

Tillaga til þingsályktunar

um leyfisskyldu og eftirlit með áfangaheimilum.

Flm.: Jódís Skúladóttir, Bjarni Jónsson, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
Steinunn Þóra Árnadóttir, Brynhildur Björnsdóttir.

Alþingi ályktar að fela félags- og vinnumarkaðsráðherra að undirbúa lagasetningu um leyfisskyldu og eftirlit með rekstri áfangaheimila, skilgreiningu þeirra og hlutverk.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi er nú lögð fram öðru sinni en hún var áður lögð fram á 153. löggjafarþingi (546. mál). Málið fór í gegnum fyrri umræðu og gekk til velferðarnefndar, alls bárust nefndinni sjö umsagnir. Almenn tóku umræðu og samstaða um að gera verði áttak í þeim málaflókki sem undir eru. Þá komu fram þau sjónarmið að ekki hafi verið fjallað með ítarlegum hætti um þau áfangaheimili hér á landi sem veita þjónustu fólki sem afplánar eða hefur lokið afplánun fangelsisvistar. Greinargerð hefur verið uppfærð með tilliti til umsagna. Mikilvægt er að áréttu að markmiðið með málinu er að eyða þeirri óreiðu sem einkennir málaflökkinn, sem birtist meðal annars í því að ólíkir aðilar veita mismunandi hópum með mismunandi þjónustupörf ólíka þjónustu.

Í gildandi lagaumhverfi er ekki kveðið á um leyfisskyldu eða eftirlit með rekstri og umsjón áfangaheimila. Þá eru engin lagaákvæði sem kveða á um heimild ráðherra til að setja eftirlit með þeim í reglugerð. Leyfisveitingar og eftirlit með áfangaheimilum er frábrugðið því sem almennt gerist í heilbrigðis-, velferðar- og félagsþjónustu. Viðtekið er að ábyrgðaraðili þjónustunnar setji reglur um eftirlit og eftirfylgni með henni sjálfur.

Í lögum um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, segir í orðskýringum að orðið áfangaheimili merki dvalarheimili sem starfrækt er með það að markmiði að stuðla að endurhæfingu einstaklinga sem í flestum tilfellum hafa verið á meðferðar- eða endurhæfingarstofnun eða í fangelsi. Í greinargerð með frumvarpi til umræddra laga kemur m.a. fram að nauðsynlegt gæti reynst að binda dvöl einstaklinga á áfangaheimilum tilteknum skilyrðum, svo sem um að þeir neyti ekki áfengis eða annarra vímuefna meðan á dvölinni stendur sem helgist m.a. af hagsmunum annarra sem þar dvelja. Eftir sem áður er það hvers áfangaheimilis fyrir sig að setja skilyrði eftir því sem nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með starfsemi og sem rúmast innan þeirra reglna sem settar eru með styrkjum til áfangaheimila.

Eins og áður segir veita mismunandi aðilar ólíka þjónustu sem fellur undir starfsemi áfangaheimila. Það er því mikilvægt að gera skýran greinarmun á ólíkum úrræðum fyrir ólíka hópa. Sérstaklega þarf að huga að svokölluðum „þurrum“ og „blautum“ úrræðum.

Þá eru áfangaheimili sem annast afplánun hluta fangelsisrefsinga utan fangelsis, skv. 31. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, þar sem viðkomandi dvelur á sérstakri stofnun

eða heimili og er þar undir eftirliti.¹ Segja má að þarfir þjónustupega séu sá þáttur sem skilur á milli ólíkrar starfsemi áfangaheimila og að undir samheitinu áfangaheimili séu mismunandi úrræði og þjónustustig.

Skörun stjórnslu

Sveitarfélögin bera ábyrgð á fjölbreyttri húsnæðisþjónustuvið íbúa sína skv. 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Samkvæmt greininni skulu sveitarstjórnir, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði handa þeim einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði. Lögin eru hluti stjórnarmálefna félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins samkvæmt forsetaúrskurði. Þá eru húsnæðis- og mannvirkjamál, þ.m.t. húsnæðisáætlanir sveitarfélaga, hluti stjórnarmálefna innviðaráðuneytisins. Málaflokkurinn heyrir þess vegna undir bæði ráðuneyti. Þá er ótalinn sá hluti sem er á málafnasviði dómsmálaráðuneytisins og varðar betrun fanga og heimildir til að afplána hluta refsingar á áfangaheimilum samkvæmt því sem áður segir.

Hér á landi er umtalsverður fjöldi áfangaheimila. Rekstur þeirra er ýmist á höndum hins opinbera eða einkaaðila, svo sem sjálfseignarstofnana, félagasamtaka eða einstaklinga. Mörg þeirra eru rekin á trúarlegum forsendum og eru liður í eftirfylgni áfengis- eða vímuefnamedferðar. Í maí 2018 gerði velferðarsvið Reykjavíkurborgar kortlagningu á úrræðum, samningum og styrkjum Reykjavíkurborgar vegna fíknivanda. Samkvæmt þeirri kortlagningu var 131 rými á áfangaheimilum fyrir fólk í fíknivanda.² Í svari félags- og vinnumarkaðsráðherra við skriflegri fyrirspurn Evu Sjafnar Helgadóttur frá því í apríl 2023, um meðalbiðtíma eftir búsetuúrræðum (295. mál á 153. löggjafarþingi), kemur fram að fjöldi rýma á áfangaheimilum fyrir fólk með vímuefnavanda hafi verið 32 í Reykjavík, 8 í Kópavogi og 13 utan höfuðborgarsvæðisins. Svárið byggist á fyrirspurn sem send var til forsvarsmanna félagsþjónustu hvers sveitarfélags, en alls bárust svör frá 26 sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir því að það eigi aðeins við um þau úrræði sem rekin eru með beinum hætti af sveitarfélögunum.

Skortur á eftirliti

Í sögulegu samhengi hefur eftirliti með úrræðum til handa fólki með fjölþættan vanda verið ábótavant. Þau tilfelli þar sem framkoma við skjólstæðinga hefur varðað við lög vegna misneytingar og annars ofbeldis eru fjöldamörg. Á síðustu árum hafa komið upp dæmi þess að á áfangaheimilum sem rekin eru í þágu fólks með fíknivanda hafi verið tilfinnanlegur skortur á eftirliti með aðbúnaði, hreinlæti og öryggi. Í ljósi þess að brotalöm er á opinberu eftirliti með starfsemi áfangaheimila og ekki skýrt regluverk í kringum það hver má stofna til slíkra úrræða eru takmarkaðar kröfur gerðar til ábyrgðaraðila um rekstur þeirra. Það er lykilatriði að þær leikreglur sem gilda eiga um þjónustu við viðkvæma hópa lúti opinberu eftirliti, það er hluti ábyrgðar stjórnvalda gagnvart skjólstæðingum áfangaheimila sem og þeim aðilum sem sjá um rekstur þeirra. Mikilvægt er að starfsemi áfangaheimila hafi skýr markmið, hvert sem úrræðið er, og að til staðar séu fagleg, gagnreynd vinnubrögð og verkferlar sem stuðli að endurhæfingu. Opinbert eftirlit og leyfisskylda sem knýr á um fagleg vinnubrögð, viðveru þar til menntaðs heilbrigðisstarfsfólks sem og félagslega ráðgjöf, hreinlæti, öryggi og aðbúnað eru lykilatriði. Hópurinn sem nýtir úrræðin er fjölbreyttur og þurfa úrræðin að endurspeгла ólíkar þarfir. Með hliðsjón af því þarf að fara fram þarfagreining á

¹ <https://www.fangelsi.is/afplanun/vernd/>

² https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/kortlagning_a_fikniurraedum_0.pdf

milli hópa svo að lögin endurspegli sem best ólíka þjónustubörf þeirra sem kunna að nýta sér þá þjónustu sem veitt er á áfangaheimilum.

Lokaorð

Greina þarf hvaða starfsemi telst í dag til áfangaheimila. Móta þarf framma um hvaða starfsemi er eðlilegt að falli þar undir og hvert markmið hennar eigi að vera. Eðlilegt fyrirkomulag er að velferðarþjónusta sem þessi sæti opinberu eftirliti og gæðaviðmiðum. Þörfin er brýn og knýr á um skýrar leikreglur. Mikilvægt er að eftirlit vegna útvistunar þjónustunnar í gegnum þjónustusamninga lúti sömu lögmálum og ef um opinbera aðila er að ræða. Þá vill flutningsfólk þessa máls áréttu mikilvægi þess að skilgreina þá starfsemi sem fellur undir leyfisskyldu svo ekki sé neinum vafa undirorpið til hvers konar starfsemi sé vísað. Jafnframt er vísað til þeirrar ábyrgðar að stjórnvöld hafi eftirlit með lögbundinni þjónustu, svo sem heilbrigðis- og félagsþjónustu sem við á hér. Þetta er réttaröryggismál fyrir einstaklinga sem nýta slík úrræði. Á meðan ekki er að finna í íslenskum lögum ákvæði sem varða með beinum hætti starfsemi, leyfisskyldu eða eftirlit með áfangaheimilum er unnt að reka ýmsa starfsemi undir heitinu án sérstaks eftirlits eða leyfis.