

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Reykjavík, 6. janúar 2021

Svandís Svavarsdóttir
heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir
dómsmálaráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Ásmundur Einar Daðason
félags- og barnamálaráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

I

Tilfni þessa bréfs er að á undanförunum árum hefur umboðsmaður Alþingis fylgst með fréttum af sjálfsvígum frelsissviptra einstaklinga svo sem fanga sem afplána refsidóma í fangelsum hér á landi. Líkt og kunnugt er tók umboðsmaður Alþingis á árinu 2018 við svokölluðu OPCAT-eftirliti með stöðum þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu og miðar að því að koma í veg fyrir að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Eftirlitið er starfrækt innan frumkvæðiseiningar umboðsmanns og byggist á valfrjálstri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmi- legri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Í bókuninni er sérstaklega kveðið á um skuldbindingar aðildarríkjanna, meðal annars til að veita eftirlitsaðilum, bæði innlendum og alþjóð- legum, allar upplýsingar um meðferð þeirra sem hafa verið sviptir frelsi sínu og aðbúnað.

Áherslan í heimsóknum sem farnar eru á grundvelli OPCAT-eftir- litsins liggur einkum í að kanna aðbúnað þeirra sem dvelja á stöðum sem eftirlitið tekur til sem og starfshætti við gæslu og umönnun þeirra. Í því tilliti er sérstaklega gætt að verklagi sem lýtur að þvingunum og öryggisráðstöfunum. Mikilvægt er þó hverju sinni að gæta að því að lagagrundvöllur vistunar sé fullnægjandi og sömuleiðis hin lagalega umgjörð starfseminnar, meðal annars með tilliti til mannréttindareglna.

Fjöldi þeirra staða sem eftirlitið tekur til á hverjum tíma er breytilegur en við athugun á fjölda þeirra hér á landi, miðað við þau viðmið sem lögð eru til grundvallar í nágrannalöndum okkar, gætu þeir verið um 200 talsins. Þetta eru meðal annars fangelsi, lögreglustöðvar,

vistunarúrræði á vegum barnaverndaryfirvalda og fyrir fólk með geðraskanir eða geðfatlanir, dvalar- og hjúkrunarheimili, sambýli og önnur búsetuúrræði. Það er því ljóst að þeir staðir sem um ræðir heyra flestir undir ýmist dómsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið eða félagsmálaráðuneytið.

Frá því að umboðsmaður tók við eftirlitinu hafa á grundvelli þess verið farnar heimsóknir á þrjár lokaðar deildir á geðsviði Landspítala á Kleppi, á neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, á lögreglustöðina við Hverfisgötu, í Fangelsið Sogni og gæsluvarðhaldsúrræði í Fangelsinu Hólmsheiði. Skýrslur vegna þriggja fyrstu heimsóknanna hafa þegar verið gefnar út og von er á skýrslum vegna síðustu tveggja heimsóknanna á upphafsmánuðum þessa árs.

II

Jafnframt því að fylgjast með fréttum af sjálfsvígum frelsisviptra einstaklinga á þeim stofnunum sem OPCAT-eftirlit umboðsmanns tekur til, hefur umboðsmaður haft tiltekin álitæfni þessu tengdu til umfjöllunar. Má þar nefna geðheilbrigðismál fanga, sbr. mál nr. 7505/2013 sem lokið var með bréfi, dags. 30. des. sl., vistun fólks í sjálfsvígshættu í fangageymslum lögreglu, sbr. mál nr. 9939/2018 sem lokið var með bréfi, dags. 6. mars 2019 og fjallað er um í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2019, bls. 72-73, og yfirstandandi forathugun á sjálfsvígum fanga, sbr. mál nr. F84/2019.

Nú síðast bærast af því fregnir skömmu fyrir áramót að ungur karlmaður á sjálfsvígsgát á réttargeðdeild hefði svipt sig þar lífi á jóladag, sbr. til dæmis frétt á www.visir.is 30. desember sl. Í fréttinni kom meðal annars fram að málið sé til rannsóknar lögreglu og að óháður aðili verði fenginn til að fara yfir verkferla.

Fréttir af slíkum atvikum hafa orðið til þess að umboðsmaður hefur tekið til skoðunar hvort tilefni sé til að honum verði almennt tilkynnt og veittar upplýsingar um alvarleg atvik. Með alvarlegum atvikum er þá átt við atvik á borð við dauðsföll, sjálfsvíg, sjálfsvígstilraunir og alvarlega sjálfsskaðandi hegðun einstaklinga sem eru vistaðir í fangelsum, fangageymslum, á lokuðum geðdeildum og öðrum stöðum þar sem frelsisvipptir dvelja í umsjá hins opinbera.

Þótt umræddir staðir heyri undir OPCAT-eftirlit umboðsmanns er það eftirlit almennt og beinist ekki að einstökum málum, auk þess sem nokkur tími kann að líða á milli heimsókna á tiltekinn stað. Í eftirlitinu felst þannig ekki markviss athugun á einstökum atvikum strax í kjölfar þeirra. Í tengslum við OPCAT-eftirlitið og annað eftirlit umboðsmanns á grundvelli frumkvæðisheimilda hans hefði þó þýðingu að hann yrði upplýstur um atvik líkt og þau sem hér um ræðir og hver hafi verið viðbrögð stjórnvalda við þeim, þ.e. eftir atvikum viðkomandi stofnana/heimila, ráðuneyta og eftirlitsaðila ef við á, svo sem landlæknis, og lögreglu.

Upplýsingar sem þessar gætu meðal annars haft áhrif á skipulagningu OPCAT-eftirlitsins, svo sem mat á því hvaða staði sé tilefni til að

heimsækja og hvaða atriði rétt sé að leggja sérstaka áherslu á í heimsóknnum. Þá kynni umboðsmaður eftir atvikum að telja þörf á að bregðast með skjótum hætti við vegna einstakra mála í farvegi frumkvæðisathugana á grundvelli slíkra upplýsinga sem honum bærust. Þá er ljóst að upplýsingar um þau atvik sem hér um ræðir myndu gagnast til samanburðar við athuganir og niðurstöður umboðsmanns vegna heimsókna sem þegar hafa verið farnar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins og þá sem þáttur í að byggja upp og auka við þekkingu á þeim stöðum sem sæta þessu eftirliti.

Hér hef ég jafnframt í huga að af þeim upplýsingum sem umboðsmaður hefur fengið í tengslum við yfirstandandi forathugun vegna sjálfsvíga í fangelsum (mál nr. F84/2019) sem spannar fimm ára tímabil, verður ekki annað ráðið en að rannsókn lögreglu á grundvelli 2. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, í kjölfar sjálfsvígs í fangelsi miði fyrst og fremst að því að kanna hvort refsiverð háttsemi hafi átt sér stað. Í þeim tilgangi rannsaki lögregla vettvang og herbergi viðkomandi, leggi hald á muni eftir atvikum og ræði við vitni.

Ekki verður séð að í nágildandi lögum sé kveðið á um að lögregla eða önnur stjórnvöld skuli rannsaka eða fara yfir aðstæður og aðbúnað í fangelsi í kjölfar dauðsfalls eða rýna viðbrögð og verklagsreglur á staðnum. Aðstæðum kann hins vegar að vera þannig háttað að fullt tilefni sé til að gefa þessum þáttum nánari gaum. Hið sama virðist raunar eiga við á öðrum sviðum þar sem um ræðir vistun frelsissviptra einstaklinga, að því undanskildu að á grundvelli 10. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, ber landlækni að rannsaka og finna skýringar á óvæntum atvikum á heilbrigðisstofnunum sem valdið hafa eða hefðu getað valdið sjúklingi alvarlegu tjóni, svo sem dauða eða varanlegum örkuðum.

Í þessu sambandi er þó rétt að áréttast að almennri upplýsingagjöf til umboðsmanns í kjölfar alvarlegra atvika á borð við dauðsföll og sjálfsvíg á stöðum þar sem frelsissviptir dvelja er ekki á nokkurn hátt ætlað að stíga inn í eða koma í stað rannsóknar lögreglu eða annarra stjórnvalda á atvikum eða innra eftirlits á þeirri stofnun eða heimili sem um ræðir hverju sinni. Eins og áður segir væri slíkum upplýsingum almennt ætlað að vera innlegg í OPCAT-eftirlit umboðsmanns og aðrar athuganir á grundvelli frumkvæðiseftirlits hans enda er engan veginn sjálfgefið að umboðsmaður fái að öðrum kosti vitneskju um alvarleg atvik, þar sem þau koma ekki alltaf til umfjöllunar í fjölmiðlum. Þá er enn fremur rétt að halda því til haga að ætlunin er ekki að taka slík mál kerfisbundið til athugunar með það í huga að umboðsmaður gefi út álit sitt á aðbúnaði eða aðstæðum í hverju því tilviki sem hér um ræðir.

III

Í þessu samhengi skal tekið fram að það fyrirkomulag sem hér er lagt til er ekki nýmæli í starfsemi umboðsmanna þjóðþinga í nágrennlöndum okkar. Má til hliðsjónar benda á framkvæmdina í Danmörku hvað varðar alvarleg atvik í fangelsum. Við þær aðstæður er það í höndum stofnunar sem er sambærileg Fangelsismálastofnun (d. *Direktoratet for*

Kriminalforsorgen) að gera úttekt á því hvort aðbúnaði og/eða verklagi í viðkomandi fangelsi hafi verið ábótavant, til dæmis hvort skort hafi á að öryggis væri gætt með fullnægjandi hætti og þá í framhaldinu að grípa til viðeigandi ráðstafana.

Fangelsismálastofnunin og umboðsmaður danska Þjóðþingsins (d. *Folketingets Ombudsmand*) hafa gert með sér samkomulag hvað þessi mál varðar. Umboðsmaður fær kerfisbundið skýrslur um niðurstöður rannsókna stofnunarinnar í öllum málum varðandi dauðsföll, sjálfsvíg, sjálfsvígstilraunir og sjálfsskaðandi hegðun þeirra sem eru í haldi í fangelsum eða öðrum stofnunum sem heyra undir eftirlit fangelsismálastofnunar. Hann fær jafnframt upplýsingar um niðurstöður og viðbrögð viðkomandi fangelsis og fangelsismálastofnunar og öll gögn málsins til yfirferðar. Á grundvelli þeirra kannar hann hvort viðkomandi fangelsi og fangelsismálastofnun hafi sinnt störfum sínum í samræmi við gildandi lagaumhverfi eða hvort gerð hafi verið mistök eða vanræksla af einhverju tagi átt sér stað. Umboðsmaður kannar í þessu sambandi sérstaklega hvort rannsókn þeirra á viðkomandi atviki hafi verið fullnægjandi, sjá nánar til dæmis álit danska umboðsmannsins frá 25. febrúar 2017 í máli nr. 14/02329, FOU 2015-7.

Í álitinu sem vísað er til gerir danski umboðsmaðurinn grein fyrir markmiðum rannsóknar viðkomandi fangelsis og fangelsismálastofnunar. Það sé að draga fram hvort hjá viðkomandi stofnun hafi átt sér stað mistök eða vanræksla og hvort breyta þurfi verkferlum, vöktun/eftirliti eða vistunarstað til þess að koma í veg fyrir fleiri sambærileg atvik. Í álitinu er skýrt tekið fram að rannsókn fangelsismálastofnunar eigi ekki að koma í staðinn fyrir eða vera viðbót við lögreglurannsókn á dauðsfallinu sem afmarkist við að kanna hvort eitthvað saknæmt hafi átt sér stað.

Þótt dæmið af vettvangi danska umboðsmannsins hér að framan sé afmarkað við atvik sem eiga sér stað í fangelsum þykja rök ekki standa til þess að afmarka beiðni umboðsmanns um tilkynningar og upplýsingar/gögn í kjölfar slíkra atvika við það svið enda verða sömu sjónarmið um mikilvægi slíkra upplýsinga og nýtingu þeirra við eftirlit umboðsmanns talin eiga við á öðrum sviðum þar sem um ræðir vistun frelsissviptra einstaklinga á vegum hins opinbera.

IV

Í ljósi alls framangreinds er þess óskað, með vísan til 5. og 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að dómsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið sjái til þess, hvert fyrir sig, að stofnanir sem heyra undir ráðuneytin og hýsa frelsissvipta einstaklinga tilkynni umboðsmanni að eigin frumkvæði um alvarleg atvik sem þar eiga sér stað. Með alvarlegum atvikum er þá sem fyrr átt við dauðsföll, sjálfsvíg, sjálfsvígstilraunir og alvarlega sjálfsskaðandi hegðun.

Af þessu tilefni er minnt á að það leiðir af 7. gr. laga nr. 85/1997 að stjórnvöld bera skyldu til að veita umboðsmanni upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal afhenda umboðsmanni skýrslur, skjöl, bókanir og öll önnur gögn sem snerta mál, eftirlit eða athuganir umboðsmanns. Eru heilsufarsupplýsingar, sjúkraskrár og gögn um vistun og meðferð einstaklinga þá ekki undanskildar.

Í samræmi við það sem að framan er rakið er óskað eftir að ráðuneytin hlutist til um að alvarleg atvik af þessum toga séu tilkynnt umboðsmanni eins fljótt og auðið er óháð því hvort rannsókn eða athugun viðeigandi stjórnvalda telst lokið. Þá er þess óskað að slíkum tilkynningum fylgi helstu upplýsingar um málsatvik sem liggja fyrir og viðbrögð stjórnvalda í kjölfar atviks, auk afrits af helstu gögnum sem tengjast atvikinu. Umboðsmaður kann þá eftir atvikum að fylgjast með framvindu mála í kjölfarið og óska eftir frekari upplýsingum telji hann tilefni til, svo sem gögnum og niðurstöðum rannsókna stofnunarinnar sjálfrar og lögreglu á atvikinu, þegar þeim er lokið.

Varðandi það atvik sem átti sér stað á réttargeðdeild á jóladag og vikið er að í II. kafla er óskað eftir því að heilbrigðisráðuneytið hlutist til um að Landspítalinn láti mér í té almennar upplýsingar um atvikið í samræmi við það fyrirkomulag sem rakið er hér að framan.

Undirritaður var settur í embætti umboðsmanns Alþingis 1. nóvember sl. á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og hefur farið með framangreind málefni frá þeim tíma. Rétt er að taka fram að forsætisráðuneytinu, Fængelsismálastofnun og landlækni er til upplýsingar sent afrit af þessu bréfi.

Virðingarfyllst,

Kjartan Bjarni Björgvinsson