

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
Sent með tölvupósti á nefndasvid@althingi.is



Reykjavík 30. maí 2023

Efni: Umsögn Verndar fangahjálpar um tillögu til þingsályktunar um leyfisskyldu og eftirlit með áfangaheimilum. 153. löggjafarþing 2022-2023. Þingskjal 703 - 546. mál.

I. Almennt um þingmálið.

Vernd fangahjálparinnar hefur í rúm 63 ár rekið áfangaheimili í Reykjavík og veur það nokkra furðu að samtök eins og Vernd séu ekki kölluð til þegar leitað er eftir umsögnum um tillögu til þingsályktunar um leyfisskyldu og eftirlit með áfangaheimilum en listi yfir umsagnaraðila sem er að finna á vef Alþingis er afskaplega rýr. Það veur óhjákvæmilega upp spurningar þegar ályktun eins og þessi er sett fram ekki sé reynt að bjóða öllum áfangaheimilum sem starfandi eru að senda inn umsögn. Gera hefði mátt ráð fyrir að við könnun á þörf fyrir lagasetningu, sem flutningsfólk tillögunnar telur vera fyrir hendi, hefði verið búið að kortleggja öll starfandi áfangaheimili og þeim boðið að leggja inn umsögn. Vernd veur athygli á að umfjöllun í greinargerð með tillögunni er nokkuð einhliða þar sem sjónum virðist aðallega beint að fólki með fíknivanda og gefið er til kynna að rekstur áfangaheimila sé með öllu eftirlitslaus starfsemi sem nauðsynlegt sé að koma böndum á. Vernd tekur fram að svo er ekki, um starfsemi áfangaheimila gilda lög og reglugerðar en hins vegar er ekki til heildstæð löggjöf um rekstur áfangaheimila og það Alþingis að taka afstöðu til þess hvort nauðsyn sé á slíkri lagasetningu og hvert innihald þeirrar löggjafar eigi að vera.

Vernd rekur elsta starfandi áfangaheimili á landinu og telur mikilvægt að koma að nokkrum sjónarmiðum um tillöguna þótt samtökin hafi ekki fengið málið til umsagnar en samtökin brugðust strax við þegar þau urðu vör við að tillagan var komin í umsagnarferli.

II. Umsögn

1. Um Vernd fangahjálparinnar og hlutverk

Vernd fangahjálparinnar hefur starfað að málefnum fanga í rúm 63 ár og hefur í jafn langan tíma rekið áfangaheimili og búsetuúrræði. Hlutverk Verndar í fangelsismálakerfinu og eftir afplánun er mjög mikilvægt. Áherslur á opið úrræði sem lið í að ljúka afplánun og aðlögun einstaklinga að samfélaginu sem hluti af fullnustu refsinga er orðið æ fyrirferðarmeira. Ábyrgð Verndar hefur fyrst og fremst snúist um að búa skjólstæðingum sínum skjól, vera vegvísir að bjartari og innihaldsríkar framtíð þar sem hluti meðferðar og endurhæfingar er veitt. Samtökunum eru settar reglur og stefnur í samþykktum samtakanna og henni fylgt eftir af stjórninni. Þá fara samtökin í öllu að settum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem um starfsemina gilda og veita þeim aðilum sem hafa eftirlitskyldu gagnvart rekstri samtakanna fullan aðgang sé þess óskað. Samtökin starfa náið með Fangelsismálastofnun og er farið eftir þjónustusamningi sem gerður var fyrir nokkrum árum síðan.

2. Leyfisveitingar.

Vernd gerir athugasemd við þau ummæli í greinargerð að það sé viðtekin venja að ábyrgðaraðilar þjónustunnar setji sér sjálfir reglur um leyfi og eftirlit með hreinlæti, aðbúnaði og öryggi en það er langt frá því að vera sannleikanum samkvæmt. Vernd minnir á að í gildi eru lög nr. 7/1998, um hollustuhætti o.fl. og á grundvelli þeirra hefur ráðherra m.a. sett hollustuháttareglugerðina nr. 941/2002, með síðari breytingum. Áfangaheimili og gististaðir verða að fara eftir þeim reglum sem settar eru. Þá er rétt að vekja athygli á þeim reglum sem gilda um húsnæði, s.s. lögum um brunavarnir nr. 75/2000 með síðari breytingum, lögum um mannvirki nr. 160/2010, byggingarreglugerð o.s.frv. Þar koma fram þær kröfur sem gera verður til húsnæðis. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga fara með eftirlit skv. hollustuháttalöggjöfinni hvað varðar áfangaheimili, gististaði ofl. en slökkvilið fara með eftirlit með brunavörnum. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fer með eftirlit með byggingum. Þá eru lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, og í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga, nr. [36/1994](#) sem setja ábyrgðaraðilum þröngar skorður.

Vernd minnir og á að ef um er ræða fjármagn sem kemur frá hinu opinbera gegnum þjónustusamninga eru fyrir hendi eftirlitsheimildir í reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Þessi upptalning er ekki tæmandi en er til upplýsingar um þann ramma sem þegar gildir og þær eftirlitsheimildir sem til staðar eru.

Eins og kemur fram í greinargerð kann það ekki góðri lukku að stýra að benda á ábyrgðaraðila sem ekki fara eftir reglum eða lögum til þess að breyta eða jafnvel umturna rekstri þeirra sem fara að reglum. Oft er það frekar þannig að ekki skortir reglurnar, heldur að farið sé eftir þeim og að eftirlitsaðilar sinni eftirliti. Markmið lagasetninga geta ekki verið huglæg og þarf að gæta að jafnræði allra aðila sem eru í slíkum rekstri.

3. Lagasetning

Vernd tekur undir það að mikilvægt er að hafa skýrar reglur um rekstur heimila eins og áfangaheimila en samtökin draga þó í efa að þeim markmiðum verði náð með þessari tillögu eins og hún lítur út enda reglur og skyldur þeirra ábyrgðaraðila getið víða í lögum og reglugerðum. Heimili sem þessi eru oftast tímabundið heimili þeirra einstaklinga sem þar dvelja og eru þeir í brýnni neyð sem oftast tengist búsetu. Gæta þarf meðalhófs í lagasetningu sem þessari en ef of langt er gengið t.d. með kröfum um að á öllum áfangaheimilum starfi heilbrigðisstarfsmenn, mun hún ekki leiða til annars en að fækka búsetuúræðum fyrir þann hóp sem lögum sem þessum er ætlað að bæta stöðuna hjá og hafi þannig þveröfug áhrif. Vernd bendir á að áfangaheimili eru ekki sjúkrastofnanir og ef hugmyndirnar ganga í þær áttir að öll áfangaheimili skuli hafa heilbrigðisstarfsmenn á vakt er ljóst að þar er gengið gegn grunn hugmyndinni að úrræðinu. Að sjálfsögðu þarf að fylgjast með heilsufari þeirra sem dveljast á áfangaheimilum en þarfirnar eru ólíkar eftir hópum heimilismanna. Þannig hlýtur það fyrst og fremst að vera hlutverk heilsugæslunnar og Landspítala að sinna veikum og félagsþjónustu sveitarfélaganna að þjónusta heimilismenn á áfangaheimilum eins og aðra þegna og veita þeim húsnæðisstuðning eins og öðrum sem þurfa á aðstoð að halda.

Vernd bendir á að eins og dæmin sanna væri nær að gera ríkari kröfur til eftirlitsaðila og styrkja heimildir þeirra til lokunar ef öryggi heimilismanna er ógnað t.d. ef ekki er farið að reglum um hollustuhætti eða brunavarnir.

4. Notkun

Áfangaheimili eru langt frá því að vera eingöngu notuð af einstaklingum sem eru að koma úr meðferð eða sambærilegum úrræðum, áfangheimili eins og þau eru rekin eru búsetuúrræði fyrir einstaklinga sem hafa ekki í nein hús að vernda og eru ekki rekin sem hluti af heilbrigðisþjónustu. Um þetta skortir alveg umfjöllun í greinargerð með tillögunni. Þá er ekkert sambærilegt við rekstur áfangaheimila í formi félagasamtaka og rekstur slíkra heimila í skjóli óþrjótandi fjármagns ríkis eða borgar ef því er að skipta. Vernd bendir á að Alþingi þarf að verla fyrir sér hvort rétt sé og skynsamlegt að setja sérstök lög um þessa gerð búsetu (áfangaheimili) en ekki aðra búsetu sem er rekin undir sömu formerkjum en með öðru heiti.

5. Stefna

Af greinargerð með tillögunni er ekki alveg ljóst í lögum sem tillagan hvetur til að verði sett, verði ætlað að banna rekstur áfangaheimila á trúarlegum forsendum, stefnu eða sýn þeirra sem eru ábyrgðaraðilar. Minnt er hér á trúfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Vernd telur ekki æskilegt að stjórnvöld ákveði hvaða stefnu áfangaheimili megi reka, hvort það byggist á 12 spora stefnu eða núvítund og hvort stefnan teljist ásættanlegri en rekstur á trúarlegum nótum eða því að þar ríki einfaldlega trú á stokka eða steina. Sama má segja um stefnur og strauma sem taka breytingum stanslaust varðandi meðferð og virkni. Aðalatriðið hlýtur að vera að áfangaheimili séu rekin í þágu skjólstaðinganna og þau fari eftir gildandi lögum og stjórnvaldsfyrirmælum á hverjum tíma.

6. Reglur um húsnæðisbætur.

Vernd bendir á að í lögum um um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, og í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga, nr. [36/1994](#) er í raun ekkert sem setur skyldur um meðferð eða meðferðarinngríp, aðeins að stuðlað sé að endurhæfingu einstaklings sem dvelur á áfangaheimili. Það er þó fyrst og fremst markmið laganna um að létta undir með þeim hópi með því að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda eins og segir í 2. gr. þeirra laga.

7. Ábyrgðaraðili/eftirlitsaðili

Það er ljóst í allri þeirri umræðu sem skapast hefur um óábyrga aðila í rekstri búsetu fyrir einstaklinga þá virðast eftirlitsaðilar ekki framfylgja lögum um inngríp og lokanir. Rekstur slíkra heimila hefur í mörgum tilvikum starfað nánast óáreittur í langan tíma þrátt fyrir vitneskju þeirra sem framfylgja eiga lögum um eldvarnir og heilbrigðiseftirlit. Skortur á húsnæði fyrir einstaklinga með fjölpættan vanda sem eru ekki að leita að neinu öðru en húsnæði verður oftast en ekki fyrir barðinu á óvönduðum einstaklingum sem gerast ábyrgðaraðilar fyrir slíka búsetu. Ekki er hægt að sjá í fljótu bragði með hvaða hætti leyfisskylda með áfangaheimilum muni hafa áhrif á almenna leigu á húsnæði fyrir veglausa, sem bæri annað heiti en áfangaheimili. Vandinn liggur fyrst og fremst í þeim sem ekki fara að þeim lögum sem í landinu gilda.

8. Fjármagn

Af greinargerð með tillögunni má ráða að áherslan sé lögð á að við sérhvert áfangaheimili starfi heilbrigðisstarfsmenn. Eins og að framan er rakið er sjónarhorn í greinargerð mjög þröngt og fókusinn aðallega á fólk með fíknivanda / geðrænan vanda.

Vernd bendir á að ef opinbert eftirlit og leyfisskyldu yrði komið á með þeim kröfum sem fram koma í greinargerð með tillögunni sem felast m.a. í sér ríkari kröfur um sérmenntað starfsfólk þar með talið heilbrigðisstarfsfólks, geðlækna og félagsráðgjafa verði að endurskoða frá grunni hvaða og hvernig íslenska ríkið og sveitarfélögin ætli þá að koma til móts við ábyrgðaðila þegar að fjármögnun kemur. Ef krafan verður eins og henni er lýst í greinargerð verður að tryggja fjármagn til rekstraraðila til samræmis við kröfur, ella er rekstrinum sjálfhætt. Vernd bendir á að ný stefnumörkun með lagasetningu er háð því að til þess fái fjármagn þannig að framkvæmd þeirra breytinga hafi þau áhrif sem þeim er ætlað. Ef góðum vilja og góðum hugmyndum fylgir ekki fyrirheit um fjárveitingar verður lagasetning lítills virði. Bætt heilbrigðisþjónusta, gerð meðferðaráætlana eftirfylgni og stuðningur mun kosta fjármuni sem er í flestum tilvikum ekki til staðar í dag.

Loks telur Vernd rétt að vekja athygli á að samtökin hafa um árabíl rekið áfangaheimili Verndar með góðum árangri og í samstarfi við Fangelsismálastofnun gegnum þjónustusamning. Þrátt fyrir þjónustusamning þá leggja samtökin sjálf til töluverða fjármuni af eigin sjálfsaflafé sínu enda geta skjólstæðingar Verndar ekki greitt nema takmarkaðan hluta sjálfir. Úrræði eins og Vernd rekur kostar þó aðeins brot af því sem opinber rekstur sambærilegrar starfsemi myndi kosta.

Eins og áður sagði styðja samtökin það að settar séu sérstakar reglur um búsetuúrræði (áfangaheimila) almennt (starfsleyfi) en gæta þarf að því ganga ekki of langt í forræðishyggju og að regluverkið þjóni starfseminni og styðji við hana, en vinni ekki gegn henni.

III. Breytingartillaga við tillögugrein.

Í ljósi framangreinds telur Vernd rétt að tillögugreinin verði svohljóðandi:

Aþingi ályktar að fela félags- og vinnumarkaðsráðherra að undirbúa lögjctf um hlutverk og rekstur áfangaheimila.

Þráinn Bj. Farestveit
framkvæmdastjóri
(thrainn@vernd.is)