



Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. október 2025
VEL25090082

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn

Vísað er til máls nr. S-177/2025 í samráðsgátt stjórnvalda er varðar frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn.

Reykjavíkurborg fagnar framkomnum áformum um setningu heildarlöggjafar um framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn þar sem skort hefur á lagaumgjörð varðandi málaflokkinn og frumvarpið leysir ákveðinn vanda sem hefur verið til staðar. Þó er margt enn óljóst varðandi framkvæmd vægari öryggisráðstafana og áhyggjuefni er að heildarlöggjöfin nær ekki utan um mál einstaklinga sem sýna mikla áhættuhegðun, eru með hátt áhættumat en hafa ekki hlotið dóma.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið:

Öryggisráðstafanir barna

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram að börn undir 18 ára sæta öryggisgæslu á vegum Barna- og fjölskyldustofu. Ítrekað er í frumvarpinu vísað til barnaverndaryfirvalda s.s. í tengslum við eftirlit og ákvarðanatöku en í 4. gr. eru barnaverndaryfirvöld skilgreind sem þeir aðilar sem bera ábyrgð á barnavernd skv. barnaverndarlögum. Ekki er ljóst af því hvort um sé að ræða barnaverndaryfirvöld sveitarfélaga eða ríkisins.

Reykjavíkurborg telur skýrt að ábyrgð á úrræðum sem frumvarpið kveður á um og öll framkvæmd í tengslum við þau sé á ábyrgð ríkisins, þ.e. Barna- og fjölskyldustofu. Að mati Reykjavíkurborgar þarf engu að síður að kveða mun skýrar á um að hvar ábyrgðin og ut anumhaldið varðandi framkvæmd öryggisgæslu barna liggur. Almenn og endurtekin tilvísun til „barnaverndaryfirvalda“ í frumvarpinu er til þess fallin að valda óskýrleika og jafnvel ágreiningi um hvar slík ábyrgð liggur.

Þá bendir Reykjavíkurborg á að nauðsynlegt sé að lagaheimildir um að börn sæti öryggisgæslu og vægari öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn séu skýrar og að slík gæsla verði skilmerkilega aðgreind frá vistunum barna og ungmenna á grundvelli barnaverndarlaga. Er þá sérstaklega vísað til vistana á grundvelli 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 sem fjallar um heimili og stofnanir sem ríkið skal hafa tiltæk fyrir börn og ungmenni.

Þannig gengur tilvísunin í 3. gr. frumvarpsins um að barn skuli njóta sömu meðferðar og önnur börn sem í úrræðinu dvelja ekki að öllu leyti upp að mati Reykjavíkurborgar og mikilvægt að hafa í huga að vistanir barna á grundvelli barnaverndarlaga eru ekki



refsiúrræði á neinn hátt og á lítið skylt við þá öryggisgæslu sem frumvarpið kveður á um. Það gæti því verið erfiðleikum bundið að framfylgja öryggisgæslu eða öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn ef barn á að njóta „sömu meðferðar“ og önnur börn í sama úrræði.

Í þessu sambandi er vísað til samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga, frá 19. mars 2025, um börn með fjölþættan vanda. Þar kemur fram að ríkið tekur að sér framkvæmd og ber ábyrgð á fjármögnun sérhæfðrar þjónustu við börn með fjölþættan vanda sem búsett eru utan heimils og hafa verið metin í þörf fyrir þjónustu á þriðja stigi. Þá er bent á að í skýrslu stýrihóps mennta- og barnamálaráðuneytisins um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda frá árinu 2023 voru lagðar fram tillögur að úrræðum sem skilgreind eru á ábyrgð Barna- og fjölskyldustofu, m.a. stigskiptur búsetukjarni fyrir börn þar sem huga þarf að ósakhæfum börnum sem þurfa vistun, t.d. vegna alvarlegra og hættulegra afbrota.

Þá er í frumvarpinu ekki kveðið á um hvernig haga eigi yfirfærslu þegar einstaklingur sem sætir öryggisgæslu eða vægari öryggisráðstöfunum nær fullorðinsaldri. Mikilvægt er að tryggja í lögum að yfirfærsla máls viðkomandi einstaklings frá Barna- og fjölskyldustofu til nýrrar Miðstöðvar um öryggisráðstafanir sé vel undirbúin, fylgi skýrum ferlum og að þau úrræði, sem eiga að taka við eftir að 18 ára aldri er náð, séu til staðar strax frá þeim degi.

Húsnæði á vegum sveitarfélaga

Óljóst er af frumvarpinu hvernig húsnæðismálum verði háttað hvað varðar einstaklinga sem sæta vægari öryggisráðstöfunum og hvort þeim einstaklingum sé ætluð búseta í húsnæði á vegum miðstöðvar um öryggisráðstafanir í einhverjum tilvikum eða hvort þeir geti búið á eigin heimilum og þá e.t.v. í húsnæði á vegum sveitarfélaga. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram í umfjöllum um 6. tl. 4. gr. þar sem vikið er að skilgreiningu á öryggisgæslustað, að heimili sem einstaklingur býr á, hvort sem það er eigið húsnæði eða á vegum félagsþjónustu sveitarfélags, teljist ekki öryggisgæslustaður, þó svo að viðkomandi geti sætt öðrum öryggisráðstöfunum á því heimili. Þá kemur einnig fram í umfjöllun um 23. gr. í greinargerðinni hvað varðar vægari öryggisráðstafanir að skjólstaðingur sæti þá ekki öryggisgæslu og hann kunni þó að búa í húsnæði á vegum félagsþjónustu sveitarfélags. Þá mátti ráða, samkvæmt gögnum sem birt voru á samráðsgátt í tengslum við áformaða lagasetningu að gert væri ráð fyrir ákveðnu flæði á milli úrskurðar um rýmkun og sértækrar búsetu á grundvelli laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Með vísan til framangreinds ítrekar Reykjavíkurborg það sem fram kom í umsögn þess um áform um lagasetningu þessa að húsnæði á vegum sveitarfélaga sem úthlutað er til fólks á grundvelli laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga nr. 38/2018, er heimili fólks og sem heimili nýtur það stjórnarskrárvarinnar verndar, sbr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, þar sem fram kemur að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þar fá einstaklingar þá þjónustu sem þeir hafa verið metnir í þörf fyrir og vilja þiggja en Reykjavíkurborg hefur engar heimildir til að skerða frelsi einstaklinga eða hafa eftirlit með þeim. Þá getur Reykjavíkurborg ekki



þvingað einstaklinga til að þiggja þá þjónustu sem þeir hafa verið metnir í þörf fyrir, vilji viðkomandi ekki þiggja þjónustuna.

Þá er mikilvægt að dómstólar láti af því að dæma eða úrskurða einstaklinga til búsetu í húsnæði á vegum sveitarfélaga (t.d. sértæku húsnæðisúrræði) heldur séu einstaklingar dæmdir eða úrskurðaðir til að sæta tilteknum öryggisráðstöfunum, þ.e. öryggisgæslu eða vægari öryggisráðstöfunum, sem eru á ábyrgð ríkisins en ekki sveitarfélaga.

Í þeim tilvikum þar sem dómstólar hafa kveðið upp úrskurði varðandi rýmkun á dómum einstaklinga og viðkomandi búið í sértæku húsnæðisúrræði á grundvelli laga nr. 38/2018 þá hefur félags- og húsnæðismálaráðuneytið, frá árinu 2016, greitt raunkostnað vegna búsetunnar. Verði auknar skyldur lagðar á sveitarfélögin hvað varðar einstaklinga sem sæta vægari öryggisráðstöfunum er mikilvægt að þær breytingar verði rýndar sérstaklega og kostnaðarmetnar áður en þær verði færðar í lög.

Þjónusta sveitarfélaga

Í frumvarpinu er vísað til velferðarþjónustu og í greinargerð með frumvarpinu (um 2. gr.) segir m.a. að „Sérstaða þeirra lögbundnu ákvarðana sem frumvarpið felur í sér að verði teknar til framtíðar er að samhliða öryggisráðstöfun er skjólstæðingi veitt sú velferðarþjónusta sem honum er nauðsynleg, m.a. heilbrigðisþjónusta og félagsþjónusta. Við veitingu þjónustu myndi skjólstæðingur alltaf teljast vera í viðkvæmri stöðu auk þess sem ekki er um það að ræða að hann sæki um þjónustu eftir hefðbundnum leiðum. Ábyrgðaraðilar þjónustu verða því að hafa framkvæði að því að meta þörf fyrir stuðning og aðstoð og veita nauðsynlega þjónustu sem mætir þeirri þörf.“

Þá er í 4. gr. þjónustuaðili skilgreindur á þann hátt að um sé að ræða lögaðila sem veitir skjólstæðingi velferðarþjónustu samhliða öryggisráðstöfunum. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er einkum um að ræða velferðarþjónustu í víðum skilningi, þ.e. félagsþjónustu bæði almenna og sértæka, heilbrigðisþjónustu á öllum þremur stigum hennar, öldrunarþjónustu o.fl. Fyrir liggur að í þjónustuaðila eru í frumvarpinu falin ýmis verkefni.

Í greinargerð með frumvarpinu er í umfjöllun um 20. gr., sem varðar þverfaglegt teymi, tiltekið að sérstaða ákvarðana þess byggi á því að samhliða þurfi að framkvæma öryggisráðstöfun og veita skjólstæðingi þá velferðarþjónustu sem honum er nauðsynleg. Síðan segir að teyminu sé ætlað að leggja mat á þjónustupörf skjólstæðings að teknu tilliti til þeirra öryggisráðstafana sem honum er gert að sæta og veita álit á viðeigandi formi og inntaki þjónustu.

Þá er í 21. gr. frumvarpsins, er varðar ákvörðun um öryggisgæslustað og vægari öryggisráðstafanir, vísað til þess að við mat þverfaglegs teymis innan miðstöðvar um öryggisráðstafanir þá skuli m.a. litið til stuðningsparfa skjólstæðings, þ.m.t. hvers konar heilbrigðis- og félagsþjónustu viðkomandi þarf. Einnig er í lokamálsgrein 21. gr. vísað til þess að til að tryggja réttmæta og skilvirka framkvæmd öryggisráðstafana skuli vera virkt samstarf á milli miðstöðvarinnar og viðeigandi samstarfsaðila og í því samhengi er m.a. vísað til félagsþjónustu.



Reykjavík



Í 26. gr. frumvarpsins kemur fram að skjólstæðingur skuli hafa aðgang að þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem hann þarf á að halda og tilgreint að um félagsþjónustu fari samkvæmt lögum þar að lútandi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram í umfjöllun um 26. gr. að í ákvæðinu felist að skjólstæðingur skuli hafa aðgang að þeirri félagsþjónustu sem hann þarf á öryggisgæslustað en ekki sé átt við að starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélags veiti þjónustu á öryggisgæslustaðnum heldur að félagslega þjónustu sé að fá á staðnum. Í því samhengi vísast til 8. gr. frumvarpsins og skýringa við greinina en eins og fram kemur þar er gert ráð fyrir að fjölbreytt starfslið starfi á öryggisgæslustað til að veita skjólstæðingum þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda. Þá er tiltekið að efni þessarar greinar í greinargerðinni sé enn í vinnslu.

Reykjavíkurborg bendir á að þjónusta á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar grundvallast m.a. á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og sérlægum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Stuðningsþjónusta sem veitt er fötluðu fólki grundvallast ýmist einungis á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða á grundvelli beggja þessara laga.

Í VII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um stuðningsþjónustu en í 26. gr. laganna segir:

*Sveitarfélagi er skylt að sjá um stuðningsþjónustu til handa þeim sem **búa á eigin heimilum** og þurfa aðstoð vegna skertrar getu, fjölskylduáðstæðna, álags, veikinda eða fötlunar.*

Stuðningsþjónustu skal veita svæðisbundið með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað. Aðstoð skal veitt fjölskyldum barna sem metin eru í þörf fyrir stuðning. Aðstoð skal veitt innan og utan heimilis samkvæmt reglum sem sveitarfélagið setur.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er sveitarfélagi ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum, svo sem sjúkrahúsi og öldrunarstofnun. Samvinna skal þó alltaf höfð við viðkomandi stofnun, sbr. 62. gr.

Ráðherra skal gefa út leiðbeiningar um framkvæmd stuðningsþjónustu samkvæmt þessum kafla, tímafjölda og mat á þörf fyrir þjónustu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Sveitarstjórn skal setja nánari reglur um stuðningsþjónustu á grundvelli leiðbeininga ráðherra.

Heimilt er sveitarstjórn að taka gjald fyrir stuðningsþjónustu samkvæmt gjaldskrá.

Ákvörðun um stuðningsþjónustu skv. 1. mgr. felur í sér að aðstoð sé að jafnaði veitt í tiltekinn fjölda klukkustunda í viku hverri á grundvelli mats á stuðningsþörfum, sbr. 27. gr., og þess almenna viðmiðs að aðstoð geti numið **allt að 15 stundum á viku. Um aukna þjónustuþörf fer samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.**

Stuðningsþjónusta á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er því veitt í allt að 15 stundir á viku. Sé fatlaður einstaklingur í þörf fyrir meiri stuðningsþjónustu en sem nemur 15 stundum á viku þá fer um þá þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Í 3. mgr. 3. gr. laganna kemur skýrt fram að þjónusta samkvæmt lögum nr. 38/2018 kemur til viðbótar þeirri þjónustu sem veitt er á grundvelli annarra laga en ekki í stað hennar.

Skýrt er því kveðið á um það í gildandi lögum **að sveitarfélögum sé ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum**. Þar sem sveitarfélögum er ekki skylt að veita



grunnþjónustu í formi stuðningsþjónustu inni á stofnanir ríkisins er einnig ljóst að sveitarfélaginu **er ekki skylt að veita viðbótarþjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 inni á stofnunum**. Rétt er að benda á að lög nr. 38/2018 gilda ekki einungis um þjónustu á vegum sveitarfélaga heldur allra opinbera aðila, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Miðað við drög að frumvarpi um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn og þau ákvæði sem sérstaklega hafa verið tilgreind hér að framan, má ætla að gerðar verði auknar kröfur á sveitarfélög varðandi þjónustu til einstaklinga sem sæta öryggisgæslu eða vægari öryggisráðstöfun. Um er að ræða nýjar lagaskyldur sem eru umfram það sem núgildandi lagaákvæði mæla fyrir um. Nauðsynlegt er að leggja mat á þann kostnað sem leggst á sveitarfélög vegna nýrra lagaskyldna og þarf ríkið að koma til móts við þann aukna kostnað.

Vægari öryggisráðstafanir

Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að skilgreina þurfi nánar hvað felist í vægari öryggisráðstöfun. Í 4. gr. frumvarpsins eru vægari öryggisráðstafanir skilgreindar sem „*þær öryggisráðstafanir aðrar en öryggisgæsla sem einstaklingi er gert að sæta samkvæmt dómsúrlausn á grundvelli VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 eða öðrum viðhlítandi lagaákvæðum*.“ Í greinargerð með frumvarpinu er í umfjöllun um vægari öryggisráðstafanir í 4. gr. vísað til VII. kafla almennra hegningarlaga og tilgreint að undir þær myndu t.d. falla rafrænt eftirlit, fyrirskipuð meðferð, ákvörðun dvalarstaðar, vinnu og umgengni við ákveðna einstaklinga og bann við neyslu áfengs og vímuefna (að gerðum breytingum á hegningarlögum). Bent er á að í frumvarpi til breytinga á almennum hegningarlögum nr. 19/1940, sem nú liggur fyrir í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 184-2025), er vísað til þess að til öryggisráðstafana teljast öryggisgæsla og vægari öryggisráðstafanir, samkvæmt lögum um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn (sbr. breytingar sem lagðar eru til á 2. mgr. 62. gr.) Frekari skilgreiningu á því hvað teljist vægari öryggisráðstöfun er því ekki að finna þar.

Í 18. gr. frumvarpsins er ákvæðið er varðar öryggisráðstafanir og er í 1. mgr. vísað til ákvæða VII. kafla almennra hegningarlaga en ekki er í því samhengi vísað til 100. gr. laga um meðferð sakamála og 15. gr. um réttindagæslu, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Í 2. tl. 18. gr. er að finna upptalningu á vægari öryggisráðstöfunum en öryggisgæslu en þar segir: „*Meðal vægari ráðstafana eru eftirlit, þar á meðal rafrænt eftirlit, fyrirskipuð meðferð, ákvörðun dvalarstaðar, vinnu og umgengni við ákveðna einstaklinga og bann við notkun áfengis og vímuefna. Kveðið skal nánar á um efni slíkra ráðstafana í dómsorði*.“ Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að skilgreina nánar hvað felist í vægari öryggisráðstöfunum og má sem dæmi nefna að óljóst er hvort úrskurðir um rýmkun falli undir vægari öryggisráðstafanir eður ei enda er í 2. tl. 18. frumvarpsins einungis vísað til dómsorðs. Þá er í lögnum ekki að finna neina afmörkun á því hvers konar úrræði um ræðir og því engin afmörkun á því hvað dómsorð geti kveðið á um. Dæmi eru um að úrskurðarorð, þar sem kveðið er á um rýmkun, hafi verið á þá leið að einstaklingum sé gert að búa í húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar en slík búseta er háð ýmsum skilyrðum, t.d. að viðkomandi uppfylli þær kröfur sem gerðar eru varðandi búsetu í húsnæðinu og að staðið sé við greiðslu á húsaleigu. Æskilegt er því að vægari öryggisráðstafanir verði skilgreindar frekar.





Í 23. gr. frumvarpsins er vikið að vægari öryggisráðstöfunum og þar er m.a. vísað til samstarfs við lögheimilissveitarfélag eftir því sem þörf er á. Í greinargerð með frumvarpinu um 23. gr. segir m.a.:

Miðstöð um öryggisráðstafanir annast einnig framkvæmd vægari öryggisráðstafana en öryggisgæslu, sem skjólstæðingi er gert að sæta. Meðal slíkra ráðstafana er skerðing á ferðafrelsi, rafrænt eftirlit, ákvörðun varðandi vistunarstað og vinnu, lyfjameðferð, meðferð vegna áfengis- og vímuefnanotkunar, geðmeðferð eða bann við notkun áfengis og vímuefna. Skjólstæðingur sætir þá ekki öryggisgæslu. Hann kann þó að búa í húsnæði á vegum félagsþjónustu sveitarfélags. Þegar svo háttar til ber miðstöðin ábyrgð á framkvæmd öryggisráðstöfunar en félagsþjónustan ber ábyrgð á búsetu og annarri þjónustu við einstaklinginn samkvæmt lögum þar um. Öryggisráðstöfun getur haft áhrif á þjónustuna eða búsetu á vegum sveitarfélagsins. Því er edlilegt að samstarf sé á milli miðstöðvarinnar og félagsþjónustu sveitarfélagsins um hvernig öryggisráðstöfununum skuli háttað. Í því felst m.a. að upplýsa félagsþjónustuna eða þann stað þar sem skjólstæðingur býr um öryggisráðstöfunina.

Þá er í 24. gr. frumvarpsins kveðið á um framkvæmd vægari öryggisráðstafana. Þar er í 6. mgr. vísað til þess að miðstöðinni sé heimilt að afla upplýsinga m.a. frá félagsþjónustu sveitarfélaga sem nauðsynlegar eru til að framfylgja þeirri öryggisráðstöfun sem skjólstæðingi hefur verið gert að sæta og tilgreindar eru sérstaklega heilsufarsupplýsingar og upplýsingar um hagi og aðstæður þeirra sem sæta öryggisráðstöfun. Tiltekið er að skylt sé að veita miðstöðinni umbeðnar upplýsingar.

Á Reykjavíkurborg hvílir engin lagaskylda til að hafa eftirlit með einstaklingum sem búa í húsnæði á vegum sveitarfélagsins eða þiggja þjónustu þess. Sé með frumvarpinu gert ráð fyrir lagabreytingu hvað þetta varðar þá er bent á að samkvæmt 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þá njóta heimili friðhelgi eins og áður hefur verið vikið að. Sé með umræddu lagafrumvarpi verið að fela sveitarfélaginu tiltekið eftirlitshlutverk og ábyrgð í tengslum við miðlun upplýsinga til miðstöðvar um öryggisráðstafanir er nauðsynlegt að kostnaðarmeta þann þátt þar sem um er að ræða aukna ábyrgð sveitarfélaga.

Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að skoða hvaða afleiðingar það hafi þegar einstaklingar sem eru með vægari öryggisráðstafanir og búa í húsnæði á vegum sveitarfélaga, hætta að greiða húsaleigu og eiga á hættu að missa húsnæði á vegum sveitarfélaga.

Þá er í frumvarpi til laganna ekki að finna nein ákvæði um til hvaða úrræða hægt sé að grípa eða hvernig bregðast eigi við þegar brotið er gegn vægari öryggisráðstöfunum. Í 3. mgr. 51. gr. kemur fram að telji miðstöðin að einstaklingur sem sætir vægari öryggisráðstöfunum hafi rofið skilyrði þau sem honum var gert að hlíta með dómi skuli í miðstöðin gera lögreglu og ákærvaldi viðvart. Óljóst er hvað slík tilkynning til lögreglu og ákærvalds felur í sér og hver viðbrögð þeirra yrðu og hversu hratt yrði brugðist við. Mikilvægt er að lögin kveði á um það með skýrum hætti hvaða viðbrögð og afleiðingar það hafi að farið sé gegn skilyrðum um vægari öryggisráðstafanir.

Bann við beitingu nauðungar

Þá er í 27. gr. frumvarpsins kveðið á um bann við beitingu nauðungar. Þá er vísað til þess að um veitingu undanþágu frá banni við nauðung í þjónustu fari



Reykjavík



samkvæmt V. kafla laga nr. 88/2011. Í umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu sem varðar ákvæðið kemur fram að nauðsynlegt sé talið að hafa sambærilegt ákvæði í lögum þessum til þess að árétta að þrátt fyrir að skjólstæðingar sæti öryggisráðstöfunum sé ekki heimilt að beita nauðung í þjónustu en þó felast í öryggisgæslu ákveðnar ráðstafanir sem ekki teljast til nauðungar, sbr. ákvæði 22. gr.

Þá liggur fyrir í samráðsgátt stjórnvalda frumvarp til laga um réttindavernd fatlaðs fólks (mál nr. S-186/2025) þar sem í IV. kafla er kveðið á um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Í 16. gr. frumvarpsins eru m.a. tilgreindir nokkrir þættir sem teljast til nauðungar, svo sem líkamleg valdbeiting, húsnæði sé læst, einstaklingur sé læstur inni eða ferðafrelsi hans skert og aðgangur einstaklings að eignum sé takmarkaður.

Að mati Reykjavíkurborgar er ákveðið ósamræmi í 27. gr. frumvarpsins og ákvæðum VI. og VII. kafla frumvarpsins þar sem finna má ýmiss ákvæði er varða takmörkun á réttindum þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum, s.s. heimildir til að fjarlægja muni, heimsóknarbann, líkamsleit og líkamsrannsóknir. Frumvarp til laga um öryggisráðstafanir kveður því annars vegar á um bann við beitingu nauðungar, samkvæmt lögum 88/2011, en hins vegar er þar finna ákvæði sem varða nauðung og þvingun (kafla VI. og VII.) sem bendir til þess að lög nr. 88/2011 eigi ekki við.

15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011

Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra fari með yfirstjórn öryggisráðstafana sem ákveðnar eru með dómsúrlausn, m.a. á grundvelli 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Vakin er athygli á því að í 1. gr. frumvarpsins er ekki vikið að framangreindri 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og er því ákveðið ósamræmi hvað það varðar.

Í 15. gr. laganna um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er kveðið á um nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Í 3. mgr. 15. gr. er tilgreint að ef í beiðni til undanþágunefndarinnar sé um að ræða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings þannig að hann geti ekki farið frjáls ferða sinna innan heimilis eða út af því, beri nefndinni að vísa beiðninni til dómstóla. Þá segir í 3. mgr. að málsmeðferðin fari eftir ákvæðum 9.–17. gr. lögræðislaga eftir því sem við á og að heimild til takmörkunar á ferðafrelsi einstaklings skuli aðeins veitt sé sýnt fram á að hætta sé á því að viðkomandi valdi sjálfum sér eða öðrum verulegu líkams- eða eignatjóni sé ekki gripið til takmarkana á ferðafrelsi hans. Þá sætir úrskurður dómara samkvæmt ákvæðinu kæru til Landsréttar.

Í samráðsgátt stjórnvalda liggur fyrir frumvarp til laga um réttindavernd fatlaðs fólks (mál nr. S-186/2025) sem felur í sér áþekkt ákvæði í 21. gr. hvað varðar verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings. Þar kemur þó fram að endanlegur úrskurður dómstóls þess efnis að fallist sé á verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi feli í sér öryggisráðstöfun í skilningi laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. Óljóst er hér hvort um sé að ræða öryggisgæslu eða vægari öryggisráðstöfun og margt er óljóst hvað varðar framkvæmd þessara mála. Nauðsynlegt er að frumvarpið kveði nánar á um útfærslu þessara mála.





Samningar við sveitarfélög

Í 13. gr. laganna er kveðið á um samninga um öryggisráðstafanir og heimildir miðstöðvar til að semja m.a. við sveitarfélög. Sveitarfélögum er því í sjálfsvald sett hvort þau vilji semja við miðstöðina um öryggisráðstafanir. Í 5. mgr. 13. gr. kemur eftirfarandi fram: Á grundvelli tillögu fagráðs sem samþykkt hefur verið af ráðherra *getur miðstöðin falið sveitarfélagi eða einkaaðila að framkvæma einstaklingsbundnar öryggisráðstafanir sem ákveðnar hafa verið með úrskurði, skv. 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.*

Óljóst er hvað felst í að miðstöð geti falið sveitarfélagi að framkvæma einstaklingsbundnar öryggisráðstafanir en að mati Reykjavíkurborgar hlýtur það ávallt að vera samningsatriði hvort sveitarfélög séu reiðubúin að taka að sér slíkar ráðstafanir. Miðstöðin geti því ekki einhliða falið sveitarfélagi að veita tiltekna þjónustu.

Þá er einnig mikilvægt að í þessu samhengi sé tryggt að í þeim tilfellum þegar sveitarfélög semja við miðstöðina um að taka að sér öryggisráðstafanir, bæði öryggisgæslu og vægari öryggisráðstafanir, að þá hafi starfsfólk sveitarfélaga þær heimildir sem löginn kveða á um, sbr. t.d. ákvæði VI. og VII. kafla frumvarpsins. Í því samhengi er vísað til þess að ákvæði 9. gr. frumvarpsins um heimildir starfsmanna eiga einungis við um starfsfólk á öryggisgæslustað.

Athugasemdir við ýmis ákvæði frumvarpsins

Athygli vekur að ábyrgð málaflokksins sé hjá félags- og húsnæðismálaráðuneytinu. Fyrir liggur að þeir einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum hafa í flestum tilfellum brotið gegn ákvæðum almennra hegningarlaga og mál þeirra fengið efnislega meðferð á þeim grundvelli. Ætla mátti því að ábyrgð málaflokksins ætti frekar að hvíla hjá dómsmálaráðuneytinu. Í því samhengi er sérstaklega litið til þeirra þvingunarráðstafana sem lög um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlaus fela í sér.

Í III. kafla frumvarpsins er kveðið á um tilsjónarmenn. Í því samhengi er mikilvægt að skoðað sé hvort tilsjónarmaður og lögráðamaður geti verið sami aðillinn eða hvort þau hlutverk séu ósamrýmanleg.

Í 20. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipun þverfaglegs teymis innan miðstöðvar um öryggisráðstafanir. Feli frumvarpið í sér auknar lagaskyldur á sveitarfélög hvað varðar öryggisgæslu og vægari öryggisráðstafanir þá þarf að tryggja aðkomu þeirra með fullnægjandi hætti. Sé það raunin er nauðsynlegt að Samband íslenskra sveitarfélaga skipi fulltrúa í þverfaglegt teymi skv. 20. gr. frumvarpsins.

Þá er nauðsynlegt að VI. og VII. kaflar frumvarpsins séu rýndir með tilliti til þess hvað af þeim á við varðandi vægari öryggisráðstafanir. Mörg ákvæðin lúta einungis að öryggisgæslu en einnig er mikilvægt að tryggja réttindi og skyldur þeirra sem lúta vægari öryggisráðstöfunum.

Ef það er markmið 39. gr. frumvarpsins um virkniúrræði að einstaklingum sé gert mögulegt að nýta virkniúrræði á vegum sveitarfélags, t.d. fyrir fatlað fólk, þá þarfnast slíkt



Reykjavík



frekari skoðunar auk þess sem nauðsynlegt er að skilgreina hvernig kostnaður vegna þess skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga.

Í 59. gr. frumvarpsins er vikið að samstarfi miðstöðvarinnar og samstarfsaðila. Er vísað til þess að til að tryggja réttmæta og skilvirka framkvæmd öryggisráðstafana skuli m.a. vera virkt samstarf við félagsþjónustu. Í því tilfelli er nauðsynlegt að meta aðstæður hverju sinni og því sé samstarf eftir atvikum.

Kostnaðarmat

Að mati Reykjavíkurborgar er mikilvægt að frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn, verði kostnaðarmetið með tilliti til áhrifa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Miðað við frumvarpið má ráða að mögulegt er að auknar lagaskyldur verði lagðar á sveitarfélög hvað varðar þjónustu við einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum. Reykjavíkurborg er því ósammála því sem fram kemur í mati á áhrifum lagasetningar að áhrif fyrirhugaðs frumvarps á fjárhag sveitarfélaga séu til kostnaðarlækkunar.

Raunkostnaður velferðarsviðs Reykjavíkurborgar vegna mála á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga hefur á síðastliðnum árum verið verulegur þrátt fyrir að engin lagaskylda hafi hvílt á Reykjavíkurborg varðandi málaflokkinn. Ekki er unnt að ráða af efni frumvarpsins hvort þær breytingar sem þar eru lagðar til verði til þess að kostnaður Reykjavíkurborgar lækki eins og fram kemur í mati á áhrifum lagasetningar sem birt var samhliða frumvarpinu í samráðsgátt.

Verði með frumvarpi til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn gerð krafa um aðkomu sveitarfélaga verður ríkið að bæta þeim þann kostnað sem af því hlýst enda liggi þá fyrir lögbundið kostnaðarmat.

Að lokum telur Reykjavíkurborg vert að minnst á að athygli vekur að ýmiss ákvæði frumvarpsins og greinargerðar með þeim eru enn í vinnslu og því ekki unnt að veita umsögn um þau. Má þar t.d. nefna ákvæði 59. gr. frumvarpsins um samstarf miðstöðvarinnar og samstarfsaðila og 65. gr. frumvarpsins um breytingar á öðrum lögum.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar.

Virðingarfyllt,
f.h. Reykjavíkurborgar,

Rannveig Einarsdóttir,
sviðsstjóri velferðarsviðs