

Heimsóknarskýrsla Lögreglustöðin við Hverfisgötu

Fangageymsla

15.–17. apríl 2019

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS

LÖGREGLAN

POLICE



Heimsóknarskýrsla Lögreglustöðin við Hverfisgötu

Fangageymsla

15.–17. apríl 2019

OPCAT-eftirlit til að hindra pyndingar
eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi
meðferð eða refsingu á stöðum þar sem
frelssissviptir einstaklingar dvelja

Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis

Reykjavík

26. október

2020

Hönnun & umbrot

Kolofon

Leturgerðir

Trade Gothic

Tuna

Efnisyfirlit

1	Opocat-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja	9
2	Samantekt	11
3	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar	15
4	Almennar upplýsingar um fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu	17
5	Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar	19
5.1	Almennt	19
5.2	Pyndingar og önnur ómannleg meðferð	19
5.3	Persónufrelsi manna og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu	21
6	Vistun í fangageymslu lögreglu	24
6.1	Almennt	24
6.2	Lagaleg umgjörð og lagagrundvöllur vistunar	25
6.2.1	Helstu réttar- og verklagsreglur	25
6.2.2	Lagagrundvöllur vistunar í fangageymslum	26
6.3	Framkvæmd vistunar	27
6.3.1	Ákvörðun um vistun í fangageymslu	27
6.3.2	Lengd vistunar og lausn úr fangageymslu	30
6.4	Tilmæli og ábendingar	32
7	Inngrip, þvinganir og valdbeiting	33
7.1	Almennt	33
7.2	Valdbeiting	34
7.2.1	Valdbeitingarheimildir	34
7.2.2	Valdbeiting í fangageymslu lögreglu	36

7.3	Önnur inngrip í friðhelgi einkalífs	37
7.3.1	Líkamsleit	37
7.3.2	Líkamsrannsókn	40
7.3.3	Myndvöktun í klefum	41
7.3.4	Haldlagning muna	43
7.3.5	Skert samskipti við umheiminn	44
7.4	Tilmæli og ábendingar	45
8	Aðbúnaður	48
8.1	Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið	48
8.2	Aðbúnaður í fangageymslu	50
8.2.1	Móttaka	50
8.2.2	Klefar	53
8.2.3	Hreinlætisaðstaða	54
8.2.4	Næring	55
8.2.5	Skýrslutaka	56
8.2.6	Öryggisbúnaður	56
8.3	Tilmæli og ábendingar	58
9	Mönnun og starfsandi	60
9.1	Almennt	60
9.2	Mönnun	61
9.3	Menntun og þjálfun starfsfólks	61
9.4	Vinnuaðstæður, samskipti og starfsandi	62
9.5	Tilmæli og ábendingar	63
10	Heilbrigðisþjónusta	64
10.1	Almennt	64
10.2	Mat á ástandi handtekings manns	66
10.3	Vistun fólks sem er hætt komið vegna áfengis- eða vímuefnaneyslu	67
10.4	Vistun fólks með geðfötlun eða sjálfsskaðandi hegðun	68
10.5	Tilmæli og ábendingar	70

11	Börn í fangageymslu	71
11.1	Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið	71
11.2	Vistun barna í fangageymslu	72
11.3	Tilmæli og ábendingar	74
12	Upplýsingagjöf	75
12.1	Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið	75
12.2	Upplýsingagjöf við innkomu í fangageymslu	76
12.3	Túlkajónusta	78
12.4	Skráning	78
12.5	Tilmæli og ábendingar	80
13	Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar	81
13.1	Almennt	81
13.2	Kvartanir, kærur og athugasemdir vegna vistunar í fangageymslu	82
13.2.1	Almennt	82
13.2.2	Við upphaf og meðan á vistun stendur	82
13.2.3	Eftir að vistun lýkur	84
13.3	Upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir	87
13.4	Tilmæli og ábendingar	88
14	Eftirfylgni	89

1

OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja

OPCAT stendur fyrir valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *Optional Protocol to the Convention against Torture*). Íslenska ríkið undirritaði valfrjálsu bókunina við samninginn árið 2003. Það var síðan 29. janúar 2019 sem forseti Íslands fullgilti bókunina með undirskrift sinni og því var lýst yfir 21. febrúar 2019 af hálfu Sameinuðu þjóðanna að Ísland hefði fullgilt bókunina. Meginmarkmið OPCAT er virkt eftirlit til að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað.

Samkvæmt bókuninni skulu sjálfstæðir og óháðir eftirlitsaðilar heim-sækja staði þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Þessu eftirliti sinna annars vegar undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (e. *Subcommittee on Prevention of Torture – SPT*) og hins vegar innlendir eftirlitsaðilar í hverju aðildarríki (e. *National Preventive Mechanism – NPM*).

Alþingi hefur falið umboðsmanni Alþingis að annast eftirlitið hér á landi til viðbótar almennu hlutverki hans við eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga. Nánar er fjallað um þetta verkefni í lögum nr. 147/2018, um breytingu á lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit), sem samþykkt voru á Alþingi 13. desember 2018.

Starfsmenn umboðsmanns munu því með reglubundnum hætti heim-sækja staði þar sem einstaklingar eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu. Með frelsissviptingu er hér átt við hvers konar fangelsun, vistun eða gæslu einstaklings, samkvæmt fyrirmælum eða að undirlagi yfirvalda, á opinberri stofnun eða heimili á vegum einkaaðila, þar sem hann er ekki frjáls ferða sinna. Má þar t.d. nefna fangelsi, lögreglustöðvar, lokaðar deildir á sjúkrahúsum og úrræði á vegum barnaverndaryfirvalda.

Umboðsmaður hefur rétt til að ræða í einrúmi við frelsissvipta einstaklinga og aðra þá sem að hans mati geta veitt nauðsynlegar upplýsingar vegna eftirlitsins. Þá hefur umboðsmaður viðtækar heimildir til gagnaöflunar, auk þess sem hann getur eftir þörfum leitað aðstoðar og álits utanaðkomandi sérfræðinga. Í sumum tilvikum tilkynnir umboðsmaður komu sína fyrir fram en hann getur einnig heimsótt staði án þess að gera boð á undan sér.

[Lög um
umboðsmann
Alþingis](#)

Markmið heimsóknanna er að hindra pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð, einkum með því að fyrirbyggja að áhættusamar aðstæður skapist. Umboðsmaður getur enn fremur látið í ljós álit sitt á því hvort atriði sem varða starfsemi stofnunar eða heimilis, auk atriða sem varða meðferð og aðbúnað þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu, séu andstæð sjónarmiðum um mannúð og mannvirðingu. Getur hann beint tilmælum til þeirra sem sæta eftirliti hans sem miða að því að bæta meðferð og aðbúnað frelsissviptra einstaklinga og að því að fyrirbyggja pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Umboðsmaður Alþingis leitar því eftir góðri samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir eða heimili, stjórnvöld og aðra eftirlitsaðila.

Auk umboðsmanns Alþingis getur undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (SPT) farið í viðlíka heimsóknir á Íslandi. Undirnefndin er einnig ráðgefandi gagnvart umboðsmanni um atriði sem varða OPCAT.

Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn. Í henni er greint frá niðurstöðum og eftir atvikum ábendingum og tillögum að úrbótum í starfseminni. Skýrslurnar eru birtar opinberlega á vefsíðu umboðsmanns, *umbodsmadur.is/opcat*. Auk þess gerir umboðsmaður grein fyrir eftirlitinu í ársskýrslu sinni til Alþingis. Þá getur umboðsmaður vegna viðtæks eftirlits síns með stjórnsýslunni talið, á grundvelli frumkvæðisheimilda sinna í 5. gr. laga um umboðsmann, tilefni til að beina fyrirspurnum til annarra stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga og samtaka sem kunna að eiga hagsmuna að gæta auk þess sem hann kann að beina álitaeftum sem varða hugsanlega meinbugi á lögum til Alþingis í samræmi við 11. gr. sömu laga.

2

Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis heimsótti fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu dagana 15.-17. apríl 2019. Um var að ræða eftirlitsheimsókn umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlits. Þann 14. nóvember 2019 fór fulltrúi umboðsmanns í aðra heimsókn á lögreglustöðina. Athugun umboðsmanns að þessu sinni beindist einkum að vistun einstaklinga í fangageymslu, aðbúnaði þar og almennu verklagi og starfsháttum lögreglu í tengslum við vistunina.
- Lögreglustöðin við Hverfisgötu er útbúin klefum sem lögreglan notar til að vista einstaklinga sem hún hefur handtekið í þágu rannsóknar sakamáls eða telur þörf á að vista af öðru tilefni, t.d. til að halda uppi lögum og reglu. Ef hinn handtekni er grunaður um refsiverða háttsemi skal dómari taka afstöðu til frelsissviptingarinnar innan 24 klukkustunda en sé hinn handtekni sviptur frelsi af öðrum ástæðum skal dómstóll kveða á um lögmati þess svo fljótt sem verða má. Við heimsókn umboðsmanns og eftirfarandi athugun kom í ljós að vistun í fangageymslu varir nánast undantekningarlaust í innan við 24 klukkustundir.
- Ákvörðun um vistun handtekings einstaklings í fangageymslu felur í sér viðamikið inngríp í persónuréttindi hans. Með aukinni áherslu á mannréttindareglur og eftirfylgni þeirra af hálfu eftirlitsstofnana og dómstóla hefur réttarþróun í málefnum frelsissviptra á undanförunum árum, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar, verið í þá átt að mæla með beinum hætti fyrir í lögum um stöðu þeirra, aðbúnað og inngríp í persónufrelsi. Þessi réttarþróun hefur sett mark sitt á lagalega umgjörð um vistun afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga hér á landi en þegar lögum um meðferð sakamála sleppir eru hins vegar engin ákvæði í lögum eða reglugerðum um hvernig haga eigi meðferð eða aðbúnaði handtekinna einstaklinga sem vistast í fangageymslum. Þá er í skýrslunni varpað ljósi á að ákveðin óvissa sé til staðar um hvaða réttaröryggisreglur gildi um stöðu og vistun þess sem færður er í fangageymslu eftir því á hvaða lagagrundvelli hann er vistaður þar. Af þessu tilefni beinir umboðsmaður þeirri ábendingu til dómsmálaráðherra og ríkislögreglustjóra að setja í lög reglur um vistun handtekinna einstaklinga í fangageymslu þar sem nánar verði mælt fyrir um aðbúnað, meðferð og réttar-

stöðu þeirra og hugi að því eftir atvikum hvaða breytingar þurfi að gera á núgildandi löggjöf. Að sama skapi þurfi að vera skýrt í lögum ef ákvæði stjórn-sýslulaga eigi ekki að gilda um ákvörðun um vistun í fangageymslu um önnur atriði en mælt er fyrir í lögum um meðferð sakamála og í lögreglulögum.

- Almennt þarf lagaheimild til að beita borgarana hvers konar þvingunum eða valdbeitingu sem takmarkar stjórnarskrárvarin réttindi þeirra á borð við frelsi og friðhelgi einkalífs. Handhöfum lögregluvalds er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna á grundvelli lögreglulaga og að gættu meðalhófi. Í fangageymslu starfa ekki einungis lögreglumenn heldur einnig almennir starfsmenn sem hvorki hafa lögregluvald á grundvelli lögreglulaga né valdbeitingarheimildir á grundvelli annarra laga. Þá hafa þeir ekki lokið sambærilegri þjálfun og lögregla eða fangaverðir í fangelsum. Ljóst er að þær aðstæður geta komið upp að almennir starfsmenn þurfi að veita lögreglu aðstoð við inngrip, þvinganir og valdbeitingu í fangageymslu. Þeim tilmælum er beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra að endurskoða verklag í fangageymslunni til að tryggja að einungis lögreglumenn sem hafi til þess sérstaka menntun, þjálfun og valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljist til lögreglustarfa. Samhliða þeirri endurskoðun sé rétt að embættin taki til skoðunar og upplýsi dómsmálaráðuneytið um hvort og þá í hvaða tilvikum talin er þörf á valdbeitingarheimildum til handa öðrum starfsmönnum fangageymslu og þá hvaða kröfur skuli gera til menntunar og þjálfunar þeirra. Loks er tilteknum tilmælum og ábendingum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, m.a. um að gætt sé að einstaklingsbundnu mati og meðalhófi þegar metin er þörf á inngripum á borð við notkun handjárna, líkamsleit og haldlagningu muna og verklag við myndvöktun.

- Ekki verður annað ráðið en að handteknir einstaklingar sem vistast í fangageymslunni njóti almennt viðunandi aðbúnaðar með tilliti til þess að vistuninni er einungis ætlað að vara í skamman tíma, að jafnaði í 24 klukkustundir hið mesta. Í þessum efnum eru þó sett fram í skýrslunni tilmæli og ábendingar sem beinast m.a. að tilteknum öryggisatriðum og aðgengi að hreinlætisaðstöðu og næringu.

- Að jafnaði eru tveir starfsmenn á vakt í fangageymslu hverju sinni, einn varðstjóri og einn almennur starfsmaður. Með tilliti til fjölda verkefna sem þessir starfsmenn þurfa að sinna, aðstæðum á lögreglustöðinni og öryggi þeirra sem þar vistast er þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að tryggja fullnægjandi mönnun í fangageymslu. Þeirri ábendingu er jafnframt beint til lögreglustjóra að leitast verði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa karl- og kvenkyns starfsmann á vakt hverju sinni.

- Ástand handtekinna einstaklinga getur verið með þeim hætti að þeir þurfi á heilbrigðisþjónustu að halda. Þar sem aðkoma heilbrigðisstarfsfólks að starfsemi fangageymslu er takmörkuð kann ófaglært starfsfólk að vera sett í þá stöðu að taka veigamiklar ákvarðanir sem varða líf og heilsu handtekinna einstaklinga, s.s. að meta hvort þörf sé á aðkomu heilbrigðisstarfsfólks vegna ástands þeirra. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að huga að því hvernig hægt sé að tryggja aðkomu heilbrigðisstarfsfólks að mati á ástandi handtekinna manna áður en þeir vistast í fangageymslu, ekki síst til að koma í veg fyrir sjálfsvígshættu og útbreiðslu smitsjúkdóma eða tryggja viðunandi aðbúnað m.t.t. veikinda og eftir atvikum lyfjagjafa. Þá er tilmælum beint til stjórnvalda varðandi ráðstafanir tengdar vistun þeirra í fangageymslum sem glíma við sjálfskaðandi hegðun eða eru í sjálfsvígshættu.
- Við heimsókn umboðsmanns og eftirfarandi athugun kom í ljós að dæmi eru um að börn á sakhæfisaldri, þ.e. 15-17 ára, vistist í fangageymslum lögreglu. Fram kom af hálfu lögreglunnar að reynt sé eftir fremsta megni að finna önnur vistunarúrræði fyrir handtekin börn en plássleysi í viðeigandi úrræðum sé helsta ástæða vistunar þeirra í fangageymslu. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var frá neyðarvistun Stuðla, þar sem þau hafa einkum verið vistuð, hefur handteknum börnum ekki verið vísað frá neyðarvistuninni frá því að félags- og barnamálaráðherra gaf út tilmæli í loks árs 2018 þess efnis að engum börnum skyldi vísað þaðan. Í samræmi við áskilnað í lögum, alþjóðasamningum og fjölþjóðlegum viðmiðum beinir umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að vista handtekin börn í vistunarúrræði sem hæfir aldri þeirra og þroska. Þá er ákveðnum tilmælum beint til lögreglustjóra varðandi tilkynningar til forsjáraðila og barnaverndar, skráningar og upplýsingagjöf við vistun barna í fangageymslu.
- Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að gera úttekt á því hvernig gæta þurfi að reglum stjórnsýslulaga, óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins og vönduðum stjórnsýsluháttum við upplýsingagjöf til handtekinna einstaklinga og jafnframt hvernig gætt skuli að samspili þessara reglna við aðrar gildandi reglur um ákvarðanatöku og framkvæmd við vistun í fangageymslu. Á grundvelli þeirrar úttektar verði verklagsreglur endurskoðaðar og þeim sem koma að störfum í fangageymslunni leiðbeint um þær. Þá þurfi að upplýsa lögreglu-menn og starfsfólk fangageymslu um hvernig standa skuli að upplýsingagjöf til handtekinna einstaklinga um réttindi þeirra til að tryggja samræmi í framkvæmd, s.s. um hvenær þeir megi hafa samband við lögmann og nána vandamenn. Þeim tilmælum er jafnframt beint til lögreglustjóra að ávallt þurfi að veita handteknum einstaklingum sem þess þurfa viðhlítandi

túlkapjónustu. Þá þurfi að gæta nákvæmni við skráningar í vistunarskýrslur, einkum við skráningu á því hvenær handtekinn einstaklingur er vistaður í fangageymslunni og hvenær hann er látinn laus.

- Það er mikilvægt að einstaklingar sem eru vistaðir í fangageymslum sé upplýstir um réttindi sín, þ.m.t. kæruleiðir. Umboðsmaður beinir þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að tryggja að handteknir einstaklingar séu upplýstir með formlegum og sannanlegum hætti um kvörtunar- og kæruleiðir sem þeim standi til boða, þ. á m. hvert þeir geti leitað með ábendingar, kvartanir eða kærur innan og utan lögreglunnar og að þær skriflegu leiðbeiningar sem veittar eru við handtöku taki mið af því. Þeirri ábendingu er jafnframt komið á framfæri við lögreglustjóra að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja skýrara verklag í tengslum við ákvarðanir um vistun handtekinna manna í fangageymslu, m.a. til að tryggja að þeir fái eins fljótt og kostur er að tjá sig og þá að virtri meginreglunni um andmælarétt.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og önnur stjórnvöld sem tilmælum eða ábendingum er beint til geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. apríl 2021.

3

Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í fangageymslu á lögreglustöðinni við Hverfisgötu fór fram á grundvelli eftirlits hans með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja. Um var að ræða fyrstu heimsókn umboðsmanns vegna OPCAT til athugunar á fangageymslu lögreglustöðvar. Þann 2. apríl 2019 var farið á fund lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, annarra stjórnenda og starfsmanna lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu með kynningu á OPCAT-eftirlitinu þar sem m.a. var fjallað um tilgang og gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Í kjölfarið sendi umboðsmaður lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu bréf þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða heimsókn og óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum. Þannig var m.a. óskað eftir almennum upplýsingum um starfsemi í fangageymslu, fjölda plássna, mönnun, gildandi verklag, upplýsingum um vistun í fangageymslu og um upplýsingagjöf til einstaklinga sem þar dveljast, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og aðgerðir sem geta talist til þvingana. Þá var jafnframt óskað eftir upplýsingum um börn sem vistast í fangageymslu og um sjálfsskaðandi hegðun í fangageymslu.

Athugun umboðsmanns einskorðaðist að þessu sinni við vistun einstaklinga í fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu og var því ekki lagt sérstakt mat á grundvöll eða framkvæmd handtöku nema að því leyti sem þau atriði geta haft áhrif á sjálfa vistunina. Umfjöllunin beinist því alfarið að vistun í fangageymslu, aðbúnaði og aðstæðum á lögreglustöðinni og almennu verklagi og starfsháttum lögreglu í tengslum við vistunina.

Heimsóknin fór fram dagana 15.-17. apríl 2019 og tók til aðstöðu handtekinna einstaklinga og starfsfólks. Starfsfólk umboðsmanns fylgdist með starfsemi fangageymslunnar yfir tveggja daga tímabil, bæði að degi og nóttu til, og tók viðtöl við varðstjóra og þá sem almennt sinna störfum við fangavörslu (hér eftir nefndir almennir starfsmenn fangageymslu)¹ um starfsemi fangageymslunnar. Að þessu sinni náðist ekki að taka viðtöl við handtekna einstaklinga. Stafaði það m.a. af ástandi þeirra sem þar voru þegar heimsókn umboðsmanns bar að og skömmum vistunartíma þeirra. Þar sem vistunartími í fangageymslunni er almennt innan við sólarhringur getur

1

Sjá umfjöllun í kafla 7.2.1.

lögregla jafnframt þurft að nýta þann tíma sem gefst til skýrslutöku auk þess sem handteknum einstaklingum kann að vera sleppt úr fangageymslu í kjölfar skýrslugjafar.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Tryggvi Gunnarsson (umboðsmaður Alþingis, lögfræðingur).
- Maren Albertsdóttir (aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis, lögfræðingur).
- Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir (forstöðumaður frumkvæðisathugana, lögfræðingur).
- Anna Kristín Newton (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit, sálfræðingur).
- Hjalti Geir Erlendsson (lögfræðingur).
- Rannveig Stefánsdóttir (lögfræðingur).

Þann 14. nóvember 2019 fór Elísabet Ingólfisdóttir, lögfræðingur hjá umboðsmanni, í aðra heimsókn á lögreglustöðina við Hverfisgötu. Þær breytingar sem höfðu átt sér stað síðan farið var í fyrri heimsóknina verða tilteknar í skýrslunni eftir því sem við á.

4

Almennar upplýsingar um fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu

Hlutverk lögreglu er m.a. að gæta almannaoýrggis, halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna, stemma stígu við afbrotum, vinna að uppljóstran brota o.s.frv.² Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu sér um löggæslu í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabæ, Mosfellsbæ, á Seltjarnarnesi og í Kjósarhreppi. Hjá embættinu starfa um 300 lögreglumenn og um 90 aðrir starfsmenn.³ Á höfuðborgarsvæðinu eru fjórar lögreglustöðvar útbúnar klefum til að vista handtekna einstaklinga, þ.e. í Hafnarfirði, Kópavogi, við Vínlandsleið og við Hverfisgötu. Um er að ræða klefa sem lögreglan notar til að vista þá einstaklinga sem hún hefur handtekið eða telur þörf á að vista af öðru tilefni. Vistun í fangageymslu lögreglu vegna gruns um refsiverða háttsemi getur almennt að hámarki verið 24 klukkustundir án þess að sá handtekni sé leiddur fyrir dómara vegna ákvörðunar um gæsluvarðhald eða færður aftur í gæslu sem hann á að sæta.

Handtökur af hálfu lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu voru 5873 árið 2018, þar af voru 2913 færðir til vistunar í fangageymslum lögreglunnar eða rétt tæplega helmingur þeirra sem handteknir voru. Mun fleiri karlmenn voru vistaðir í fangageymslum en konur en hlutfallslega vistuðust um fimm karlar á móti einni konu. Meðalaldur, óháð kyni, var um 33 ár en aldursbilið spannaði allt frá 15 ára og upp úr. Á árunum 2014-2018 voru um 98% handtekinna einstaklinga í fangageymslum vistaðir við Hverfisgötu.

Fangageymsla lögreglunnar við Hverfisgötu í Reykjavík var tekin í notkun árið 1970 en árið 2012 voru gerðar verulegar endurbætur á húsnæðinu.⁴ Hlutverk fangageymslunnar hefur tekið breytingum en á árum áður var algengara að heimilislausir fengju þar næturgistingu. Þar sátu einstaklingar einnig í gæsluvarðhaldi svo vikum skipti og í sumum tilfellum afplánuðu sakfelldir einstaklingar dóm sinn þar. Í dag gegnir fangageymslan því hlutverki að vera meginvistunarstaður lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

² Sbr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

³ Vefsíða lögreglunnar, <https://www.logreglan.is/logreglan/umdaemin/hofudborgarsvaedi/> [sótt á vef 2. september 2020].

⁴ Vefsíða lögreglunnar, <https://www.logreglan.is/fangageymsla-logreglunnar/> [sótt á vef 2. september 2020].

Afplánunar- og gæsluvarðhaldsfangar vistast nú almennt í fangelsum landsins og þeir sem hafa ekki í önnur hús að venda fá margir næturskjól í úrræðum á vegum Reykjavíkurborgar.

Í fangageymslunni við Hverfisgötu eru 16 fangaklefar, þar af tveir móttökuklefar og 14 vistunarklefar. Nýting klefanna er mjög breytileg, s.s. eftir tíma dags og vikudögum. Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu voru í apríl 2019 að meðaltali sjö klefar í notkun á hverjum sólarhring og var meðallengd vistunar um 11,5 klukkustundir.

5

Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar

5.1

[Lög um mann-
réttindasáttmála
Evrópu](#)

Almennt

Við vinnslu þessarar skýrslu komu til skoðunar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins. Í ljósi eftirfarandi umfjöllunar er í upphafi rétt að vekja sérstaka athygli á þeim mannréttindareglum sem verður vísað til í skýrslunni en þær varða í fyrsta lagi bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og í öðru lagi grundvallarreglur um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs. Að því er varðar mannréttindasáttmála Evrópu og þýðingu hans hér á landi þarf að hafa í huga að með lögum nr. 62/1994 var sáttmálanum og tilteknum samningsviðaukum hans veitt lagagildi á Íslandi. Þegar vísað er til einstakra ákvæða sáttmálans hér á eftir er um leið vísað til laga nr. 62/1994.

5.2

[Stjórnarskrá Íslands](#)

Pyndingar og önnur ómannleg meðferð

Í stjórnarskrá Íslands er lagt bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. 1. mgr. 68. gr.:

1. mgr. 68. gr. stjórnarskrár Íslands

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Þegar ákvæði 1. mgr. 68. gr. var sett í stjórnarskrána árið 1995 var vísað til þess að þar væri tekið mið af því að kveðið væri á um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu í ýmsum fjölþjóðlegum sáttmálum sem Ísland hefur fullgilt eða veitt lagagildi og í innlendra lögjöf.

[Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu](#)

[Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi](#)

[Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks](#)

[Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins](#)

[Almenn hegningarlög](#)

Í forgrunni við OPCAT-eftirlitið er samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem var fullgiltur af Íslands hálfu árið 1996. Sambærilegt bann er einnig að finna t.d. í:

- 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi.
- 15. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
- 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
- 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Aðstæður einstaklinga sem eru sviptir frelsi sínu hafa í för með sér aukna hættu á ómannlegri meðferð. Sérstaklega viðkvæm staða þessa hóps að þessu leyti var ástæða þess að valfrjálsa bókunin (OPCAT) var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2002.

Í stjórnarskránni er gert ráð fyrir því að ríkisvaldið geti takmarkað ýmis réttindi sem vernduð eru í mannréttindaákvæðum hennar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, t.d. þeim að það sé gert með lögum og að almannahagsmunir krefjist þess eða til verndar réttindum annarra. Þannig má t.d. svipta mann frelsi samkvæmt heimild í lögum, sbr. 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í 68. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar ekki kveðið á um neinar heimilar undantekningar á banninu við pyndingum og annarri ómannúðlegri meðferð. Hið sama á við um 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Altækt bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu er síðan ítrekað í 15. gr. mannréttindasáttmálans en af henni leiðir að bann við pyndingum gildir jafnvel á tímum styrjaldar eða annars almenns neyðarástands sem ógnar tilveru þjóðarinnar.

Loks má geta þess að háttsemi sem myndi teljast til pyndinga eða annarrar ómannúðlegrar meðferðar samkvæmt þeim ákvæðum sem nefnd eru hér að framan er refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940.⁵

5 Sjá t.d. XXIII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, einkum 211. gr. um manndráp, 217. og 218. gr. um líkamsárásir, svo og bann við ólögmati nauðung í 225. gr. Einnig ákvæði XIV. kafla laganna um brot í opinberu starfi, einkum 131., 132. og 134. gr. Þá hefur refsilögsaga Íslenska ríkisins verið víkkuð til samræmis við skyldur Íslands samkvæmt pyndingasamningi Sameinuðu þjóðanna er varðar háttsemi sem greinir í pyndingasamningnum, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 6. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Hvað eru pyndingar?⁶

Þegar opinber starfsmaður, eða handhafi opinbers valds, hefur frumkvæði að, samþykkir eða lætur óátalið að öðrum einstaklingi sé vísvitandi valdið alvarlegum líkamlegum eða andlegum sársauka eða þjáningum. Það á við ef slíkt er gert í því skyni að fá upplýsingar, fá hann til að játa, refsar honum fyrir eitthvað sem hann hefur gert eða er grunaður um að hafa gert, hræða hann eða neyða til hlýðni. Hugtakið tekur ekki til sársauka eða þjáningar sem rekja má að öllu leyti til eða tilheyrir eða leiðir af lögmætum viðurlögum.

Hvað er grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eða refsing?

Þegar opinber starfsmaður eða handhafi opinbers valds, hefur frumkvæði að, samþykkir eða lætur óátalið að öðrum einstaklingi sé valdið alvarlegum líkamlegum eða andlegum sársauka sem þó telst ekki til pyndinga.

5.3

Persónufrelsi manna og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu

Auk þeirra framangreindu mannréttindareglna sem banna pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu koma hér sérstaklega til skoðunar ákvæði 67. gr. stjórnarskrár Íslands um að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum og sambærilegt ákvæði í 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu:

1. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Íslands

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

1. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu

Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.

Bæði stjórnarskráin og mannréttinasáttmáli Evrópu hafa síðan að geyma nánari skilyrði sem nauðsynlegt er að uppfylla ef svipta á mann frelsi.⁷ Samkvæmt 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar á hver sá sem sviptur hefur verið frelsi rétt á að vita tafarlaust um ástæður þess. Þá kveður 3. mgr. 67. gr. á um að leiða skuli hvern þann sem handtekinn er vegna gruns um refsiverða

6 Skilgreiningar í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sjá einkum 1. gr. samningsins.

7 Sjá 2.-4. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, og a-f-liði 1. mgr. og 2.-4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu.

Lög um meðferð
sakamála

háttsemi án undandráttar fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Þessi regla er ítrekuð í 94. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, en þó eru gerðar vissar undantekningar sem heimila lengri vistun vegna óviðráðanlegra aðstæðna eða vegna þess að hinn handtekni er óviðræðuhæfur sökum áfengis- eða annarrar vímuefnaneyslu. Í 4. mgr. 67. gr. er síðan mælt fyrir um að hver sá sem er af öðrum ástæðum sviptur frelsi eigi rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt skal hann þegar látinn laus.

Í a- til f-liðum 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmálans eru tæmandi talin þau tilvik sem heimilt er að svipta menn frelsi í samræmi við þá málsmæðferð sem segir í lögum. Í c-lið er til að mynda fjallað um löglega handtöku eða gæslu manns sem efnt er til í því skyni að færa hann fyrir réttan handhafa opinbers valds enda hvíli á honum rökstuddur grunur um afbrot eða með rökum sé talið nauðsynlegt að koma í veg fyrir að hann fremji afbrot eða komist undan að svo búnu. Í e-lið er fjallað um löglega gæslu manns til að koma í veg fyrir að smitandi sjúkdómur breiðist út eða manns sem er andlega vanheill, áfengissjúklingur, eiturlyfjasjúklingur eða umrenningur. Í 3. mgr. 5. gr. segir að hvern þann mann sem tekinn er höndum eða settur í varðhald samkvæmt c-lið 1. tölul. skuli án tafar færa fyrir dómara eða annan embættismann sem að lögum hefur heimild til að fara með dómsvald og skal hann eiga kröfu til að mál hans verði tekið fyrir í dómi innan hæfilegs tíma eða hann verði látinn laus þar til dómsmeðferð hefst. Samkvæmt 4. mgr. sömu greinar skal hverjum þeim sem handtekinn er eða settur í gæslu rétt að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól er úrskurði um hana með skjótum hætti og fyrirskipi að hann skuli látinn laus ef ólögmæt reynist.

Þá koma hér einnig sérstaklega til skoðunar ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar og sambærileg ákvæði í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem kveða á um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu:

1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Íslands

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu

Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta.

Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er þó ekki takmarkalaus. Þannig heimilar 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, ef það er gert samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Hið sama á við um rannsókn á skjölum og póst-sendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns. Þá segir í 3. mgr. 71. gr. að með sérstakri lagaheimild megi takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Jafnframt segir í 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að opinber stjórnvöld skuli eigi ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs, heimilis, fjölskyldu og bréfaskipta „nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaeilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra“.

Við túlkun á ofangreindum ákvæðum er nauðsynlegt að líta til dóma Hæstaréttar Íslands og Mannréttindadómstóls Evrópu. Um dóma þess síðarnefnda ber að hafa í huga að samkvæmt 2. gr. laga nr. 62/1994 eru úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu ekki bindandi að íslenskum landsrétti en slíkar úrlausnir veita upplýsingar um túlkun dómstólsins á ákvæðum mannréttindasáttmálans og þar með hvernig beri að haga framkvæmd þeirra málefna sem þar er fjallað um til að hún sé fullnægjandi að mati dómstólsins. Þar sem sáttmálanum hefur nú verið veitt lagagildi á Íslandi kemur það í hlut íslenskra stjórnvalda og dómstóla að beita ákvæðum hans og túlka þau og þar veita úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu leiðsögn. Í skýrslunni er því vísað til mikilvægra dómafordæma eftir því sem við á.

6 Vistun í fangageymslu lögreglu

6.1

Almennt

Vistun í fangageymslu lögreglu er í eðli sínu mikið inngrip í persónuréttindi þess sem hún beinist að. Til viðbótar við þá verulega íþyngjandi ráðstöfun sem felst í sjálfu úrræðinu, þ.e. að loka einstakling inni í fangageymslu, kann viðkomandi einnig að sæta valdbeitingu og öðrum takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs meðan á dvöl hans þar stendur, líkt og nánar verður rakið í 7. kafla. Þannig má nefna að vistun í fangageymslu felur einnig í sér einangrun og inniveru meðan á ráðstöfuninni stendur í ljósi þess að þar er t.d. ekki útisvæði til afnota fyrir handtekna menn.⁸ Þá sæta handteknir menn sem vistast í fangageymslu líkamsleit og persónulegir munir og fatnaður er eftir atvikum fjarlægður við innkomu með vísan til öryggissjónarmiða. Þegar grunur leikur á um tiltekin brot, s.s. akstur undir áhrifum áfengis eða vímuefna, kann viðkomandi enn fremur að vera látinn sæta líkamsrannsókn. Lögregla hefur jafnframt heimild til að fresta samskiptum hins handtekna við vandamenn hans á grundvelli rannsóknarhagsmuna. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga að um er að ræða skammtímaúrræði, oft í þágu rannsóknar máls, sem almennt varir ekki lengur en í sólarhring og er eðlilegt að kröfur til aðbúnaðar taki mið af því.

Í samræmi við eðli frelsissviptingar sem þungbærrar ráðstöfunar hefur réttarþróun í málefnum frelsissviptra verið í þá átt að mæla beint fyrir í lögum um stöðu og aðbúnað frelsissviptra sem og inngrip í persónufrelsi þeirra og aukið sjálfstæði eftirlitsaðila, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Má einkum rekja þetta til aukinnar áherslu á mannréttindareglur og eftirfylgni þeirra af hálfu eftirlitsstofnana og dómstóla. Hér á landi hefur þessi réttarþróun sett mark sitt á lagalega umgjörð um vistun afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga og eru þær ítarlegri að þessu leyti en um vistun í fangageymslum. Kann það að skýrast af skömmum vistunartíma í fangageymslum en það kann einnig að eiga sér réttarsögulegar skýringar.

8

Hér er rétt að nefna að í viðmiðum Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum (CPT) um lögregluvarðhald segir að handteknir einstaklingar sem sæta vistun í 24 klukkustundir eða meira ættu, eftir því sem frekast er unnt, að hafa aðgang að útiveru á degi hverjum. Sjá *Developments concerning CPT standards in respect of police custody. Extract from the 12th General Report of the CPT*, birt 2002. CPT/Inf(2002)15-part, málsg. 47. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd1ed> [sótt á vef 2. september 2020]. Þar sem handteknir einstaklingar vistast almennt ekki lengur en 24 klukkustundir í fangageymslu hér á landi kemur þetta þó ekki til frekari skoðunar hér.

Í lögum nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, var kveðið á um að fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga skyldu að jafnaði rekin í tengslum við lögreglustöðvar og skyldi þar vista menn sem lögreglan handtæki, svo og gæsluvarðhaldsfanga.⁹ Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að nýjum heildarlögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, kom fram að rétt þætti að aðgreina gæsluvarðhaldsfangelsi frá fangageymslum sem væru í tengslum við lögreglustöðvar. Fangageymslur lögreglu væru svo nátengdar lögreglustarfsemi að ekki þættu rök til að hafa ákvæði um þær í lögum um fangelsi og fangavist, enda heyrði rekstur þeirra, stjórn og fyrirkomulag undir stjórn lögreglustjóra á hverjum stað.¹⁰ Fangageymslur lögreglu töldust því frá þeim tíma ekki lengur til fangelsa, þótt áfram væru í lögum vissar heimildir til að vista gæsluvarðhaldsfanga þar.¹¹

Frá gildistöku laga nr. 48/1988 hafa tvívegis verið sett ný heildarlög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005 og 15/2016. Með vísan til framangreinds og samanburðar við norrænan rétt, sem nánar verður vikið að síðar, vakna spurningar um hvort lagareglur um vistun í fangageymslum lögreglu hafi fylgt nægilega eftir réttarþróun síðustu ára sem hefur verið í þá átt að tryggja réttindi frelsissviptra einstaklinga í lögum og reglum þar sem fjallað er um aðbúnað og meðferð þeirra í refsivörslukerfinu.

6.2

6.2.1

Lögreglulög
Reglugerð um réttar-
stöðu handtekinna
manna, yfirheyrslur hjá
lögreglu o.fl.
Reglur um vald-
beitingu lögreglu-
manna og meðferð og
notkun valdbeitingar-
tækja og vopna.
Reglugerð um
starfsstig innan
lögreglunnar
Lög um vinnslu
persónuupplýsinga í
löggeslutilgangi
Stjórnsýslulög

Lagaleg umgjörð og lagagrundvöllur vistunar

Helstu réttar- og verklagsreglur

Um starfsemi fangageymslna lögreglu gilda einkum ákvæði eftirfarandi laga og reglugerða sem settar eru með stöð í þeim:

- Lögreglulög nr. 90/1996.
- Reglugerð nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.
- Reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 22. febrúar 1999.
- Reglugerð nr. 1051/2006, um starfsstig innan lögreglunnar.
- Lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála.
- Almenn hegningarlög nr. 19/1940.
- Lög nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggeslutilgangi.
- Þá gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, auk óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttarins.

9
10
11

Sbr. 6. gr. þágildandi laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli. Alþt. 1987-88, A-deild, bls. 2090.
 Sjá 3. og 4. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Fyrir opnun gæsluvarðhaldsúrræðis á Hólmsheiði voru dæmi þess að gæsluvarðhaldsfangar væru vistaðir í fangageymslum lögreglu, jafnvel svo dögum skipti, í flestum tilvikum vegna skorts á plássi í fangelsum landsins. Varð sú framkvæmd tilefni athugunar umboðsmanns að eigin frumkvæði í máli nr. 6334/2011 sem lokið var með bréfi 31. maí 2017. Má í þessu sambandi einnig nefna dóm Hæstaréttar Íslands frá 16. mars 2017 í máli nr. 345/2016.

Þá hefur lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sett ýmsar verklagsreglur um starfsemi fangageymslna. Þar ber helst að nefna reglur nr. V002-2013, um fangageymslur LRH, verklagsreglur nr. V001-2009, um meðferð og vörslu haldlagðra muna hjá LRH, reglur nr. V014-2011, um meðferð á vörslufé, og verklagsreglur 10.02.15, um samskipti lögreglu og bráðamóttöku geðsviðs. Í reglum um fangageymslur LRH er m.a. að finna ákvæði um daglega stjórn og verkaskiptingu í fangageymslum, eftirlits- og öryggisbúnað, haldlagningu muna o.fl.

6.2.2

Lagagrundvöllur vistunar í fangageymslum

OPCAT-eftirlitið beinist að stöðum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja og þar með einstaklingum sem hafa verið sviptir þeim rétti að ráða sjálfir dvalarstað sínum. Því þarf jafnan að gæta að því á hvaða lagalega grundvelli einstaklingar sem vistaðir eru á þeim stöðum sem eftirlitið tekur til hafa verið skyldaðir til dvalar þar.

Um heimildir lögreglu til að handtaka menn og færa á lögreglustöð er einkum kveðið í 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og XIII. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Þá þarf jafnframt að hafa í huga áðurrakin skilyrði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu ef svipta á mann frelsi.¹²

Í 1. mgr. 16. gr. lögreglulaga segir að handhafa lögregluvalds sé heimilt að handtaka mann og færa á lögreglustöð eða á annan stað þar sem lögregla hefur aðstöðu þegar fyrir hendi eru þær aðstæður sem fram koma í staflidum a til og með e.¹³ Í síðari málsl. 2. mgr. segir að ekki megi halda manni lengur en nauðsyn ber til.

Í XIII. kafla laga um meðferð sakamála er fjallað um handtökuheimildir lögreglu sem lið í meðferð sakamáls og við tiltekna aðstæður sem varða hinn handtekna.¹⁴ Samkvæmt 4. mgr. 93. gr. laga um meðferð sakamála setur ráðherra í reglugerð ákvæði um vistun á handteknum mönnum, þar á meðal hvaða atriði skuli skrá sem hana varða. Í 94. gr. eru ákvæði um hámark þess tíma sem má liða frá handtöku, þegar hún byggist á heimildum í lögum um meðferð sakamála, þar til lögregla þarf að hafa leitt handtekinn mann fyrir dómara ef honum hefur ekki áður verið sleppt. Af 62. gr. laga um meðferð sakamála leiðir m.a. að skýrslutaka af sakborningi og vitnum skuli fara

12 Sjá í þessu sambandi 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

13 Skv. 1. mgr. 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er handhafa lögregluvalds heimilt að handtaka mann og færa á lögreglustöð eða á annan stað þar sem lögregla hefur aðstöðu; a. í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu, svo sem ef maður ærist á almannafæri eða veldur þar hneyksli eða hættu á óspektum, b. ef hann hefur hér ekki landvistarleyfi, c. ef hann á að afplána refsingu, d. ef hann hefur leyfislaust vikið úr fangelsi, e. ef rökstuddur grunur leikur á að hann hafi rofið í verulegum atriðum skilyrði sem honum hafa verið sett í skilorðsbundnum dóm, reynslulausn eða náðun.

14 Samkvæmt 1. mgr. 90. gr. laganna er lögreglu rétt að handtaka mann ef rökstuddur grunur leikur á að hann hafi framið brot sem sætt getur ákæru, enda sé handtaka nauðsynleg til að koma í veg fyrir áframhaldandi brot, til að tryggja návist hans eða öryggi hans eða annarra eða til að koma í veg fyrir að hann spilli sönnunargögnum.

fram á lögreglustöð eða í öðru sérútbúnu húsnæði. Þá skuli gæta að lengd skýrslugjafar og að skýrslugjafi fái nægilega hvíld og næringu. Hvorki ákvæði þessara laga né lögreglulaga hafa að geyma sérstakar reglur að öðru leyti um aðbúnað eða stöðu hins handtekna meðan á vistun hans í fangageymslu lögreglu stendur. Um ákveðin atriði eru þó fyrirmæli í reglugerðum og starfsreglum, eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

Að því er varðar þann hámarkstíma sem liða má frá handtöku þar til leiða ber hinn handtekna fyrir dómara, hafi hann ekki þegar verið látinn laus, felur áðunefnd 94. gr. laga um meðferð sakamála í sér útfærslu á 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar en sú málsgrein fjallar um þann sem handtekinn er vegna gruns um refsiverða háttsemi og skal án undandrattar leiða hann fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjött látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Í 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um þá sem „af öðrum ástæðum“ eru sviptir frelsi og skal viðkomandi eiga rétt á að dómstóll kveði á um lögmati þess svo fljótt sem verða má. Í þessari málsgrein er ekki ákvæði hliðstætt 3. mgr. sömu greinar um sólarhringsfrestinn. Hér má til hliðsjónar nefna að í ákvæði norsku lögreglulaganna um heimild til handtöku á grundvelli aðstæðna sem ekki tengjast grun um refsivert brot, s.s. til að halda uppi lögum og reglu, er kveðið á um að engan megi vista lengur en nauðsynlegt er á grundvelli ákvæðisins og ekki lengur en í fjórar klukkustundir.¹⁵

6.3

6.3.1

Framkvæmd vistunar

Ákvörðun um vistun í fangageymslu

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókn umboðsmanns er verklag við handtöku með þeim hætti að reynt er að afgreiða mál á vettvangi ef þess er kostur, t.d. ef unnt er að ljúka málinu með sekt. Stundum er þó nauðsynlegt að grípa til frekari ráðstafana og því getur lögreglumaður tekið ákvörðun um að færa handtekinn mann á lögreglustöð eða aðra starfsstöð lögreglu ef hann metur það nauðsynlegt.¹⁶ Hann er þá færður inn í sérstakt móttökuherbergi og kallað er á varðstjóra lögreglustöðvarinnar sem skráir móttöku, kannar ástæður handtökunnar og hvort rétt hafi verið að henni staðið. Allt sem fram fer við komu á lögreglustöðina er tekið upp með öryggismyndavélum.

Almennt tekur vakthafandi varðstjóri ákvörðun um hvort handtekinn maður sem færður hefur verið á lögreglustöð skuli vistaður í fangageymslu eða ekki. Rannsóknarlögreglumenn eða lögreglufulltrúar rannsóknardeilda geta þó einnig tekið ákvörðun um að vista einstakling í fangageymslu í tengslum við rannsókn máls. Í heimsókn umboðsmanns var upplýst um að ákvörðun um að færa handtekinn einstakling á lögreglustöð ráðist m.a. af

¹⁵ Sjá *Lov om politiet (politiloven)* frá 1. október 1995, 8. gr. Birt á vefslóð: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_2#%C2%A714 [sótt á vef 27. september 2020].

¹⁶ Þetta leiðir af 1. mgr. 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

því hvort hann er samvinnuþýður eða ekki auk þess sem litið sé til eðlis og alvarleika meints brots, þegar slíkt er ástæða handtöku, og hvort hefja þurfi rannsókn tafarlaust svo sönnunargögn spillist ekki. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu er algengasta ástæðan fyrir vistun einstaklinga í fangageymslu sú að ekki er hægt að taka skýrslu af viðkomandi í kjölfar handtöku vegna áfengis- eða vímuáhrifa. Í slíkum tilvikum geti reynst nauðsynlegt að vista viðkomandi í fangageymslu þar til hægt er að taka af honum skýrslu.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina liggja ekki fyrir tiltekna verklagsreglur varðandi ákvarðanatöku um vistun í fangageymslum lögreglu, líkt og dæmi eru um í nágrannalöndum okkar.¹⁷ Hafa verður í huga að ákvörðun lögreglu um vistun handtekens einstaklings í fangageymslu er verulega íþyngjandi ákvörðun sem tekin er einhliða af stjórnvaldi um að svipta hlutaðeigandi frelsi sínu til skamms tíma. Við slíka ákvörðunartöku vegast á ólíkir hagsmunir, einkum rannsóknarhagsmunir eða aðgerðir til að halda uppi lögum og reglu annars vegar og réttur einstaklingsins til frelsis og friðhelgi hins vegar. Í því sambandi þarf einkum að hafa í huga reglur um meðalhóf, þ.e. að svo íþyngjandi ráðstöfun sé nauðsynleg og þjóni lögmætu markmiði sem að er stefnt. Þá þarf að gæta að vægi þeirra sjónarmiða sem vegast á, en almennt verður að ganga út frá því að réttindi einstaklinga sem njóta verndar í stjórnarskrá eða alþjóðasáttmálum vegi þungt.¹⁸

Lögreglan er hluti af stjórnarsýslu ríkisins. Með stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 voru sett almenn lög um meðferð mála í stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Gildissvið laganna er afmarkað við það þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. þeirra. Engin bein ákvæði eru í lögnum um að starfsemi lögreglunnar sé í heild eða að hluta undanskilin ákvæðum þeirra og sama gildir um meðferð þeirra mála sem lögreglan fer með samkvæmt lögum um meðferð sakamála nema hvað tekið er fram í lögnum að 15. gr. þeirra um upplýsingarétt aðila máls, þ.e. rétt til aðgangs að skjölum og gögnum máls, taki ekki til rannsóknar sakamáls og meðferðar þess að öðru leyti.

Í þessu sambandi er ástæða til að rifja upp að þegar frumvarp til nágildandi laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, var lagt fram á Alþingi árið 2007 var í a-lið 30. tölul. 234. gr. lagt til að orðunum „meðferð ákærvalds í sakamálum“ yrði bætt við 1. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaganna sem fjallar um þau svið stjórnarsýslunnar sem stjórnarsýslulögin gilda ekki um. Að tillögu þing-

17 Sjá t.d. Rigspolitichefen A Kundgørelse II Nr. 55 om anbringelse af berusede personer i politiets detentioner. Birt á vefslóð: <https://www.elov.dk/rigspolitichefen-a-kundgorelse-ii-nr-55-om-anbringelse-af-berusede-personer-i-politiets-detentioner/> [sótt á vef 2. september 2020].

18 Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 1. september 1999 í máli nr. 2406/1998. Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ákvörðun lögreglunnar um vistun sonar kvörtunaraðila í fangageymslu og tímalengd vistunarinnar hafi ekki verið í samræmi við lög þar sem rannsóknarhagsmunir hafi ekki staðið til þess að nauðsyn bæri til að svipta viðkomandi frelsi og vista í fangageymslu í átta klukkustundir. Í álitinu benti umboðsmaður á að hafa yrði í huga að ákvörðun lögreglu um vistun handtekens manns í fangageymslu væri verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Enda þótt slíkar ákvarðanir byggðu á mati lögreglunnar á atvikum máls, og þá einkum rannsóknarhagsmunum, yrði í slíkum tilvikum að gæta að meðalhófsreglum sem gilda um störf lögreglu.

nefndar var þetta ákvæði felld úr frumvarpinu og það skýrt í nefndaráliiti með þeim orðum að tillagan hafi verið gagnrýnd og fallist væri á að þetta gæti verið varhugavert með tilliti til réttaröryggis borgaranna.¹⁹

Áður hefur verið bent á að handtaka og eftirfarandi vistun í fangageymslu lögreglunnar getur annars vegar byggst á lögum um meðferð sakamála og hins vegar ákvæðum í lögreglulögum nr. 90/1996 en í vissum tilvikum kunna þessar heimildir að blandast saman og í öðrum tilvikum er ekki endilega skýrt á hvaða heimild er byggt við þessar athafnir lögreglu. Í lögreglulögnum eru ekki heldur ákvæði um undantekningar frá reglum stjórnsýslulaganna.

Við afmörkun á gildissviði stjórnsýslulaganna reynir m.a. á hvað teljist ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu laganna en gengið er út frá því að lögin nái ekki til margvíslegrar þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera og framkvæmdar á ákvörðunum. Í þessu efni verður að skoða hvort ákvörðun lýtur fyrst og fremst að framkvæmdinni. Þá eru ýmsar ákvarðanir um meðferð máls sem fellur undir stjórnsýslulögin þar til endanleg ákvörðun er tekin ekki taldar ákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaganna. Þegar kemur að því að leggja mat á hvort ákvörðun um að vista handtekinn mann í fangageymslu lögreglunnar teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga reynir m.a. á hvort telja beri hana lið í framkvæmd handtöku og þar með útfærslu á lögregluathöfn sem falli utan ákvörðunarhugtaks stjórnsýslulaganna. Að hinu leytinu verður hins vegar að líta til þess að sú ákvörðun að vista einstakling í fangaklefa lögreglu felur í sér afgerandi frelsissviptingu og inngrip í persónufrelsi og réttinn til að ráða dvalarstað sínum. Almennt hefur það áhrif til þess að ákvörðun teljist frekar stjórnvaldsákvörðun ef hún er íþyngjandi um rétt eða skyldu þess sem í hlut á og er tekin einhliða af stjórnvaldi. Þannig var í áliti umboðsmanns Alþingis á árinu 1999 tekið svo til orða að ákvörðun lögreglu um vistun handtekins manns í fangageymslu sé verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun.²⁰ Minnt skal á að þá voru heldur engar undantekningar í lögum frá því að stjórnsýslulögin gíltu um ákvarðanir lögreglu ef þær töldust á annað borð stjórnvaldsákvæðanir í merkingu laganna og þá var í athugasemdum við 1. gr. í því frumvarpi sem varð að stjórnsýslulögnum tekið fram að orðalag greinarinnar væri annars svo rúmt að í algjörum vafatilvikum bæri að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki.²¹

19
20
21

Alþt. 2007-08, A-deild, bls. 6020.
Sjá álit umboðsmanns Alþingis frá 1. september 1999 í máli nr. 2406/1998.
Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 3284.

Til samanburðar má benda á að í norsku stjórnssýslulögunum er tekið fram að lögin gildi ekki þegar stjórnvald fjallar um mál og tekur ákvörðun á grundvelli laga um meðferð sakamála.²² Í dönskum rétti hefur verið litið svo á að stjórnssýslulögin þar gildi ekki um ákvarðanir lögreglu um vistun í fangageymslu sem teknar eru á grundvelli laga um meðferð sakamála og er þar stuðst við ummæli í athugasemdum við það frumvarp sem varð að stjórnssýslulögunum og litið svo á að vistunin sé liður í framkvæmd lögreglu-aðgerðar en ekki afmörkuð ákvörðun.²³ Vafi hefur verið uppi um réttarstöðuna að þessu leyti þegar um er að ræða inngríp af hálfu dönsku lögreglunnar gagnvart einstaklingum sem ekki eru liður í meðferð sakamáls.²⁴

Það getur bæði skipt máli um réttindi þess sem ætlunin er að vista í fangageymslu lögreglu og um hvaða starfsskyldur hvíla á þeim sem taka ákvörðun um vistunina af hálfu lögreglu og hafa umsjón með vistun þeirra að það sé skýrt hvernig reglur stjórnssýslulaganna eiga við um þessar ákvarðanir. Við heimsóknina komu ekki fram upplýsingar um að hugað hafi verið að þessum atriðum. Hér er ástæða til að benda á að heimildin til handtöku og vistun í fangageymslu lögreglu getur eins og áður sagði byggst á mismunandi lagagrundvelli og hvorki ákvæði laga um meðferð sakamála eða lögreglulögin hafa að geyma ákvæði um málsmeðferð við ákvörðun um vistunina sem slíka eða þau atriði sem stjórnssýslulögin fjalla um.

6.3.2

Lengd vistunar og lausn úr fangageymslu

Að jafnaði er vistunartími einstaklinga sem vistast í fangageymslum á grundvelli laga um meðferð sakamála að hámarki einn sólarhringur.²⁵ Hins vegar er heimilt að vista gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum lögreglu í allt að fjóra sólarhringa.²⁶ Hvað varðar þá einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslum á öðrum grundvelli en að framan greinir, s.s. á grundvelli heimildar í lögreglulögunum, eru ekki sérstök ákvæði um hámarks lengd vistunartíma, líkt og nánar var fjallað um í kafla 6.2.2. Í samræmi við meðalhófsreglur má ekki halda manni lengur en nauðsyn ber til og á það við óháð því á hvaða grundvelli vistun byggist.²⁷ Skrá skal upplýsingar um hvenær handtekinn einstaklingur

22 Sjá *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* frá 2. október 1967, 4. gr. Birt á vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>, [sótt á vef 24. september 2020].

23 Sjá Niels Fenger o.fl.: *Forvaltningsret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Danmörk, 2018, bls. 95.

24 Sjá svar danska dómsmálaráðuneytisins, dags. 5. júlí 2010, vegnar fyrirspurnar þingmanns um hvort dönsku stjórnssýslulögin gildi um starfsemi lögreglunnar þegar um er að ræða inngríp gagnvart einstaklingum sem ekki eru liður í meðferð sakamáls. Birt á vefslóð: <https://www.ft.dk/samling/20091/almde/reu/spm/295/svar/730694/873781/index.htm> [sótt á vef 28. september 2020].

25 Sjá í þessu sambandi 1. máls. 94. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sbr. þó 2.-4. máls. ákvæðisins.

26 Þetta leiðir af 4. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í ákvæðinu er þó ekki girt fyrir að hægt sé að vista gæsluvarðhaldsfanga lengur en fjóra sólarhringa í fangageymslum lögreglu, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.

27 Þetta leiðir af 2. máls. 2. mgr. 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 12. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Sjá einnig til hliðsjónar 2. máls. 2. mgr. 13. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 1. máls. 3. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

var látinn laus og þá skal skila munum sem teknir hafa verið af honum, nema lagt hafi verið hald á þá.²⁸

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu heyrir það nú til undantekninga að gæsluvarðhalds- og afplánunarfangar séu vistaðir í fangageymslum. Það gerist einna helst þurfi þeir að mæta fyrir dómara í Reykjavík eða vegna annarra erinda sem þeir þurfi nauðsynlega að sinna á höfuðborgarsvæðinu. Þá kunni þeir að vistast í fangageymslu lögreglu á meðan þeir eru að biða eftir flutningi í fangelsi. Í 137 vistunarskýrslum sem umboðsmanni bærust fyrir heimsóknina gáfu tvær skráningar til kynna að handteknir einstaklingar hefðu verið vistaðir lengur en 24 klukkustundir. Í öðru tilvikinu vistaðist einstaklingur samkvæmt skráningu í rúmlega sjö og hálfan dag en dagbókarfærslur gefa til kynna að vistunin hafi staðið yfir í rúmlega hálfan sólarhring, sem bendir til þess að um misskráningu á dagsetningu hafi verið að ræða. Hitt tilvikið varðar ungmenni sem samkvæmt skráningu vistaðist í tæplega 27 klukkustundir en um það er nánar fjallað í kafla 11.2.

28

Sjá 3. mgr. 17. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, 2. málsl. 3. mgr. 93. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála og l-lið 22. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

6.4

Tilmæli og ábendingar

Eins og rakið hefur verið í 6. kafla hefur réttarþróun í málefnum frelsissviptra verið í þá átt að mæla beint fyrir í lögum um stöðu og aðbúnað frelsissviptra sem og um inngríp í persónufrelsi þeirra, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Má það einkum rekja til aukinnar áherslu á mannréttindareglur og eftirfylgni þeirra af hálfu eftirlitsstofnana og dómstóla. Hér á landi hefur þessi réttarþróun sett mark sitt á lagalega umgjörð um vistun afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga og eru þær ítarlegri að þessu leyti en um vistun í fangageymslum lögreglu. Þegar ákvæðum í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sleppir eru engin ákvæði í lögum um hvernig haga eigi meðferð þeirra sem vistast í fangageymslum hér á landi eða hvernig haga eigi aðbúnaði meðan á vistun stendur. Þá er ekki mælt fyrir um slík atriði í reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu. Minnt skal á að handtaka af hálfu lögreglu getur bæði byggst á mismunandi lagagrundvelli og ólíkum tilvikum og aðstæðum. Að sama skapi kann, að því marki sem t.d. ákvæði laga um meðferð sakamála hafa að geyma reglur um stöðu og vistun þess sem færður er í fangageymslu lögreglu, að vera óvissa um hvaða reglur gildi um slík mál gagnvart þeim sem hafa verið handteknir á grundvelli annarra laga og þá ef ekki er grunur um refsiverða háttasemi. Áður var bent á þann mun sem er á umbúnaði í stjórnarskrá og lögum um þann hámarkstíma sem svipta má einstakling frelsi án þess að hann sé leiddur fyrir dómara. Telja verður eðlilegra að lög hafi að geyma slíkar reglur fremur en að þær ráðist af niðurstöðu dómstóla. Lögreglan er hluti af stjórnsýslu ríkisins og um starfsemi stjórnsýslunnar almennt gilda tilteknar réttaröryggisreglur. Ákvörðun um vistun í fangageymslu lögreglu felur í sér viðamikið inngríp í persónuréttindi og friðhelgi borgaranna og í ljósi þess er rétt að löggjafinn taki afstöðu til þess ef hann telur tilefni til að heimila frávik frá þeim réttaröryggisreglum sem koma fram í stjórnsýslulögum og þá að hvaða marki.

Með vísan til þess sem rakið hefur verið í þessum kafla, og þeirrar réttarþróunar síðustu ára sem hefur verið í þá átt að tryggja réttindi frelsissviptra einstaklinga, er þeirri ábendingu komið á framfæri við dómsmálaráðherra og ríkislögreglustjóra að hafa frumkvæði að því að setja í lög reglur um vistun handtekinna einstaklinga í fangageymslum þar sem nánar væri mælt fyrir um hvernig haga eigi aðbúnaði, meðferð og réttarstöðu handtekinna einstaklinga sem vistast í fangageymslum lögreglu og þá m.a. að teknu tilliti til umfjöllunar um þessi atriði í skýrslunni í heild. Eftir atvikum þarf jafnframt að taka til skoðunar hvort og þá hvaða breytingar þarf að gera á núgildandi löggjöf til að tryggja að meðferð, aðbúnaður og réttarstaða handtekinna einstaklinga sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, mannréttindasáttmála og fjölþjóðlegar skuldbindingar. Að sama skapi þarf að vera skýrt í lögum ef ákvæði stjórnsýslulaga eiga ekki að gilda um ákvörðun um vistun handtekins einstaklings í fangageymslu lögreglu um önnur atriði en mælt er fyrir um í lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum.

-  Dómsmálaráðherra
-  Ríkislögreglustjóri

7

Inngrip, þvinganir og valdbeiting

7.1

Almennt

Við OPCAT-eftirlitið er sjónum sérstaklega beint að því hvort í einhverjum tilvikum séu viðhafðar þær athafnir eða aðgerðir gagnvart frelsissviptum einstaklingum sem geti talist fela í sér pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu í þeirri merkingu sem lýst er í 5. kafla. Í því sambandi er m.a. skoðaður lagagrundvöllur inngripa, þvingana og valdbeitingar m.t.t. mannréttindasáttmála, stjórnarskrár og annarra laga.

Í fangageymslu lögreglunnar eru vistaðir í skamman tíma einstaklingar sem lögregla hefur handtekið við skyldustörf sín. Það liggur í hlutarins eðli að frelsissvipting er ein mest íþyngjandi þvingunarráðstöfun sem ríkisvaldið getur gripið til gagnvart borgurunum. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum gengið út frá því að einstaklingar sem eru löglega frelsissviptir njóti engu að síður allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttindasáttmála Evrópu, þ. á m. friðhelgi einkalífs. Þar af leiðandi þurfi líkt og endranær að fylgja sáttmálanum ef takmarka eigi réttindi frelsissviptra einstaklinga.²⁹ Frelssviptingin veitir með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs. Stjórnvöldum er því óheimilt að skerða friðhelgi einkalífs frelsissviptra einstaklinga nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og í samræmi við önnur þau skilyrði sem mannréttindasáttmálinn setur.³⁰ Þá heimilar stjórnarskráin einnig ákveðnar takmarkanir á friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.³¹

29 Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012, mál nr. 2913/06, málsgr. 79: „[...] the Court reiterates that, under the Convention system, the presumption is that detained persons “continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention” [...]. Any restriction on those rights must be justified in each individual case [...]“

30 Af 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, leiðir að opinber stjórnvöld skuli ekki ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaeilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

31 Sjá í þessu sambandi 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Lögreglumenn hafa heimildir til að beita valdi við störf sín, eins og nánar er rakið hér á eftir, og ljóst að þær aðstæður geta skapast að nauðsynlegt sé að grípa til þess. Þó verður að ganga út frá því sem meginreglu að lögreglumenn framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar.³² Þá kann lögregla að þurfa að grípa til annarra takmarkana á friðhelgi einkalífs, s.s. á grundvelli öryggis-sjónarmiða eða vegna rannsóknarhagsmuna.

7.2

7.2.1

Valdbeiting

Valdbeitingarheimildir

Handhöfum lögregluvalds er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna en aldrei mega þeir þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni, sbr. 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Þetta ákvæði byggir á meðalhófsreglunni sem hefur verulega þýðingu þegar kemur að framkvæmd lögreglustarfa.³³ Í meðalhófsreglunni felst m.a. sú almenna skylda stjórnvalda, þar með talið lögreglu, að beita ekki harkalegra úrræði en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt hverju sinni. Með þessu er lögð áhersla á að einungis verði gripið til valdbeitingar að önnur vægari úrræði hafi verið reynd, en án árangurs.³⁴ Meðalhófsreglan hefur þannig þýðingu við mat á því hvort mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar hafi verið brotin, þ. á m. um bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Um valdbeitingu lögreglu er nánar fjallað í reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 22. febrúar 1999.³⁵ Í reglunum er m.a. fjallað um notkun lögreglutaka, handjarna og annarra fjöttra og svonefndra lögregluvopna. Í 2. gr. reglnanna er fjallað um þjálfun lögreglumanna en þar segir að lögreglumenn skuli hljóta grunnþjálfun í notkun lögreglutaka og sjálfsvörn í Lögregluskóla ríkisins (nú Háskólanum á Akureyri, sbr. umfjöllun í kafla 9.3).

Í fangageymslu lögreglu starfa ekki einungis lögreglumenn heldur einnig aðrir starfsmenn sem samkvæmt verklagsreglum um fangageymslur LRH bera starfsheitið fangaverðir.³⁶ Umræddir starfsmenn hafa hvorki lögregluvald á grundvelli 9. gr. lögreglulaga líkt og lögreglumenn né heimild til valdbeitingar á grundvelli 11. gr. laga um fullnustu refsinga, líkt og fangaverðir

32 Sjá í þessu sambandi athugasemdir við 14. gr. í greinargerð með frumvarpi til lögreglulaga. Alpt. 1995-96, A-deild, bls. 3793.

33 Meðalhófsreglan er m.a. lögfest í 12. gr. stjórnáðalreglulaga nr. 37/1993. Sjá einnig til hliðsjónar 2. mgr. 13. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 3. mgr. 53. gr. og 2. mgr. 93. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

34 Sbr. athugasemdir við 14. gr. í greinargerð með frumvarpi til lögreglulaga. Alpt. 1995-96, A-deild, bls. 3793. Í handbók Evrópuráðsins, um mannréttindi og löggæslu, kemur m.a. fram að lögregla skuli aldrei beita meira valdi en nauðsyn krefur, valdbeitingin skuli vera í samræmi við lög og mögulegt að draga hlutaðeigandi aðila til ábyrgðar, sjá *The European Convention on Human Rights and Policing*, bls. 24. Birt á vefslóð https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_European_Convention_Police_ENG.pdf [sótt á vef 2. september 2020].

35 Reglurnar voru settar af þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra samkvæmt heimild í 3. gr. vopnalaga nr. 16/1998, sbr. 46. gr. reglnanna.

36 Sbr. kafla 3.3. í verklagsreglum nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

sem starfa í fangelsum. Þessir starfsmenn hafa að jafnaði ekki lokið því námi sem áskilið er að lögreglumenn hafi lokið eða fangavarðanámi samkvæmt 8. og 9. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Þá hafa þeir að jafnaði ekki fengið hliðstæða kennslu eða þjálfun og lögreglumenn eða fangaverðir þegar kemur að valdbeitingu og ekki verður séð að fyrir liggi áskilnaður í lögum eða reglum um viðhlitandi menntun eða þjálfun til starfans.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu koma þær aðstæður upp að almennir starfsmenn þurfi að veita lögreglu aðstoð við inngrip, þvinganir og valdbeitingu, s.s. við að halda handteknum mönnum niðri. Eins og rakið var í kafla 6.1 virðist lagaleg umgjörð um fangageymslur lögreglu ekki hafa fylgt að öllu leyti eftir þeirri þróun og breytingum sem hafa verið gerðar á lögum og reglum um réttarstöðu frelsissviptra einstaklinga á síðustu árum. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að aðeins er heimilt að skerða frelsi og friðhelgi einstaklinga eftir því sem lög mæla fyrir um og í samræmi við önnur skilyrði sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá og fjölþjóðlegum mannréttinda-samningum. Vistun handtekins manns í fangaklefa er liður í starfi lögreglu. Í ljósi eðlis starfa lögreglu, þar sem oft reynir á m.a. valdbeitingu, vakna því spurningar um stöðu þessara starfsmanna og störf þeirra og þá einkum hvort fullnægjandi lagagrundvöllur sé til staðar til að láta ófaglærða starfsmenn, sem hafa ekki sértækar valdbeitingarheimildir, sinna störfum í fangageymslu sem teljast liður í störfum lögreglu.

Um þau tæki sem lögreglu er heimilt að nota við valdbeitingu er fjallað í fyrrnefndum reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna. Í 3. gr. reglnanna eru fjórar skilgreindir sem: handjárn, bensli og fótjárn. Samkvæmt 1.-3. mgr. 4. gr. reglnanna skal nota handjárn á handtekinn mann eða fanga í eftirfarandi tilvikum;

- ef ástæða er til að ætla að hann muni reyna flótta, beita ofbeldi eða valda sjálfum sér eða öðrum tjóni,
- ef hann er æstur eða órólegur eða ætla má að öryggi hans eða annarra verði ekki tryggt með öðrum hætti,
- ef fullnægjandi líkamsleit hefur ekki farið fram og ætla má að hinn handtekni kunni að hafa í fórum sínum muni sem hafi sönnunargildi í máli eða muni sem leggja skuli hald á.³⁷

Í 4. mgr. 4. gr. reglnanna kemur fram að ekki skuli handjárnna mann við fastan hlut nema sérstakar aðstæður krefjist þess. Í fangageymslu lögreglu við Hverfisgötu er að finna sérútbúinn hjólastól/bekk með böndum sem hægt er að nota til að fjötra menn niður í sérstökum neyðartilvikum en ekki er að finna sérstakt ákvæði um slíkt tæki í reglum lögreglu. Að sögn starfsfólks er sjaldgæft að fjötra þurfi menn niður og hefur umboðsmaður ekki undir höndum skráðar upplýsingar um slík tilvik.

Lögregla hefur einnig yfir að ráða svonefndum lögregluvopnum sem nánar eru skilgreind í 7. gr. reglnanna.³⁸ Lögreglumenn í fangageymslu hafa einkum aðgang að kylfum og úðavopnum. Gera skal skýrslu í hvert sinn sem fjötrum, úðavopni, kylfu, skotvopni eða öðru vopni samkvæmt III. kafla reglnanna er beitt.³⁹

7.2.2

Valdbeiting í fangageymslu lögreglu

Með tilliti til eðlis starfsins kann starfsfólk lögreglu að þurfa að grípa til valdbeitingar þegar handteknir einstaklingar eru færðir í fangageymslu, t.d. ef þeir sýna mótþróa eða eru ósamvinnuþýðir vegna áfengis- eða vímuáhrifa. Algengasta valdbeitingin við þær aðstæður virðist vera notkun handjárnna og lögreglutaka.

Almennt flytja a.m.k. tveir lögreglumenn hinn handtekna á lögreglustöðina. Í þeim tilvikum sem starfsmenn umboðsmanns voru viðstaddir voru hinir handteknu hafðir í handjárnnum við innkomu. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni mun sú framkvæmd vera algeng. Í þessu sambandi er rétt að nefna að notkun handjárnna eða annarra fjötra, sé þeirra ekki þörf, getur við ákveðin skilyrði talist til ómannlegrar eða vanvirðandi meðferðar í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.⁴⁰ Af þessu leiðir að hverju sinni þarf að fara fram einstaklingsbundið mat á þörf handjárnna eða annarra fjötra ef til greina kemur að notast við slíkt. Er það jafnframt í samræmi við ákvæði reglna um valdbeitingu lögreglumanna o.fl. varðandi notkun handjárnna sem rakin eru í kaflanum hér á undan.

38 Með vopnum er átt við kylfur, úðavopn, gasvopn, hvellvopn, skotvopn og sprengivopn, sbr. 7. gr. reglna um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna. Ríkislögreglustjóri getur þó í sérstökum tilvikum heimilað notkun annarra vopna en talin eru upp í 7. gr., sbr. 3. mgr. 8. gr. reglnanna.

39 Sbr. 3., 15, 18. og 41. gr. reglna um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna. Í athugasemdum við 3. gr. reglnanna segir að eðlilegt þyki að fram komi í lögregluskýrslum ef fjötrar hafa verið notaðir.

40 Sbr. t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Erdogan Yagiz gegn Tyrklandi*, 6. mars 2007, mál nr. 27473/02, málsgr. 42. Í dómnum kemur m.a. fram að við mat á því hvort notkun handjárnna teljist nauðsynleg skuli horft til þess hvort ástæða sé til að ætla að sakborningur muni veita mótspyrnu, gera tilraun til flóttu, veitast að öðrum eða eyðileggja muni eða sönnunargögn. Sjá einnig Róbert Spanó: *Stjórnarskráin, mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 61-63.

Ef ekki er talið hægt að taka skýrslu af viðkomandi þá er hann færður beint í fangaklefa. Ef hinn handtekni veitir mótspyrnu eða þykir líklegur til þess eru handjárn ekki fjarlægð fyrr en hann er kominn inn í klefa. Ef handjárn duga ekki getur komið til þess að menn séu fjötraðir á höndum og fótum og eftir atvikum sett á þá hrákagríma. Þá kunni þeir að vera bornir inn í klefa.

Samkvæmt upplýsingum úr viðtölum við starfsfólk er sjaldgæft að valdi sé beitt eftir að hinum handtekna hefur verið komið fyrir í klefa, þ.e. til viðbótar þeirri valdbeitingu sem felst í því að loka hann inni. Þær aðstæður sem helst geti kallað á valdbeitingu eigi sér stað utan klefans, t.d. þegar handtekinn einstaklingur fer á salerni, í sturtu eða í skýrslutöku. Að því marki sem hægt var að ráða af gögnum sem umboðsmaður skoðaði, þ. á m. dagbókarfærslum, var ekki að sjá annað en að skráning atvika þar sem valdbeiting kom við sögu væri almennt í viðunandi horfi.

7.3

7.3.1

Önnur inngrip í friðhelgi einkalífs

Líkamsleit

Með líkamsleit er átt við leit á manni í þeim tilgangi að leggja hald á muni sem hann kann að hafa á sér. Leit að utanaðkomandi munum sem ætla má að menn feli innvortis fellur einnig þar undir.⁴¹ Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild.⁴² Í 17. gr. lögreglulaga og 76. gr. laga um meðferð sakamála er að finna heimildir til að leita á handteknum mönnum/sakborningum. Samkvæmt 78. gr. laga um meðferð sakamála skal líkamsleit samkvæmt 1. og 2. mgr. 76. gr. laganna ákveðin með úrskurði dómara nema fyrir liggi ótvírætt samþykki hlutaðeigandi. Þó er líkamsleit samkvæmt 1. mgr. 76. gr. heimil án dómsúrskurðar ef hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum.⁴³ Við ákvörðun um líkamsleit skal ávallt styðjast við meginreglur um nauðsyn, sanngirni og meðalhóf, bæði að því er varðar þörf á líkamsleit og framkvæmd hennar.⁴⁴ Þá skal skrá hver framkvæmd líkamsleit.⁴⁵

41 Vefsíða héraðssaksóknara, <https://www.hersak.is/ordalisti/>.

42 Sbr. 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

43 Sjá í þessu sambandi lokabréf setts umboðsmanns Alþingis, dags. 8. nóvember 2010, í máli nr. 4974/2007. Umboðsmaður hafði þar að eigin frumkvæði tekið til athugunar mál sem laut að handtöku fimm pilta og vistun þeirra í fangageymslum. Í svari lögreglustjóra við fyrirspurnum umboðsmanns kom m.a. fram að ljóst hefði verið að forsendur til líkamsleitar án samþykkis eða dómsúrskurðar hefðu ekki verið fyrir hendi samkvæmt ákvæðum þágildandi laga um meðferð opinberra mála. Útdráttur úr bréfinu er birtur á vefsíðu umboðsmanns, www.umbodsmadur.is.

44 Þetta leiðir m.a. af 3. mgr. 79. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, 2. mgr. 13. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

45 Sbr. 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu getur klæðalaus líkamsleit í ákveðnum tilvikum falið í sér vanvirðandi meðferð í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmálans.⁴⁶ Í skýrslu alþjóðasamtaka um forvarnir gegn pyndingum (e. *Association for the Prevention of Torture*) kemur fram að þeir sem framkvæma líkamsleit ættu að vera þjálfaðir til þess og fylgja við það ströngu verklagi. Einstaklingar sem sæta líkamsleit ættu ekki að vera berháttaðir heldur ætti leitin að vera framkvæmd í tveimur skrefum, þ.e. á efri og neðri hluta líkamans. Sé þess kostur ætti jafnframt að notast við önnur úrræði en klæðalaus líkamsleit, s.s. röntgentæki.⁴⁷

Við innkomu framkvæma lögreglumenn líkamsleit á hinum handtekna í móttökuherbergi þar sem leitað er í fórum hans að hættulegum munum. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um vistun hins handtekna í fangageymslu gerir almenntur starfsmaður aðra ítarlegri líkamsleit/öryggisleit og nýtur við það aðstoðar lögreglumanna eftir því sem þurfa þykir. Lögreglumenn eða almenntir starfsmenn af sama kyni og leitarþoli skulu framkvæma leitina.⁴⁸ Þá ber að skrá upplýsingar um hvernig hún fer fram.⁴⁹ Ef kvenkyns starfsmaður er ekki á vakt er kallað eftir lögreglukonu til að sjá um leitina. Varðstjóri fangageymslunnar tekur ákvörðun um og ber ábyrgð á leitinni.⁵⁰

Leitin fer almennt þannig fram að hinum handtekna er stillt upp á afmörkuðu svæði á 2. hæð á gangi sem liggur að fangaklefum og hann beðinn um að láta hendur hvíla á borði fyrir framan sig.⁵¹ Því næst er leitað á viðkomandi utanklæða með handaþreifingum og málmeitartæki, til að koma í veg fyrir að hlutir fari inn í klefann sem hægt er að skaða sig á, t.d. kveikjarar. Samkvæmt því sem fram kom í heimsókn umboðsmanns er það metið hverju sinni hvort þörf sé á því að hinn handtekni afklæðist við líkamsleitina, s.s. ef grunur leikur á að hann beri á sér fíkniefni.

46 Sbr. t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Shennawy gegn Frakklandi*, 20. janúar 2011, mál nr. 51246/08, málsgr. 46. Í þessu sambandi má einnig nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 15. nóvember 2016 í máli E-59/2016. Stefnandi í málinu, 16 ára stúlka, krafðist bóta í einkamáli á hendur ríkinu vegna handtöku hennar og flutnings á lögreglustöð á grundvelli gruns um fíkniefnabrot. Í fangaklefa hafði verið gerð líkamsleit á stúlkunni að vinkonu hennar viðstaddri. Að sögn lögreglu samþykkti stúlkan leitina og viðveru vinkonu sinnar. Héraðsdómur komst m.a. að þeirri niðurstöðu að framkvæmd lögreglu hefði falið í sér vanvirðandi meðferð í skilningi 1. mgr. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 16. gr., a- og c-liðar 37. gr. og 40. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

47 *Monitoring Police custody. A practical guide*. Association for the prevention of torture (APT), janúar 2013, bls. 112. Birt á vefslóð: https://www.apr.ch/content/files_res/monitoring-police-custody_en.pdf [sótt á vef 3. september 2020].

48 Sbr. gr. 5.1.3 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH. Sjá einnig í þessu sambandi skýrslu CPT-nefndarinnar, CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, bls. 74, málsgr. 26 og bls. 80, málsgr. 23. Birt á vefslóð: <https://www.refworld.org/pdfid/4d7882092.pdf> [sótt á vef 3. september 2020].

49 Sbr. gr. 5.1.3 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

50 Sbr. gr. 5.1.1 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

51 Sjá mynd 1.



Mynd 1

Móttöku- og leitar-
svæði á gangi á 2.
hæð

Samkvæmt verklagi á ekki að láta hinn handtekna afklæðast á ganginum heldur inni í klefa, að viðstöddum almennum starfsmanni og lögreglumönnum.⁵² Sömuleiðis ef viðkomandi er ósamvinnuþýður þá er hann færður strax í klefa og leitin fer fram þar inni af öryggisástæðum. Samkvæmt verklagsreglum lögreglu skal klæðalaus líkamsleit framkvæmd úr auglýsni starfsfólks af öðru kyni. Ef grunur leikur á að hinn handtekni beri fíkniefni eða önnur hættuleg efni innvortis er viðkomandi færður á sjúkrahús. Um þann gang sem leit utanklæða fer fram á fara þeir sem koma til vistunar í fangaklefunum og sjá má inn á hann frá rýmum fyrir framan fangaklefa og aðkomuleiðum að salernum og sturtum. Starfsmenn tóku fram að reynt væri að gæta þess að engin umferð væri um ganginn eða þeir sem fara þyrftu um rými sem liggja að honum sæju ekki þann sem verið væri að leita á og þar með að færa til vistunar. Í 5. kafla reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH, er að finna ítarlegar öryggisreglur m.a. um hvernig leit skuli fara fram þannig að hún valdi leitarþola sem minnstum óþægindum en þar kemur einnig fram að aðgangsstýring sé að öllum rýmum fangageymslunnar.

52

Sjá til hliðsjónar gr. 5.1.5 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

Starfsmenn umboðsmanns fylgdust með líkamsleit á nokkrum einstaklingum, bæði í návígi og í gegnum öryggismyndavélar. Lögreglumenn og aðrir starfsmenn virtust í öllum tilvikum athafna sig í samræmi við reglur og verklag, sbr. einkum áðurnefndar öryggisreglur í 5. kafla reglna um fangageymslur LRH. Við þær leitir sem starfsmenn umboðsmanns fylgdust með var ekki að sjá að beitt væri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð.

Sem fyrr segir náðist ekki að taka viðtöl við handtekna einstaklinga í fangageymslu í þessari heimsókn en af upplýsingum sem aflað hefur verið í öðrum heimsóknum á grundvelli OPCAT-eftirlitsins verður ráðið að leitarþolum þyki líkamsleit almennt afar íþyngjandi, einkum klæðalaus líkamsleit. Í ljósi þess hve berskjaldaðir leitarþolar eru við slíkar aðstæður reynir á að gætt sé fagmennsku við leitina. Líkt og að framan greinir sinna ekki einungis lögreglumenn líkamsleit heldur einnig almennir starfsmenn sem ætla verður að hafi ekki hlotið sambærilega þjálfun, líkt og áður hefur verið rakið.

7.3.2

Líkamsrannsókn

Með líkamsrannsókn er átt við skoðun eða rannsókn sem beinist að líkama manna og þá oftast einstökum líkamshlutum þeirra. Sem dæmi má nefna töku blóð- eða þvagsýnis eða annars lífsýnis.⁵³ Heimilt er að taka blóð- og þvagsýni og önnur lífsýni úr sakborningi og gera aðra þá líkamsrannsókn í þágu rannsóknar sem gerð verður honum að meinalausu, enda leiki rökstuddur grunur á broti sem varði fangelsisrefsingu.⁵⁴ Líkamsrannsókn skal ákveðin með úrskurði dómara nema fyrir liggi ótvírætt samþykki þess sem í hlut á.⁵⁵

Ef grunur leikur á að handtekinn maður hafi ekið undir áhrifum áfengis eða fikniefna er hann beðinn um að gefa þvagsýni. Þá er viðkomandi látinn létta á sér í glas inni á salerni í móttökurými að viðstöddum lögreglumanni. Ef áfengi eða fikniefni mælast ekki í þvagi er almennt ekki tekið blóðsýni. Ef slíkt mælist hins vegar í þvagi er tekið blóðsýni enda þarf blóðrannsókn til að sýna fram á ölvunar- eða vímuefnaakstur.⁵⁶ Þá er tekið blóðsýni strax

53 Vefsíða héraðssaksóknara, <https://www.hersak.is/ordalisti/>.

54 Sbr. 1. mgr. 77. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

55 Sbr. 2. mgr. 78. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Í umferðarlögum nr. 77/2019 er þó að finna undantekningu frá skilyrðum laga um meðferð sakamála um upplýst samþykki eða dómsúrskurð til að framkvæma líkamsrannsókn, sbr. einkum 1. og 2. mgr. 52. gr. laganna. Sjá einnig í þessu sambandi 23. gr. áfengislaga nr. 75/1998 og reglugerð nr. 301/2008, um töku sýna og rannsókn vegna aksturs undir áhrifum vímuefna.

56 Við gildistöku nýrra umferðarlaga 1. janúar sl. féll niður refsinaemi þess að ávana- og fikniefni mælist einungis í þvagi ökumanns, sbr. 1. og 2. mgr. 50. gr. umferðarlaga nr. 77/2019. Þá gaf ríkissaksóknari út fyrirsmáli í tilefni lagabreytingarinnar, sem töku gildi 5. júlí 2019, um að falla frá saksókn á grundvelli d-liðar 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, í málum sem svo háttaði til í þrátt fyrir að eldri umferðarlög héldu gildi sínu til loka árs 2019, sbr. fyrirsmáli ríkissaksóknara RS: 3/2019. Birt á vefsíðu: <https://www.rikissaksoknari.is/fyrirsmali/avana-og-fikniefni-i-thvagi-fallid-fra-saksokn> [sótt á vef: 3. september 2020].

ef viðkomandi neitar að gefa þvagsýni.⁵⁷ Blóðsýnataka fer fram í sérstöku rannsóknarherbergi af hjúkrunarfræðingi sem er sérstaklega kallaður til. Þegar fíkniefni er mælt í blóði eru tekin nokkur blóðsýni en fjöldinn fer eftir því hvaða efni verið er að mæla í blóðinu. Þegar áfengi er mælt í blóði er tekið eitt blóðsýni við komu á lögreglustöð og annað klukkustund síðar. Handteknir einstaklingar eru vistaðir í fangageymslunni þar til allar nauðsynlegar blóðsýnatökur hafa farið fram. Ef hinn handtekni neitar að gefa blóðsýni er það tekið með valdi.⁵⁸ Að jafnaði halda þá tveir til þrír lögreglumenn hinum handtekna niðri meðan hjúkrunarfræðingur tekur sýni. Að sögn starfsfólks heyrir slíkt þó til undantekninga.

7.3.3

Myndvöktun í klefum

Líkt og fram hefur komið er fangageymslan við Hverfisgötu búin 16 klefum, þar af tveimur móttökuklefum og 14 einstaklingsklefum. Tveir einstaklingsklefanna eru búnir eftirlitsmyndavélum svo að starfsmenn geti fylgst með því sem fram fer í kleanum af skjá inni í vaktherbergi. Þá eru móttökuklefar á jarðhæð útbúnir myndavélum. Vakthafandi varðstjóri ræður því hverjir eru settir í klefa með eftirlitsmyndavélum. Í samtölum við starfsmenn kom fram að sjónarmið um öryggi og hættu á sjálfsskaðandi hegðun vegi þyngst við mat á því hverjir skuli hafðir undir myndvöktun. Oftar en ekki séu handteknir einstaklingar undir miklum vímuáhrifum einnig settir í myndavélaklefa. Þá séu börn alltaf sett í myndavélaklefa ef nauðsynlegt þykir að vista þau í fangageymslu.

57

Af 4. mgr. 52. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 leiðir að ekki er heimilt að taka þvagsýni með valdi nema fyrir liggja dómsúrskurður í samræmi við áskilnað 2. mgr. 78. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá í þessu sambandi athugasemdir við 52. gr. í greinargerð með frumvarpi til umferðarlaga, þskj. 231, 219. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0231.html> [sótt á vef 3. september 2020]. Sjá einnig bréf umboðsmanns Alþingis til dómsmálaráðherra, dags. 26. ágúst 2010, í máli nr. 5089/2007. Með bréfinu lauk settur umboðsmaður frumkvæðisathugun sinni á málsmeðferð lögreglu vegna þvingaðra þvagsýnataka í þágu sakamálarannsóknar og þá m.a. hvort heimilt væri að notast við þvaglegg í því sambandi. Tíðrög athugunarinnar voru frásagnir í fjölmiðlum af konu sem kvartaði til ríkissaksóknara vegna framkvæmdar lögreglu við töku þvagsýnis úr henni, en ríkissaksóknari taldi ekki tilefni til frekari aðgerða vegna erindisins. Í málinu lá m.a. fyrir að þvagsýnið var tekið með valdi og að lögreglumenn sem aðstoðuðu við töku þess voru ekki allir kvenkyns. Vísaði umboðsmaður í því sambandi m.a. til 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar, 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu, meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 3. mgr. 79. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Í svörum ráðuneytisins til setts umboðsmanns kom fram að forðast ætti að nota þvaglegg til að taka þvagsýni í þágu rannsóknar sakamáls. Þá taldi ráðuneytið að fallast mætti á að í umræddu máli hefði ekki verið gætt að grundvallarreglunni um meðalhöf. Þá hefði verið réttara að þeir lögreglumenn sem aðstoðuðu við töku þvagsýnisins hefðu allir verið kvenkyns ef unnt hefði verið að koma slíku við og þá í samræmi við 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Lyktir málsins urðu þær að ríkið greiddi umræddum einstaklingi bætur á grundvelli samkomulags aðila.

58

Sbr. 5. málsl. 3. mgr. 52. gr. umferðarlaga nr. 77/2019.

Tilgangur myndvöktunar í fangageymslu, eins og honum er lýst af hálfu starfsmanna hér að framan, virðist í samræmi við sjónarmið um að myndvöktun á lögreglustöðvum sé ekki síst notuð til að fyrirbyggja sjálfsvíg, sjálfsskaða og ofbeldisatvik.⁵⁹ Þá geti upptökur haft fælingarmátt, dregið úr ómannlegri eða vanvirðandi meðferð í garð handtekinna einstaklinga og varið lögreglumenn fyrir óréttmætum ásökunum.⁶⁰ Hins vegar verður að hafa hugfast að myndvöktun kann að fela í sér vinnslu persónuupplýsinga í skilningi laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, og laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.⁶¹ Sem endranær við vinnslu persónuupplýsinga þarf ábyrgðaraðili við slíkt eftirlit að gæta að meginreglum sem eiga við um slíka vinnslu, þ. á m. lögmæti, sanngirni, meðalhófi og nauðsyn vinnslu í ljósi tilgangs hennar, svo og áreiðanleika, varðveislu og öryggi persónuupplýsinganna.⁶² Stöðug myndvöktun í fangaklefa felur í sér takmörkun á friðhelgi einkalífs þess sem slíku eftirliti þarf að sæta.⁶³

Af gögnum sem umbóðsmaður aflaði frá lögreglu í tengslum við heimsóknina verður ekki séð að fylgt sé föstu verklagi við ákvörðunartöku um hverjir séu vistaðir í myndavélaklefum og af hvaða tilefni. Þá liggja ekki fyrir verklagsreglur um slíkt. Af viðtölum við starfsfólk verður ráðið að það telji að fjölga þurfi myndavélaklefum þar sem myndavélar séu besta öryggistækið en skortur á fjármagni sé helsta ástæðan fyrir því að það hafi ekki verið framkvæmt. Í þessu sambandi er þó rétt að minna á að hafa þarf í huga grundvallarregluna um friðhelgi einkalífs og tengsl hennar við meðalhófsregluna, þ.e. að könnuð séu vægari úrræði en myndvöktun og vinnsla persónuupplýsinga til að ná því markmiði sem að er stefnt.⁶⁴

59 *Video recording in police custody. Addressing risk factors to prevent torture and ill-treatment.* Association for the Prevention of Torture (APT) og Penal Reform International, 2015, bls. 1. Birt á vefslóð: https://www.apr.ch/content/files_res/factsheet-2_using-cctv-en.pdf [sótt á vef 3. september 2020].

60 Sama heimild.

61 Lög nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, gilda um vinnslu lögbærra yfirvalda á persónuupplýsingum sem fram fer í löggæslutilgangi, þ.e. þeim tilgangi að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaoðryggi, sbr. 1. mgr. 3. gr., sbr. 8. tölul. 2. gr. laganna. Lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, gilda um vinnslu lögbærra yfirvalda á persónuupplýsingum í öðrum tilgangi en löggæslutilgangi, eftir því sem við á, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

62 Þetta leiðir m.a. af 8. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, og 4. gr. laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

63 Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Gorlov o.fl. gegn Rússlandi*, 2. júlí 2019, mál nr. 27057/06, málsgr. 82. Með myndvöktun er átt við rafræna vöktun með myndavélum. Rafræn vöktun er skilgreind í 9. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

64 Sjá Katrín Þórðardóttir: „Myndvöktun“. Úlfliðjur, 2. tbl. 2014, bls. 254 og 304-307.

Merkingar um myndvöktun er að finna í almennum rýmum fangageymslunnar en ekki inni í klefunum sjálfum. Með tilliti til vímuástands margra handtekinna einstaklinga við innkomu má ætla að þeir kunni að vera ómeðvitaðir um myndvöktun inni á klefum, séu þar engar merkingar. Í samræmi við áðurgreindar meginreglur, þ. á m. sanngirni við vinnslu persónuupplýsinga, skal ábyrgðaraðili almennt tryggja að hinn skráði sé upplýstur um vinnslu persónuupplýsinga um sig, enda standi lögmætir hagsmunir, s.s. rannsóknarhagsmunir, því ekki í vegi.⁶⁵

Í samtölum við starfsmenn fangageymslunnar kom fram að upptökur séu geymdar í því augnamiði að auka öryggi hins handtekna og starfsfólks. Að sögn starfsfólks eru þær að jafnaði geymdar í fimm til sex mánuði. Í þessu sambandi verður áréttað að efni sem safnast við rafræna vöktun skal eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita það.⁶⁶

7.3.4

Haldlagning muna

Lögreglu er heimilt að leita á manni sem vistaður er í fangageymslum lögreglu og taka til varðveislu muni sem hann hefur á sér og getur notað til þess að vinna tjón á sjálfum sér eða öðrum. Ef ástand manns eða aðstæður að öðru leyti gefa tilefni til er heimilt að taka af honum peninga og muni sem hann hefur á sér og hætta þykir á að geti skemmst, eyðilagst eða glatast.⁶⁷ Af grundvallarreglunni um friðhelgi einkalífs og meginreglu stjórnssýsluréttar um meðalhóf leiðir þó að ávallt þarf að leggja mat á nauðsyn skerðinga á borð við haldlagningu persónulegra muna.⁶⁸ Lögreglu ber að skila verðmætum aftur þegar handtöku lýkur nema hald hafi verið lagt á þau í samræmi við lög um meðferð sakamála.⁶⁹ Þá skal halda til haga munaskýrslu þar um.⁷⁰

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni eru allir munir handtekinna einstaklinga fjarlægðir við innkomu í fangageymslu, þ. á m. utan-yfirfatnaður, s.s. yfirhafnir og skór, tóbak, reiðufé, úr og skartgripir, simar, veski og önnur verðmæti og einnig allt sem talið er hættulegt, s.s. kveikjarar, belti og reimar.⁷¹ Er það einkum gert með vísan til öryggissjónarmiða.⁷² Að sögn starfsfólks kann líka að koma til þess að viðkomandi sé gert að fara úr eigin

65 Sjá til hliðsjónar ákvörðun Persónuverndar í máli nr. 2010/1067, dags. 7. apríl 2011, sbr. einnig umfjöllun í Sigrún Jóhannesdóttir: *Persónuverndarlög. Skýringarrit*, bls. 215. Þessi sjónarmið búa einnig að baki 3. gr. reglna nr. 837/2006, um rafræna vöktun.

66 Sbr. 3. tölul. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

67 Sbr. 2. mgr. 17. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Meðal gagna sem umboðsmanni bárust frá lögreglu eru verklagsreglur nr. V001-2009, um meðferð og vörslu haldlagðra muna hjá LRH og reglur nr. V014-2011, um meðferð á vörslufé. Í verklagsreglunum er m.a. fjallað um meðferð haldlagðra muna, skráningu og afléttingu en ekki ákvörðun um sjálfa haldlagninguna.

68 Sjá einkum í þessu sambandi 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. mgr. 8. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 12. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

69 Sbr. 3. mgr. 17. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og síðari málsl. 3. mgr. 93. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

70 Sjá 23. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

71 Sbr. til hliðsjónar gr. 5.1.6 og 5.1.10. reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

72 Sjá til hliðsjónar 1. málsl. 2. mgr. 17. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

klæðnaði í meira mæli til að gæta hreinlætis og fær hann þá fatnað í eigu fangageymslunnar. Af samtölum við starfsfólk og vistunarskýrslum verður ekki annað ráðið en að haldlagning allra muna hins handtekna sé hefðbundið verklag í fangageymslunni og ráðist því ekki af mati á nauðsyn í hverju tilviki fyrir sig.

Almennur starfsmaður skráir þessa muni niður og gengur frá þeim í læsta geymslu. Ekki verður annað séð en að skráning haldlagðra muna sé í viðunandi horfi og í samræmi við áskilnað þar um.

7.3.5

Skert samskipti við umheiminn

Líkt og áður greinir þarf lögregla að leggja mat á nauðsyn frekari skerðinga á friðhelgi einkalífs, sem ekki leiða beinlínis af frelsissviptingunni sem slíkri.⁷³ Sakborningur á t.a.m. rétt á að hafa samband við lögmann þegar eftir handtöku og sömuleiðis nánustu vandamenn sína nema sérstök ástæða sé til að ætla að það muni torvela rannsókn málsins.⁷⁴

Í skýrslu Evrópunefndarinnar um varnir gegn pyndingum (CPT) vegna heimsóknar til Íslands í maí 2019 beindi nefndin þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að endurskoða lagalega umgjörð um frestun tilkynninga til vandamanna í ljósi þess að vakthafandi lögreglumaður eða sá sem stýrði rannsókn gat tekið ákvörðun um slíka frestun. Reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl. hefur nú verið breytt í samræmi við tilmæli nefndarinnar þannig að ákvörðun um seinkun á tilkynningu til vandamanna þarfnast nú samþykkis yfirmanns sem er ótengdur málinu.⁷⁵ Í skýrslu CPT-nefndarinnar var þess þó sérstaklega getið að nefndinni hafi ekki borist kvartanir þessu tengdu og þótti ljóst að lögregla nýtti sér þetta úrræði í undantekningartilvikum.⁷⁶

Eins og áður er rakið eru símar og önnur verðmæti fjarlægð við innkomu í fangageymslu og vistunarklefar hvorki búnir hljóðvarpi né sjónvarpi. Ef handteknir einstaklingar biðja um dagblöð er þó oftast orðið við því samkvæmt upplýsingum sem fengust í heimsókninni.

73 Sjá einkum í þessu sambandi 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

74 Sbr. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

75 Sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 652/2020, um breytingu á reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl. nr. 651/2009.

76 Sjá skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 17. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 3. september 2020].

7.4

Tilmæli og ábendingar

Almennt þarf lagaheimild til að beita borgarana hvers konar þvingunum eða valdbeitingu sem varða réttindi sem varin eru í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Hið sama á við um ákvarðanir sem fela í sér hvers konar inngrip í friðhelgi einkalífs, s.s. líkamsleit, líkamsrannsókn, myndvöktun, haldlagningu muna og takmarkanir á samskiptum við umheiminn. Þar þarf einnig að hafa í huga að slíkt er almennt ekki heimilt nema sérstök ástæða þyki til og þá að undangengnu mati á fyrirbyggjandi aðstæðum auk þess sem gæta þarf meðalhófs.

Vistun handtekens einstaklings í fangageymslu er liður í starfi lögreglu. Lögreglumenn hafa valdbeitingarheimildir samkvæmt lögum og jafnframt eru gerðar lögbundnar kröfur um menntun þeirra og ráðningar-
fyrirkomulag. Í 7. kafla hefur verið lýst ákveðnum álitaefnum í tengslum við lagalegan grundvöll starfa almennra starfsmanna í fangageymslum. Með vísan til umfjöllunar í kaflanum beinir umboðsmaður eftirfarandi tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra:

📖 Lögreglustjórinn á
höfuðborgarsvæðinu
📖 Ríkislögreglustjóri

- Endurskoða þarf verklag í fangageymslu lögreglu við Hverfisgötu m.t.t. eðlis þeirra starfa sem þar fara fram, þar sem m.a. reynir á valdbeitingu, og tryggja að einungis lögreglumenn sem hafa til þess sérstaka menntun, þjálfun og viðeigandi valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljast til lögreglustarfa.
- Samhliða þeirri endurskoðun er jafnframt rétt að embættin taki til skoðunar og upplýsi dómsmálaráðuneytið eftir atvikum hvort og þá í hvaða tilvikum talin er þörf á sérstökum lagaheimildum sem heimila öðrum starfsmönnum en lögreglumönnum að beita valdi í störfum fyrir lögregluna í fangageymslum. Það verður síðan að vera verkefni ráðherra að taka afstöðu til þess hvort hann telur rétt að beita frumkvæðisrétti sínum til tillögugerðar um lagasetningu á Alþingi til að skjóta fullnægjandi heimildum undir störf annarra starfsmanna í fangageymslum en lögreglumanna að þessu leyti og þá hvaða kröfur eigi að gera um menntun og/eða þjálfun þessara starfsmanna. Það kemur svo í hlut Alþingis að taka afstöðu til þess hvaða heimildir eigi að leiða í lög á þessu sviði.

Lögreglustjórinn á
höfuðborgarsvæðinu

Á grundvelli umfjöllunar í 7. kafla hér að framan beinir umboðsmaður Alþingis jafnframt þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að taka skipulag og starfsemi fangageymslunnar til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- Þegar tekin er ákvörðun um að handjárnna handtekna menn eða nota aðra fjötra í fangageymslu þarf að fara fram einstaklingsbundið mat á því hvort þörf sé á því hverju sinni og gæta þarf meðalhófs. Gæta þarf að því að einungis sé gripið til handjárnna ef uppfyllt er eitthvert skilyrði 1.-3. mgr. 4. gr. reglna um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna. Í samræmi við reglur lögreglu um að ekki skuli handjárnna mann við fastan hlut nema sérstakar aðstæður krefjist skal gæta sérstaklega að verklagi og aðgengi að tækjum í þeim tilgangi, þar á meðal um notkun á bekk með böndum sem er í fangageymslu og hægt er fjötra menn við.
- Endurskoða þarf núverandi verklag við líkamsleit m.t.t. þeirra fjölþjóðlegu viðmiða sem rakin eru í kafla 7.3.1, þ. á m. að sá sem framkvæmir líkamsleit hafi hlotið til þess viðhlitandi þjálfun og að leit fari fram í áföngum þannig að leitarþoli sé ekki algjörlega berháttaður meðan á leit stendur.
- Upplýsa þarf handtekna einstaklinga sem vistast í klefum með myndvöktun í eftirlits- eða öryggisskyni um slíkt eftirlit með skýrari hætti en nú er gert, s.s. með merkingum inni í klefum.
- Endurskoða þarf verklag í fangageymslu til að gæta að því að fram fari einstaklingsbundið mat í hverju tilviki á nauðsyn einstakra ákvarðana sem fela í sér almennt inngrip í friðhelgi einkalífs, s.s. við haldlagningu muna og líkamsleit, og þá að gættum öryggissjónarmiðum.

Þá er eftirfarandi ábendingum jafnframt beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

- Í þágu þess að auka öryggi þeirra sem vistaðir eru í fangaklefum verði leitað leiða til að fjölga þeim klefum sem búnir eru myndavélum og að setja verklagsreglur um vistun handtekinna einstaklinga í myndavélaklefa til þess að samræma vinnubrögð um hverjir séu vistaðir þar og af hvaða tilefni. Ef slíkar reglur eru settar þarf að gæta að því að þær séu í samræmi við lög og jafnframt að starfsfólki sé leiðbeint um hvenær reglurnar eigi við og hvernig eigi að beita þeim.

- *Að tekið verði til skoðunar að setja skýrari reglur um varðveislu upplýsinga sem verða til við rafræna vöktun með það í huga að gætt sé að því að þeim sé eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær. Í því sambandi verði hugað að því að kynna þeim sem eru vistaðir í fangageymslunni innan hvaða tímamarka efninu verði eytt þannig að þeir geti gætt hagsmuna sinna ef þeir telja tilefni til, t.d. ef þeir hafa athugasemdir um vistunina eða framgöngu starfsmanna gagnvart þeim.*
- *Þess verði gætt við skipulag og verklag innan fangageymslunnar að því er varðar umgang þeirra sem eru vistaðir þar um sameiginleg rými að réttur einstaklinga til að teljast saklausir þar til dómur hefur gengið sé virtur. Liður í því er að athafnir lögreglu og starfsmanna gagnvart þeim sem eru fluttir til vistunar eða eru vistaðir í fangageymslunni, svo sem móttaka og leit á gangi á 2. hæð, fari eins og kostur er ekki fram í augnsýn annarra.*

8 Aðbúnaður

8.1

Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið

Meðal þess sem athuganir umboðsmanns Alþingis beinast að við OPCAT-eftirlit er aðbúnaður á þeim stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og hvort sú aðstaða er í samræmi við lög, reglur og viðmið um mannúð og mannvirðingu.⁷⁷ Viðunandi aðbúnaður er mikilvægur þáttur í mannúðlegri meðferð frelsis-sviptra einstaklinga.

Í lögreglulögum eða reglugerðum settum með stoð í þeim er ekki að finna tiltekinn áskilnað um efnislegan aðbúnað í fangageymslum.⁷⁸ Líkt og fram kemur í kafla 6.2.2 segir í lögum um meðferð sakamála að skýrslutaka af sakborningi og vitnum skuli fara fram á lögreglustöð eða í öðru sérútbúnu húsnæði, ef þess er kostur, og að gætt skuli að lengd skýrslugjafar og hvíld og næringu skýrslugjafa.⁷⁹ Í reglum nr. V002-2013, um fangageymslur LRH, er m.a. að finna áskilnað um eftirlits- og öryggisbúnað í fangageymslu, ræstingu o.fl.

Slæmur aðbúnaður í varðhaldi getur í ákveðnum tilvikum falið í sér brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans. Í því sambandi getur m.a. framboð á mat og drykk, persónulegu rými og hreinlæti vakið upp álitæfni, svo og lengd vistunar við bágan aðbúnað.⁸⁰ Af fyrirliggjandi gögnum frá lögreglu verður ráðið að vistun í fangageymslu við Hverfisgötu vari að jafnaði ekki lengur en 24 klukkustundir, sem fyrr segir, og oft ekki lengur en nokkrar klukkustundir.⁸¹ Í því ljósi verða ekki gerðar sömu kröfur til aðbúnaðar í fanga-

⁷⁷ Þetta leiðir af 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

⁷⁸ Í þessu sambandi má nefna að í norskum stjórnvaldsfyrirmælum um lögregluvarðhald er að finna áskilnað um efnislegan aðbúnað í fangageymslum lögreglu, þ. á m. um rúmbúnað, hreinlætisaðstöðu og möguleika á því að komast undir bert loft. Sjá *Forskrift om bruk af politiarrest*, nr. 749 frá 30. júní 2006, gr. 2-6 til 2-8. Birt á vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-30-749> [sótt á vef 3. september 2020]. Hér er þó rétt að nefna að handteknir einstaklingar í Noregi geta samkvæmt lögum vistast í fangageymslum í tvo sólarhringa vegna gruns um refsiverða háttsemi og dæmi eru um að þeir vistist þar enn lengur, sjá í því sambandi skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins um heimsókn í fangageymslu lögreglu í Bergen (n. *Bergen sentralarrest*) frá 25. janúar 2016, bls. 13-15. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2016/06/Bergen-sentralarrest-bes%C3%B8ksrapport-2016.pdf> [sótt á vef 3. september 2020].

⁷⁹ Sbr. 1. og 2. mgr. 62. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá einnig gr. 2.8 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH, en þar segir að fanga sem vistaður er í fangageymslum lögreglunnar á matmálistímum skuli borinn matur ef sýnt þyki að vistun hans dragist á langinn. Einnig skuli honum boðin næring ef ástand hans er bágborið að mati varðstjóra.

⁸⁰ Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Ciorap gegn Moldóvu*, í máli nr. 12066/02, 19. júní 2007, málsgr. 70.

⁸¹ Líkt og áður greinir girða lög þó ekki fyrir að hægt sé að vista einstaklinga lengur en 24 klst. í fangageymslum lögreglu, sbr. 2. og 3. másl. 94. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og 4. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

geymslum og gerðar eru til aðbúnaðar þar sem vistun varir almennt í lengri tíma.⁸² Fjölbjóðlegir eftirlitsaðilar hafa þó mælt til þess að ákveðnar grunnkröfur séu uppfylltar:

- Stuðst hefur verið við að hæfileg stærð einstaklingsklefa miðist við sjö fermetra.⁸³
- Þá skuli vera viðhlítandi lýsing og loftræsting í klefanum.⁸⁴ Ákjósanlegt sé að náttúrulegt ljós komist inn í klefana.⁸⁵
- Handteknir einstaklingar skuli jafnframt geta kveikt og slökkt ljós í klefum sínum sjálfir.
- Klefar skuli vera búnir stól eða bekk og handteknum einstaklingum sem þurfa að dvelja næturlangt skuli útvega hreina dýnu og teppi.
- Handteknir einstaklingar í varðhaldi lögreglu eigi að geta létt á sér og þvegið sér í hreinum og viðunandi aðstæðum.
- Handteknum einstaklingum skuli boðinn matur á viðeigandi tímum og í það minnsta ein staðgóð máltíð á degi hverjum.⁸⁶
- Gæta þarf að sérþörfum kvenna, m.a. í tengslum við heilbrigði, s.s. þungun og mataræði meðan á þungun stendur, svo og hreinlæti, s.s. greiðan aðgang að tíðabindum o.þ.h.⁸⁷

Í áðurnefndri skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands í maí 2019 kemur m.a. fram að nefndin telji aðbúnað í fangageymslum lögreglunnar viðunandi m.t.t. ætlaðrar notkunar þeirra, þ.e. vistunar í 24 klukkustundir hið mesta. Í því sambandi tiltekur nefndin stærð klefa og útbúnað í þeim, hreinlæti og viðhald klefa og aðgang að hreinlætisaðstöðu og næringu. Í skýrslunni kemur þó fram að ekki hafi verið náttúruleg lýsing í öllum klefum en þeir séu vel loftræstir og búnir viðunandi raflýsingu.⁸⁸

82 Sjá *Police custody. Extract from the 2nd General Report of the CPT*, birt árið 1992. CPT/Inf(92)3-part1, málsg. 42. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cea2f> [sótt á vef 3. september 2020].

83 Sama heimild, málsg. 43.

84 Sama heimild, málsg. 42.

85 *Monitoring places of detention. A practical guide*. Association for the Prevention of Torture (APT), apríl 2004, bls. 145. Birt á vefslóð: https://www.ap.t.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 3. september 2020].

86 Sjá *Police custody. Extract from the 2nd General Report of the CPT*, birt árið 1992. CPT/Inf(92)3-part1, málsg. 42. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cea2f> [sótt á vef 3. september 2020]. Sjá einnig *Monitoring places of detention. A practical guide*. Association for the Prevention of Torture (APT), apríl 2004, bls. 139-158. Birt á vefslóð: https://www.ap.t.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 3. september 2020].

87 Sjá *Women deprived of their liberty. Extract from the 10th General Report of the CPT*, birt árið 2000. CPT/Inf(2000)13-part, málsg. 26-33. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 3. september 2020].

88 Sjá skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 19. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 3. september 2020].

8.2

8.2.1

Aðbúnaður í fangageymslu

Móttaka

Móttaka fyrir fangageymsluna er á jarðhæð lögreglustöðvarinnar og er aðkoman í gegnum port aftan við stöðina.⁸⁹ Að sögn starfsfólks er portið ekki lokað fyrir almennri umferð og getur hver sem er gengið beint upp að dyrum fangageymslunnar. Þetta fyrirkomulag vekur upp spurningar um hvort friðhelgi handtekinna einstaklinga sé nægilega tryggð með þessum hætti og þá jafnframt með hliðsjón af þeirri reglu að maður skuli teljast saklaus uns sekt hans er sönnuð.

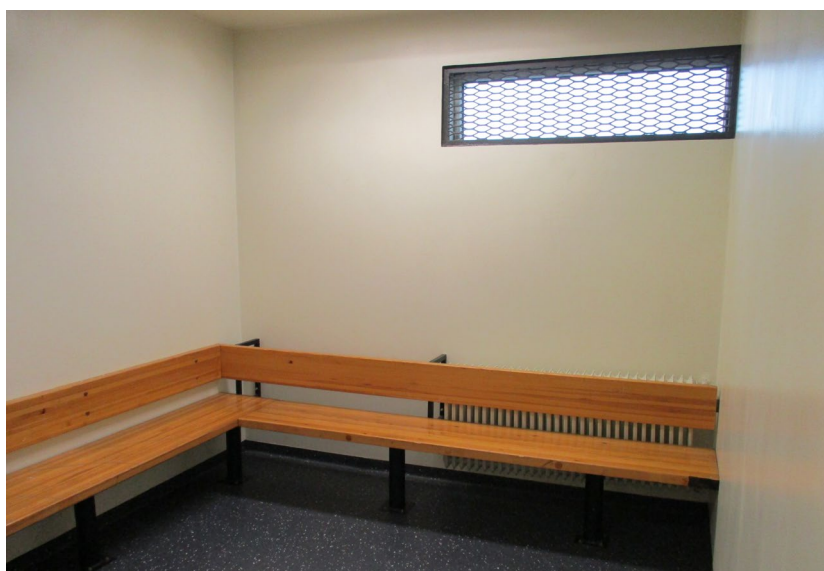
Mynd 2

Móttaka





Mynd 3
Til vinstri
Móttökuskrifstofa



Mynd 4
Til hægri
Móttökuklefi

Fyrsta rýmið sem hinn handtekni er færður í við komu í fangageymslu er rúm-gott skrifstofurými.⁹⁰ Gluggar á herberginu eru skyggðir en ekki búnir öryggis-gleri. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram hafði verið reynt að brjóta einn gluggann utanfrá, sbr. mynd 3, en móttakan er á jarðhæð sem fyrir segir. Eðli máls samkvæmt felur þetta fyrirkomulag í sér hættu á því að utanaðkomandi eða eftir atvikum handtekinn einstaklingur, s.s. í vímuástandi eða uppnámi, geti brotið glerið og skaðað sig eða aðra.

Innar á ganginum eru tveir vistunarklefar, svonefndir móttökuklefar.⁹¹ Báðir klefarnir er nokkuð rúmgóðir og geta vel vistað fleiri en einn einstakling ef svo ber undir en að sögn starfsfólks heyrir það til undantekninga. Klefarnir eru með veggföstum bekk, bjöllu, ljósi og glugga sem byrgt er fyrir með sand-blásinni filmu og járnrist. Bekkir í klefunum eru festir með járnfestingum og ofnar eru grófir og óbyrgðir. Þessi frágangur kann að leiða til þess að öryggi þeirra sem hafa viðkomu í klefunum sé ekki fyllilega tryggt, t.d. ef þar vistast einstaklingur sem sýnir af sér sjálfsskaðandi hegðun með því að skalla höfði í ofn eða járnfestingar.

Annað rými á móttökusvæðinu er herbergi þar sem blóðsýnataka fer fram.⁹² Það herbergi er innst á ganginum og er nokkuð þröngt. Að sögn starfsfólks getur það skapað vanda þegar grípa þarf til valdbeitingar við töku blóð-sýnis, sé viðkomandi ósamvinnuþýður. Í slíkum tilvikum kunni aðstæður að vera ótryggar, bæði fyrir hinn handtekna og starfsfólk.

90
91
92

Sjá mynd 3.
Sjá mynd 4.
Sjá mynd 5.

Mynd 5

Til vinstri

Sýnatökuherbergi

Mynd 6

Til hægri

Salerni í móttöku



Salernisaðstaða er frammi á gangi, beint á móti móttökuskrifstofunni.⁹³ Þar er öryggisklósett úr stáli með stórum klósett-kassa en einnig óbyrgður, grófur ofn og utanálíggjandi rör. Þetta kann að fela í sér hættu á því að handteknir einstaklingar í vímuástandi, uppnámi eða með sjálfsskaðandi hegðun slasi sig eða skaði sig sjálfa eða aðra, s.s. með því að slá líkamshlutum í ofn eða losa um rör. Oft er salerni í móttökurými notað í tengslum við þvagsýnatöku og er hinn handtekni þá vaktaður af lögreglunni meðan á henni stendur. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni 27. ágúst 2020 hafa verið gerðar einhverjar breytingar á salerninu en umboðsmanni er þó ekki ljóst hvað felst í þeim úrbótum.

Til að komast upp í almennt vistunarrými fangageymslunnar þarf annaðhvort að taka lyftu eða fara um stiga upp á næstu hæð. Í ljósi ástands margra handtekinna einstaklinga getur verið erfitt að fara um stigann. Þá er gólfhlötur lyftunnar einungis um 1,7 m², sem rúmar illa handtekinn einstakling og tvo starfsmenn. Því getur reynst erfitt að færa einstaklinga milli hæða, hvort sem það er í lyftu eða upp stigann, s.s. ef þeir sýna mótþróa. Þessi aðstaða vekur einnig upp spurningar um öryggi bæði handtekinna einstaklinga og starfsmanna. Þegar komið er upp á 2. hæð tekur við móttökurými þar sem m.a. er framkvæmd líkamsleit utanklæða á afmörkuðu svæði, sbr. umfjöllun í kafla 7.3.1.⁹⁴

93
94

Sjá mynd 6.
Sjá mynd 1.

8.2.2

Klefar

Aðalrými fangageymslunnar er frekar rúmt og þar eru staðsettir níu klefar. Annar minni gangur er á sömu hæð, með fimm klefum.⁹⁵ Allir klefarnir eru einstaklingsklefar af svipaðri stærð eða um 8 m². Klefarnir eru búnir innbyggðum vatnsbrunni, ljósi, bjöllu, stálhurð með lúgu og innbyggðum, steiptum bekk með dýnu.⁹⁶ Þá fá handteknir einstaklingar afhent teppi við innkomu.⁹⁷ Klefarnir eru ekki búnir salernisaðstöðu.

Bjöllur í sumum klefum eru staðsettar fremur hátt uppi. Bjöllurnar gegna bæði öryggis- og þjónustuhlutverki, s.s. þegar handtekinn maður vill komast á salerni, fá að borða eða þarfnast aðstoðar að öðru leyti. Því er mikilvægt að þær séu aðgengilegar og vel staðsettar. Þetta fyrirkomulag vekur því upp spurningar varðandi öryggi og þjónustu við handtekna einstaklinga, t.a.m. þá sem eru í vímúástandi eða með líkamlega fötlun.

Engin veggklukka er í klefum. Líkt og fram hefur komið eru persónulegir munir iðulega fjarlægðir við innkomu, s.s. símar og armbandsúr. Ef handteknir einstaklingar geta ekki fylgst með því hvað tímanum líður eru þeir illa í stakk búnir til að gæta að réttindum sínum í tengslum við lengd vistunar. Þá er utanaðkomandi birta lítil sem kann að valda því að þeir verði illa áttaðir. Fjórir klefar hafa glugga sem hleypa inn dagsbirtu en í hinum tíu hefur birtu verið hleypt inn með því að setja plast- eða glersteinsglugga sem hleypa inn mjög

Mynd 7

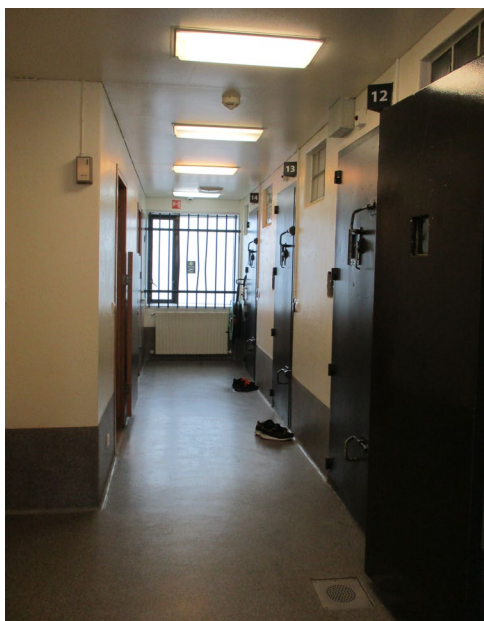
Til vinstri

Gangur

Mynd 8

Til hægri

Einstaklingsklefi



95
96
97

Sjá mynd 7.
Sjá mynd 8.

Í skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands í maí 2019 er vísað til þess að handteknir einstaklingar fái bæði teppi og koddra við innkomu en samkvæmt upplýsingum frá lögreglu fá þeir aðeins teppi.

takmarkaðri dagsbirtu. Lýsingu í klefa er stýrt utan frá og hægt er að dempa ljósið í klefanum. Hins vegar eru ljósin aldrei slökkt af öryggisástæðum. Hér er rétt að vekja athygli á viðmiðum sem komu fram í kafla 8.1 þess efnis að rétt sé að handteknum einstaklingum sé gert kleift að kveikja og slökkva ljós í klefum sínum sjálfir. Það ber þó ekki að skilja svo að starfsmenn geti ekki einnig stýrt þeim utan frá ef þörf krefur, m.a. vegna öryggis hins vistaða.

Engin opnanleg fög eru á gluggum en í klefunum er loftræstikerfi. Í samtölum við starfsfólk kom m.a. fram að loftgæðum á lögreglustöðinni væri ábótavant en þar til grundvallar lægi m.a. skýrsla Vinnueftirlitsins. Hins vegar væri búið að laga loftræstikerfið í klefum. Umboðsmanni barst framangreind skýrsla en hún snýr einungis að starfsaðstöðu almennra starfsmanna. Í skýrslunni beinir Vinnueftirlitið þeim fyrirmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að gera ráðstafanir sem tryggja að eðlileg loftskipti verði í aðstöðu starfsmanna. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu hafa þegar verið gerðar úrbætur í samræmi við ábendingar Vinnueftirlitsins.

8.2.3

Hreinlætisaðstaða

Salerni eru utan við klefana hvort á sínum ganginum. Hinn handtekni þarf að hringja bjöllu í klefanum til að komast á salernið. Á salernum eru öryggisklósett úr stáli og án setu.⁹⁸ Ein sturta er í fangageymslunni og til að koma í veg fyrir mögulegan skaða eru hitastýring og lagnir utan við sturtuklefan sjálfan. Í öryggisskyni ná hurðir á sturtu og salerni hvorki niður í gólf né upp í dyrakarm, til að hægt sé að fylgjast með hinum handtekna.⁹⁹ Bæði sturta og salerni eru snyrtilega frágengin.

Samkvæmt verklagsreglum í fangageymslu skal tryggja að nægilegur mannaflí sé til staðar í fangageymslunni ef klefi er opnaður eða fanga hleypt út tímabundið og skulua.m.k. tveir starfsmenn vera til staðar við opnun fangaklefa.¹⁰⁰ Af þessu leiðir að ávallt þarf tvo starfsmenn til að hleypa handteknum manni á salernið. Ekki reynist ávallt unnt að bregðast strax við beiðni um að komast á salerni þar sem almennt er aðeins einn lögreglumaður og einn almennur starfsmaður á vakt sem þurfa einnig að sinna öðrum verkefnum.¹⁰¹ Þá er hinum handtekna ekki hleypt á salerni ef hann sýnir mikla mótspyrnu eða er álitinn hættulegur. Því eru dæmi þess að hinn handtekni geri þarfir sínar í niðurfall á gólfinu inni í klefanum. CPT-nefndin hefur gagnrýnt þá framkvæmd sem tíðkast í sumum Evrópulöndum að láta frelsissvipta einstaklinga létta á sér í fötur inni á klefum. Samkvæmt nefndinni skal annaðhvort vera salernisaðstaða inni á

98
99
100
101

Sjá mynd 9.
Sjá mynd 10.
Sbr. gr. 5.1.7. verklagsreglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.
Nánar er víkið að mönnun í kafla 9.2.

 Mynd 9

Til vinstri

Hurð á salerni

 Mynd 10

Til hægri

Salerni



klefum eða aðgangur að salerni á öllum tímum sólarhringsins án tafa.¹⁰²

8.2.4

Næring

Aðgengi er að vatni inni í hverjum klefa en einnig geta handteknir einstaklingar óskað eftir að fá mjólk og kaffi. Þá stendur þeim til boða að fá samloku meðan á vistun stendur en heitur matur er ekki í boði. Í síðari heimsókn umboðsmanns kom fram að hætt hafi verið að bjóða upp á heitan mat úr mótuneyti lögreglunnar af öryggisástæðum, þ.e. til að forðast notkun hnífapara. Ef einstaklingur er vistaður umfram 24 klukkustundir er séð til þess að hann fái heitan mat.

Skráð er í vistunarskýrslu þegar handteknum einstaklingi er færður drykkur eða samloka. Af 115 vistunarskýrslum fullorðinna einstaklinga sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina var skráð í 65 tilfellum að hinn handtekni hafi fengið mat eða drykk.¹⁰³ Í þau 50 skipti þar sem engar skráningar eru um mat eða drykk er vistunartíminn mislangur, frá rúmlega einni klukkustund upp í tæplega 20 klukkustundir.¹⁰⁴

¹⁰² Sjá *2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991*. CPT/Inf(92)3, málsgr. 49. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680696a3f> [sótt á vef 3. september 2020]. Sjá einnig *Monitoring places of detention. A practical guide*. Association for the Prevention of Torture (APT), apríl 2004, bls. 146-147. Birt á vefslóð: https://www.apr.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 3. september 2020].

¹⁰³ Nánar er víkið að vistunarskýrslum barna í fangageymslum lögreglu í kafla 11.2.

¹⁰⁴ Í gr. 2.8 reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH, segir að fanga sem vistaður er í fangageymslum lögreglunnar á matmálistímum skuli borinn matur ef sýnt þykir að vistun hans dragist á langinn. Einnig skuli honum boðin næring ef ástand hans er bágborið að mati varðstjóra. Þess má geta að nefnd um eftirlit með lögreglu hefur talið tilefni til að óska eftir verklagsreglum frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu varðandi næringargjöf til handtekinna einstaklinga meðan á vistun í fangageymslu stendur, sbr. mál nr. NEL 18030002.

Mynd 11

Skýrslutökuherbergi

**8.2.5****Skýrslutaka**

Í skýrslutökuherbergjum fer fram mynd- og hljóðupptaka. Gluggar eru á herbergjunum en með sandblásinni filmu svo að ekki sést inn utan frá. Stólar og borð í herbergjunum eru ekki naglföst, sem vekur upp spurningar með tilliti til öryggis hins handtekna og starfsfólks.¹⁰⁵

Fyrirkomulag biðstofu fyrir skýrslutökuherbergi er þannig að mögulegt er að vitni sjái sakborning og öfugt, sem vekur upp spurningar í ljósi viðkvæmrar stöðu vitna og þá einkum brotaþola. Í heimsókninni kom þó fram að til standi að laga það með skilrúmunum eða bókahillum.

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni virðist sú staða koma upp að skýrslutökuherbergi séu oft þéttbókuð og ekki alltaf laus þegar á þarf að halda. Bið eftir skýrslutöku og túlkum¹⁰⁶ kunni þannig að valda því að vistun hins handtekna verði lengri og því meira íþyngjandi en ella.

8.2.6**Öryggisbúnaður**

Öryggisbúnaður og eftirlitstæki eins og þau eru skilgreind af lögreglunni felast í hljóð- og myndupptökum, neyðarbjöllum, talstöðvum, vöktunarbúnaði, brunavörnum, hjartastuðtæki, málmleitartæki, piparúða og lögreglukylfum.¹⁰⁷ Bjöllur eru staðsettar í hverjum klefa og getur hinn handtekni óskað eftir aðstoð með því að ýta á bjöllum. Við það kviknar ljós- og hljóðmerki inni í vaktherbergi sem á að gera starfsmönnum viðvart.¹⁰⁸ Til að slökkva á bjöllum þarf starfsmaður að fara að klefanum. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram kviknuðu bæði ljós- og hljóðmerki tengd bjöllum í 11 af 14 einstaklingsklefum, en í þremur þeirra einungis ljósmerki.

Af upplýsingum sem komu fram í heimsókninni virðast einstaklingar sem hringja bjöllum ítrekað og að óþörfu að álit starfsmanna stundum settir í klefa án hljóðmerkis. Almennt á að vera stöðugt eftirlit í vaktherbergi, einkum til að fylgjast með öryggismyndavélum og neyðarboðum, en í heimsókninni

¹⁰⁵

Sjá mynd 11.

¹⁰⁶

Fjallað er um túlkabjónustu í kafla 12.3.

¹⁰⁷

Sjá 4. kafla reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

¹⁰⁸

Sjá mynd 12.

Mynd 12**Til vinstri**

Númeruð ljósmerki
tengd bjöllum í klefum

**Mynd 13****Til hægri**

Myndavélaeftirlit í
klefum



kom fram að svo sé ekki alltaf, m.a. vegna annarra verkefna sem þurfi að sinna. Þar sem vaktherbergið kann í ákveðnum tilvikum að vera ómannað, s.s. þegar mikið er að gera við afgreiðslu og þjónustu við handtekna einstaklinga, er ljóst að ljósmerki í klefum getur farið fram hjá starfsfólki með þeim afleiðingum að það bregðist ekki við innan eðlilegs tíma.¹⁰⁹ Af þessu fyrirkomulagi leiðir að sú ráðstöfun að slökkva á hljóðmerki í einhverjum klefum kann að vera til þess fallin að draga verulega úr því öryggi sem slíkum neyðarboðum er ætlað að tryggja. Þá ber að geta þess að vaktherbergið er eini staðurinn með viðvörunarbúnað ef eldvarnakerfið fer í gang.

Uptökumyndavélar með hljóði eru í öllum rýmum á móttökusvæði nema salerni. Uptökur fara í gang þegar þær nema hreyfingu og er efnið geymt í að minnsta kosti 30 daga samkvæmt verklagi sem viðhaft er í tengslum við öryggi og eftirlit í fangageymslu. Aðgangsstýring er að öllum rýmum fangageymslunnar. Þá eru sameiginleg rými hennar búin eftirlitsmyndavélum, ásamt fjórum klefum líkt og áður segir, þar af tveimur einstaklingsklefum.¹¹⁰ Allir starfsmenn bera talstöðvar svo þeir geti kallað eftir aðstoð ef svo ber undir. Almennur starfsmaður sinnir eftirliti á 20 mínútna fresti og kikir inn í hvern klefa í gegnum lúgu. Hann skráir eftirlitið rafrænt með því að bera starfsmannaskírteini sitt upp að rafrænum skynjara sem er staðsettur við hvern klefa.¹¹¹ Í viðtölum við starfsfólk kom m.a. fram að eftirlitið kunni að þurfa að vera persónubundnara, með vöktun örar hjá sumum en sjaldnar hjá öðrum. Hér verður tekið undir framangreind sjónarmið, jafnt með vísan til öryggissjónarmiða og meðalhófs, í ljósi þess að vöktun sem slík er inngrip í friðhelgi einkalífs.

109

Sjá til hliðsjónar dæmi um þetta í málsatvikalýsingu í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli MDE, *Keenan gegn Bretlandi*, 3. apríl 2001, mál nr. 27229/95, málsg. 41-43 og 116. Kærandi í málinu var móðir manns á þritugsaldri sem féll fyrir eigin hendi í einangrunarálmum fangelsis. Fyrir lá að maðurinn hafði hringt neyðarhnappi skömmu fyrir andlát sitt en starfsmaður í vaktherbergi var fjarverandi á salerninu í nokkrar mínútur. Á leiðinni af salerninu tók starfsmaðurinn eftir því að kveikt var á ljósmerki tengdu neyðarhnappi í klefa mannsins en ekkert hljóðmerki barst, þar sem slökkt hafði verið á því, og starfsmenn á nærliggjandi vaktswæðum tóku ekki eftir ljósmerkinu. Í kjölfarið fannst maðurinn látinn í klefa sínum. Það var niðurstaða dómstólsins að breska ríkið hefði brotið gegn 3. gr. mannréttindasáttmálans m.a. þar sem geðheilbrigðisþjónustu og eftirliti með ástandi mannsins hafi verið verulega ábótavant.

110

Sjá mynd 13.

111

Sjá gr. 4.5 í reglum nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

8.3

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Tilmæli og ábendingar

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, á grundvelli umfjöllunar í 8. kafla hér að framan, að taka aðbúnað í fangageymslunni á lögreglustöðinni við Hverfisgötu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- Gera þarf handteknum einstaklingum kleift að sjá hvað tímanum líður meðan þeir dvelja í fangaklefum, m.a. svo þeim sé unnt að gæta að réttindum sínum í tengslum við lengd vistunar.
- Verklag og mönnun í fangageymslunni þarf að taka mið af því að hægt sé að bregðast við beiðni handtekinna einstaklinga um að komast á salerni án tafar.
- Verklag í fangageymslu þarf jafnframt að taka mið af því að metið sé í hverju tilviki hvenær tilefni sé til að bjóða handteknum einstaklingum upp á næringu og að skráð sé í vistunarskýrslur hvort þeir þiggi hana eða afþakki og hvernig brugðist sé við óskum um slíkt.

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Þá er þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að taka til skoðunar og bæta úr eftirfarandi atriðum með öryggi í fangageymslunni í huga:

- Skipta þarf um gler í glugga móttökuskrifstofu og koma fyrir öryggisgleri eða rist til að tryggja öryggi bæði handtekinna einstaklinga og starfsfólks. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni 28. ágúst 2020 hefur ekki verið bætt úr þessu síðan heimsóknin fór fram.
- Bæta þarf frágang á ofnum, rörum og járnfestingum í móttökuklefum, og að því marki sem það hefur ekki þegar verið gert á salerni við móttökuskrifstofu, til að koma í veg fyrir að handteknir einstaklingar geti skaðað sig eða aðra.
- Taka þarf staðsetningu neyðarhnappa í klefum til skoðunar með tilliti til þess hvort hægt sé að gera þá aðgengilegri, vegna sérþarfa fólks með hreyfihamlanir og mismunandi ástands handtekinna einstaklinga, s.s. vegna ölvunar eða annars vímuástands.
- Í skýrslutökuherbergjum þarf að festa stóla og borð og setja öryggisgler eða rist á glugga til að aðbúnaður ógni ekki öryggi handtekinna einstaklinga og starfsfólks.

- Fylgja þarf eftir áformum um að bæta úr aðbúnaði á biðstofu fyrir yfirheyrsluherbergi til að tryggja að vitni og sakborningar sjái ekki hvort/hvert annað.
- Verklag og mönnun þarf að taka mið af því að starfsmaður sé jafnan til staðar í vaktherbergi til að fylgjast með öryggismyndavélum, hljóðmerkjum, ljósmerkjum og öðrum viðvörunarbúnaði, m.a. þar sem vaktherbergið er eini staðurinn með viðvörunarbúnaði vegna eldvarnakerfis. Þá þarf einnig að gæta að því að ávallt sé kveikt á hljóðmerkjum tengdum neyðarhnöppum í klefum.

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Þá er eftirfarandi ábendingum jafnframt beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

- Að leitað verði leiða til að takmarka aðgengi að inngangi við fangageymsluna til að hindra að utanaðkomandi aðilar sjái handtekna einstaklinga þegar þeir eru færðir inn í fangageymsluna, t.a.m. með því að loka þeim hluta ports við lögreglustöðina sem liggur að inngangi þar sem bílar með handtekna koma að.
- Að leitað verði leiða til að gera handteknum einstaklingum kleift að stýra lýsingu inni í klefum í fangageymslunni, óháð því hvort jafnframt verði hægt að stýra þeim að utan eins og nú er, þ.m.t. í öryggisskyni.
- Að leitað verði leiða til að bið eftir yfirheyrsluherbergjum eða túlkaþjónustu geri dvöl handtekinna einstaklinga í fangageymslu ekki lengri en nauðsynlegt er og þannig meira íþyngjandi en ella.
- Að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að endurskoða almennt verklag í fangageymslu um virkt eftirlit starfsmanna með einstaklingum í klefum. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu kikir almennur starfsmaður inn í klefa á 20 mínútna fresti í gegnum lúgu. Þá getur eftirlit eftir atvikum jafnframt farið fram í gegnum myndavélar. Meta þarf hvort fyrirbyggjandi verklag, og þar með virkt eftirlit með handteknum einstaklingum í fangageymslu, taki með fullnægjandi hætti mið af atvikum hverju sinni og tryggi að einstaklingsbundið mat fari fram á því hversu reglulegt það skuli vera með öryggi að leiðarljósi samhliða því að gætt sé meðalhófs.

9

Mönnun og starfsandi

9.1

Almennt

Í fangageymslu lögreglu við Hverfisgötu starfa að jafnaði lögregluvarðstjórar, almennir starfsmenn og eftir atvikum lögreglumenn.¹¹² Varðstjórar eru handhafar lögregluvalds og bera skyldur og hafa valdheimildir í samræmi við það.¹¹³ Um lögreglumenn og störf þeirra gilda einkum ákvæði lögreglulaga nr. 90/1996. Um verksvið varðstjóra og almennra starfsmanna er fjallað í reglum nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.¹¹⁴

Varðstjórar eru yfirmenn vaktar og bera ábyrgð á fangageymslu í umboði aðalvarðstjóra, hver á sinni starfsstöð. Samkvæmt verklagi tekur varðstjóri fangageymslunnar ákvörðun um vistun handtekings einstaklings á lögreglustöð. Þá tryggir hann að allar ákvarðanir um vistun einstaklings séu rétt skráðar, að hann sé upplýstur um rétt sinn og ástæður frelsissviptingar og að vistun standi ekki yfir lengur en nauðsyn krefur. Hann hefur milligöngu um samskipti við heilbrigðiskerfið, gerist þess þörf, og hefur eftir atvikum samband við forsjáraðila og barnavernd ef um er að ræða vistun ólöggráða einstaklinga. Þá sinnir hann viðveru í vaktherbergi, þ. á m. eftirliti með myndavélum og ljós- og hljóðmerkjum úr klefum, ber ábyrgð á öryggisleit, tryggir að öryggisbúnaður sé í lagi og að almennir starfsmenn fái leiðsögn við notkun búnaðar. Varðstjóri stýrir jafnframt almennum starfsmönnum. Að auki sinnir hann afgreiðslu í anddyri lögreglustöðvar eftir lokun hefðbundins afgreiðslutíma og tekur saman fyrir fjölmiðla helstu verkefni lögreglu, tvisvar til þrisvar á sólarhring.

Hlutverk almennra starfsmanna er að sinna handteknum einstaklingum. Felst starf þeirra m.a. í því að taka á móti þeim við innkomu, aðstoða lögreglu við öryggisleit og hafa reglubundið eftirlit með hinum handteknu. Almennir starfsmenn sinna einnig viðveru í vaktherbergi, færa handteknum einstaklingum mat og drykk, sinna salernisferðum og annarri þjónustu við þá, skrá og setja í vörslu muni sem ekki má hafa inni á klefa, skrá í vistunarskýrslur aðkomu starfsfólks að handteknum einstaklingum meðan á vistun stendur, afhenda muni við brottför og annast ræstingu fangaklefa.

112 Í lögreglunni eru níu starfsstig samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 1051/2006, um starfsstig innan lögreglunnar, og eru varðstjórar einu starfsstigi fyrir ofan lögreglumenn.

113 Sbr. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Um skyldur handhafa lögregluvalds sjá m.a. 13. og 14. gr. laganna. Sjá 3. kafla reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.

9.2

Mönnun

Að jafnaði eru tveir starfsmenn á vakt í fangageymslu, einn varðstjóri og einn almennur starfsmaður. Liðsauki úr hópi lögreglumanna er kallaður til ef þurfa þykir, s.s. vegna líkamsleitar eða sýnatöku. Á lögreglustöðinni við Hverfisgötu starfa 17 varðstjórar. Á hverri vakt eru tveir varðstjórar, einn svonefndur útivarðstjóri og einn varðstjóri í fangageymslu. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu eru varðstjórar ekki sérstaklega skipaðir yfir fangageymslu en leitast er við að manna fangageymsluna með varðstjórum sem hafa reynslu af störfum þar. Þannig starfa nokkrir varðstjóranna nánast eingöngu í fangageymslu. Þá eru fimm stöðugildi almennra starfsmanna á rúllandi vöktum, fjórir karlmenn og ein kona.

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í síðari heimsókn umboðsmanns voru áður að jafnaði þrír starfsmenn á vakt í fangageymslu en í kjölfar efnahags-hrunsins árið 2008 og tilheyrandi skerðinga á fjárveitingum, m.a. til lögreglu, hafi föstum starfsmönnum verið fækkað úr þremur í tvo.

Eins og áður er rakið virðast starfsmenn á vakt við vissar aðstæður ekki ná að sinna öllum verkefnum sem þeir telja sig þurfa að komast yfir þegar álag er mikið. Kemur það m.a. til af því að fangaklefar eru á 2. hæð en varðstjóri er ábyrgur fyrir afgreiðslunni á 1. hæð og getur því þurft að sinna henni, auk þess sem hann þarf að fara niður í móttöku fangageymslunnar, meta handtekna einstaklinga og taka ákvarðanir um vistun. Á meðan þarf almennur starfsmaður að sinna þörfum vistaðra einstaklinga. Aðstæður í fangageymslunni hafa þar einnig áhrif, þ.e. þar sem starfsmenn þurfa að fara á milli hæða án þess að hægt sé að tryggja mönnun við önnur verkefni á meðan. Þetta hefur síðan áhrif á viðveru í vaktherbergi, viðbragðstíma þegar einstaklingur í fangageymslu óskar eftir því að komast á salerni o.fl., líkt og rakið er í 8. kafla hér að framan. Í ljósi aðbúnaðar á lögreglustöðinni, aðstæðna sem þar geta skapast og fjölda verkefna sem starfsfólk þarf að leysa af hendi vakna spurningar um hvort mönnun í fangageymslunni, þ.e. að hafa tvö stöðugildi á vakt þar, taki með fullnægjandi hætti mið af aðstæðum og verkefnum.

9.3

Menntun og þjálfun starfsfólks

Um menntun lögreglu er fjallað í VIII. kafla lögreglulaga. Þann 31. maí 2016 voru samþykkt lög nr. 61/2016, um breytingu á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með breytingarlögunum var Lögregluskólinn lagður niður og lögreglunám fært á háskólastig líkt og tíðkast á hinum Norðurlöndunum.¹¹⁵ Lögreglunám er nú kennt við Háskólann

115

Sjá II. kafla frumvarps til laga um breytingu á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (menntun lögreglu), þskj. 1215, 742. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/1215.html> [sótt á vef 3. september 2020]. Sjá einnig *Lögreglunám á Íslandi. Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögreglunámi*. Innanríkisráðuneytið, júní 2015. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2015/lokaskýrsla-endurskodun-logreglumenntunar-2.-sept.-2015.pdf> [sótt á vef 3. september 2020].

á Akureyri, þar sem boðið er upp á diplómanám í lögreglufræði fyrir verðandi og starfandi lögreglumenn og BA-nám í lögreglu- og löggæslufræði. Í náminu er m.a. kennd sálfræði, siðfræði, lögfræði og afbrotafræði.¹¹⁶

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókn umboðsmanns sitja almennir starfsmenn í fangageymslu reglulega námskeið í skyndihjálpi, handtökum og valdbeitingu, sem eru einkum hugsuð til þess að kenna þeim að bregðast við hættuástandi. Sem fyrr segir hafa almennir starfsmenn þó ekki valdbeitingarheimildir samkvæmt lögreglulögum.

Líkt og rakið er í kafla 7.2.1 hafa almennir starfsmenn ekki hlotið lögreglumenntun né sértæka menntun í fangavörslu.¹¹⁷ Þá hafa þeir fengið takmarkaða þjálfun og fræðslu varðandi þekkingu á vímueinkennum og notkun öryggisbúnaðar. Á móti kemur að lítil starfsmannavelta hefur verið undanfarin ár og hafa þeir því margir mikla reynslu af starfinu.

9.4

Vinnuaðstæður, samskipti og starfsandi

Eins og gefur að skilja geta aðstæður í fangageymslu verið krefjandi og er góð samvinna milli starfsmanna mikilvæg. Verkaskipting milli almennra starfsmanna og varðstjóra er skýr, líkt og áður greinir, en verkefni eru leyst í sameiningu þegar svo ber undir. Í viðtölum við starfsfólk fangageymslu kom fram að samvinna sé heilt yfir góð en fari þó alltaf eftir því hverjir raðist á vakt. Aðbúnaður sé hins vegar ekki góður, húsnæðið sé gamalt og aðstöðu fyrir starfsmenn ábótavant. Klefarnir séu þó öruggir. Að sögn starfsfólks miðlar það upplýsingum sín á milli og við vaktaskipti. Þá var ekki annað að sjá en að starfsandi væri almennt góður.

Samkvæmt viðtölum við starfsfólk getur skapast vandi þegar hinn handtekni er kona og það er ekki kvenkyns starfsmaður á vakt. Undir þeim kringumstæðum sé lögreglukona fengin til að sinna helstu verkefnum, s.s. öryggisleit. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að æskilegt væri að hafa tvö stöðugildi almennra starfsmanna á hverri vakt, af báðum kynjum, og sérstakan starfsmann í afgreiðslu allan sólarhringinn svo að varðstjóri þurfi ekki að sinna svo mörgum verkefnum. Starfsfólk telji sig almennt ekki hafa nægan tíma til að sinna handteknum einstaklingum, miðað við hversu vel þurfi að fylgjast með þeim.

Af viðtölum við starfsfólk verður ráðið að þótt aðstæður séu krefjandi telji starfsmenn sig almennt örugga í vinnunni. Allir starfsmenn eru með talstöð og á henni er neyðarhnappur sem sendir út neyðarboð á alla lögreglumenn á vakt.

¹¹⁶

¹¹⁷

Vefsíða háskólans á Akureyri, <https://www.unak.is/is/namid/namsframboð/grunnnam/logreglufræði>.

Til hliðsjónar má benda á að samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, skal Fangelsismálastofnun sjá til þess að fangaverðir sem starfa í fangelsum á grundvelli laganna hljóti viðhlitandi menntun og þjálfun í fangavarðaðum þegar þörf er á. Um menntun þeirra er nánar fjallað í reglugerð nr. 347/2007, um menntun fangavarda.

9.5

Tilmæli og ábendingar

📖 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

- Þeim tilmælum er komið á framfæri við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu að tryggja fullnægjandi mönnun í fangageymslu með hliðsjón af verkefnum og aðstæðum á lögreglustöðinni hverju sinni. Mikilvægt er að starfsmenn á vakt nái að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin, m.a. hvað varðar eftirlit með handteknum einstaklingum og aðbúnaði þeirra þannig að öryggi og réttindi þeirra sem þar vistast séu ekki háð öðrum verkefnum starfsmanna.

📖 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

- Þeirri ábendingu er jafnframt komið á framfæri við lögreglustjórann að leita leiða til að hafa samsetningu starfmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa karl- og kvenkyns starfsmann á vakt hverju sinni. Við ráðningar í störf í fangageymslu verði tekið mið af þessum sjónarmiðum, þó að virtum þeim almennu reglum sem gilda um ráðningar á opinberum starfsmönnum.

10

Heilbrigðisþjónusta

10.1

Almennt

Handteknir einstaklingar sem færðir eru til vistunar í fangageymslu eru oft undir áhrifum vímuefandi efna, í andlegu uppnámi eða annars konar ástandi sem kann að kalla á heilbrigðisþjónustu. Meðan á dvöl þeirra í fangageymslu stendur eru þeir þó á ábyrgð og undir eftirliti yfirvalda og vegna frelsissviptingarinnar ófærir um að leita sjálfir eftir henni.

Við upphaf vistunar og dvöl í fangageymslu lögreglunnar getur reynt á hvort viðkomandi þarf á heilbrigðisþjónustu að halda. Þannig kann sá sem er handtekinn og færður á lögreglustöð til vistunar í fangageymslu að vera í því ástandi að álitamál er hvort fært sé að vista viðkomandi í fangaklefa nema gengið sé úr skugga um heilsufar hans og hvort heilbrigðisstarfsmenn meta það svo að viðkomandi þurfi að leggjast á sjúkrahús eða fá viðeigandi lyfjagjöf eða aðra lækniþjónustu. Með sama hætti getur lögregla þurft að ganga úr skugga um áður en til vistunar í fangageymslu kemur hvort viðkomandi þurfi reglubundið að taka tiltekin lyf og þá á þeim tíma sem líklegt er að vistun í fangageymslu vari. Meðan á vistun í fangageymslu lögreglu stendur geta líka komið upp þau frávík í heilsufari einstaklings sem þar er vistaður að þörf sé á innngripi með lyfjagjöf eða lækniþjónustu. Í þessum tilvikum reynir á hvort og þá hvaða skyldur hvíla á lögreglunni til þess að gera ráðstafanir til að viðkomandi fái viðeigandi heilbrigðisþjónustu og hvaða áhrif slík heilsufarsvandkvæði hafi á möguleika lögreglunnar til að vista viðkomandi í fangageymslu.

Í 1. gr. reglugerðar um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl. segir að óski hinn handtekni eftir heilbrigðisþjónustu skuli kalla til lækni eða hjúkrunarfræðing eða færa hinn handtekna á heilbrigðisstofnun.¹¹⁸ Hins vegar er í lögum um meðferð sakamála, lögreglu-lögum og reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna ekki að finna ákvæði

118

Sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 652/2020, um breytingu á reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl. nr. 651/2009. Reglugerðarbreytingunni var ætlað að koma til móts við tilmæli CPT-nefndarinnar varðandi réttarstöðu handtekinna manna er varða aðgengi að lækni, sbr. svör íslenska ríkisins við tilmælum 17 í skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17.-24. maí 2019, maí 2020. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/Sv%C3%B6r%20til%20CPT%20-%20%C3%ADslenska_.pdf [sótt á vef 4. september 2020].

um skyldubundna heilbrigðisskoðun við handtöku eða innkomu í varðhaldsúrræði, líkt og áskilið er t.d. við upphaf afplánunar refsídóms.¹¹⁹ Á upplýsingablaði handa þeim sem hefur verið handtekinn kemur fram að eigi hinn handtekni við veikindi eða meiðsli að stríða sé lögreglu rétt að útvega honum aðstoð lækni. Í þess háttar tilfellum geti hann einnig farið fram á að lögregla kalli til lækni að hans eigin vali en þá falli sá kostnaður sem umfram verður vegna þess á hann.¹²⁰ Lögregla skal m.a. skrá í handtökuskýrslu hvort handtekinn maður virðist vera undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna eða í andlegu ójafnvægi.¹²¹ Þá skal skrá hvort handtekinn maður bar sýnilega áverka fyrir handtöku eða fékk áverka við handtöku.¹²² Samkvæmt reglum um fangageymslur LRH skal varðstjóri fangageymslu meta hvort og hvenær þörf er á að kalla til lækni vegna skoðunar á líkamlegu og eða andlegu ástandi fanga.¹²³ Þá hefur lögreglan sett sér verklagsreglur um samskipti lögreglu og bráðamóttöku geðsviðs. Reglurnar lúta að beiðnum lögreglu um innlögn handtekinna manna og gilda frá því að lögregla hefur samband við bráðamóttöku geðsviðs þar til hún yfirgefur móttökuna. Í reglunum er þó ekki að finna fyrirmæli um mat á þörf á innlögn handtekinna manna.¹²⁴

Samkvæmt tilmælum sérlegs talsmanns Sameinuðu þjóðanna um pyndingar (e. *Special Rapporteur on torture*) skulu handteknir menn undirgangast heilbrigðisskoðun strax við handtöku og þá skal endurtaka slíka skoðun reglulega og ávallt við tilfærslu milli varðhaldsúrræða.¹²⁵ CPT-nefndin hefur jafnframt lagt áherslu á mikilvægi heilsufarsskimunar við upphaf vistunar, ekki sist til að koma í veg fyrir sjálfsvíg og hindra útbreiðslu smitsjúkdóma.¹²⁶

- 119 Sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í þessu sambandi má nefna að í dönskum stjórnvaldsfyrirmælum um lögregluvarðhald er að finna ítarleg ákvæði um vistun manna í fangageymslum sem eru í vímuástandi, þ. á m. um ákvarðanatöku um vistun og skyldubundna lækniðsskoðun áður en til vistunar kemur. Sjá *Bekendtgørelse om detentionsanbringelse*, nr. 988 frá 6. október 2004, 1., 2. og 9. gr. Birt á vefslóð: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2004/988> [sótt á vef 4. september 2020].
- 120 *Upplýsingar handa þeim sem hefur verið handtekinn. Innanríkisráðuneytið – janúar 2013*, 6. gr.
- 121 Sbr. e-lið 21. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.
- 122 Sama heimild, f-liður.
- 123 Sbr. gr. 3.2.11. reglna nr. V002-2013, um fangageymslur LRH.
- 124 Sbr. verklagsreglur nr. 10.02.15, um samskipti lögreglu og bráðamóttöku geðsviðs.
- 125 Sjá *Civil and Political Rights, Including the Questions of Torture and Detention*, 17. desember 2002, E/CN.4/2003/68, bls. 11, g-liður 26. málsgr. Birt á vefslóð: <https://undocs.org/E/CN.4/2003/68> [sótt á vef 4. september 2020].
- 126 Sjá *26th General Report of the CPT*, apríl 2017, CPT/Inf(2017)5, málsgr. 72. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168070af7a> [sótt á vef 4. september 2020].

10.2

Mat á ástandi handtekins manns

Líkt og áður greinir fellur það í hlut varðstjóra að meta ástand hins handtekna og staðfesta ákvörðun um vistun eða eftir atvikum kalla eftir heilbrigðisþjónustu. Kemur þar m.a. til skoðunar hvort hinn handtekni sé undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna og hvort hann sé með sjáanlega áverka eða glími við líkamleg veikindi og þarfnist t.a.m. lyfjagjafar.¹²⁷ Mat á nauðsyn þess að kalla til heilbrigðisstarfsmann er því háð reynslu og þekkingu vakthafandi varðstjóra en hjá lögreglunni er hvorki læknir né hjúkrunarfræðingur á vakt eða bakvakt.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu er yfirleitt farið með hinn handtekna á bráðamóttöku eða slysadeild Landspítalans þegar talin er þörf á heilbrigðisþjónustu. Einnig er möguleiki á að hafa samband við vakthafandi lækni á bráðamóttöku í gegnum síma sem þá metur hvort hann komi á staðinn til að kanna ástand hins handtekna. Jafnframt er hægt að hafa samband við heilsugæslulækna en að sögn starfsfólks hefur þó ítrekað komið upp að þeir neiti að mæta í fangageymslu til að skoða handtekna menn. Þá er unnt að hringja á sjúkrahúsi til að koma handteknum manni undir læknishendur. Af þeim gögnum sem umboðsmaður skoðaði virtust handteknir einstaklingar a.m.k. 29 sinnum frá 6. febrúar 2018 til 6. apríl 2019, hafa verið fluttir á sjúkrahús, þ.e. á slysadeild eða bráðamóttöku geðdeilda. Í þessu sambandi er rétt að nefna að nefnd um eftirlit með lögreglu hefur talið tilefni til að beina þeim tilmælum til embættis ríkislögreglustjóra að setja samræmdar verklagsreglur um vistun handtekinna manna og mat á aðstæðum þegar kalla þurfi til lækni eða hjúkrunarfræðing.¹²⁸ Af gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu og nefndinni verður ekki séð að hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu liggi fyrir skráð verkgangur um inntak mats á því hvenær teljist ástæða til að kalla til heilbrigðisstarfsmann vegna vistunar handtekens manns í fangageymslu.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu eru lyfseðilsskyld lyf sem hinn handtekni hefur í förum sínum og ávísað er á hann sett í munageymslu á meðan hann er vistaður. Þurfi hann á lyfjunum að halda séu þau skömmtuð af almennum starfsmanni. Greini einstaklingur í fangageymslu frá því að hann þurfi á tilteknum lyfseðilsskyldum lyfjum að halda sökum veikinda sem hann hefur ekki meðferðis sé það kannað. Lögreglan hafi þá eftir atvikum samband við aðstandanda eða lækni, s.s. á geðdeild eða bráðamóttöku, sem getur gefið frekari upplýsingar. Sé talið mikilvægt að hinn handtekni fái umrædd lyf séu þau útveguð. Öll samskipti og ákvarðanir um lyfjagjöf eigi að skrá í vistunarskýrslu hins handtekna. Ólyfseðilsskyld lyf, s.s. verkjastillandi eða bólgueyðandi, séu gefin eftir þörfum og það skráð í vistunarskýrslur. Í heimsókninni var ekki annað að sjá en að vel væri haldið utan um slíkar skráningar.

127 Sjá til hliðsjónar mál nefndar um eftirlit með lögreglu nr. NEL 18010008 og NEL 19070005. Í málunum var um að ræða einstaklinga með veikindi sem geta krafist lífsnauðsynlegrar lyfjagjafar.

128 Sbr. mál nr. NEL 18100009.

Í viðtölum við starfsfólk fangageymslu kom fram að það þyrfti að vera greiðara aðgengi að heilbrigðisstarfsfólki í tengslum við vistun einstaklinga í fangageymslu þar sem almennt starfsfólk sé ekki menntað til að meta heilbrigðisástand fólks. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum hefur verið í skoðun að hafa hjúkrunarfræðing á vakt á álagstímum og þess utan á bakvakt. Þær hugmyndir séu ekki komnar á framkvæmdastig en helsta ástæða þess sé ófullnægjandi fjármögnun. Þá þurfi einnig að koma á samstarfi við heilsugæsluna.

10.3

Vistun fólks sem er hætt komið vegna áfengis- eða vímuefnaneyslu

Af hálfu starfsmanna fangageymslunnar kom fram að þeir hefðu fundið fyrir miklum breytingum á neyslu vímuefandi efna undanfarin ár. Bæði hafi orðið aukning á neyslu ólöglegra efna og færst í aukana að lögleg lyf séu misnotuð. Líkamlegar afleiðingar ofneyslu geti verið mjög alvarlegar, s.s. skert meðvitund, öndunarerfiðleikar, hjartabilun og jafnvel hjartastopp. Af því leiðir að mikil ábyrgð er lögð á starfsfólk að meta ástand handtekinna einstaklinga og eftir atvikum þörf á heilbrigðisþjónustu, án þess að það hafi til þess viðeigandi þekkingu eða menntun.

Erfitt getur reynst að koma við fullnægjandi eftirliti að þessu leyti í fangageymslunni. Þar kemur m.a. til að heilbrigðisstarfsmenn eru þar ekki að störfum til að meta og fylgjast með þeim sem koma inn undir áhrifum áfengis- eða vímuefna. Þá getur skortur á fastmótuðu verklagi um hvernig eigi að meta ástand handtekinna einstaklinga haft þar áhrif sem og takmörkuð þjálfun starfsfólks til að meta líkamlegt ástand þeirra sem handteknir eru. Í þessu sambandi er rétt að nefna að í fyrirliggjandi gögnum frá lögreglu er að finna dæmi þess að einstaklingur sem hafi verið handtekinn ölvaður hafi látist eftir vistun í fangageymslu en ráðið verður að heilbrigðisstarfsmaður hafi ekki komið að máli viðkomandi fyrr en við flutning hans á sjúkrahús.

Af skráningu í þeim 29 málum sem að ofan greinir, þar sem farið var með handtekna einstaklinga á sjúkrastofnun, verður séð að í a.m.k. fjórum tilvikum var um að ræða ölvun eða fíkníástand. Í þeim tilvikum voru einstaklingarnir jafnframt líkamlega eða andlega veikir eða sýndu sjálfsskaðandi hegðun.

10.4

Vistun fólks með geðfötlun eða sjálfsskaðandi hegðun

Í störfum sínum hefur lögreglan samskipti við ólíka einstaklinga, þ. á m. fólk með geðræn veikindi. Sem dæmi má nefna að lögregla er oft kölluð til þegar einstaklingur er talinn vera hættulegur sjálfum sér eða öðrum. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu er leitast við að koma einstaklingum í sjálfsvígshættu í hendur heilbrigðisstarfsfólks sem getur veitt viðeigandi meðferð.¹²⁹

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu eru eftir sem áður dæmi þess að fólk með geðfötlun vistist í fangageymslu. Skýringin á því sé m.a. sú að ekki fáist alltaf vistun í viðeigandi úrræði, s.s. vegna plássleysis eða vegna þess að viðkomandi stofnanir neiti að taka á móti viðkomandi þar sem þær telji sig ekki geta sinnt þörfum hans með fullnægjandi hætti. Þá eru dæmi þess að lögregla hafi óskað eftir aðstoð geðlæknis til að meta handtekinn einstakling en verið tjáð að ekki sé veitt þjónusta utan Landspítalans. Hér má sem dæmi nefna einstaklinga sem eru í geðrofi en eru jafnframt undir áhrifum vímuegja. Að mati lögreglu er það mjög bagaleg staða þar sem hún hafi engin önnur úrræði en að vista slíkan einstakling í fangaklefa án eftirlits heilbrigðisstarfsmanns. Þá skorti starfsfólk viðeigandi þekkingu á málefnum einstaklinga í geðrofi, þeim líkamlegu hættum sem kunni að steðja að þeim í slíku ástandi og hvernig hægt sé að tryggja öryggi þeirra með sem bestum hætti.

Í viðtölum við starfsfólk kom m.a. fram að meðal erfiðustu verkefna í fangageymslu séu mál tengd geðrænum veikindum einstaklinga sem þar vistast. Á undanförunum árum hafi orðið aukning á sjálfsskaðandi hegðun hjá þeim sem vistist í fangageymslunni. Á þriggja mánaða tímabili, frá janúar til apríl 2019, voru skráð 14 tilvik þar sem vistaður einstaklingur reyndi að skaða sig í fangaklefa. Tveir einstaklingar voru þegar vistaðir í myndavélaklefa þegar þeir sköðuðu sig. Í fimm tilvikum voru flikur fjarlægðar úr klefa, þar af voru nærföt einnig fjarlægð í fjórum tilvikum. Átta voru fluttir á sjúkrahús, þar af sex á geðdeild Landspítalans og tveir á bráðamóttökuna í Fossvogi.

Af framangreindu er ljóst að ekki er alltaf talið unnt að bregðast við sjálfsskaða hjá handteknum einstaklingum með því að flytja viðkomandi á sjúkrahús. Á grundvelli ofangreindrar umfjöllunar verður ráðið að það kunni m.a. að stafa af úrræðaleysi lögreglu í þeim efnum ef viðeigandi heilbrigðisstofnanir neita þeim viðtöku. Eftir sem áður er ljóst, af gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu, að ekkert formlegt verklag er til um hvernig brugðist er við ef hinn handtekni sýnir af sér sjálfsskaðandi hegðun í fangaklefa. Sem fyrr segir sinnir almennur starfsmaður eftirlitsferðum í fangaklefa á 20 mínútna fresti. Ef hann verður var við sjálfsskaðandi hegðun er gripið til tiltekinna aðgerða. Þau úrræði sem starfsmenn geta beitt til að draga

129

Meðal gagna sem umboðsmanni bárust frá lögreglu eru verklagsreglur og samningur við geðsvið LSH, nr. V024-2009, sem lúta einkum að aðstoðarbeiðnum frá geðdeild við að yfirbuga sjúklinga, og verklagsreglur 10.02.15, um samskipti lögreglu og bráðamóttöku geðsviðs, sem lúta að beiðnum lögreglu um innlögn handtekinna manna.

úr frekari skaða eru helst að fjarlægja muni sem hinn vistaði kann að nota/ hafa notað til að skaða sig með, s.s. fatnað, að auka eftirlit, s.s. færa viðkomandi í myndavélaklefa, kalla til lækni eða flytja hann á heilbrigðisstofnun.

Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu kann vistun klæðalaus einstaklings í fangaklefa að vekja upp álitæfni í tengslum við 3. gr. mannréttindasáttmálans sem vanvirðandi meðferð.¹³⁰ Í þessu sambandi vísast jafnframt til athugunar umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9939/2018 varðandi verklag lögreglu í þeim tilvikum sem einstaklingar í fangageymslum eru taldir í sjálfsvígshættu. Í svörum dómsmálaráðuneytisins og ríkislögreglustjóra við fyrirspurnum umboðsmanns kom m.a. fram að til stæði að hefja vinnu við samræmingu verklags við vistun einstaklinga sem taldir eru í sjálfsvígshættu í fangageymslum lögreglu til að tryggja að vistun þeirra samræmist lögum og alþjóðlegum skuldbindingum. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði var vinnu við samræmingu ofangreinds verklags ekki lokið 30. september sl.

Af ofangreindri dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins verður ráðið að leita skuli allra leiða til að forðast að vista handtekna einstaklinga klæðalaus í fangaklefa, þannig að þeir fái viðhaldið mannlegri reisn sinni. Í því sambandi má benda á að til er fatnaður sem er sérstaklega hannaður fyrir þessar aðstæður þar sem erfitt er að nota hann til sjálfsskaða (n. *rivesikre klær*) líkt og umboðsmaður norska þjóðþingsins hefur vakið athygli á í sambærilegum skýrslum.¹³¹

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu var skráning á sjálfsskaðandi hegðun áður flokkuð sem *frávik í fangaklefa* en auk sjálfsskaða féll önnur hegðun einnig undir frávik, s.s. íkveikja, ofbeldi gagnvart lögreglu/fanga-verði, að hinum handtekna væru afhentir rangir munir við brottför o.fl. Þetta fyrirkomulag skráningar olli vanda við að kalla fram og vakta tilteknar tegundir atvika. Nú hefur verið brugðist við þessum vanda með innleiðingu nýs tölfræðikerfis, svonefnds mælaborðs, sem gerir stjórnendum kleift að vakta einstaka frávíkspætti á liðnum sólarhring, s.s. tilraunir til sjálfsskaða. Þannig geta yfirmenn og aðrir sem koma að starfsemi fangageymslu skoðað slíkar skráningar á degi hverjum.

Að sögn starfsfólks er það viðtekin venja við lausn einstaklings, sem sýnt hefur sjálfsskaðandi hegðun, úr fangageymslu að bjóða honum að farið verði með hann á bráðamóttöku geðdeildar. Það er hins vegar upplifun starfsfólks að sú aðstoð sé yfirleitt afþökkuð og oftast beri einstaklingar því við að þeir hafi ekki vitað hvað þeir voru að gera sökum neyslu en séu ekki í sjálfsvígshættu.

130 Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Hellig gegn Þýskalandi*, 7. júlí 2011, mál nr. 20999/05, málsg. 56-58.

131 Sjá t.d. *Besøksrapport. Ålesund sentralarrest 11. mars 2015*, bls. 7-8. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/%C3%85lesund-sentralarrest-bes%C3%B8ksrapport-2015.pdf> [sótt á vef 4. september 2020].

10.5

Tilmæli og ábendingar

Í þessum kafla hefur verið fjallað um ákveðin álitaefni í tengslum við heilbrigðisþjónustu handtekinna einstaklinga í fangageymslunni við Hverfisgötu og viðbrögð við frávikum í heilsufari þeirra sem vistaðir eru í fangageymslu. Það verkefni umboðsmanns sem þessi skýrsla er hluti af felst í eftirliti með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og beinist eftirlitið m.a. að því hvort aðbúnaður og þjónusta á viðkomandi stað sé fullnægjandi. Þar sem aðkoma heilbrigðisstarfsfólks að starfsemi fangageymslu er takmörkuð kann ófaglært starfsfólk að vera sett í þá stöðu að taka veigamiklar ákvarðanir sem varða líf og heilsu handtekinna einstaklinga, s.s. að meta hvort þörf sé á aðkomu heilbrigðisstarfsfólks vegna ástands þeirra.

📖 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Með vísan til umfjöllunar í 10. kafla er eftirfarandi tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

- Í ljósi þeirrar ábyrgðar sem lögreglan ber á vörslu þeirra sem vistaðir eru í fangageymslu hennar þarf að gera ráðstafanir til að frelsissviptingin girði ekki fyrir að hinir vistuðu geti fengið bráðnauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Liður í því er að lögreglan geri ráðstafanir til að fyrir hendi sé nægjanleg þekking til að meta hvort heilsa þess sem ætlunin er að vista í fangaklefa eða hefur verið vistaður hafi áhrif á vistun hans þar eða þörf sé á sérstökum ráðstöfunum, eins og lyfjagjöf eða flutningi á heilbrigðisstofnun. Í samræmi við þau fjölþjóðlegu viðmið sem rakin eru í kafla 10.1 þarf að huga að hvernig hægt er að tryggja aðkomu heilbrigðisstarfsfólks að mati á ástandi handtekinna manna áður en þeir vistast í fangageymslu, ekki síst til að koma í veg fyrir sjálfsvígshættu og útbreiðslu smitsjúkdóma og til að tryggja viðunandi aðbúnað, t.d. vegna veikinda og/eða lyfjagjafa.
- Gera þarf ráðstafanir til að koma í veg fyrir að handteknir einstaklingar sem glíma við sjálfsskaðandi hegðun eða eru í sjálfsvígshættu séu af öryggisástæðum berháttaðir og dveljist klæðalausir í fangaklefa, t.a.m. með því að nota fatnað sem er sérstaklega hannaður með slíkar aðstæður í huga.

📖 Ríkislögreglustjóri
📖 Dómsmálaráðherra

Þeim tilmælum er jafnframt beint til ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðherra að fylgja eftir áformum um samræmingu verklags vegna vistunar einstaklinga í fangageymslum sem taldir eru í sjálfsvígshættu.

11

Börn í fangageymslu

11.1

Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið

BarnalögBarnaverndarlög

Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.¹³²

Þá skal ekkert barn látið sæta pyndingum eða annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.¹³³ Börn eru sakhæf eftir að 15 ára aldri er náð.¹³⁴ Fram að 18 ára aldri eru þau þó enn börn í lagalegum skilningi.¹³⁵

Réttindi barna eru vernduð sérstaklega, t.d. í barnalögum, barnaverndarlögum, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og sérákvæðum um börn í hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála, lögreglulögum og reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.¹³⁶

Þar kemur m.a. fram hvernig standa skuli vörð um réttindi og hagsmuni barna sem yfirvöld hafa afskipti af þegar þau eru grunuð um afbrot, s.s. að ekki skuli svipta börn frelsi nema að önnur úrræði dugi ekki til en sé það gert skuli það vara í sem skemmstan tíma, tekið skuli tillit til aldurs barns og áréttað mikilvægi þess að haft sé samband við forsjáraðila og fulltrúa barnaverndar eins fljótt og unnt er til að upplýsa þau um stöðu mála og að farið sé mannúðlega að öllu sem viðkemur börnum innan réttarkerfisins.¹³⁷

132 Sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

133 Sbr. 1. málsl. a-liðar 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013. Þetta leiðir einnig af 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. barnalaga, nr. 76/2003 og 1. málsl. 2. mgr. 1. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

134 Það leiðir af 14. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

135 Sbr. 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

136 Sjá einnig *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*. Birt á vefslóð: [https://www.unicef.org/tdad/councilofeuroperec08\(1\).pdf](https://www.unicef.org/tdad/councilofeuroperec08(1).pdf) [sótt á vef 4. september 2020].

137 Þessi réttindi verða m.a. leidd af 37. og 40. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, 18. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 2. málsl. 1. mgr. 61. gr. og 5. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, 18. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

Vegna viðkvæmrar stöðu ungmenna (e. *juveniles*)¹³⁸ í haldi lögreglu hefur CPT-nefndin miðað við að ávallt skuli tryggja þeim eftirfarandi öryggisráðstafanir gegn illri meðferð:

- Ungmennni í varðhaldi skuli aldrei sæta yfirheyrslu eða beiðni um yfirlýsingu eða undirritun skjals varðandi afbrot sem það er grunað um, án viðveru lögfræðings og fullorðins einstaklings sem það treystir,
- sérstakt barnvænt upplýsingablað skuli vera afhent öllum ungmennum í varðhaldi þegar við komu á lögreglustöð,
- forðast skuli að vista ungmenni í hefðbundnum klefum en leitast við að vista þau í umhverfi sem hæfir aldri þeirra og þroska,
- best færi á því að lögregla byði upp á sérstök vistunarúrræði fyrir ungmenni en vegna viðkvæmrar stöðu þeirra skuli þau vera aðskilin frá fullorðnum,
- starfsmenn sem starfa mikið eða einungis með ungmennum skuli hljóta sérstaka grunn- og endurþjálfun í tengslum við vistun ungmenna.¹³⁹

11.2

Vistun barna í fangageymslu

Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki fangageymslu er reynt eftir fremsta megni að finna önnur vistunarúrræði fyrir börn en plássleysi í viðeigandi úrræðum sé helsta ástæða vistunar þeirra í fangageymslu. Að sögn starfsfólks er Neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöðvar ríkisins fyrir unglinga, helsti vistunarstaður handtekinna barna. Í þessu sambandi er rétt að nefna að félags- og barnamálaráðherra gaf út þau tilmæli í loks árs 2018 að engum börnum skyldi vísað frá neyðarvistun Stuðla og var í kjölfarið ráðist í breytingar á húsnæði Stuðla og plássum bætt við.¹⁴⁰ Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði frá Stuðlum hefur handteknum börnum ekki verið vísað frá neyðarvistuninni frá því að ráðherra gaf út áðurnefnd tilmæli.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu voru 22 börn vistuð í fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu frá 1. janúar 2018 til 13. apríl 2019, þar af 20 drengir og tvær stúlkur. Miðað við þann heildarfjölda einstaklinga sem vistast í fangageymslu ár hvert virðist það því heyra til

138 Hér er átt við einstaklinga undir 18 ára aldri, sjá *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation. Extract from the 24th General Report of the CPT*, birt árið 2015. CPT/Inf(2015)1-part rev1, málsg. 96. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ccb96> [sótt á vef 4. september 2020]. Við notkun hugtaksins í skýrslu þessari er átt við ungmenni á aldrinum 15-17 ára.

139 Sama heimild, málsg. 96-100.

140 Sjá t.d. frétt á vef Stjórnarráðsins frá 28. júní 2019: „Börnum ekki vísað frá neyðarvistun Stuðla“. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/06/28/Bornum-ekki-visad-fra-Studlum/> [sótt á vef 4. september 2020]. Sjá einnig þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019-2022, liður E.3., samþykkt á Alþingi 12. júní 2019, og heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Neyðarvistun Stuðla 27.-28. nóvember 2018, bls. 31. Birt á vefslóð: https://www.umboðsmaður.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 4. september 2020].

undantekninga að börn séu vistuð þar. Ekkert barn undir 15 ára aldri var vistað þar á tímabilinu.

Helsta ástæða vistunar var grunur um líkamsárás en auk þess voru börn vistuð vegna meints þjófnaðar, eignaspjalla og aksturs undir áhrifum vímuefna. Þá var samkvæmt skráningu lögreglunnar meirihluti barnanna sjáanlega undir áhrifum áfengis eða vímuefna. Af þeim gögnum sem umboðsmaður aflaði fyrir heimsóknina verður ráðið að haft hafi verið samband við forsjáraðila barns í öllum tilvikum utan eins. Þá stóð vistun barna í tvær til tæplega 27 klukkustundir samkvæmt skráningu í vistunarskýrslum.

Í fyrrnefndum gögnum var ekki að finna skýringar á því af hverju ekki var haft samband við forsjáraðila í ofangreindu tilviki eða ekki skráð að haft hafi verið samband við forsjáraðila eða barnavernd. Hvað varðar barnið sem virtist hafa verið vistað í fangaklefa í tæplega 27 klukkustundir kvað lögregla um misskráningu að ræða. Þannig hafi barnið verið leyst úr haldi innan þriggja klukkustunda frá handtöku.¹⁴¹

Í a.m.k. átta tilvikum var ekkert eða mjög lítið skráð í vistunarskýrslur um hvernig börnunum hafi verið sinnt í fangageymslu þó að þau hafi verið vistuð í um eða yfir fimm klukkustundir. Að sögn starfsmanna er algengt að vistaðir einstaklingar undir áhrifum vímuefna sofni í fangaklefanum og kann það að hluta til að skýra af hverju lítið er skráð um samskipti starfsmanna og barna í fangageymslu.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmaður fékk afhent frá lögreglu í tengslum við heimsóknina er ekki fyrir hendi sérstakt upplýsingablað fyrir ungmenni við komu í fangageymslu.¹⁴²

141 Að sögn lögreglu var um innsláttarvillu að ræða þar sem dagsetning við lausn úr fangageymslu hafi verið slegin rangt inn.

142 Sbr. ofangreind viðmið CPT-nefndarinnar. Í 3. gr. upplýsingablaðs handa þeim sem hefur verið handtekinn kemur þó fram að sé hinn handtekni yngri en 18 ára beri lögreglu að láta foreldra/aðra vandamenn og barnaverndarfulltrúa vita af handtökunni og hvar viðkomandi er vistuð/vistaður.

11.3

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er þeim tilmælum beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að taka starfsemi fangageymslu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- Handtekin börn í umsjá lögreglu skal vista á stað sem hæfir aldri þeirra og þroska í samræmi við fjölbjóðleg viðmið. Með hliðsjón af aðstæðum í fangageymslunni við Hverfisgötu skal ávallt leita leiða til að nýta önnur vistunarræði fyrir handtekin börn, eins og neyðarvistun Stuðla, sem taka betur mið af aðstæðum barna.
- Ávallt þarf að gæta þess að upplýsa forsjáraðila og barnavernd um vistun barna í fangageymslu þannig að það samræmist kröfum sem kunna að vera gerðar þar um í lögum og reglugerðum með hliðsjón af aðstæðum hverjum sinni.
- Skrá þarf viðhlítandi upplýsingar í vistunarskýrslur um vistun barna í fangaklefa, m.a. um tilkynningar til forsjáraðila og barnaverndar, lengd vistunartíma þeirra og hvernig þeim hefur verið sinnt.
- Útbúa þarf sérstakt upplýsingablað fyrir börn sem vistast í fangageymslu á skýru og einföldu máli sem hæfir aldri þeirra og þroska, og eftir atvikum veita samhliða skýringar munnlega.

12

Upplýsingagjöf

12.1

Upplýsingalög

Helstu réttarreglur og fjölþjóðleg viðmið

Við handtöku skal tafarlaust upplýsa þann sem handtekinn er um ástæður hennar og þær sakir sem hann er borinn á máli sem hann skilur þegar handtakan byggist á lögum um meðferð sakamála en þegar heimildin er sótt í lögreglulögin segir að lögreglan skuli gera manni grein fyrir ástæðum þess að hann er færður á starfsstöð lögreglu.¹⁴³ Sakborningur sem handtekinn hefur verið í þágu rannsóknar máls á rétt á að hafa samband við lögmann þegar eftir handtöku, sömuleiðis nánustu vandamenn sína nema sérstök ástæða sé til að ætla að það muni torvela rannsókn málsins. Í því tilviki skal lögregla, svo fljótt sem kostur er, tilkynna nánustu vandamönnum sakbornings að hann hafi verið handtekinn og hvar hann sé vistaður.¹⁴⁴ Bein ákvæði eru ekki um þessi atriði í ákvæðum lögreglulaga um heimild til handtöku. Í þessu sambandi má hafa í huga að samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar skal tafarlaust upplýsa einstaklinga í haldi lögreglu um réttindi þeirra.¹⁴⁵

Um störf lögreglu gilda, sem fyrr segir, allar þær almennu skráðu og óskráðu reglur sem eiga við um stjórnýslu ríkisins nema kveðið sé á um undantekningar frá því í lögum. Dæmi um slíkt er að í 6. mgr. 15. gr. stjórnýslulaga segir að ákvæði þeirrar lagagreinar um upplýsingarétt aðila stjórnýslumáls taki ekki til rannsóknar sakamáls og meðferðar þess að öðru leyti, sbr. þó rétt sakbornings og brotaþola til að kynna sér gögn eftir lok máls. Þá gilda upplýsingalög nr. 140/2012 ekki um rannsókn sakamáls eða saksókn.¹⁴⁶ Eins og lýst var í kafla 6.3.1 verður ekki séð að það sé að öllu leyti skýrt í framkvæmd hvort og með hvaða hætti er gætt að þeim reglum sem koma fram í stjórnýslulögum um meðferð mála og ákvarðanatöku sem og hinum óskráðu grundvallarreglum stjórnýsluréttarins sem geta átt við þegar kemur að ákvörðun um vistun manns í fangageymslu lögreglunnar og dvöl hans þar. Hér getur líka skipt máli að hinar óskráðu reglur hafa rýmra

143 Þetta leiðir af 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, 1. mgr. 93. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála og 2. mgr. 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

144 Sbr. 1. og 2. máls. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

145 Sjá *Police custody. Extract from the 2nd General Report of the CPT*, birt árið 1992. CPT/Inf(92)3-part1, málsgr. 37. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cea2f> [sótt á vef 4. september 2020].

146 Sbr. 1. mgr. 4. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

gildissvið en stjórnsýslulögin og til viðbótar kemur síðan að stjórnvöld þurfa að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum. Enn skal minnt á að lagagrundvöllur handtöku af hálfu lögreglu getur verið mismunandi og engin bein ákvæði í lögum sem undanskilja þetta atriði í störfum lögreglu undan reglum stjórnsýslulaganna nema þá áðurnefnd ákvæði um upplýsingaréttinn þegar þau eru liður í rannsókn sakamáls.

Í 6. kafla eru sett fram tilmæli um að réttarstaðan og framkvæmdin verði skýrð að þessu leyti og það getur m.a. skipt máli um upplýsingagjöf til þeirra sem færðir eru til vistunar í fangageymslu lögreglunnar og þeirra sem eru vistaðir þar. Þar getur reynt á samspil þeirra sérstöku reglna sem koma fram í stjórnarskrá, lögum um meðferð sakamála og lögreglulögunum um upplýsingagjöf til handtekinnna einstaklinga við þær reglur sem koma fram í stjórnsýslulögum og hinar óskráðu reglur, eftir því sem þær eru taldar eiga við. Álitamál þegar kemur að upplýsingagjöf kunna m.a. að lúta að því hvort það sama eigi við þegar heimildin til handtöku og þar með vistun í fangageymslu er byggð á rannsóknarhagsmunum samkvæmt lögum um meðferð sakamála eða öðrum lagagrundvelli, svo sem þegar tilgangurinn er að halda uppi lögum og reglu. Auk upplýsingagjafar sem leiðir beint af sérstökum lagareglum geta reglur stjórnsýslulaganna og hinar óskráðu reglur haft þýðingu þegar kemur að framkvæmd á almennri leiðbeiningaskyldu stjórnvalda, þ.m.t. um mögulegar leiðir ef viðkomandi er ósáttur við athafnir lögreglu, aðbúnað og vistun í fangaklefa. Sérstök álitamál geta síðan risið, miðað við gildandi lög, um mögulegan andmælarétt við undirbúning ákvarðana lögreglu og enn getur þar reynt á samspil við lagagrundvöll og eðli vistunarinnar, og þá einkum tillit til rannsóknarhagsmuna, sem geta sett þessum réttindum ákveðin mörk.¹⁴⁷ Það er svo sjálfstætt álitaefni hvaða einstöku ákvarðanir sem fylgja í kjölfar handtöku lögreglu teljst hluti af framkvæmd lögreglustarfa en ekki sjálfstæðar stjórnvaldsákvarðanir. Þá kunna að vera vandkvæði á að gæta að þessum atriðum í samskiptum við hinn handtekna vegna ástands hans, einkum í upphafi vistunar. Sú athugun sem umboðsmaður hefur gert á þessum málum í tilefni af heimsókninni gefur fullt tilefni til þess að réttarstaðan og framkvæmd þessara mála verði skýrð bæði í þágu þeirra sem eru vistaðir og þeirra sem koma að störfum í fangageymslunni.

12.2

Upplýsingagjöf við innkomu í fangageymslu

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu kynna lögreglu-menn handteknum mönnum réttarstöðu þeirra strax á vettvangi eða í lögreglubifreiðinni. Það sé þó aðeins gert ef viðkomandi er metinn í ástandi til að meðtaka upplýsingarnar.

147

Sbr. 7. og 13. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Þegar komið er á lögreglustöðina ber varðstjóri stöðvarinnar ábyrgð á að kynna hinum handtekna réttarstöðuna með ítarlegri hætti og afhenda honum upplýsingablað um réttindi handtekinna manna. Á upplýsingablaðinu kemur m.a. fram að hinn handtekni eigi rétt á að fá upplýsingar um réttarstöðu sína á því tungumáli sem hann skilur, ásamt upplýsingum um tíma handtöku, ástæður hennar og sakargiftir. Þá eigi hann ávallt rétt á að hafa samband við lögmann og einnig nánustu vandamenn sína nema sérstök ástæða sé til að ætla að það muni torvelda rannsókn málsins.¹⁴⁸ Enn fremur skuli vandamanni eða nánum vini gert viðvart um handtökuna og hvar hinn handtekni sé vistaður. Þá eigi hann rétt á að lögreglan útvegi honum aðstoð lækni eigi hann við veikindi eða meiðsli að stríða. Í slíkum tilvikum geti hann einnig farið fram á að lögreglan kalli til lækni sem hann velur sjálfur en þá fellur sá kostnaður sem umfram verður á hann sjálfan.¹⁴⁹

Hinn handtekni er svo beðinn um að staðfesta með undirskrift sinni að hann hafi lesið upplýsingarnar. Lögreglumaður og vottur staðfesta það með undirskriftum sínum. Ef handtekinn maður neitar að skrifa undir eða getur það ekki, s.s. vegna áhrifa vímuefna, þarf lögreglumaður að skrá það sérstaklega. Lögregla skal rita í handtökuskýrslu hvenær handteknum manni var kynnt réttarstaða hans og hver gerði það.¹⁵⁰

Starfsmenn umboðsmanns fylgdust með því þegar komið var með nokkra einstaklinga á lögreglustöðina, bæði í návígi og í gegnum öryggismyndavélar. Meðal annars var fylgst með því þegar komið var með handtekinn mann á lögreglustöðina sem var bæði undir áhrifum vímuefna og ósamvinnuþýður. Sá neitaði m.a. að gefa upp nafn og ræða við lögreglu. Viðkomandi var hafður í handjárnnum og lögreglumenn þurftu að bera hann inn á stöðina og inn í klefa vegna mótþróa. Í slíkum tilvikum kann að vera erfiðleikum bundið að kynna viðkomandi réttarstöðu hans með viðhlítandi hætti við innkomu eða rétta viðkomandi upplýsingablað til aflestrar. Að sögn starfsfólks er þó í flestum tilvikum hægt að ræða við handtekna einstaklinga eftir að þeir hafi fengið að hvílast í nokkrar klukkustundir.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram mismunandi viðhorf til upplýsingagjafar til einstaklinga sem þar vistast, m.a. hvenær handtekinn einstaklingur eigi rétt á lögmanni og þá hvort það sé þegar við handtöku eða við skýrslutöku. Í þessu sambandi er tilefni til að árétta rétt handtekinna einstaklinga til að fá tafarlaust upplýsingar um ástæður frelsissviptingar og eftir atvikum sakar-

148 Um rétt til að hafa samband við nánustu vandamenn vísast til kafla 7.3.5 og skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, bls. 11, málsg. 17. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 4. september 2020].

149 *Upplýsingar handa þeim sem hefur verið handtekinn. Innanríkisráðuneytið – janúar 2013*. Upplýsingablaðið er til á níu tungumálum; íslensku, ensku, dönsku, þýsku, frönsku, litháísku, pólsku, rússnesku og spænsku.

150 Sbr. g-lið 21. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

efni,¹⁵¹ svo og rétt sakbornings sem handtekinn hefur verið í þágu rannsóknar máls til að hafa samband við lögmann þegar eftir handtöku.¹⁵²

12.3

Túlkabjónusta

Hafi skýrslugjafi ekki nægilegt vald á íslensku skal lögregla kalla til löggiltan dómtúlk eða annan hæfan mann til að annast þýðingu þess sem fram fer.¹⁵³ Líkt og fram hefur komið fá handteknir einstaklingar upplýsingablað við innkomu í fangageymsluna sem til er á níu tungumálum.¹⁵⁴ Að sögn starfsmanna er jafnframt kallaður til túlkur í fangageymslu ef nauðsyn ber til. Í heimsókn umboðsmanns kom fram að það geti tekið nokkrar klukkustundir að fá túlk á staðinn. Í síðari heimsókninni kom þó fram að einnig sé notast við símtúlkunarþjónustu. Af þeim gögnum sem umboðsmaður fékk afhent í tilefni heimsóknarinnar verður séð að dæmi eru um að handteknir einstaklingar hafi kvartað yfir því að hafa ekki fengið túlkabjónustu við skýrslutöku þrátt fyrir laka íslensku- og enskukunnáttu.¹⁵⁵

12.4

Skráning

Í lögum um meðferð sakamála er m.a. að finna áskilnað um skráningu atriða við skýrslutöku og að halda skuli skrá um haldlagða muni.¹⁵⁶ Ráðherra hefur jafnframt sett ákvæði í reglugerð um vistun á handteknum mönnum um hvaða atriði skuli skrá sem hana varða.¹⁵⁷ Í reglugerðinni segir m.a. að lögregla riti handtökuskýrslu um hverja handtöku.¹⁵⁸ Þá skal rituð vistunarskýrsla varðandi vistun sérhvers manns í fangageymslu lögreglu. Þar skal m.a. koma fram hver tók ákvörðun um vistun handtekings manns í fangaklefa, munir sem voru teknir úr fórum hans fyrir vistun, hvort hann bar sýnilega áverka, heimsóknir verjenda og annarra, hvenær handteknum manni var borinn matur, hvenær hann var yfirheyrður, hvenær hann var leiddur fyrir dómara, hvenær hann var látinn laus eða færður og annað sem máli kann að skipta, s.s. flutningur á sjúkrahús eða önnur lækniþjónusta.¹⁵⁹

151 Sjá í þessu sambandi 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 1. mgr. 28. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála og 2. mgr. 16. gr. lögregluglaga nr. 90/1996.

152 Sbr. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Í þessu sambandi má einnig nefna að hagsmunasamtök fanga hafa gert athugasemdir við að lögregla sé með tiltölulega þröngan hóp lögmanna á nafnalista fyrir sakborninga að velja úr, sjá t.d. frétt þess efnis á vefsíðu Vísis frá 22. júní 2020. Birt á vefslóð: <https://www.visir.is/g/20201983495d> [sótt á vef 4. september 2020].

153 Sbr. 5. mgr. 63. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Er ákvæðið í samræmi við a-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

154 Þ.e. íslensku, ensku, dönsku, þýsku, frönsku, lítháisku, pólsku, rússnesku og spænsku.

155 Í a.m.k. einu tilviki hefur nefnd um eftirlit með lögreglu talið tilefni til að taka verklag lögreglu varðandi túlkabjónustu til skoðunar að eigin frumkvæði á grundvelli d-liðar 1. mgr. 35. gr. a. lögregluglaga nr. 90/1996, sbr. mál nr. NEL 18070004. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði er frumkvæðismálinu enn ólokið hjá nefndinni.

156 Sjá 66. og 71. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

157 Sama heimild, 4. mgr. 93. gr. Sjá í þessu sambandi reglugerð nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

158 Sbr. 21. gr. reglugerðar nr. 651/2009, um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl.

159 Sama heimild, 22. gr.

Í þessu sambandi skal minnt á að í 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 eru reglur um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála. Gildissvið þeirrar reglu er samkvæmt ákvæðinu afmarkað við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, þ.e. stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga, en áður hefur komið fram að í 1. mgr. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að þau lög gildi ekki um rannsókn sakamáls eða saksókn. Að því er varðar skráningu þeirra upplýsinga sem hér getur reynt á kann hliðstæð niðurstaða um skráninguna af hálfu stjórnvaldsins einnig að leiða af reglum sérлага, s.s. laga um meðferð sakamála.¹⁶⁰

Af vistunarskýrslum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu verður ekki annað séð en að skráning sé almennt í samræmi við ofangreindan áskilnað. Hér er þó rétt að nefna að dæmi um misskráningar sem rakin eru í köflum 6.3.2 og 11.2 kunna að gefa tilefni til að huga betur að nákvæmni við skráningar í vistunarskýrslur.

160

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012 ber stjórnvöldum og öðrum sem lögin taka til að skrá upplýsingar við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna sem veittar eru munnlega eða viðkomandi fær upplýsingar um með öðrum hætti ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Það sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda koma þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

12.5

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Tilmæli og ábendingar

Umboðsmaður Alþingis beinir eftirfarandi tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu á grundvelli umfjöllunar í 12. kafla hér að framan:

- Farið verði yfir það hvernig gæta þarf reglna stjórnsýslulaga, óskráðra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins og vandaðra stjórnsýsluhátta um upplýsingagjöf og samspil þessara reglna við aðrar lagareglur sem gilda um málsmeðferð við töku ákvarðana og framkvæmd við vistun í fangageymslu lögreglunnar. Á grundvelli þeirrar úttektar verði verklagsreglur endurskoðaðar og þeim sem koma að störfum í fangageymslunni leiðbeint um hvernig gæta ber að þessum reglum, þ.m.t. um upplýsingagjöf og leiðbeiningar.
- Upplýsa þarf lögreglumenn og starfsfólk fangageymslu og standa þarf fyrir fræðslu um hvernig staðið skuli að upplýsingagjöf til handtekinna einstaklinga um réttindi þeirra til að tryggja samræmi í framkvæmd um hvenær þeir megí hafa samband við lögmann og önnur lögbundin réttindi til samskipta, svo sem við nána vandamenn.
- Ávallt þarf að veita handteknum einstaklingum sem hafa ekki gott vald á íslensku eða öðru tungumáli sem fulltrúi lögreglu hefur vald á viðhlitandi túlkþjónustu, einkum við upplýsingagjöf um réttindi sakbornings, sakargiftir og kæruleiðir, svo og við skýrslutöku.
- Gæta þarf nákvæmni við skráningar í vistunarskýrslur, einkum við skráningu handtökutíma og þess tíma sem handtekinn einstaklingur er látinn laus.

13

Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

13.1

Almennt

Eftirlit með stjórnsýslunni fer annars vegar fram innan stjórnsýslukerfisins sjálfs og hins vegar fyrir atbeina utanaðkomandi aðila, s.s. af hálfu dómstóla og á vegum umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættismörk yfirvalda. Að uppfylltum ákveðnum skilyrðum skera dómstólar því almennt úr ágreiningi um hvort ákvarðanir stjórnvalda hafi verið í samræmi við lög og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Þannig verður að ganga út frá því að einstaklingar sem vistast í fangageymslu eigi a.m.k. að forminu til möguleika á úrlausn dómstóla um íþyngjandi ákvarðanir og athafnir gagnvart þeim, s.s. um frelsissviptinguna og inntak hennar. Til viðbótar kemur síðan að samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar er krafa um að þeir sem eru sviptir frelsi af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverða háttsemi eigi rétt á að dómstóll kveði á um lögmati þess svo fljótt sem verða má. Þegar um meinta refsiverða háttsemi er að ræða er reglan hins vegar skýr um að það gerist innan sólarhrings. Í þessum kafla verður ekki nánar fjallað um möguleika þess sem vistaður er í fangageymslu lögreglunnar til að bera ákvörðun um vistunina í framhaldi af handtöku undir dómstóla. Það er hins vegar ljóst að miðað við það skipulag sem tíðkast á starfsemi dómstólanna almennt, og um fyrirtöku mála þeirra sem færðir hafa verið í fangageymslu lögreglunnar, að þegar sleppir málum vegna úrskurða um gæsluvarðhald eru líkur á að það sé vandkvæðum bundið að fá dómstól til að taka fyrir mál um tilefni og heimild til vistunar í fangageymslu lögreglu meðan hún stendur yfir. Almennt má því ætla að aðkoma dómstóla að þessum málum sé fyrst og fremst eftir á og þá í formi þess að taka afstöðu til bótakrafna þess sem hefur verið vistaður. Hér verður því sérstaklega hugað að möguleikum til að fá ákvörðun um vistun í fangageymslu lögreglu endurskoðaða innan stjórnsýslunnar.

CPT-nefndin hefur lagt áherslu á mikilvægi kvörtunar- eða kæruleiða til sjálfstæðra eftirlitsaðila sem öryggisráðstöfun til að sporna gegn illri meðferð í haldi lögreglu.¹⁶¹

161

Sjá *Police custody. Extract from the 2nd General Report of the CPT*, birt árið 1992. CPT/Inf(92)3-part1, málsg. 41. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cea2f> [sótt á vef 4. september 2020].

13.2

13.2.1

Kvartanir, kærur og athugasemdir vegna vistunar í fangageymslu**Almennt**

Eins og áður segir eru handtaka og vistun í fangageymslu lögreglu í eðli sínu mikið inngríp í persónuréttindi þess einstaklings sem hún beinist að. Þá kann handtekinn einstaklingur sem vistaður er í fangageymslu einnig að sæta valdbeitingu og öðrum takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs meðan á vistun stendur. Það er eðli bæði ákvörðunar um vistun í fangageymslu og inngrípa í líf og persónuréttindi viðkomandi einstaklings að vera verulega íþyngjandi athafnir af hálfu stjórnvalda í hans garð. Hins vegar þarf að hafa í huga að handtaka einstaklings og vistun hans í fangageymslu er bráðabirgðaúrræði sem almennt varir í innan við sólarhring og getur lokið m.a. með því að einstaklingur er leiddur fyrir dómara innan 24 klukkustunda eða hann látinn laus innan þess tíma. Þetta eðli handtöku og vistunar í fangageymslu getur í raun haft áhrif á möguleika einstaklings til að kæra eða kvarta yfir ákvörðun um vistun og um takmarkanir á frelsi og friðhelgi hans og aðbúnaði í fangageymslu, einkum á meðan vistun stendur. En þótt af þessu leiði að eftirlit innan stjórnsýslunnar vegna þessara mála fari að jafnaði fram eftir að vistun í fangageymslu lögreglu er lokið er mikilvægt að þessar reglur séu skýrar og þeir sem koma að störfum á vegum lögreglunnar þegar ætlunin er að vista einstaklinga í fangageymslu lögreglu þekki þessar reglur og geti leiðbeint um þær.

13.2.2

Við upphaf og meðan á vistun stendur

Í lögum, reglugerðum eða verklagsreglum sem gilda um starfsemi lögreglunnar er ekki að finna sérstakt ákvæði sem heimilar einstaklingi að kæra eða kvarta yfir ákvörðun um vistun í fangageymslu þegar ákvörðun er tekin.

Áður hefur verið bent á að handtaka og þá eftirfarandi vistun í fangageymslu lögreglunnar getur byggst á mismunandi lagaheimildum. Annars vegar eru þær reglur stjórnarskrár og laga um meðferð sakamála sem kveða á um slíkar heimildir vegna rökstudds gruns um refsiverða háttsemi og í öðrum þeim tilvikum sem tilgreind eru í lögum um meðferð sakamála. Hins vegar eru tilteknar handtökuheimildir í lögreglulögum og þar er gert ráð fyrir að færa megi viðkomandi á lögreglustöð eða á annan stað þar sem lögregla hefur aðstöðu. Þegar handtaka og vistun í fangaklefa er byggð á heimildum vegna meintrar refsiverðrar háttsemi viðkomandi og öðrum heimildum í lögum um meðferð sakamála er kveðið á um að leiða skuli viðkomandi fyrir dómara innan 24 klukkustunda frá því hann var sviptur frelsi, enda sé hann ekki látinn laus eða færður aftur í gæslu sem hann á að sæta.¹⁶² Ekki er að finna skýra reglu um slík tímamörk þegar handtakan og vistunin byggist á heimild í öðrum lögum, s.s. lögreglulögum, en í 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar segir að

162

Sbr. 1. máls. 94. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá einnig 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar.

hver sá sem af öðrum ástæðum en vegna refsiverðrar háttsemi er sviptur frelsi eigi rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Tekið er fram að reynist frelsissvipting ólögmæt skuli viðkomandi þegar látinn laus.

Að því marki sem það kann að vera litið svo á að handtekinn einstaklingur sem vistaður er í fangageymslu vegna gruns um refsiverða háttsemi geti fyrst andmælt því að heimild hafi staðið til vistunarinnar og óskað eftir endurskoðun á lögmæti ákvörðunar lögreglunnar þegar hann er leiddur fyrir dómara verður ekki séð að hið sama eigi við þegar einstaklingur hefur verið handtekinn af öðrum ástæðum, t.d. á grundvelli heimilda í lögreglulögum, og vistaður í fangageymslu lögreglu.¹⁶³ Þetta síðara gæti t.d. átt við þegar einstaklingur hefur verið handtekinn í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu, sbr. a-lið 1. mgr. 16. gr. lögreglulaga. Þótt vissulega áskilji stjórnarskráin að í þeim tilvikum, og þegar tilefnið er ekki meint refsiverð háttsemi, skuli viðkomandi leiddur fyrir dómara svo fljótt sem verða má kann sá sem ætlunin er að vista í fangageymslu af þessu tilefni að hafa þegar við ákvörðun þar um eða undir vistuninni athugasemdir um að lögmætt sé að vista hann þar. Í ljósi þess hvernig lagareglur um þessi tilvik eru orðaðar verður ekki séð að það sé fyllilega skýrt hvaða möguleika einstaklingur í þessari stöðu hefur til að fá úrlausn um lögmæti vistunar hans í fangaklefa innan stjórnslunnar og þá þar til hann á þess kost að bera málið upp við dómstól.

Eftir að handtekinn einstaklingur hefur verið fluttur á lögreglustöðina er það ákvörðun varðstjóra hvort hann skuli vistaður í fangageymslu. Eins og áður hefur verið bent á verður ekki séð að það sé að öllu leyti skýrt í lögum eða framkvæmd lögreglu hvers eðlis þessi ákvörðun er talin vera og þar með að um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnslulaga. Slíkt hefur m.a. þýðingu um mögulegar kæruleiðir innan stjórnslunnar, sbr. meginregluna um kærueimild til æðra stjórnvalds í 26. gr. laganna. Að skera úr um eðli ákvörðunar varðstjóra um vistun í fangaklefa, þ.e. hvort um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun eða einungis ákvörðun um framkvæmd lögregluathafnar, er því m.a. liður í að greiða úr því hvernig staðið skuli að þessum málum. Hér gæti líka skipt máli hvaða stjórnvald telst æðra í þessu sambandi. Að sama skapi þyrfti að taka skýra afstöðu til þess í hvaða mæli andmælaregla 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, um að einstaklingur eigi rétt á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, eigi við hér. Þar með eða á öðrum lagagrundvelli fengi einstaklingurinn tækifæri til að tjá sig um þá ákvörðun að vista hann í fangageymslu, að því gefnu að

163

CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að það þurfi að leiða einstakling í varðhaldi fyrir dómara til að úrskurða um gæsluvarðhald. Þar með fær hann tækifæri innan hæfilegs tíma til að bera fram kvörtun vegna illrar meðferðar. Sjá *Developments concerning CPT standards in respect of police custody. Extract from the 12th General Report of the CPT*, birt árið 2002. CPT/Inf(2002)15-part, málsg. 45. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd1ed> [sótt á vef 4. september 2020].

mögulegt sé að kynna honum ástæður vistunar þá þegar og hann sé í ástandi til þess að koma fram mótmælum. Skráning slíkra upplýsinga kann m.a. að skipta máli ef tilefni og framkvæmd vistunarinnar kemur til skoðunar síðar innan stjórnsýslunnar, hjá eftirlitsaðilum eða dómstólum. Af þeim gögnum sem umboðsmaður aflaði í tilefni heimsóknarinnar, þ. á m. vistunarskýrslum, verður ekki séð að gert sé ráð fyrir því að handteknum einstaklingi sé veitt tækifæri til að tjá sig áður en ákvörðun um vistun er tekin eða það sérstaklega skráð að hann hafi tjáð sig þar um.

Hvað sem liður mögulegri stjórnsýslukæru af hálfu þess sem hefur þurft að sæta ákvörðun um vistun í fangageymslu lögreglu liggur fyrir að ákvörðun varðstjórans er tekin af honum sem hluta af því stjórnsýslustigi sem lögreglan er og í því efni starfar viðkomandi embætti lögreglustjórans sem ein stjórnsýslueining. Innan sömu stjórnsýslueiningar getur reynt á reglur um endurupptöku máls og þá bæði á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga og á ólögfestum grundvelli. Við heimsóknina kom fram að ef sá sem er vistaður í fangageymslu lýsir óánægju með ákvörðun varðstjóra um að vista hann sé honum bent á að hann geti leitað til yfirlögregluþjóns við embættið. Komi til afskipta yfirlögregluþjóns af umræddri ákvörðun gæti það leitt til endurupptöku og eftir atvikum breytinga á ákvörðun varðstjórans.

Á meðan vistun í fangageymslu stendur getur einstaklingur komið á framfæri athugasemdum eða óskum til starfsmanna fangageymslu um tiltekin réttindi sín, aðbúnað og meðferð, s.s. aðgang að lyfjum, mat og dagblöðum, notkun á salernisaðstöðu og um að haft sé samband við aðstandendur eða lögmann. Þá tekur starfsmaður eða eftir atvikum varðstjóri ákvörðun þar um. Sum þessara réttinda geta þó verið háð takmörkunum, t.d. vegna rannsóknarhagsmuna eða ástands einstaklingsins.

13.2.3

Eftir að vistun lýkur

Möguleikar til að bera fram kvartanir og kærur vegna ákvörðunar um vistun í fangageymslu, valdbeitingar, annarra takmarkana á frelsi og friðhelgi einkalífs og aðbúnaðar eru ýmsar eftir að vistun lýkur.

Hér getur, eins og meðan vistun stendur yfir, eðli ákvörðunar um vistun í fangageymslu skipt máli, þ.e. hvort slík ákvörðun teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaganna. Sé svo getur reynt á hina almennu kæruheimild til æðra stjórnvalds samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga og þá að því marki sem ekki hefur með lögum verið mælt fyrir um að kærur eða athugasemdum um viðkomandi atriði í starfi lægra setts stjórnvalds skuli beint til annars og eftir atvikum sjálfstæðs stjórnvalds.

Að því marki sem reynt getur á hefðbundna stjórnsýslukæru vegna ákvarðana lögreglunnar um vistun í fangageymslu kæmi það í hlut dómsmálaráðuneytisins að fjalla um slíkar kærur enda fer það ráðuneyti með málefni lögreglunnar.

Vistun í fangageymslu lögreglu fer fram sem hluti af starfi lögreglunnar og í lögum er sérstaklega mælt fyrir um tvær leiðir um eftirlit, kærur og kvartanir á hendur lögreglu. Þannig var með breytingu á lögreglulögum sem tóku gildi 1. janúar 2017 komið á fót sérstakri eftirlitsnefnd með störfum lögreglu, sbr. VII. kafla laganna, og í 35. gr. b. er mælt fyrir um að héraðssaksóknari, og í vissum tilvikum ríkissaksóknari, rannsaki kærur á hendur starfsmanni lögreglu um ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans.

Í samræmi við þetta getur einstaklingur sem vistaður hefur verið í fangageymslu kvartað, kært eða komið á framfæri ábendingum um aðbúnað og meðferð í fangageymslu lögreglunnar til nefndar um eftirlit með lögreglu. Meginhlutverk nefndarinnar er að taka til athugunar mál sem til hennar er beint af hálfu borgaranna, þ. á m. einstaklinga sem hafa vistast í fangageymslu, eða tilkynningar sem henni berast frá handhöfum lögreglu- og ákærvalds og varða ætluð refsiverð brot starfsmanna lögreglu, ámælisverða háttsemi eða framkomu þeirra, almenna starfshætti lögreglunnar og öll mál þar sem maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu. Þá getur nefndin tekið atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði.¹⁶⁴ Nefnd um eftirlit með lögreglu er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og ekki er hægt að skjóta ákvörðunum hennar til æðra stjórnvalds.¹⁶⁵

Nefndin fer sjálf hvorki með ákærvald, rannsókn sakamála né vald til að beita starfsmenn lögreglu viðurlögum.¹⁶⁶ Í ákvörðun nefndarinnar getur falist eftirfarandi:

- 1 Nefndin getur lagt fyrir héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara að taka tilkynninguna til meðferðar ef hún varðar refsiverða háttsemi.
- 2 Nefndin getur lagt fyrir viðkomandi lögreglustjóra að taka tilkynninguna til meðferðar ef hún varðar starfsaðferð eða framkomu starfsmanns lögreglu.
- 3 Nefndin getur lagt fyrir ríkislögreglustjóra að taka tilkynninguna til meðferðar ef hún varðar almenna starfshætti lögreglu.¹⁶⁷

164 Sbr. 1. mgr. 35. gr. a. lögreglulaga nr. 90/1996 og 2. gr. reglna nr. 222/2017, um nefnd um eftirlit með lögreglu.

165 Sbr. 1. mgr. 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

166 Sbr. 2. gr. reglna nr. 222/2017, um nefnd um eftirlit með lögreglu.

167 Sama heimild, 6. gr. Sjá einnig vefsíðu nefndar um eftirlit með lögreglu, <http://nel.is/index.php/tilkynningar-til-nefndarinnar/malsmedferd/>.

Ef nefndin telur ekki tilefni til að vísa tilkynningu borgara til frekari meðferðar skal honum gerð grein fyrir því ásamt rökstuðningi.¹⁶⁸ Þá er tilkynningu vísað frá telji nefndin hana ekki heyra undir starfssvið sitt.¹⁶⁹

Í skýrslunni hefur m.a. verið bent á mál þar sem nefndin hefur tekið aðbúnað og réttindi einstaklinga sem vistaðir voru í fangageymslu til skoðunar að eigin frumkvæði, s.s. verklagsreglur vegna næringargjafar í fangageymslu, verklag lögreglu um túlkabjónustu og verkferla lögreglu-embætta við mat á því hvenær þurfi að kalla til heilbrigðisstarfsmann vegna ástands handtekings manns.¹⁷⁰

Áður hefur verið bent á það hlutverk sem héraðssaksóknari hefur við rannsókn kára á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans. Kærum af því tagi er því unnt að beina til héraðssaksóknara og að auki getur einstaklingur beint tilkynningu um meint refsivert brot starfsmanns lögreglu til lögreglustjóra. Það kemur þá í hlut lögreglustjóra að framsenda kærana héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara ef það á við. Um frekari meðferð slíkra mála vísast til 35. gr. b lögreglulaga og fyrirsmæla ríkissaksóknara nr. RS: 13/2017, um kærur og kvartanir á hendur starfsmanni lögreglu.¹⁷¹

Þá geta sakborningar, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, í einkamáli á hendur ríkinu sótt bótakröfu vegna fjártjóns og miska í tengslum við rannsókn sakamáls.¹⁷² Sé um að ræða einstakling skal veita gjafsókn í héraði vegna bótakröfu á grundvelli 246. gr. laga um meðferð sakamála.¹⁷³

Hvað sem líður því hvort kæruheimild er til staðar vegna ákvarðana lögreglu til dómsmálaráðuneytisins sem fer með málefni lögreglu og löggæslu er unnt að beina almennum ábendingum er varða réttindi handtekinna einstaklinga í fangageymslu og aðbúnað þeirra til ráðuneytisins, m.a. vegna hinna almennu yfirstjórnar- og eftirlitsheimilda ráðherra, sbr. IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

168

Sama heimild, 5. gr.

169

Vefsíða nefndar um eftirlit með lögreglu, <http://nel.is/index.php/tilkynningar-til-nefndarinnar/malsmedferd/>.

170

Sjá mál nr. NEL 18030002, NEL 18100009 og NEL 18070004.

171

Sjá fyrirsmæli ríkissaksóknara nr. RS: 13/2017, um kærur og kvartanir á hendur starfsmanni lögreglu.

172

Sjá í þessu sambandi 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, og XXXIX. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

173

Sbr. 1. mgr. 248. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

13.3

Upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir

Áður hefur verið bent á að það að vista einstakling í fangageymslu lögreglu er að jafnaði verulega íþyngjandi ákvörðun og dvöl fyrir þann sem í hlut á. Bæði á lögfestum og ólögfestum grundvelli hefur verið lögð áhersla á að stjórnvöld hafi frumkvæði að því að veita borgurunum leiðbeiningar og þá m.a. um kæruleiðir innan stjórnkerfisins. Í samræmi við þetta er mikilvægt að þeir sem starfa við fangageymsluna og koma að öðru leyti að málum þeirra sem þar vistast þekki og veiti leiðbeiningar um rétt og leiðir þeirra til að kæra eða kvarta yfir ákvörðunum, meðferð eða aðbúnaði tengdum vistun í fangageymslu. CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að þau réttindi sem frelsissviptum einstaklingum hafa verið tryggð með lögum og fjölþjóðlegum samningum séu til lítils ef þeir eru ómeðvitaðir um tilvist þeirra. Það er því mikilvægt að einstaklingar sem vistaðir eru í fangageymslum séu upplýstir um réttindi sín, þ.m.t. um kæruleiðir, án tafar og á tungumáli sem þeir skilja.¹⁷⁴

Minnt skal á að sé um að ræða stjórnvaldsákvörðun skal við tilkynningu hennar leiðbeint um kærueimild, ef hún er fyrir hendi, hvert beina skuli kæru, um kærufresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákveðinn.¹⁷⁵ Það er svo sjálfstætt álitamál hvernig skuli í öðrum tilvikum staðið að leiðbeiningum um kæru- og kvörtunarleiðir innan stjórnsýslukerfisins á grundvelli hinnar óskráðu leiðbeiningarreglu, sbr. einnig 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá lögreglu fyrir heimsóknina er einstaklingum sem vistast í fangageymslu bent á kæruleiðir ef þeir hafa frumkvæði að því við lögreglu eða almenna starfsmenn. Þeir eru þá upplýstir um að hægt sé að hafa samband við yfirlögregluþjón hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, að héraðssaksóknari rannsaki mál á hendur starfsmönnum lögreglu fyrir ætlað refsivert brot og að nefnd um eftirlit með lögreglu taki við tilkynningum frá borgurum, þ. á m. einstaklingum sem hafa verið frelsissviptir. Þessi réttur aðila til að kvarta undan meðferð við vistun eða handtöku er því ekki kynntur með formlegum hætti við upphaf handtöku og heldur ekki við lok hennar. Á fyrrnefndu upplýsingablaði handa einstaklingum sem hafa verið handteknir er ekki að finna upplýsingar um kvörtunar- eða kæruleiðir vegna ákvörðunar um vistun eða meðferðar lögreglu.

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

174

Sjá *Developments concerning CPT standards in respect of police custody. Extract from the 12th General Report of the CPT*, birt árið 2002. CPT/Inf(2002)15-part, málsg. 44. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd1ed> [sótt á vef 4. september 2020].

175

Sbr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

13.4

 Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til umfjöllunar í 13. kafla beinir umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að tryggja að handteknir einstaklingar séu upplýstir með formlegum og sannanlegum hætti um kvörtunar- og kæruleiðir sem þeim standa til boða, bæði innan og utan lögreglunnar, þ. á m. hvert þeir geti leitað með ábendingar, kvartanir eða kærur og þær skriflegu upplýsingar sem veittar eru við handtöku taki mið af því. Liður í því er að skýrt liggi fyrir hvert er eðli ákvörðunar um vistun í fangageymslu m.t.t. gildissviðs stjórnsýslulaga. Þá þarf verklag lögreglu að taka mið af því að skýrt sé í hvaða farveg kvartanir og athugasemdir frá einstaklingum sem vistast í fangageymslu séu settar af hálfu lögreglunnar til að þær fái viðeigandi meðferð og úrlausn.

Þá er þeirri ábendingu komið á framfæri við lögreglustjórann að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja skýrara verklag í tengslum við ákvarðanir um vistun handtekinna manna í fangageymslu, þar sem tekin er ákvörðun um að viðhalda frelsissviptingu þeirra, til að tryggja að þeir fái eins og kostur er að tjá sig og þá að virtri þeirri meginreglu um andmælarétt sem kemur fram í stjórnsýslulögum, enda verði því komið við m.t.t. ástands hins handtekna, og að slíkt sé skráð.

14

Eftirfylgni

Lög um umboðs-
mann Alþingis

Þess er óskað að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, ríkislögreglustjóri og dómsmálaráðherra upplýsi umboðsmanns um viðbrögð eigi síðar en 1. apríl 2021.

Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun mála og viðbrögðum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu í kjölfar þessarar skýrslu sem getur jafnframt orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með sama hætti mun umboðsmaður fylgjast með því hver verður framvinda þeirra atriða sem bent er á í þessari skýrslu og varða aðkomu hlutaðeigandi ráðherra.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir í fanga-geymslu lögreglu og þeirra athugasemda sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og eftir atvikum ríkislögreglustjóri upplýsi umboðsmann um viðbrögð embættanna við þeim tilmælum sem sett hafa verið fram í skýrslunni. Þá er þess jafnframt óskað að embættin upplýsi hvort þær ábendingar sem hér hafa verið settar fram leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu, og þá hverra, sem og um aðrar aðgerðir sem talin er ástæða til að ráðast í af þessu tilefni. Er þess óskað að umboðsmaður verði upplýstur um viðbrögð lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra eigi síðar en 1. apríl 2021.

Þess er jafnframt óskað að umboðsmanni hafi eigi síðar en 1. apríl 2021 verið gerð grein fyrir viðbrögðum dómsmálaráðherra við þeim tilmælum sem beint er til hans.

