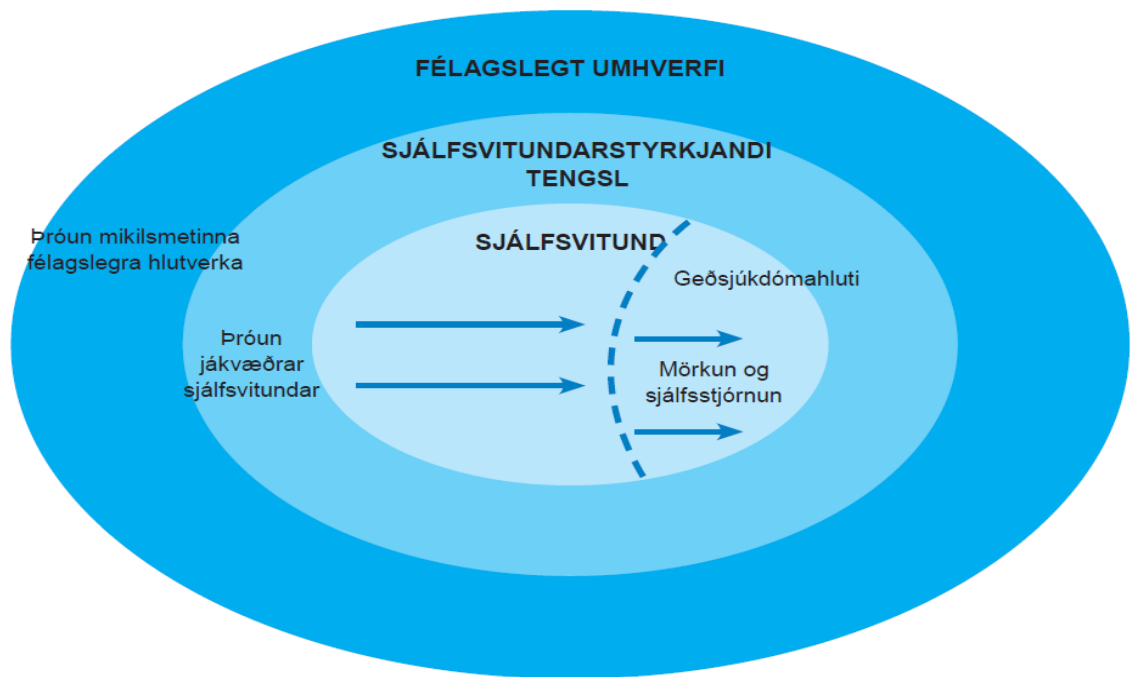
- Að mikilvægt sé að hafa einstaklinginn sjálfan í forgrunni og að hann sé ekki skilgreindur út frá þjónustunni sem hann notar.
- Að virðing sé borin fyrir þeim sem þurfa á þjónustu að halda og þeim sem með þeim starfa.
- Að þeir sem starfa við að veita aðstoð hafi grundvallarþekkingu á mannréttindum og séu til þess hæfir að veita málsvörn og stuðning er þau atriði varða.
- Að reynt sé að stuðla að auknum lífsgæðum einstaklinga með félagslegri aðlögun eftir því sem unnt er í nánú samstarfi við þá sem veita aðstoðina.
- Að einstaklingurinn verði studdur til að taka þátt í þroskandi störfum og skapa sér lífsstíl innan marka geðrænna raskana og efla sig í verðugum hlutverkum.
- Að framtíðarsýn þjónustunnar sé skýr gagnvart skipulagi, skuldbindingum, gildum og venjum.
- Að til staðar sé stöðug hvatning til virkrar þátttöku í mati á framkvæmd þjónustunnar.
- Að byggt sé á vilja einstaklingsins og að hann stjórni bataferlinu eins mikið og mögulegt er.
- Að aðstoðarfólk fái markvissa þjálfun í þróun þekkingar og færni í batamiðaðri þjónustu og að það fái svigrúm til símenntunar til að efla sjálfstæði sitt og vellíðan í starfi.
- Að efla og hvetja aðstoðarfólk við að virða sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga yfir lífi sínu og viðurkenna að mistök geti átt sér stað.
- Að efla einstaklinginn þannig að hann geti tekið stjórn yfir þáttum er snerta bata hans.

- Að einstaklingur geti átt aðgang að jafningjastuðningi með öðrum einstaklingum í bata þannig að hver geti lært af öðrum, lært sjálfstjórn og að taka ábyrgð á eigin lífi.
- Að lögð sé áhersla á að draga fram og auka styrkleika einstaklinga og viðurkenna þá.
- Að öll þjónusta við einstaklinginn byggist á heildstæðri nálgun (líkamlegri, félagslegri, tilfinningalegri og lífsskoðun) og að hann sé hvattur til að þróa sína heildstæðu bataáætlun á þeim grunni til að bæta líðan.
- Að von og bjartsýni séu leiðarljós aðstoðarfólks í þágu einstaklingsins og að til staðar sé sú trú að bati sé mögulegur. Batahugmyndafræðin kallar á að unnið sé með breytingar á því hvernig endurhæfing sé framkvæmd og til almennra viðhorfa gagnvart þeim sem eru með raskanir af einhverju tagi.

Við þróun öryggisþjónustunnar verður einnig m.a. stuðst við aðferðir tengdar við opna samræðu (e. Open Dialog). Það er aðferð sem byggir á því að fjölskylda notandans, vinir og aðrir sem tengjast honum geta orðið þátttakendur og mikilvægir samstarfsaðilar í bataferlinu frá fyrsta degi. Meðferðarfundir hafa það markmið að notandi og aðrir sem honum tengjast móta sameiginlega greiningu sem leiðir til þess að búin er til áætlun um „geðræna samræðu“. Byggt er á sjö grundvallarreglum sem hafa reynst árangursríkar í meðferð einstaklinga með margvíslegar raskanir.

Virkjun tengslanets (s. Nätverksmöter) er aðferð af sama meiði þegar mikilvægar persónur í lífi einstaklingsins leita svara við spurningum og reynt er að skapa sameiginlegan skilning á því hvernig best er að haga stuðningi við einstakling.

Grunnur persónulegs bata



© Mike Slade 2013

Tafla 1: Munur á hefðbundinni og batamiðaðri þjónustu

Hefðbundin nálgun	Batanálgun
Tilhögun gilda og valds	
Laus við gildi (að því er virðist)	Áhersla á gildi
Fagleg ábyrgðarskylda	Persónuleg ábyrgð
Miðar að stjórn	Miðar að vali
Vald yfir fólki	Færir fólki vald
Grunnhugmyndir	
Vísindaleg	Húmanísk
Sjúkdómssaga	Æviágrip
Sálmeinafræði	Erfið reynsla
Greining	Persónuleg merking
Meðferð	Vöxtur og uppgötvun
Starfsfólk og sjúklingar	Þjálfaðir sérfræðingar og reynslusérfræðingar
Þekkingargrunnur	
Stýrðar slembitilraunir	Leiðbeinandi frásagnir
Kerfisbundin endurskoðun	Miðast við fyrirmyndir
Tekin úr samhengi	Innan félagslegs samhengis
Starfsvenjur	
Lýsing	Skilningur
Áhersla á röskunina	Áhersla á einstaklinginn
Sjúkdómsmiðuð	Styrkleikamiðuð
Byggist á því að draga úr neikvæðum atburðum	Byggist á vonum og draumum
Einstaklingur lagar sig að meðferðinni	Meðferðaraðili lagar sig að einstaklingnum
Verðlaunar óvirkni og hlýðni	Hlúir að eflingu
Sérfróðir samræmingaraðilar umönnunar	Sjálfsbjörg
Markmið þjónustunnar	
Gegn sjúkdómum	Með heilbrigði
Ná undir stjórn	Sjálfsstjórn
Hlýðni	Val
Komast aftur í eðlilegt ástand	Umbreyting

3. Skilgreining á lykilhugtökum

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu hugtökum sem notuð eru í skýrslunni. Sum þessara hugtaka eru ekki öllum kunn en að mati starfshópsins er nauðsynlegt að þeir sem fjalla um þessi mál átti sig á hvaða hugtök eru lögð til grundvallar í umræðunni. Það er jafnframt ljóst að hugtakanotkunin getur eðli máls samkvæmt tengst víðar inn í umfjöllun um almenna og sértæka félagsþjónustu auk heilbrigðisþjónustu svo eitthvað sé nefnt.

- a. **Grunnmat:** Kortlagning og greining fyrstu upplýsinga um stöðu einstaklings.
- b. **Ítarmat:** Mat á stuðningsþörf (e. Supports Intensity Scale (SIS-A)) fyrir fullorðna.
- c. **Áhættumat á skilgreindum þörfum:** (e. The Historical Clinical Risk Management-20 (HCR-20)). Viðurkennt og gagnreynt mat sem hefur forspárgildi um hættu á ofbeldi í framtíðinni.
- d. **Rýmikun:** Dómur eða úrskurður þar sem kveðið er á um lausn undan öryggisgæslu skv. VII. kafla almennra hegningarlaga, annað hvort í áföngum eða að fullu.
- e. **Teymi starfsfólks:** Hópur starfsfólks sem hefur þekkingu og reynslu af því að kortleggja og greina stuðningsþörf notenda og að móta með þeim skýr markmið og verkefni inn í heildstæða einstaklingsbundna þjónustuáætlun.
- f. **Einstaklingsbundin þjónustuáætlun:** Áætlun um framkvæmd fjölþættrar þjónustu þar sem tiltekin eru markmið áætlunarinnar og leiðir, hverjir séu ábyrgðaraðilar og samstarfsaðilar og tímaáætlun til framkvæmda.
- g. **Tilsjónarmaður:** Einstaklingur sem er skipaður á grundvelli almennra hegningarlaga eða sérлага til að hafa eftirlit með því að einstaklingar dvelji ekki í öryggisgæslu eða sæti öryggisráðstöfunum lengur en nauðsyn ber til.
- h. **Þjónustustig:** Þjónusta er skilgreind á þremur þjónustustigum. Til fyrsta stigs þjónustu telst grunnþjónusta, til dæmis almenn félagsþjónusta og snemmtækur stuðningur. Annars stigs þjónusta er sértæk félagsþjónusta og markvissari stuðningur og ráðgjöf sem og þjálfun. Í þriðja stigs þjónustu felst sérhæfðari stuðningur, þjálfun og meðferð, sem veittur er á landsvísu.
- i. **Félagsþjónusta sveitarfélaga:** Er veitt á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Eftir að einstaklingur hefur lokið meðferð í trústu öryggisgæslu eða í batamiðaðri þjónustu á vegum ríkisins, tekur félagsþjónusta sveitarfélags við viðkomandi, ef við á, í samræmi við lög og stuðningsþörf. Einstaklingur kann að sæta vægari öryggisráðstöfunum samkvæmt ákvörðun dóms á meðan hann er í þjónustu sveitarfélags, en Öryggisþjónusta ríkisins hefur eftir atvikum eftirlit með öryggisráðstöfununum.
- j. **Öryggisþjónusta:** Öryggisþjónusta er þriðja stigs þjónusta sem rekin er á vegum ríkisins. Öryggisþjónusta er yfirheiti yfir öryggisgæslu og aðrar öryggisráðstafanir sem einstaklingar sæta á grundvelli VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, svo og öryggisvistun á grundvelli sérлага.

- k. **Öryggisþjónusta ríkisins:** Öryggisþjónusta ríkisins (ÖþR) er stofnun sem heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðherra. Hún sér um framkvæmd og hefur eftirlit með öryggisráðstöfunum samkvæmt ákvörðun dómstóls á grundvelli hegningarlaga og sérlaga.
- l. **Öryggisgæsla:** Öryggisráðstöfun samkvæmt VII. kafla almennra hegningarlaga sem fólgin er í vistun einstaklings, sem er annað hvort ósakhæfur eða svo ástatt um að refsing getur ekki borið árangur, á viðeigandi stofnun til að varna því að háski verði af honum. Öryggisgæsla er því ekki refsing og einstaklingur er ekki að afplána dóm eins og sakhæfir einstaklingar gera í fangelsi. Öryggisgæsla er veitt á misháum öryggisstigum í samræmi við þarfir notanda.
 - i. **Batamiðað þjónusta í öryggisgæslu.** Meðferð, þjálfun og stuðningur í sólarhringsgæslu. Heimilislegri aðstæður þar sem áhersla er á að endurhæfa einstakling til þátttöku í samfélaginu. Felst í auknu svigrúmi til samskipta við umhverfi, meðal annars til að eiga samskipti við fjölskyldu og aðra ættingja.
 - ii. **Ítrasta öryggisgæsla:** Er á veitt á réttargeðdeild þar sem er mikil gæsla með háum öryggisstöðlum og minna svigrúmi til heimsóknna, til dæmis heilbrigðisþjónusta sem veitt er á sjúkrahúsi.
- m. **Aðrar öryggisráðstafanir:** Um er að ræða vægari ráðstafanir en í öryggisgæslu til að koma í veg fyrir að af einstaklingi stafi hættu. Dæmi um öryggisráðstafanir eru rafrænt eftirlit með einstaklingi, eftirlit á göngudeild eða innlit á dvalarstað, krafa um tiltekna meðferð, svo sem lyfjameðferð, áfengis- og vímuefnameðferð eða geðmeðferð. Öryggisþjónusta ríkisins hefur eftirlit með öryggisráðstöfunum.
- n. **Öryggisvistun:** Öryggisvistun er þriðja stigs þjónusta á vegum ríkisins sem felst í vistun í sérútbúnu húsnæði með mismunandi háu öryggisstigi þar sem gert er ráð fyrir að einstaklingar dvelji tímabundið á grundvelli lagaheimildar. Öryggisvistun er fyrir einstaklinga sem þiggja þjónustu sveitarfélags síns og hafa ekki verið dæmdir fyrir hegningarlagabrot en eru hættulegir sjálfum sér og öðrum og þurfa tímabundið meiri og markvissari stuðning og aðhald. Öryggisvistun er tímabundin í allt að tólf mánuði. Stuðningsþörf skal metin reglulega með tilliti til frekari dvalartíma og þeirrar þjónustu sem tekur við eftir að dvöl lýkur.

4. Helstu ákvæði laga og reglugerða

Hérlandis er ekki að finna sérstaka löggjöf sem nær yfir svokölluð öryggisgæslu- eða öryggisvistunarræði. Þau ákvæði sem hefur verið stuðst við til þessa eru annars vegar ákvæði VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og hins vegar ákvæði V. kafla laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Því til viðbótar má finna aðrar svipaðar heimildir í lögum hér og þar sem taka þó til eilítið ólíkra hópa. Má þar nefna ákvæði III. kafla lögræðislaga, nr. 71/1997, um nauðungarvistun sjálfráða einstaklings á sjúkrahúsi og ákvæði 2. mgr. 58. gr. um heimild lögráðamanns til að ákveða að sjálfræðissviptur einstaklingur skuli vistaður gegn vilja sínum á stofnun sem rekin er samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu eða lögum um málefni fatlaðs fólks.

Í VII. kafla almennra hegningarlaga eru ákvæði um öryggisráðstafanir sem grípa má til að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Í 62. gr. laganna er að finna heimild til að ákveða í dómi ráðstafanir í þágu réttaröryggis til að ekki stafi háski af manni sem hefur verið sýknaður á grundvelli ósakhæfis eða þegar talið er að refsing beri ekki árangur. Verði ekki séð að vægari ráðstafanir, svo sem trygging, bann við dvöl á ákveðnum stöðum eða svipting lögræðis, komi að notum má ákveða að honum sé komið fyrir á viðeigandi hæli. Er þetta ákvæði það sem oftast er vísað til þegar einstaklingur er dæmdur til vistunar á réttargeðdeild eða í viðeigandi úrræði hjá sveitarfélagi vegna fötlunar. Til að hægt sé að beita þessu ákvæði þarf þó viðkomandi að teljast ósakhæfur skv. 15. gr. sömu laga eða svo ástatt um hann vegna fötlunar, geðsjúkdóms eða annarra ástæðna að talið sé að refsing beri ekki árangur, sbr. 16. gr. Þannig verður heimild þessari ekki beitt gagnvart þeim sem teljast sakhæfir nema refsing sé ekki talin bera árangur. Í 67. gr. hegningarlaga er þó að finna heimild til að ákveða í refsímáli eða í sérstöku máli að einstaklingur sem hefur verið dæmdur í fangelsi skuli sæta tilteknum öryggisráðstöfunum að afplánun lokinni. Er það bundið því skilyrði að sennilegt verði að telja, af því hvernig glæp hans og andlegu ástandi var háttað sem og af undanfarandi breytni hans, að miklar líkur séu á ítrekun brots og að hann sé hættulegur umhverfi sínu. Þessari heimild hefur þó lítið sem ekkert verið beitt.

Varðandi þá einstaklinga, sem ekki hafa hlotið dóma en teljast hættulegir sjálfum sér og umhverfi sínu, eru lagaheimildir af frekar skörum skammti.

Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, er kveðið á um aðgerðir til að draga úr nauðung; þar kemur fram í 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. að heimilt sé að veita undanþágu frá banni gegn beitingu nauðungar til að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Eigi það einnig við um fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað sé að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geti til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns. Þannig mætti á grundvelli þessarar heimildar meðal annars læsa einstakling inni, beita hann fjarvöktun og fleiru sem nauðsynlegt teldist til að forða tjóni. Hefur þessari

heimild í einhverjum mæli verið beitt varðandi fatlaða einstaklinga sem búa í sérstöku húsnæðisúrræði sökum stuðningsþarfar sinnar.

Þegar ákvæðum framangreindra laga sleppir hefur ekki verið að finna nánari ákvæði um hvernig öryggisgæslu og öryggisvistun skuli háttað. Hvergi er í lögum að finna ákvæði um hvað sé „viðeigandi hæli“, hvernig framkvæmd öryggisgæslu eða -vistunar skuli háttað, né hvað felist í þessum úrræðum. Réttarstaða þeirra sem vistaðir eru á grundvelli framangreindra heimilda í lögum er ekki nægilega vel tryggð. CPT-nefnd Evrópuráðsins (e. Committee for the Prevention of Torture) og Umboðsmaður Alþingis í OPCAT-eftirliti sínu hafa gert athugasemdir við skort á skýrleika í löggjöf um framkvæmd öryggisráðstafana hér á landi. Í OPCAT-heimsóknarskýrslu sinni um geðdeildir Landspítalans við Klepp segir Umboðsmaður Alþingis að „verulega skorti á að fullnægjandi heimildir og umbúnaður sé í núgildandi lögum vegna þeirra inngripa, þvingana og valdbeitingar sem stjórnendur deildanna þriggja á Kleppi sem heimsóknin tók til telja nauðsynlegt að geta viðhaft í starfsemi deildanna gagnvart þeim sjúklingum sem þar eru vistaðir.“ Þá bendir Umboðsmaður Alþingis á að það þurfi að „skjóta fullnægjandi heimildum undir þau inngrip, þvinganir og valdbeitingu sem hér reynir á. [...] Að því marki sem ekki koma til fullnægjandi heimildir í lögum vegna inngripa, þvingana og valdbeitingar þegar í hlut eiga réttindi sjúklinga sem njóta verndar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindareglum þarf að breyta starfsháttum á þeim þremur deildum Landspítalans sem heimsóknin tók til.“

Áætlanir stjórnvalda um breytingar á lagaumgjörð snúa einkum að endurskoðun fjögurra lagabálka og gerð nýrra laga um framkvæmd öryggisvistunar og öryggisgæslu á Íslandi þar sem bætt verður úr þeim annmörkum sem hér hafa verið nefndir.

Umfiöllun um helstu breytingar sem er þörf:

Gera þarf breytingar á VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, til að skýra heimildir og skilyrði fyrir beitingu öryggisgæslu og annarra öryggisráðstafana. Mjög skýrt verður að vera í hegningarlögum hverja má dæma í öryggisþjónustu og við hvaða aðstæður. Endurskoðun frumvarps til breytinga á öryggisúrræðakafla hegningarlaga fer fram hjá félags-, dóms- og heilbrigðisráðuneytunum samhliða annarri lagavinnu.

Vinna er í gangi í félags – og vinnumarkaðsráðuneytinu við að setja nýja ítarlega löggjöf um öryggisþjónustu þar sem fjallað er sérstaklega um umgjörð og innihald öryggisþjónustu í öryggisgæslu og öryggisvistun þar sem fram koma skilyrði fyrir beitingu þessara úrræða, inntak þeirra, réttindi einstaklinga sem henni sæta, kröfur til tilsjónarmanna, hverjir taka ákvarðanir um vistun, hve lengi hún skuli vara, ferli, umsóknir um rýmkun, skilyrði í rýmkun, eftirlit og fleira.

Til viðbótar við framangreint þarf að gera breytingar á lögræðislögum, nr. 71/1997, og lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, og mögulega lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Einnig verður tekið til skoðunar hvort gera þurfi breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lögum um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997.

Hvers má vænta eftir breytingar á lögum?

Að til staðar sé heildstætt lagaumhverfi um framkvæmd öryggisgæslu og annarra öryggisráðstafana á Íslandi. Markmiðið er að slík lög tryggi með fullnægjandi hætti réttaröryggi og mannréttindi þeirra einstaklinga sem eiga í hlut.

Framkvæmdin ber þá með sér að:

Sveitarfélög bera ábyrgð á því að veita einstaklingum þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda, í samræmi við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, lög um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, 38/2018, lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, lögræðislög, nr. 71/1997, og önnur lög eftir því sem við á.

Komi upp atvik þar sem talið er að beita þurfi einstakling nauðung fellur málið undir réttindagæslulög, sérfræðiteymi veitir ráðgjöf og ef það dugar ekki er mögulega veitt heimild til að beita nauðung. Felist í beiðni ráðagerð um verulega og viðvarandi skerðingu á frelsi einstaklings, þannig að hann geti ekki farið frjáls ferða sinna innan heimilis eða út af því, ber nefndinni að vísa beiðninni til dómstóla, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Brjótí einstaklingur af sér er það kært til lögreglu og viðkomandi ákærður samkvæmt almennum hegningarlögum. Ef hann er fundinn sekur um brot gegn lögnum er hann dæmdur í samræmi við það. Sé hann ósakhæfur eða refsing ekki talin bera árangur skv. 15. eða 16. gr. hegningarlaga, getur hann verið dæmdur til að sæta öryggisgæslu, sbr. 62. og 63. gr.

Ef einstaklingur er hættulegur sjálfum sér og öðrum vegna geðræns vanda fer mál eftir lögræðislögum. Samkvæmt þeim kemur til greina, að vissum skilyrðum uppfylltum, að lögræðissvipta einstakling og/eða nauðungarvista á sjúkrahúsi ef viðkomandi er hættulegur sjálfum sér og öðrum og þarf á geðheilbrigðisþjónustu að halda.

Ef einstaklingur er hættulegur sjálfum sér og/eða öðrum, en skilyrði nauðungarvistunar samkvæmt lögræðislögum eiga ekki við og geðheilbrigðisþjónusta á sjúkrahúsi gagnast viðkomandi ekki, getur mögulega komið til öryggisvistunar. Öryggisvistun kemur til greina ef einstaklingur þarf á meiri og sértækari stuðningi að halda en unnt er að veita á vettvangi félagsþjónustu sveitarfélags. Í slíkri öryggisvistun er sólarhringsgæsla með almennri heilbrigðisþjónustu eftir því sem við á og annarri meðferð með aðkomu sérfræðinga ýmissa fagstétta. Þjálfun og félagsleg endurhæfing sem boðið er upp á felst meðal annars í sértækri félagsþjónustu auk heilbrigðisþjónustu.

Þeir sem bera ábyrgð á öryggisþjónustu annars vegar og úrræðum barnaverndar hins vegar þurfa að eiga samstarf til að tryggja samfellu í máli ungmenna þegar þau verða 18 ára og barnaverndarúrræði eiga ekki lengur við.

5. Skilgreining markhópa

Um er að ræða þrjá markhópa sem falla undir þá skilgreiningu sem hér er unnið út frá. Í þessari umfjöllun er fjallað um stöðu tveggja þeirra (1 og 2) en til upplýsinga er öllum þremur hópunum lýst. Þeir eru:

1. Hópur einstaklinga sem dæmdir eru ósakhæfir og þurfa öryggisgæslu.

Í þessum hópi eru einstaklingar með alvarlegar geðraskanir eða þroskaskerðingar og eru dæmdir ósakhæfir eða talið að refsing muni ekki bera árangur, sbr. 15. og 16. gr. hegningarlaga. Þeir eru dæmdir í öryggisgæslu skv. 62. gr. hegningarlaga, þ.e. annað hvort til dvalar á réttargeðdeild eða á annarri viðeigandi stofnun.

2. Hópur einstaklinga með langvarandi og víðtæka hegðunarröskun.

Í þessum hópi eru einstaklingar sem hafa ekki getað nýtt sér þau úrræði sem sveitarfélögin bjóða upp á. Er því talið mikilvægt að fyrir hendi séu aðrar ráðstafanir sem geti uppfyllt þjónustubörf þeirra. Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags getur þá óskað eftir því að einstaklingarnir verði vistaðir tímabundið í öryggisvistun á vegum ríkisins á grundvelli nýrrar heimildar sem sett verður í lög. Þar verða skilgreind ströng skilyrði sem verða að vera uppfyllt svo heimilt sé að beita öryggisvistun og fjallað um málsmeðferð, en úrskurður dómara um öryggisvistun þarf að koma til. Meðal þeirra skilyrða sem þarf að uppfylla er að vistun verður að vera nauðsynleg. Því verður að vera sýnt fram á að reynt hafi verið til hins ítrasta að styðja einstakling á heimili sínu og veita honum fullnægjandi þjónustu þar.

Hvort óskað er eftir nauðungarvistun eða öryggisvistun fer eftir aðstæðum þeirra einstaklinga sem um ræðir, hvort þeir þurfi á sjúkrahúsvist að halda eða dvöl í öryggisvistun, þar sem þjónustan sem veitt er á þessum stöðum er ólík.

3. Fangar sem eru sakhæfir en hafa verið greindir með geðröskun og eru vistaðir í fangelsum.

Ef einstaklingur er veikur í fangelsi fær hann aðstoð frá því geðheilsuteymi sem starfar innan fangelsanna. Ef sú aðstoð er ekki talin fullnægjandi og þörf metin fyrir sértækara inn grip á hann rétt á innlögn hjá geðþjónustu Landspítala eins og aðrir borgarar, sbr. 22. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Staða einstaklinga með alvarlegan hegðunarvanda vegna framheilaskaða.

Skilgreiningar á hópnum eru nokkuð á reiki. Hér skortir rannsóknir og ekki er vitað um nákvæmar skráningar hvað þennan hóp varðar. Gera má ráð fyrir að framheilaskaði sé oft ekki greindur eða greiningin ekki skráð. Hér er áætlað að á hverjum tíma séu um 5-7 einstaklingar með alvarlegan hegðunarvanda vegna framheilaskaða. Staða þessa hóps hefur verið og er til sérstakrar umfjöllunar á vettvangi svokallaðrar „Grábókarnefndar“ sem fjallar um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga er varðar stöðu einstaklinga með miklar og óvenjulegar stuðningsþarfir.

Samantekt:

Einstaklingur er ákærður og fær dóm:

- Ef hann er sakhæfur fer hann í fangelsi (hópur 3).
- Ósakhæfur/refsing ber ekki árangur skv. 15. eða 16. gr. hegningarlaga, og fer viðkomandi þá í öryggisráðstafanir/öryggisgæslu (hópur 1).
- Einstaklingur er hættulegur en hefur ekki verið ákærður eða dæmdur fyrir afbrot (hópur 2).
 - o Félagsþjónusta sveitarfélaga veitir viðkomandi stuðning og þjónustu í samræmi við lög. Allt er reynt til að þjónusta viðkomandi þar sem hann á heima. Ákvæði réttindagæslulaga um nauðung eiga við hér.
 - o Ef ekki dugar að veita stuðning og þjónustu á heimili einstaklings getur félagsþjónustan óskað eftir nauðungarvistun eða öryggisvistun á grundvelli viðeigandi lagaheimilda. Hvort óskað er eftir nauðungarvistun eða öryggisvistun fer eftir aðstæðum einstaklingsins sem um ræðir og hvort hann þarf á sjúkrahúsvist að halda eða dvöl í öryggisvistun þar sem þjónustan sem veitt er á þessum stöðum er ólík.

6. Kortlagning

Í starfi vinnuhópsins og í samtölum við fulltrúa sveitarfélaga hefur komið fram mismunandi skilningur á því hvaða viðmið einstaklingar þyrftu að uppfylla til þess að tilheyra ákveðnum markhópum.

Vinnuhópurinn tók engu að síður ákvörðun um að senda fyrirspurn til allra sveitarfélaga á landinu þar sem þau voru beðin um að svara því hvað þau teldu marga einstaklinga tilheyra þeim markhópum sem skilgreindir eru í kafla 5 hér að framan. Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga sendi út erindið og bárust svör frá tólf sveitarfélögum.

Hóparnir voru skilgreindir á meðfylgjandi hátt (þ.e. hópar 1 og 2 í upptalningu hér að framan).

1. Hópur einstaklinga sem dæmdir eru ósakhæfir og þurfa öryggisgæslu.

Í þessum hópi eru einstaklingar með alvarlegar geðraskanir eða þroskaskerðingar og eru dæmdir ósakhæfir eða talið að refsing muni ekki bera árangur, sbr. 15. og 16. gr. hegningarlaga. Þeir eru dæmdir í öryggisgæslu eða öryggisvistun skv. 62. gr. hegningarlaga, þ.e. annað hvort til dvalar á réttargeðdeildinni eða á annarri viðeigandi stofnun.

2. Hópur fatlaðra einstaklinga með langvarandi og víðtæka hegðunarröskun.

Einstaklingar sem ekki hafa verið ákærðir eða dæmdir fyrir afbrot en eru taldir hættulegir og þurfa því á öryggisvistun að halda.

Jafnframt var í erindi Sambandsins óskað eftir því að hópnum væri skipt í tvennt, þ.e. einstaklinga 18 ára og eldri og svo þá sem eru yngri en 18 ára en gætu líklega þurft á öryggisvistun að halda.

Við skoðun á svörum sveitarfélaganna kemur fram að átta einstaklingar falla að mati þeirra undir markhóp 1.

Undir markhóp 2 telja sveitarfélög að 21 einstaklingur falli.

Það er síðan mat sveitarfélaganna að 14 börn þurfi á öryggisráðstöfun að halda.

Í ljósi þess fjölda sem sveitarfélögin gefa upp er það mat vinnuhópsins að ráðast þurfi í ítarlegri úttekt á stöðu fyrrgreindra hópa til þess að tryggja að samræmdar forsendur séu lagðar til grundvallar mati á þörf fyrir þá þjónustu sem hér um ræðir.

Hvaða aldri skal þjónað?

Við kortlagningu og greiningu á vanda þeirra sem hér er fjallað um ber að geta þess að velferðarráðuneytið lét á árunum 2012–2013 vinna úttekt á vegum nefndar félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu barna með mikla umönnunar- og stuðningsþörf. Í vinnu starfshópsins var horft til tillagna nefndarinnar og þá sérstaklega til þess hóps sem er 15 ára og eldri. Í ljósi þessa er gert ráð fyrir því að Öryggisþjónusta ríkisins veiti þeim þjónustu sem eru 18 ára og eldri. Þó kunna að koma upp aðstæður sem valda því að nauðsynlegt sé að veita einstaklingum allt niður í 15 ára aldur þjónustu.

Samráð við þá sem hafa reynslu af þjónustunni.

Í þeirri þjónustu sem hér er til umræðu er afar mikilvægt að þeir sem hafa notendareynslu komi að því hafa skoðun á framkvæmd þjónustunnar. Því er gert ráð fyrir að aðkoma þeirra verði með tvennum hætti:

a. Notandi spyr notanda (NsN).

NsN stendur fyrir orðin notandi spyr notanda og er gæðaþróunarverkefni sem snýr að geðheilbrigðisþjónustu. Í NsN starfa rannsakendur, sem hafa notendareynslu af þjónustunni, þeir afla gagna og vinna úr þeim. NsN-aðferðin byggist á jafningjagrunni og eigindlegum rannsóknaraðferðum en það þýðir að í viðtölum við þjónustuþega eru ekki lagðar fyrir formlegar spurningar heldur á sér stað samtal eða spjall um kosti og galla þeirrar þjónustu sem viðmælandinn er að fá á þeim tíma. Gert er ráð fyrir því að fulltrúar frá Hlutverkasetri verði fengnir til þess að kalla eftir viðhorfum notenda til þjónustunnar. Slíkar úttektir verði gerðar með reglulegu millibili.

b. Fagråd með þátttöku notenda.

Kallað verði eftir almennu samráði við fagfólk og fólk með notendareynslu til þess að eiga reglulegt samráð um framkvæmd þjónustunnar.

Samstarf heilbrigðis- og félagsþjónustu og dómsmála.

Í starfi vinnuhópsins, eins og vísað er til í formála, er forsenda þess að markmið hópsins náist að allar fagstéttir og stofnanir, hvort sem um er að ræða félags-, heilbrigðis- eða dómsmála, vinni saman á grundvelli vel skilgreindra verklagsreglna. Allir verða að vera tilbúnir að leggja fram aðstoð og stuðning þegar sérstakar aðstæður koma upp. Lykilþáttur slíkrar samvinnu er að traust ríki á milli aðila og að einhugur sé um þau markmið sem stefnt er að. Slíkt traust verður ekki til á einni nóttu. Vinnuhópurinn leggur því ríka áherslu á að sérfræðingar og stofnanir vinni af ábyrgð og heilindum svo leysa megi þau stóru verkefni sem við blasa ef veita á þessum hópum þjónustu. Áherslan verði alltaf sú að tryggja að þessir einstaklingar fái þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda, mannréttindi þeirra tryggð sem og öryggi þeirra og öryggi annarra, dómum fullnægt á viðunandi hátt og skýrt hvaða aðilar innan kerfis bera ábyrgð, bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga. Áhersla verður að vera á heildstæðar greiningar, teymisvinnu og gerð markvissra þjónustuáætlana.

Gæðastjórnun í öryggisþjónustu.

Í þeirri öryggisþjónustu sem hér er til umfjöllunar er mikilvægt að öll verkferli séu þannig að þau taki mið af þeim aðstæðum sem unnið er við á hverjum tíma. Virk gæðahandbók er grundvöllur þess að verkferli stofnunarinnar úreldist ekki og fylgi þeim breytingum sem gerðar eru kröfur um á hverjum tíma. Gæðahandbók öryggisþjónustunnar mun innihalda skýr stefnuskjöl, verklagsreglur, vinnulýsingar og leiðbeiningar. Í þessum gögnum kemur fram hver ber ábyrgð á verklaginu, hver skráir, samþykkir og gefur út skjölin, hvernig verklagið er innleitt og hvenær á að endurskoða það. Gert er ráð fyrir því að gæðahandbókin sé með rafrænu samþykktar- og útgáfufurli sem auðveldar alla umsýslu.

Gæðahandbókin á því að endurspegla starfsemi öryggisþjónustunnar á hverjum tíma og halda utan um þekkingu og verklag sem stuðlar að betri þjónustu, fækkar mistökum og leggur grunn að frekari umbótum innan stofnunarinnar.

Við innleiðingu á því verklagi sem lýst er í gæðahandbók þarf að hafa í huga mannlega þáttinn. Breytingar snúast um fólk. Til að tryggja árangur þarf að beita aðferðafræði breytingastjórnunar með framtíðarsýn og stuðning stjórnenda í fararbroddi.

Félagsmálaráðuneytið hefur gefið út kröfulýsingu þar sem skilgreind eru viðmið vegna sólarhringsþjónustu við þá sem dæmdir hafa verið ósakhæfir og þurfa öryggisgæslu.

Kröfulýsingunni er skipt í tvo kafla, kafla 1 og 2, og viðauka:

Í kafla 1 er fjallað um rekstur þjónustunnar og settar fram kröfur sem lúta að henni, svo sem um skipulag, ábyrgðarstöður, gæðastjórnun, skráningu persónuupplýsinga, upplýsingaskyldu og eftirlit.

Í kafla 2 er þjónustan við þá sem njóta öryggisgæslu skilgreind. Þar er fjallað um hlutverk, þjónustuöryggi, notendur og aðstandendur þeirra auk sérstakrar lýsingar á helstu þáttum þjónustunnar.

Þessi kröfulýsing verður endurskoðuð á árinu 2022.

7. Greining á þörf

Í kortlagningu á stöðu þeirra markhópa sem vísað er til í kaflanum hér að framan er gerð grein fyrir mati sveitarfélaga á stuðningsþörf þeirra einstaklinga sem hugsanlega geta fallið að þeim skilgreiningum sem fram koma í kafla 5 hér að framan. Þar sem um getur verið að ræða verulega flókna stuðningsþörf hefur verið talið nauðsynlegt að skipta mati á stuðningsþörf í nokkur þrep. Samkvæmt lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, er sveitarfélögunum falin ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk. Skýra lagastoð um fyrirkomulag og skipan þjónustu við markhópana hefur ekki verið að finna í lögum og hefur því ábyrgð á framkvæmd þjónustunnar verið í óljósu samspili ríkis og sveitarfélaga. Almenn geta sveitarfélaga til þess að takast á verkefnið hefur einnig verið afar mismunandi og má leiða að því líkur að í reynd hafi eða geti það leitt til þess að fólk með svipaða stuðningsþörf njóti ekki jafnræðis við framkvæmd.

Til þess að bregðast við þessu hafa ráðuneytin þrjú, sem getið er um í inngangi, sammælt um að skapa öryggisþjónustu á Íslandi þá umgjörð og innihald að hún standist ítrustu kröfur sem fram koma í þeim alþjóðasamningum sem Ísland hefur undirgengist á undanförunum árum og áratugum.

Forsenda þess að vel takist til með framkvæmd öryggisþjónustu er að við greiningu á stuðningsþörf séu notaðar vandaðar, gagnreyndar aðferðir. Framkvæmdin hefur að mestu verið með þeim hætti að horft hefur verið til skyldna sveitarfélaga til þess að veita öllum íbúum almenna félagsþjónustu á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í 26. og 27. gr. laganna er kveðið á um ábyrgð og skyldur sveitarfélaga. Í 26. gr. er því lýst að aðstoðin sé að jafnaði veitt í tiltekinn fjölda klukkustunda í viku hverri á grundvelli mats á stuðningsþörf, sbr. 27. gr., og þess almenna viðmiðs að aðstoð geti numið allt að 15 stundum á viku. Um aukna þjónustuþörf fari síðan samkvæmt lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Sá skilningur sem lagður hefur verið í ákvæðið er að þjónustan sem veitt er sé bein þjónusta eða aðstoð við einstakling þannig að hann geti lifað sem sjálfstæðustu lífi. Jafnframt að um sé að ræða geiraábyrgð sem getur falið í sér að þjónusta heilbrigðis- og menntakerfa komi þá til viðbótar almennri félagsþjónustu.

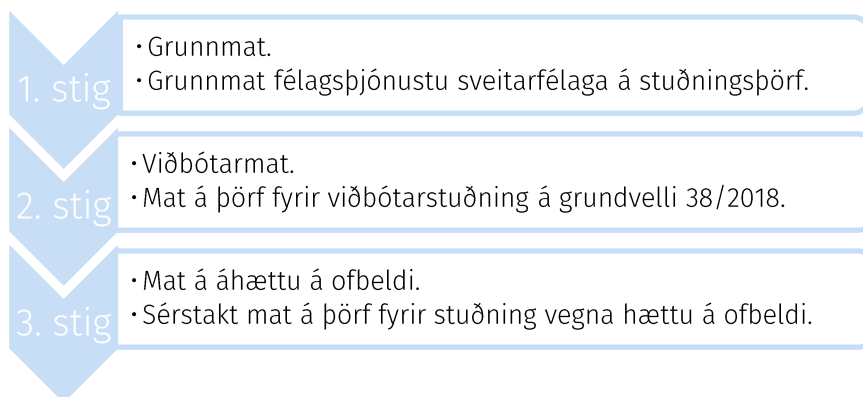
Við mat á beinum stuðningi eða aðstoð félagsþjónustu, allt að 15 tímum, hafa sveitarfélögin notað mismunandi aðferðir, bæði hvað varðar kortlagningu stuðningsþarfar og við greiningu hennar. Þessi staða hefur því skapað óöryggi, bæði hjá notendum þjónustunnar og þeim sem eiga að veita hana.

Við mat á þörf fyrir viðbótarþjónustu á grundvelli fyrrgreindra laga um þjónustu við fatlað fólk hefur SIS-A matið verið notað til þess að meta stuðningsþörf fullorðinna.

SIS-A matið hefur verið framkvæmt miðlægt þannig að Ráðgjafar- og Greiningarstöð hefur framkvæmt matið á grundvelli beiðna frá sveitarfélögum. Niðurstöður á tilgreindum þáttum matsins eru síðan felldar inn í snið þar sem stuðningsþörf einstaklings verður ljós með heildstæðum hætti. Sniðið gefur því upplýsingar um hvaða stuðnings þörf, tíðni og hversu lengi hann skuli vara.

Þegar fram hafa komið upplýsingar í SIS-A mati sem benda til þess að einstaklingar séu með óvenjulega stuðningsþörf og jafnvel taldir hættulegir sjálfum sér eða öðrum, hefur verið unnið áhættumat. Það mat sem oftast er notað er svokallað HCR-20 mat. Matstækið er notað til þess að leggja mat á atriði sem hafa forspárgildi um hættu á ofbeldi í framtíðinni. Við mat á „skorun“ er metin áhætta á bilinu 0–40 stig. Áhætta er metin lítil við 0–12 stig, miðlungs við 11–20 stig og mikil við 21–40 stig. Ætíð er meðalhöfsreglan höfð í forgrunni þegar kemur að skilgreindu mati á áhættu sem getur skapast í nánasta umhverfi einstaklings og hvort áhættan endurspeglir þörf. Þarf því að huga að fleiri þáttum en eingöngu áhættumati. Mikilvægt er einnig að horfa á einstaklingsbundna félagslega þætti sem eru fyrir hendi, mat fagaðila og þá þekkingu sem er fyrir hendi við núverandi aðstæður einstaklings við búsetu hans á vegum sveitarfélags.

Á meðfylgjandi mynd má sjá feril þjónustunnar, frá almennri þjónustu til ítarþjónustu.



Við greiningu á stuðningsþörf og viðbrögð við henni er mikilvægt að þjónustuaðilar átti sig á því hvernig við henni skuli brugðist og í hvaða tímaramma. Stundum eru til staðar bjargráð þar sem hægt er að bregðast við þörfinni án þess hætta skapist. Mikilvægt er að þjónustuaðilar rýni hversu mikilvægt það er að bregðast við mikilli þörf, með tilliti til tíma, til dæmis innan þriggja, sex eða tólf mánaða.

Að mati sveitarfélaganna falla átta einstaklingar undir markhóp 1 samkvæmt skilgreiningu vinnuhópsins og 21 einstaklingur er skilgreindur í markhóp 2. Ekki kemur fram hversu aðkallandi stuðningurinn er í tíma.

Til þess að geta brugðist rétt við stuðningsþörf þeirra einstaklinga sem falla í þessa markhópa þarf að ráðast í ítarlegri rýni á þeim gögnum sem fyrir liggja. Að mati vinnuhópsins er mikilvægt, til þess að tryggja enn frekari áreiðanleika gagnanna, að matið sé unnið miðlægt af sömu matsaðilum. Rök mæla með því

að leitað sé til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar um framkvæmdina en stofnunin hefur reynslu og þekkingu á notkun sérhæfðra matskerfa (SIS-A) sem ætlað er að meta stuðningsþörf fatlaðs fólks.

8. Kostir í þjónustu

Þegar mat á stuðningsþörf liggur fyrir er mikilvægt að gert sé mat á þeim kostum sem líklegastir eru til að ná þeim árangri að:

- Einstaklingur njóti mannréttinda sinna.
- Einstaklingur lífi eins sjálfstæðu lífi og kostur er.
- Allar aðstæður, innri sem ytri, séu eins lítið íþyngjandi fyrir einstaklinginn og kostur er.
- Einstaklingur fái alltaf þjónustu í samræmi við stuðningsþörf.
- Verklag sé skýrt, skilvirkt og tímasett.

Hugmyndafræði Öryggisþjónustu ríkisins byggist á batalíkaninu, eins og áður hefur komið fram. Við framkvæmd þjónustunnar skulu allar aðgerðir hafa það markmið að efla einstaklinginn til sjálfshjálpar og tryggja réttindi hans og ábyrgð á eigin lífi eins og kostur er.

Umgjörð þjónustunnar skal vera þannig að öll samskipti byggist á virðingu og skilningi á aðstæðum þannig að einstaklingur njóti alltaf mannlegrar reisnar. Húsnæði þar sem boðið er upp á þjónustuna skal vera í eða við almenna íbúðabyggð og taka mið af formi hennar og hönnun. Nauðsynleg öryggisumgjörð skal vera sem minnst sýnileg utan og innan frá. Vistarverur séu eins líkar almennu íbúðarhúsnæði og kostur er.

Eins og fram hefur komið hefur verklag um hvernig staðið skuli að því að kortleggja og greina stuðningsþörf þeirra einstaklinga, sem skilgreindir eru í fyrrgreinda markhópa, verið ófullnægjandi. Í því ljósi er það mat vinnuhópsins að skilgreint verði verklag sem notað verði við greiningu á þörf fyrir þjónustu. Þetta verklag er talið veita nokkurt öryggi við greiningu á þörfum þess hóps sem talinn er þarfnast öryggisþjónustu. Eitt meginmarkmiða verklagsins er að tryggja þverfaglega aðkomu að þjónustu við þennan hóp (svo sem heilbrigðis- og félagsþjónustu) og að byggt verði upp traust milli aðila hvar sem er í ferlinu svo að þeir geti leitað til annarra eftir aðstoð þegar þörf er talin á. Þetta verklag geti tryggt að þjónustan verði eins örugg og innihaldsrík og nokkur kostur er.

Við mat á þörf fyrir mönnun þjónustu við einstaklinga í markhópunum er mikilvægt að gerð sé greining á tíðni þjónustuparfar, hversu lengi henni er ætlað að vera til staðar og tegund þess stuðnings sem rétt sé að veita. Umhverfi þjónustunnar skiptir hér miklu máli. Í þeim húsnæðistillögum sem nú er unnið að er gert ráð fyrir þjónustukjarna þar sem 6–7 íbúðir einstaklinga liggja hver að annarri með sameiginlegu miðlægu rými sem þeir gætu nýtt ef aðstæður leyfa. Aðstaða væri líka miðlæg fyrir starfsfólk þannig að hægt sé að bregðast við mismunandi þörfum íbúa af því öryggi sem gerð er krafa um í þjónustu sem þessari. Við mat á þörf fyrir mönnun er því rétt að skoða hver sé einstaklingsbundin þörf hvers einstaklings á hverjum sólarhring. Hér er átt við hvenær gera megi kröfu um 100% viðveru starfsmanns og hvenær sólarhringsins

megi nýta þá samlegð sem felst í því að íbúðir einstaklinga liggi hver að annarri svo starfsmenn geti veitt fleirum en einum þjónustu á sama tíma. Eins er rétt að það sé skoðað í hverju og einu tilviki hvort unnt sé að nota tæknilausnir (t.d. fjarvöktun) til þess að auðvelda þjónustu við einstaklinga og styðja við sjálfstæði þeirra.

9. Greining kostnaðarábyrgðar ríkis og sveitarfélaga

Skipting kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarmála hefur í gegnum tíðina verið flókin og vandasöm. Ástæður þess hafa verið margar en þó má segja að skortur á skýrri stefnumörkun og lýsingu á ábyrgð aðila gagnvart þeim hafi ekki verið skilgreind. Skýr stefnumörkun er forsenda þess að skapa sátt og skilning um framvindu verkefna og gera þannig mögulegt að leiða þau farsællega í höfn. Í seinni hluta þessarar umfjöllunar verður vegferðinni lýst í sérstöku skjali þar sem fram kemur framtíðarsýn, markmiðum og áætlunum um framkvæmd.

Velferðarþjónustan er nú í ríkari mæli skilgreind út frá samspili þriggja vídda sem snúa að félagslegum þáttum, heilbrigðisþáttum og þáttum er varða menntun.

Til þess að þjónustan verði heildstæð og skilvirk í þágu þeirra sem eiga að nota hana hefur sú krafa orðið sífellt háværari að þessi þjónustukerfi starfi betur saman með hagsmuni notenda að leiðarljósi. **Sú þjónusta sem skilgreind er í þessari stefnu gerir kröfu um að „kerfin“ nálgist þjónustuna með öðru hugarfari, skipulagi og verklagi en reyndin hefur verið.** Því má einnig við bæta að þróun og umræða um mannréttindi gerir kröfu um að horft verði á viðfangsefni þjónustunnar með allt öðrum hætti en reyndin hefur verið.

Loks má nefna að viðhorf til refsinga hefur verið að breytast í þá átt að eftirfylgni dóma feli í sér endurhæfingu einstaklings til þátttöku í samfélaginu eins fljótt og með eins skilvirkum hætti og mögulegt er. Það er ávinningur fyrir alla, fyrir einstaklinginn og ekki síður fyrir samfélagið í heild sinni, þar með talin ríki og sveitarfélög. Þeir einstaklingar sem hér um ræðir eiga það enn fremur sameiginlegt að hefðbundnar refsingar koma ekki til greina, eins og nánar er rakið í köflunum hér að framan, heldur annars konar viðbrögð samfélagsins. Er þá einkum um að ræða heilbrigðis- eða félagsleg þjónusta sem til þess bærir aðilar bera þá ábyrgð á að veita.

Málefni einstaklinga geta verið flókin og erfið og því oft vandkvæðum bundið að draga einhverjar ábyrgðarlínur með skýrum hætti. Í þessari umfjöllun er lögð sú lína að fylgt sé almennum skilgreiningum um að ábyrgð á þjónustu sé sveitarfélaga, sbr. lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, ítarþjónusta, til dæmis þjónusta við fatlað fólk, fylgi ákvæðum viðbótarlaga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og loks sé það ríkið sem beri ábyrgð á samræmdri þjónustu á landsvísi og tryggi að einstaklingum sé ekki mismunað. Þetta er í samræmi við það sjónarmið að það sé eðli þeirrar þjónustu sem viðkomandi einstaklingar þurfa á að halda sem ráði því hvaða opinberu aðilar bera ábyrgð á að veita hana en ekki hvort þjónustan sé veitt á grundvelli dóms eða annars konar ákvörðunar eða mats á þjónustupörf.

Í nýrri skipan um Öryggisþjónustu ríkisins er m.a. sá kostur rýndur að einstaklingur geti komið til dvalar með þrennum hætti (fyrirkomulagið er síðan rýnt betur í umfjöllun um stefnu og áætlun):

1. Einstaklingur er dæmdur til tímabundinnar dvalar á grundvelli dóms skv. VII. kafla hegningarlaga og heilsufarslegrar stöðu í ítrustu öryggisgæslu á réttargeðdeild.
2. Einstaklingur er dæmdur til batamiðaðrar þjónustu í öryggisgæslu þar sem boðið er upp á samþætta endurhæfingu þar sem dómskerfið, heilbrigðisþjónustan og almenn og sérhæfð félagsþjónusta taka saman höndum um úrlausn.
3. Einstaklingur sem hefur notið þjónustu sveitarfélags á grundvelli laga nr. 38/2018, um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, er dæmdur til öryggisvistunar á grundvelli lagaheimildar.

Grunnhugsun er því sú að einstaklingar geti haft tækifæri til að flytjast á milli þjónustueininga á grundvelli þarfar fyrir þjónustu. Sem dæmi má nefna að upp geta komið þær aðstæður að nauðsynlegt geti talist, vegna aðstæðna í lífi einstaklings, að hann þurfi tímabundið að flytja úr batamiðaðri þjónustu í öryggisgæslu í ítrustu öryggisgæslu og öfugt, þ.e. frá réttargeðdeild í batamiðaða þjónustu og í þjónustu sveitarfélaga.

Kostir við skiptingu kostnaðar:

Flestum þeim sem ætlað er að fá þjónustu hjá Öryggisþjónustu ríkisins myndu fá hana á grundvelli dóms. Kostnaðarábyrgð gæti þá verið með eftirfarandi hætti:

1. Ítrasta öryggisgæsla á réttargeðdeild.

Einstaklingur kemur til dvalar á grundvelli heilbrigðisvanda. Með vísan til laga um heilbrigðisþjónustu eiga allir landsmenn kost á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma eru tök á að veita til verndar andlegu, líkamlegu og félagslegu heilbrigði. Hlutverk réttargeðdeildar í þessu samhengi er því að veita geðheilbrigðisþjónustu sem er forsenda þess að einstaklingur geti í framhaldi notið batamiðaðrar þjónustu í öryggisgæslu.

- a. Ábyrgð á kostnaði við þennan þjónustupátt:

Heilbrigðiskerfið starfrækir sérstaka réttargeðdeild og öryggisgeðdeild sem hafa það hlutverk að bjóða upp á sérhæfða þjónustu við geðröskunum til lengri og skemmri tíma.

2. Batamiðuð þjónusta í öryggisgæslu.

Batamiðuð þjónusta getur tekið við af dvöl í ítrustu öryggisgæslu á réttargeðdeild. Þjónustan er heildstæð og samþætt og hefur það að markmiði að auðvelda leið einstaklings út í samfélagið og/eða í þjónustu á vegum almennrar félagsþjónustu

og sértækrar félagsþjónustu sveitarfélaga. Þjónustan byggist í grunninn á þjónustu á hinu félagslega sviði sem kallar þó að hluta á framlag vegna heilbrigðisþjónustu (lækna og hjúkrunarfólks) og við að tryggja öryggi einstaklinga og aðstoðarfólks.

- a) Í þessu samhengi má því ætla að skyldur falli á almenna félagsþjónustu sem meðal annars er ætlað það hlutverk að aðstoða einstakling til aukinnar sjálfshjálpar á heimili sínu og utan þess og í samskiptum við sjálfan sig og aðra. Í hlut sértækrar félagsþjónustu fellur síðan sú ábyrgð að tryggja að einstaklingur fái einstaklingsbundna þjónustu sem kemur til vegna áhrifa skerðingar einstaklingsins.
- b) Hvað varðar aðkomu heilbrigðiskerfisins að batamiðaðri þjónustu í öryggisgæslu má gera ráð fyrir því að heilsufarsvandi einstaklings sé enn þá viðvarandi þó svo að tekist hafi að bregðast við honum á réttargeðdeildinni. Hér mætti því ætla að almenn og sértæk heilbrigðisþjónusta standi þessum einstaklingum til boða.
- c) Í þeim tilvikum þar sem hætta er talin stafa af viðkomandi, er það hlutverk ríkisins að tryggja að öryggi einstaklings, aðstoðarfólks og annarra sé ekki ógnað.

Ábyrgð á kostnaði við þennan þjónustubátt:

- a. Um er að ræða heildstæða og samþætta þjónustu félags-, heilbrigðis- og réttarvörslukerfisins. Því er gert ráð fyrir að lögheimilissveitarfélag einstaklings greiði framlag sem svarar til almennrar félagsþjónustu sveitarfélags. Einnig getur verið um að ræða framlag sem gæti t.d. verið prósentuhlutfall af áætluðum heildarkostnaði við öryggisþjónustuna. Sá kostur gæti þá verið í stöðunni að til komi föst greiðsla sveitarfélags allt að tiltekinni upphæð og síðan leggist SIS-A framlag ofan á og eftir það sé kostnaður alfarið á ábyrgð ríkisins (sjá hér að neðan). Þetta fyrirkomulag væri í átt að því sem tíðkast í Noregi.
- b. Ríkissjóður greiði sérstakt öryggisframlag til að tryggja öryggi einstaklings og aðstoðarfólks. Stuðst er við niðurstöður HCR-20 mats.

Í þessu samhengi er áréttað að sú þjónusta sem þessir einstaklingar þurfa á að halda er ekki veitt í fangelsi enda liggur fyrir í dómi að refsing geti ekki borið árangur. Þessir einstaklingar þurfa því á öðrum úrræðum að halda sem tryggt geta ábyrga og farsæla vegferð þeirra til samfélagsþátttöku.

3. Einstaklingur með stuðningsþarfir í þjónustu á vettvangi sveitarfélaga.

Einstaklingur er í þjónustu hjá sveitarfélagi og er þá sú þjónusta, þar sem viðkomandi dvelur, greidd af almennu framlagi á grundvelli félagsþjónustulaganna og með hefðbundnu SIS-A framlagi. Hafi viðkomandi notið þjónustu á vettvangi réttargeðdeildar og/eða notið batamiðaðrar þjónustu í öryggisgæslu gæti Öryggisþjónusta ríkisins boðið upp á faglega

eftirfylgni/stuðning til þeirra sem veita viðkomandi einstaklingi þjónustu, í allt að sex mánuði eða eftir þörfum. Ráðgjöf og stuðningur er þá veittur og greiddur af Öryggisþjónustu ríkisins.

10. Næstu skref

Í umfjölluninni hér að framan er að finna ýmis þau atriði sem komið hafa upp í tengslum við stöðumat á þjónustu við þá sem þurfa mikla aðstoð. Lagt er upp með þann skilning að allir skuli eiga kost á batamiðaðri þjónustu og að réttindi til þjónustu séu skýrt afmörkuð.

Í seinni hluta þessarar skýrslu er gerð grein fyrir mótun framtíðarsýnar, stefnu og áætlunar.

