



MARS 2024

Úttekt

Geðheilsuteymi fangelsa



Samkvæmt lögum um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, skal landlæknir hafa reglubundið eftirlit með því að heilbrigðisþjónusta sem veitt er hér á landi uppfylli faglegar kröfur og ákvæði heilbrigðislöggjafar á hverjum tíma.

Embætti landlæknis setti fram [Áætlun um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu frá 2019 - 2030](#), sem heilbrigðisráðherra staðfesti í desember 2018. Embættið hefur áætlunina til hliðsjónar við úttektir sínar á heilbrigðisþjónustu en gert er ráð fyrir að áætlunin verði innleidd í áföngum.

Útgefandi

Embætti landlæknis
Katrínartún 2
105 Reykjavík
S. 510 1900
mottaka@landlaeknir.is
www.landlaeknir.is

© 2023 Embætti landlæknis

Rit þetta má ekki afrita með neinum hætti, svo sem ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án þess að geta heimildar.

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	4
AÐFERÐ	4
STJÓRNUN, STARFSEMI OG ÞJÓNUSTA	4
<i>Stefnumörkun</i>	5
<i>Mönnun</i>	5
<i>Starfsemi og þjónusta</i>	5
STARFSUMHVERFI OG AÐSTÆÐUR TIL MEÐFERÐAR	7
<i>Aðlögun, sí- og endurmenntun og annar stuðningur við starfsmenn</i>	7
SAMSTARF OG SAMRÁÐ MILLI STOFNANA	7
<i>Meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar</i>	7
<i>Heilsugæsla</i>	7
<i>Landspítali</i>	8
GÆÐI OG ÖRYGGI	8
<i>Gæða- og umbótastarf</i>	9
MAT EMBÆTTIS LANDLÆKNIS	9
STJÓRNSKIPULAG	9
<i>Ábendingar embættis landlæknis</i>	10
FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU	10
<i>Tilmæli embættis landlæknis</i>	10
GÆÐA- OG UMBÓTASTARF	11
<i>Tilmæli embættis landlæknis</i>	11

Inngangur

Samkvæmt lögum um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007 ber embætti landlæknis að fylgjast með gæðum og öryggi heilbrigðisþjónustunnar og stuðla að umbótum. Liður í slíku eftirliti eru úttektir á heilbrigðisstofnunum og við þær hefur embættið m.a. til hliðsjónar [Áætlun um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu frá 2019 - 2030](#), sbr. 11. gr. laga um landlækni og lýðheilsu. Í eftirlitsstarfi sínu hefur embættið að leiðarljósi að árangursríkasta leiðin til að bæta gæði og öryggi heilbrigðisþjónustu er að efla samstarf og samráð við stjórnendur og starfsfólk heilbrigðisstofnana.

Í desember 2023 og janúar 2024 fór fram úttekt embættis landlæknis á geðheilsuteymi fangelsa sem tilheyrir Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH). Tilfni úttektarinnar var erindi sem borist hafa embættinu varðandi skort á geðheilbrigðisþjónustu fyrir fanga. Úttekt þessi tók til atriða er varða stefnumörkun, stjórnun, þjónustu, öryggismenningu og mönnun ásamt skoðun á samfelli og samráði milli þjónustustiga.

Í þessari skýrslu er almennt ekki fjallað um það sem var skoðað en leiddi ekki til ábendinga eða tilmæla.

Úttektarskýrslan er birt á heimasíðu embættis landlæknis og send heilbrigðisráðuneyti. Embættið þakkar starfsfólki geðheilsuteymis fangelsa, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH), Heilbrigðisstofnunar Suðurlands (HSU), Fangelsismálastofnunar og Landspítala góða samvinnu við úttektina.

Aðferð

Í úttektinni var stuðst við lög og reglugerðir og ýmis opinber gögn t.d. [úttektarskýrslu Ríkisendurskoðunar](#), þar sem settar eru fram ábendingar varðandi geðheilbrigðisþjónustu við fanga og OPCAT skýrslur umboðsmanns Alþingis. Einnig var höfð til hliðsjónar [aðgerðaráætlun](#) sem starfshópur á vegum dómismálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis lagði fram árið 2019 til að efla heilbrigðisþjónustu við fanga, einkum geðheilbrigðisþjónustu, tryggja heildarsýn og markvissa og samhæfða framkvæmd þjónustunnar. Einnig voru skoðuð fyrirbyggjandi gögn hjá embætti landlæknis frá vinnuhópum sem embættið hefur tekið þátt í er varða geðheilbrigðisþjónustu við fanga.

Í desember 2023 héldu starfsmenn embættis landlæknis fund með geðheilsuteyminu þar sem meðal annars var farið yfir markmið og framkvæmd úttektarinnar. Í kjölfarið voru tekin viðtöl við hvern og einn úr teyminu. Einnig var rætt við heilbrigðisstarfsfólk heilsugæslu á Litla-Hrauni og Hólmsheiði, fulltrúa meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar, fangaverði á Litla-Hrauni og Hólmsheiði. Til að fá fram sýn fanga var tekið viðtal við fulltrúa Afstöðu hagsmunasamtaka fanga sem er í reglulegum samskiptum við bæði fanga og aðstandendur þeirra. Í viðtölunum var stuðst við fyrir fram ákveðinn viðtalsramma. Aflað var gagna frá geðheilsuteymi fangelsa og Landspítalanum og farið í vettvangsheimsókn í fangelsið á Hólmsheiði og á Litla-Hraun.

Stjórnun, starfsemi og þjónusta

Stofnanir í heilbrigðisþjónustu eiga að setja sér stefnu og innleiða hana á markvissan hátt til þess að skapa ramma um þjónustuna í samræmi við það sem fram kemur í [Heilbrigðisstefnu – stefnu fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu til ársins 2030](#).

Fyrirnefnd aðgerðaráætlun starfshóps dómsmála- og heilbrigðisráðuneytis fól í sér þrjár megináðgerðir; efla heilbrigðisþjónustu, skilgreina verklag og gera þarfagreiningu og aðgerðaráætlun til að sporna gegn dreifingu og neyslu vímugjafa á Litla-Hrauni. Sem liður í eflingu heilbrigðisþjónustu var geðheilsuteymi fangelsanna stofnað. Teymið hóf í kjölfarið starfsemi 1. janúar 2020 að frumkvæði heilbrigðisráðherra. Teyminu er ætlað að veita föngum þjónustu í öllum fangelsum landsins. Samkvæmt [skipuriti Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins \(HH\)](#) sem samþykkt var 10. desember 2020 heyrir teymið undir starfseiningu framkvæmdastjóra geðheilbrigðisþjónustu.

Stefnumörkun

Almennar upplýsingar um starfsemi geðheilsuteymis fangelsa er að finna á [heimasíðu HH](#). Þar kemur m.a. fram að teymið sinni einstaklingum sem eru í afplánun í fangelsi og hafa því ekki beinan aðgang að geðheilbrigðisþjónustu á sinni heilsugæslu eða öðrum stofnunum. Þjónustan nær einnig til þeirra sem eru á reynslulausn. Geðheilsuteymi fangelsa sinnir almennri geðheilbrigðisþjónustu á dagvinnutíma svo sem greiningu og meðferð geðraskana, fíknivanda og ADHD. Geðheilsuteymið vísar til annarrar geðheilbrigðisþjónustu eins og innlagnar á geðdeild ef þörf krefur og annarrar þjónustu til eftirfylgdar við lok afplánunar. Fram kom í úttektinni að stefnumörkun teymisins væri ekki öllum hagaðilum ljós og það hefði haft neikvæð áhrif á samvinnu við aðra fagaðila sem sinna föngum.

Mönnun

Samkvæmt áður nefndri aðgerðaráætlun var gert ráð fyrir að í teyminu myndu starfa geðlæknar, geðhjúkrunarfræðingar, klínískir sálfræðingar og eftir þörfum aðrar fagstéttir. Erfiðlega hefur gengið að fullmanna í stöðurnar og allir þeir sem komu að stofnun teymisins árið 2020 hafa nú hætt störfum. Fjárheimild er fyrir fimm stöðugildum en aðeins þrjú og hálf þeirra eru setin og því skortir eitt og hálf stöðugildi. Þegar úttektin hófst voru þrír starfsmenn í teyminu í samtals tveimur og hálfu stöðugildi; yfirlæknir og tveir sálfræðingar en annar þeirra er einnig teymisstjóri. Yfirlæknir er í 50% stöðu í teyminu og 50% stöðu sem framkvæmdastjóri geðheilbrigðisþjónustu HH. Hjúkrunarfræðingur hóf störf í teyminu í janúar 2024 í hlutastarfi til að byrja með en mun verða í fullu starfi. Meðan á úttektinni stóð var staða félagsráðgjafa auglýst.

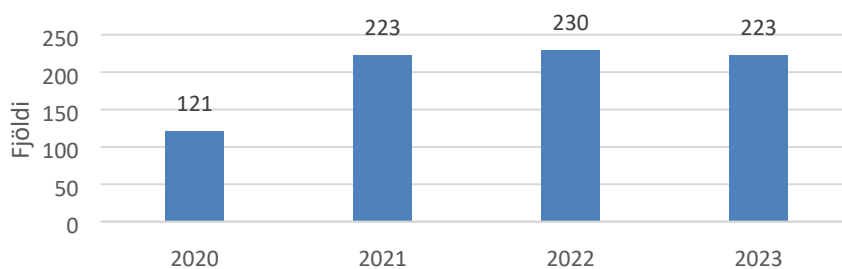
Í viðtölum kom fram að samskipti væru almennt opin í teyminu og traust ríkti á milli starfsfólks. Teymisfundir eru haldnir einu sinni í viku en töluverð áskorun hefur verið að þróa og styrkja teymisvinnu þar sem mikil endurnýjun hefur verið á starfsfólki og teymið er lítið.

Starfsemi og þjónusta

Frá því geðheilsuteymið hóf störf hefur það tekið saman þrjár áfangaskýrslur til ársins 2023. Þar koma m.a. fram almennar og tölulegar upplýsingar um starfsemina. Í tengslum við úttektina var óskað eftir nýjum tölulegum upplýsingum varðandi umfang starfseminnar.

Teymið er með fasta viðveru einn dag í viku annars vegar á Litla-Hrauni og hins vegar á Hólmsheiði, mætir þá yfirleitt allt teymið saman. Fram á mitt ár 2023 var hjúkrunarfræðingur teymisins aukalega einn dag í viku á Litla-Hrauni. Lítið er um fjarviðtöl við fanga á Litla-Hrauni og á Hólmsheiði en þó er sá möguleiki fyrir hendi ef þörf er á. Teymið fer á Kvíabryggju þrisvar til fimm sinnum á ári en nokkuð oft á Sogn en sinnir þess á milli meðferðarvinnu með skjáviðtölum í gegn um samskiptakerfi Fangelsismálastofnunar. Teymið stefnir nú að því að fara einu sinni í mánuði á Sogn.

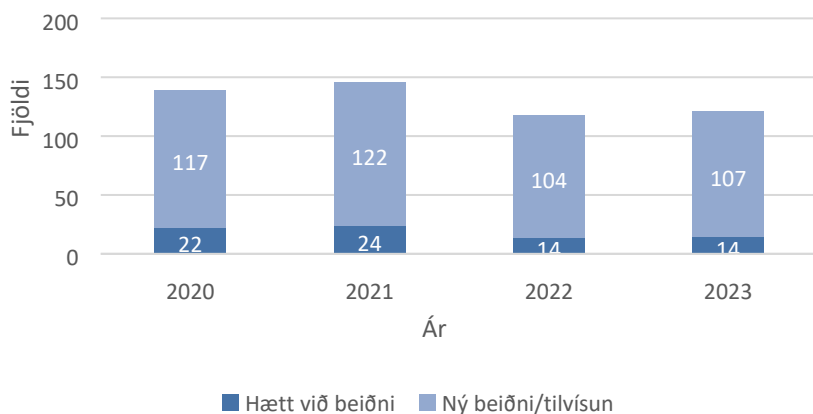
Í janúar 2024 var hlutfall þeirra fanga sem höfðu fengið einhverja þjónustu hjá teyminu svipað innan allra fangelsa eða 60-70% að undanskildu gæsluvarðhalds- og kvennafangelsinu á Hólmsheiði þar sem hlutfallið var einungis 36%. Kynjaskipting skjólstæðinga sem fengu þjónustu teymisins var áþekk kynjaskiptingu í afplánun almennt en þar eru karlmenn í miklum meirihluta. Mynd 1 sýnir árlegan fjölda fanga sem höfðu fengið einhverja þjónustu hjá geðheilsuteymi fangelsa á árunum 2020 – 2023.



Mynd 1. Árlegur fjöldi einstaklinga sem fékk þjónustu hjá geðheilsuteymi fangelsa.

Mynd 2 sýnir fjölda beiðna/tilvísana sem teymið hefur fengið til sín. Teymið tekur við tilvísunum frá heilbrigðisstarfsmönnum og beiðnum um þjónustu frá föngunum sjálfum, meðferðarsviði Fangelsismála-

stofnunar, varðstjórum og aðstandendum fanga. Teymið heldur utan um beiðnir/tilvísanir í sjúkraskrárkerfinu Sögu. Ef beiðni kemur frá aðila utan heilbrigðiskerfisins sér teymið um að skrá hana í sjúkraskrárkerfið. Aðilar utan heilbrigðiskerfisins svo sem starfsfólk á meðferðarsviði Fangelsismálastofnunar, varðstjórar og fangaverðir, hafa ekki aðgang að sjúkraskrá og þar að leiðandi ekki yfirsýn á hvar mál fanga er statt hjá geðheilsuteymi fangelsa svo sem hvort búið sé að senda tilvísun, tilvísun sé móttækin og/eða þjónusta sé hafin.

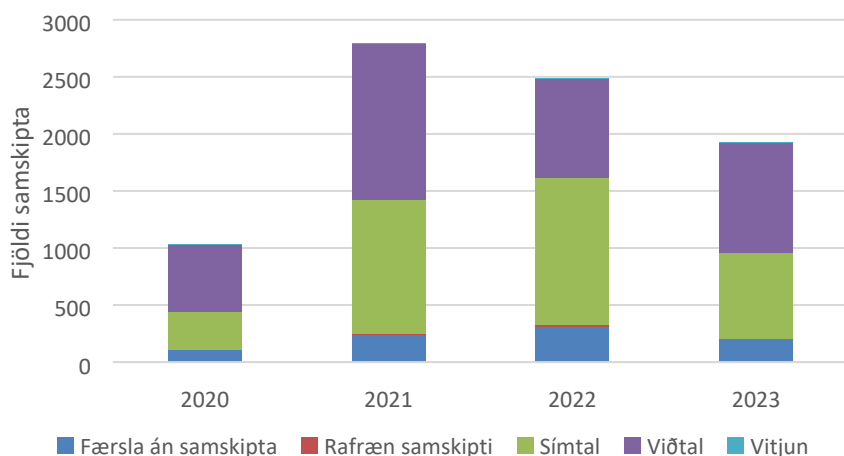


Mynd 2. Heildarfjöldi beiðna/tilvísana til geðheilsuteymis fangelsa

Samkvæmt upplýsingum frá teyminu er biðtími eftir fyrsta viðtali yfirleitt um ein til tvær vikur en ákveðnum málum er sinnt án tafar. Lengri bið getur orðið eftir framhaldsviðtölum en það er háð eðli máls. Fram kom hjá þeim sem óska eftir þjónustu fyrir fanga að þeir upplifa að teymið geti almennt ekki sinnt aðkallandi málum sem upp koma á vinnutíma teymisins t.d. viðtölum.

Fram kom að teymið mætti vera sýnilegra og með meiri viðveru í fangelsunum þannig að aðgengi að þjónustunni væri meira. Einnig var nefnt að gagnlegt væri ef upplýsingum um tímasetningu viðtala hvers fanga væri komið á framfæri fyrr svo fangar og fangaverðir geti gert viðeigandi ráðstafanir. Nefnt var að skortur væri á gagnsæi þ.e. óljóst væri hvenær fangi væri kominn í þjónustu geðheilsuteymis og að áætlanir um næstu skerf meðferðar mættu vera skýrari í sjúkraskrá.

Teymið veitir þjónustu einkum með heimsóknnum í fangelsin en einnig með símaviðtölum og fjarfundabúnaði ef þarf. Mynd 3 sýnir heildarfjölda samskipta eftir tegund þeirra.



Mynd 3. Samskipti geðheilsuteymis fangelsa við fanga.

Algengustu sjúkdómsgreiningar sem teymið fæst við eru ADHD, fíknihelkenni af völdum óþjónuðanotkunar, kvíðaröskun og aðlögunarraskanir. Samkvæmt teyminu hefur ekki verið hægt að setja fram einstaklingsbundnar meðferðaráætlanir með hverjum og einum fanga líkt og æskilegt er vegna skorts á starfsfólki. Þá

hefur ekki verið tími til að vinna markvisst að forvarnastarfi og heilsueflingu gagnvart geðröskunum, vímu-efnaneyslu og fíknivanda né að sjálfsvígsforvörnum líkt og teyminu er ætlað að gera samkvæmt aðgerðar-áætluninni frá 2019. Teymið hefur ekki náð að sinna meðferðarvinnu að því marki sem það telur æskilegt og telur að það skýrist að mestu af ónógrri mönnun. Sem dæmi var nefnt að æskilegt væri að innleiða fleiri gagn-reynd meðferðarúrreiði til dæmis sk. „díalektíska atferlismeðferð“ (DAM) og sk. „Acceptance and Commitment Therapy (ACT)“.

Í úttektinni kom fram að flestar beiðnir um þjónustu frá föngum til teymisins snúi að lyfjameðferð og upplýsingagjöf henni tengdri. Þá kom fram að fangar upplifðu að ekki væri haft nægjanlegt samráð við þá áður en lyfjameðferð þeirra væri breytt sem veldur eða eykur á vanlíðan og getur haft neikvæð áhrif á hegðun. Vegna þess að hjúkrunarfræðingar heilsugæslunnar starfa einungis á dagvinnutíma í fangelsum eru lyfjagjafir á öðrum tímum í höndum fangavarda.

Starfsumhverfi og aðstæður til meðferðar

Aðstæður til viðtalsmeðferðar og meðferðarvinnu í fangelsum landsins eru að mati teymisins ekki góðar og meðferðaraðilar hafa upplifað öryggi sínu ógnað í viðtölum. Mikil jákvæð breyting varð hins vegar þegar gámahúsnæði fyrir meðferðarrými og heimsóknaraðstöðu var bætt við á Litla-Hrauni.

Fram kom að umhverfi og aðstæður fanga, sérstaklega á Litla-Hrauni, styður illa við þá batamiðuðu geðheilbrigðisþjónustu sem teyminu er ætlað að veita. Ávana- og fíkniefnaneysla fanga er töluverð og setur það allri meðferðarvinnu miklar skorður. Margir fangar upplifa sig óörugga í þessum aðstæðum og erfitt er þá að hefja meðferðarvinnu t.d. úrvinnslu áfalla.

Aðlögun, sí- og endurmenntun og annar stuðningur við starfsmenn

Starfsfólk teymisins upplifir að vegna undirmönnunar sé lítil tími fyrir sí- og endurmenntun. Jafningjahandleiðsla er í boði fyrir starfsfólk teymisins en í viðtölum kom fram að mikilvægt sé að starfsfólki sem vinnur við flóknar aðstæður sem þessar sé veittur sérhæfður stuðningur með markvissum hætti. Ekkert formlegt skráð aðlögunarferli er til staðar fyrir nýja starfsmenn í teyminu. Nýir starfsmenn fá að mestu munnlega leiðsögn en skriflegt verklag liggur þó fyrir m.a. varðandi ADHD greiningar og fyrsta viðtal við fanga.

Samstarf og samráð milli stofnana

Þjónusta við fanga fellur undir lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016 og samkvæmt þeim lögum skulu fangar njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007. Í 5. gr. [reglugerðar](#) um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa, nr. 1111/2020 segir: „*Heilbrigðisstofnanir skulu hafa með sér samráð um aðgengi að heilbrigðisþjónustu. Jafnframt skulu heilbrigðisstofnanir tryggja samráð og eftirfylgni með notendum þjónustunnar þannig að samfella sé í veitingu heilbrigðisþjónustu milli heilbrigðisstofnana.*“ Hafa ber í huga að samstarfi og samráði heilbrigðisstofnana og annara stofnanna er koma að málefnum fanga eru settar ákveðnar lagalegar skorður. Ef um sjálfræðissviptan einstakling er að ræða þarf einnig að taka tillit til lögræðislaga. Þetta getur valdið ákveðnum flækjum og hindrunum á því að hægt sé að tryggja gæði og öryggi í geðheilbrigðisþjónustu fyrir fanga.

Meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar

Meginmarkmið starfsemi meðferðarsviðs Fangelsisstofnunar er að minnka líkur á endurkomu í fangelsi með því að veita stuðning, meðferð við orsökum og afleiðingum brota sem og að stuðla að félagslegri endurhæfingu. Meðferðin tekur m.a. mið af því hvar viðkomandi er staddur í afplánunarferlinu og hvers eðlis brot hans eru. Ákveðin skörun er á milli þjónustu geðheilsuteymisins og meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar og skortir á verklag til að skýra betur hlutverk og verkefni hvors fyrir sig og hvernig samstarfi þeirra á milli eigi að vera háttað. Í viðtölum kom fram að þessi skörun og óvissa með hlutverk, verkefnaskiptingu og samvinnu hefur valdið ákveðnum núningi í samskiptum milli aðila en unnið er að lausn.

Heilsugæsla

Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins sinnir heilsugæslu á Hólmsheiði, Heilbrigðisstofnun Suðurlands sinnir heilsugæslu á Litla-Hrauni og Sogni og Heilbrigðisstofnun Vesturlands sinnir heilsugæslu á Kvíabryggju. Lítið samstarf er á milli þessara aðila. Í viðtölum kom fram að samstarf milli geðheilsuteymisins og þeirra sem sinna heilsugæslu í fangelsum sé gott en þyrfti að vera meira og skipulagðara.

Landspítali

Í 23. gr. [reglugerðar](#) um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa, nr. 1111/2020 segir: „Landspítali skal þróa samvinnu við aðrar heilbrigðisstofnanir til að tryggja að notendur fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi. Landspítali ber ábyrgð á því að skilvirk verkferli séu þróuð í samvinnu við aðra þjónustuaðila.“

Samstarf milli geðheilsuteymisins og Landspítala mætti vera mun betra að mati teymisins og allir aðilar eru sammála um að úrbóta sé þörf til að hægt sé að koma betur til móts við þarfir alvarlega veikra fanga. Um það bil tíu fangar á ári eru metnir vera með alvarlegan geðvanda sem krefst þriðja stigs heilbrigðisþjónustu og í einhverjum tilfellum er þörf á innlögn. Í þeim tilfellum og ef tilefni er til gerir geðþjónusta Landspítalans áhættumat á mögulegri ofbeldishegðun. Í samræmi við niðurstöðu matsins er óskað eftir viðveru fangavarða allan sólarhringinn þegar við á til að tryggja öryggi samsjúklinga og starfsmanna. Áhættumat er síðan endurtekið daglega í innlögn og afstaða tekin til áframhaldandi viðveru fangavarða. Þær aðstæður hafa komið upp í legu að ekki hefur verið hægt að tryggja áframhaldandi viðveru fangavarða til að gæta öryggis og eru þess dæmi að fangar hafi verið útskrifaðir af Landspítala þrátt fyrir að læknisfræðilegt mat sé að þeir þurfi áframhaldandi innlögn. Í þau skipti er fanginn vistaður í fangelsi, oft í einangrun sem getur haft verulega neikvæð áhrif á geðheilsu hans og batahorfur. Einnig hafa þær aðstæður komið upp að Landspítali hefur ekki séð sér fært að verða við innlögn fanga þegar eftir henni hefur verið óskað vegna takmarkandi fjölda legu- og öryggisrýma á geðdeildum Landspítala. Ábyrgð á geðþjónustunni er þá flutt aftur til geðheilbrigðisteymis fangelsa þrátt fyrir að teymið starfi aðeins á dagvinnutíma og hafi ekki fasta viðveru í fangelsum. Geðheilbrigðisþjónusta við alvarlega veikan fanga sem metinn hefur verið í þörf fyrir innlögn er þannig ekki alltaf í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu. Við framangreindar aðstæður fær fanginn ekki viðeigandi þjónustu á réttum tíma og á réttum stað. Í 3. gr laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997 segir: „Sjúklingur á rétt á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma er völ á að veita. Sjúklingur á rétt á þjónustu sem miðast við ástand hans og horfur á hverjum tíma og bestu þekkingu sem völ er á. Heilbrigðisstarfsmaður skal leitast við að koma á traustu sambandi milli sín og sjúklings. Sjúklingur á rétt á samfelldri þjónustu og að samstarf ríki milli allra heilbrigðisstarfsmanna og stofnana sem hana veita. Vert er þó að benda á að ef ekki eru forsendur til nauðungarvistunar er ekki hægt að halda fanga á geðdeild gegn hans vilja. Landspítali hefur bent á að takmarkaður fjöldi legurýma á geðdeildum Landspítala skerðir getu spítalans til að koma til fulls á móts við þarfir sjúklinga.“

Með stofnun geðheilsuteymisins stóðu væntingar til þess að samvinna um geðheilbrigðisþjónustu við fanga yrði skilvirkari en fram kom í viðtölum að enn eru umtalsverðir hnökrar ferlinu. Sem dæmi var bent á í viðtölum að áhættumat geðþjónustu Landspítala á mögulegri ofbeldishegðun fanga hefur ekki alltaf samræmst mati geðheilsuteymis, fangavarða eða starfsfólks meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar. Mat á mögulegri ofbeldishegðun er ekki staðlað á milli stofnanna sem getur verið skýringin á því. Hafin er vinna við að samræma mat og notkun matstækja eins og hægt er.

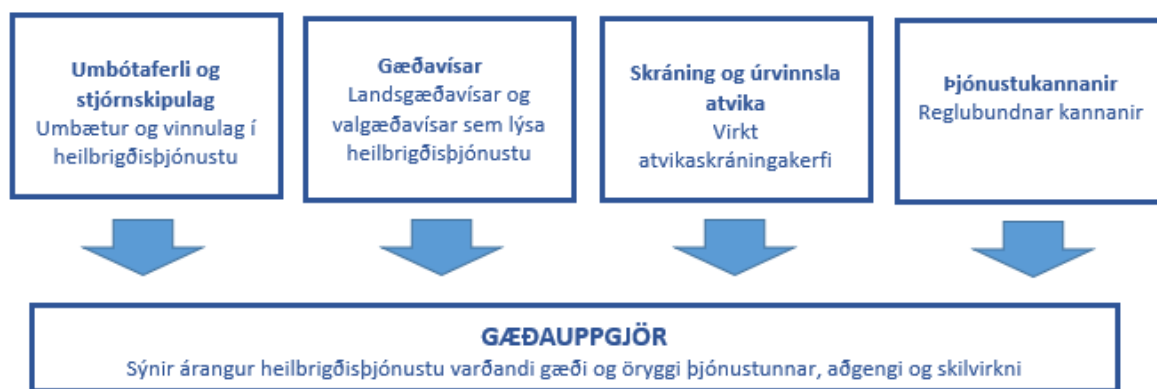
Ýmsar tillögur að lausnum hafa verið settar fram svo sem er varða breytingar á húsnæði Landspítalans og rekstur sjúkradeildar í fangelsum en þær hafa ekki náð fram að ganga og nefnt var að fjármagn skorti.

Gæði og öryggi

Gæða- og öryggismenning felur í sér sameiginleg gildi og viðhorf, sem ásamt skipulagi og stjórnun leiða til ákveðins vinnulags og hegðunarmynsturs varðandi öryggismál. Meginþættir hennar eru: þekking á gæða-

og öryggismálum, skuldbinding og forysta við að tryggja öryggi notenda, samskipti, samstarf sem og skráning og úrvinnsla atvika. Þróuð gæða- og öryggismenning er fyrir hendi þegar gæði þjónustu og öryggi notenda heilbrigðisþjónustu er sett í öndvegi og áhættustjórnun er samofin þjónustunni. Slíkt felur m.a. í sér að sífellt er unnið kerfisbundið að umbótum, hugað er að öryggi kerfislægra og mannlegra þátta og atvika eru nýtt sem námstækifæri. Enn fremur einkennist hún af opnum samskiptum og gagnkvæmu trausti milli starfsmanna og notenda.

Landlæknir hefur lagt fram Áætlun um gæðaþróun í heilbrigðisþjónustu 2019 - 2030 sem staðfest er af heilbrigðisráðherra og gefur henni vægi á við reglugerð. Áætluninni er ætlað að vera leiðsögn til þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu um hvaða kröfur eru gerðar til þeirra og hvernig þau geta uppfyllt þær kröfur. Þar kemur fram hvernig heilbrigðisstofnanir geta stöðugt fylgst með gæðum og öryggi þjónustunnar og brugðist við með umbótastarfi þegar þess gerist þörf. Í áætluninni eru fjórar megin stoðir: umbótaferli og stjórnskipulag, gæðavísar, skráning og úrvinnsla atvika og loks þjónustukannanir. Samkvæmt lögum um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007 skulu heilbrigðisstofnanir og heilbrigðisstarfsmenn taka mið af staðfestri áætlun landlæknis um gæðaþróun við gerð gæðaáætlana.



Mynd 7. Meginstoðir í Áætlun um gæðaþróun í heilbrigðisþjónustu 2019-2030.

Gæða- og umbótastarf

Fram kom að vegna mannekle og starfsmannaveltu í geðheilsuteymi fangelsa hefur þurft að forgangsraða verkefnum og klínísk vinnu verið sett í forgang á kostnað gæða- og umbótastarfs. Skýr vilji er þó meðal starfsfólks teymisins að vinna að umbóta- og gæðamálum svo sem að skjalfesta betur verklag teymisins. Vinna við gerð rafrænnar gæðahandbókar er á byrjunarstigi, þau gæðaskjöl sem til eru og unnið er eftir eru nú vistuð á sameiginlegu drifi teymisins. Miðlægur stuðningur heilsugæslu við gerð gæðaskjala og umbótavinnu teymisins er lítil sem enginn. Samkvæmt teyminu er enginn formlegur farvegur fyrir skráningu atvika og úrvinnslu þeirra. Gæðavísar þjónustunnar hafa ekki verið skilgreindir og niðurstöðum þeirra því ekki fylgt eftir. Þjónustukannanir eru ekki gerðar en fram kom að teymið hefur fengið ábendingar frá Afstöðu hagsmunasamtökum fanga um þjónustuna. Teymið hefur í hyggju að skoða sambærilega þjónustu í nágrenna löndum í því skyni að styrkja og efla framþróun starfseminnar og fá samanburð.

Mat embættis landlæknis

Fangar eru áhættuhópur í viðkvæmri stöðu og þekkt er að algengi geðvanda meðal þeirra er hátt. Erlendar rannsóknir benda til að einn fangi af hverjum sjö hafi geðrofs- eða geðlæggðarröskun. Algengi fíknisjúkdóma er einnig mjög hátt meðal fanga. Er því samfélagslega afar mikilvægt að staðið sé vel að geð- og fíknipjónustu við fanga. Þegar litið er til laga um heilbrigðisþjónustu og stefnu stjórnvalda í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 er ljóst að ýmsa þætti í geðheilbrigðisþjónustu við fanga þarf að bæta til muna. Sum atriði sem lögð voru fram í aðgerðaráætluninni 2019 hafa ekki komið til framkvæmda og nokkur hafa mætt hindrunum sem ekki hefur verið unnið áfram með.

Stjórnskipulag

Að mati embættis landlæknis virðist stjórnskipulag heilbrigðisþjónustu við fanga sem nú er til staðar ekki styðja við samhæfingu þjónustunnar og samráð þjónustuveitenda. Þær einingar sem sinna geðheilbrigðisþjónustu við fanga eru of aðskildar að mati embættisins og hefur þau áhrif að erfiðara verður að samþætta þjónustuna og gera hana skilvirkari. Með vísan í stefnu stjórnvalda í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 er brýnt að efla samstarf þeirra starfsmanna sem sinna bæði almennri heilbrigðisþjónustu við fanga og geðheilbrigðisþjónustu í því skyni að móta heildræna nálgun. Ljóst er að sum atriði í mati embættis landlæknis, sem t.d. lúta að heildarskipulagi geðheilbrigðisþjónustu fanga eru víðtækari en svo að hægt sé að beina þeim aðeins til geðheilsuteymis fangelsa.

Líkt og víða í íslensku heilbrigðiskerfi er mönnun fagfólks ein helsta áskorunin. Umtalsverður skortur er á sérhæfðu fagfólki á öllum stigum geðheilbrigðisþjónustu til að anna megi spurn eftir þjónustu hér á landi sem og annars staðar í heiminum. Nýliðun hefur verið takmörkuð í þeim fagstéttum sem helst veita geðheilbrigðisþjónustu á öllum stigum og samkeppni ríkir milli stofnana og starfseininga um þann takmarkaða fjölda fagfólks sem er að störfum í geðheilbrigðisþjónustu á hverjum tíma.

Mikil starfsmannavelta og skortur á starfsfólki líkt og um ræðir hjá geðheilsuteymi fangelsa getur að mati embættis landlæknis orðið til þess að erfitt verður að halda skipulagi og vinna að umbóta- og gæðastarfi. Í fámennum teyimum reynast afleysingar í klínískri vinnu oft erfiðar. Fagaðilar hafa þá síður tækifæri til símenntunar sem getur haft áhrif á starfsánægju og hætta er á að gæði þjónustunnar verði minni.

Geðheilbrigðisþjónusta sem veitt er í fangelsum krefst sérhæfðrar þekkingar og reynslu og er að mörgu leyti ólík annarri geðheilbrigðisþjónustu sem heilsugæslan veitir. Jafnframt tekur tíma að öðlast færni í að takast á við álagið sem fylgir því að sinna skjólstæðingahópnum þar sem oft er mikil áfallasaga og flókinn samsettur vandi. Á réttar- og öryggisgeðdeild Landspítala er sérhæfð þekking og reynsla af veitingu geðheilbrigðisþjónustu við hóp einstaklinga sem eru með hegðunarvanda, andfélagslega hegðun og alvarlega geðsjúkdóma. Að mati embættis landlæknis þarf að nýta þá þekkingu og reynslu betur.

Ábendingar embættis landlæknis

1. Íhuga ætti breytingar á stjórnskipulagi geðheilbrigðisþjónustu við fanga í því skyni að samnýta betur þá sérhæfðu þekkingu sem til staðar er á landinu.
2. Stjórnendur Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þurfa að tryggja að fjöldi og sérhæfing starfsfólks geðheilsuteymisins sé í samræmi við þjónustubörf og að teymið geti sinnt gæðastarfi. Huga þarf vel að því að þjónustan sé vel skilgreind henni tryggð geðlæknisfræðileg forysta og þverfagleg mönnun.
3. Stjórnendur Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þurfa að tryggja að stjórnendur og starfsfólk geðheilsuteymis fangelsa fái markvissan faglegan stuðning og handleiðslu. Skilgreina þarf hvaða námskeið hver og einn starfsmaður þarf að sækja reglulega svo sem námskeið um varnarviðbrögð við ofbeldi.
4. Æskilegt er að geðheilsuteymi, Fangelsismálastofnun og Landspítali haldi áfram að efla samvinnu og samræma verklag til að tryggja að fangar fái geðheilbrigðisþjónusta í samræmi við ástand og horfur hverju sinni í samræmi við lög um réttindi sjúklunga, nr. 74/1997.

Fyrirkomulag þjónustu

Að mati embættis landlæknis er skortur á samfellu og samþættingu geðheilbrigðisþjónustu við fanga og taka þarf betur tillit til sjónarmiða fanga og/eða talsmanna þeirra þegar þjónusta geðheilsuteymis fangelsa er skipulögð. Merki eru um að skortur á skipulagi og afmörkun á þjónustu valdi óöryggi hjá heilbrigðisstarfsfólki sem getur haft neikvæð áhrif á samvinnu og samskipti og þannig komið niður á gæðum þjónustunnar og starfsánægju fagaðilanna. Í ljósi þess hversu algengur fíknivandi er á meðal fanga er að mati embættisins

brýnt að setja fram heildstæðan þjónustuferil fíknimeðferðar í fangelsum. Eins og staðan er núna er umhverfi í fangelsum ekki til þess fallið að hægt sé að sinna þar geðheilbrigðisþjónustu eins og best verður á kosið, aðstaða fanga, sér í lagi á Litla–Hrauni þar sem flestir fangar eru í afplánun, er ekki örugg eða batamiðuð sem er óásættanlegt. Að mati embættisins er mikilvægt að tekið sé á því þar sem umhverfið er mikilvægur þáttur til að efla og viðhalda heilbrigði. Embættið tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um að brýnt sé að bæta umhverfisaðstæður fanga. Embættinu er ljóst að erfitt er að samþætta þjónustu dóms- og heilbrigðiskerfisins við fanga m.a. vegna laga um persónuvernd sem setja því skorður. Varpa þarf skýrara ljósi á hverjar þær takmarkanir eru og hvaða möguleikar eru innan ramma laganna til bóta.

Tilmæli embættis landlæknis

4. Stjórnendur Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þurfa að vera leiðandi varðandi samvinnu og samhæfingu heilbrigðisþjónustu við fanga í heilbrigðisumdæmunum þremur.
5. Stjórnendur hlutaðeigandi stofnana þurfa að tryggja að þjónustuferlar geðheilbrigðisþjónustu séu skráðir og aðgengilegir þar sem fram kemur ábyrgð, hlutverk og samvinna hvernar stofnunar/þjónustuveitanda og hvar tengingar eru til staðar. Skoða þarf sérstaklega hvernig hægt er að auka gagnsæi þjónustunnar. Þetta mætti gera á vinnustofu með þátttöku allra hagaðila.
 - Tryggja þarf í þjónustuferlum að fangar sem metnir hafa verið í þörf fyrir innlögn fái þá þjónustu sem þeim ber í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu. Eyða þarf óvissu hvað varðar öryggisgæslu vegna inniliggjandi fanga á Landspítala og brýnt að Landspítali og Fangelsismálastofnun komi sér saman um það.
 - Nýta þarf sérþekkingu heilbrigðisstarfsfólks sem þjónusta fanga til að bæta lyfjaferlið sem nú er til staðar í fangelsum t.d. með fræðslu og þjálfun þeirra sem sjá um lyfjagjafir.
 - Mikilvægt er að setja fram heildstæðan þjónustuferil fíknimeðferðar í fangelsum þar sem eftirfylgd að lokinni afplánun er tryggð.
 - Setja þarf fram einstaklingsbundnar meðferðaráætlanir með hverjum og einum fanga og skrá þær í sjúkraskrá.

Gæða- og umbótastarf

Embættinu er kunnugt um að starfshópur með fulltrúum frá fjórum ráðuneytum og hagaðilum er starfandi þar sem m.a. er unnið að því að fylgja eftir og endurmeta aðgerðaráætlun frá 2019. Ekki hefur verið birt framgangsskýrsla en ljóst er að töluverð vinna er í gangi varðandi málefni fanga og hefur svo verið um nokkurt skeið. Að mati embættis landlæknis er mikilvægt að breið samstaða náist um umbætur á geðheilbrigðisþjónustu við fanga, verkefni verði tímasett, þeim forgangsraðað og þau fjármögnuð svo breytingarferlið gangi vel. Mikilvægt er að stjórnendur tryggi að starfsfólk fái markvissan stuðning við það umbótastarf sem stefnt verður að til að breytingar og úrbætur nái fram að ganga og skili árangri.

Tilmæli embættis landlæknis

6. Stjórnendur Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þurfa að tryggja að starfsfólk geðheilsuteymis fangelsa hafi skilgreindan tíma og stuðning til að sinna faglegru uppbyggingu og gæðastarfi í samræmi við *Áætlun um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu 2019-2030*.
 - Vinna þarf að því að gera sameiginlega gæðahandbók sem aðgengileg er fyrir allt heilbrigðisstarfsfólk sem sinnir heilbrigðisþjónustu við fanga og ítreka mikilvægi þess að nýta hana í starfi. Skilgreina þarf hvaða verklagsreglum allir þurfa að standa skil á og fylgja eftir að starfsfólk tileinki sér þær.

- Skilgreina þarf gæðavísa, fylgja eftir niðurstöðum mælinga á þeim ásamt tölulegum upplýsingum um umfang starfseminnar. Tryggja þarf að viðeigandi aðilar séu upplýstir um mikilvægi gæðavísa og hvernig hægt er að nýta niðurstöður þeirra til umbóta.
- Minna þarf ítrekað á mikilvægi atvikaskráningar og tryggja að atvik séu skráð, unnið sé úr þeim og eftirfylgni sé þannig að umbætur nái fram að ganga.
- Leita þarf leiða til að fá fram sjónarmið fanganna sjálfra varðandi þjónustuna, til að gera hana eins notendamiðaða og hægt er.

Embætti landlæknis mun fylgja eftir framangreindum tilmælum og ábendingum. Óskað verður eftir upplýsingum og framvinduskýrslum frá geðheilbrigðisteymi fangelsa, stjórnendum Heilsugæslu höfuðborgar-svæðisins og stjórnendum annarra hlutaðeigandi stofnana.