

UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

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

Mál nr. 7505/2013

Reykjavík, 30. desember 2020

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir
dómsmálaráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Svandís Svavarssdóttir
heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Fangelsismálastofnun
Páll E. Winkel forstjóri
Austurströnd 5
170 Seltjarnarnesi

I

Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur, eins og kunnugt er, síðustu ár verið unnið að frumkvæðisathugun á aðbúnaði og aðstæðum fanga í Fangelsinu Litla-Hrauni. Þessi athugun hafði m.a. beinst að heilbrigðispjónustu við fanga og þá sérstaklega geðheilbrigðispjónustu og ljóst að meginþungi athugunarinnar myndi beinast að þeim málum ef ekki yrðu gerðar úrbætur. Því var talið rétt að bíða með framhald athugunarinnar meðan séð yrði hvort og þá hvernig stjórnvöld ætluðu almennt að haga úrbótum á því sviði. Nú hafa komið til ákveðnar úrbætur í geðheilbrigðismálum fanga almennt og eftir stendur þá að fylgjast með þýðingu þeirra fyrir stöðu mála á Litla-Hrauni og hvernig nú er háttar þar öðrum atriðum sem frumkvæðisathugunin beindist að.

Eftir að þessi frumkvæðisathugun hófst, og þar með eftirfylgni umboðsmanns vegna geðheilbrigðismála fanga, hefur orðið breyting á verkefnum umboðsmanns með tilkomu svokallaðs OPCAT-eftirlits sem felst m.a. í heimsóknum í fangelsi og úttektum á málum þar með tilliti til stöðu frelsissviptra. Í ljósi framangreindra breytinga og þar sem ljóst er að sá mannafli sem umboðsmaður hefur til að sinna verkefnum leyfir ekki að frumkvæðismálum verði sinnt svo einhverju nemi á næstu misserum hef ég ákveðið að fella niður hina sérstöku frumkvæðisathugun vegna Fangelsisins á Litla-Hrauni. Þau viðfangsefni sem athugunin beindist að munu hins vegar eftir því sem tilefni gefst til koma síðar

til skoðunar umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins. Tilkoma eftirlitsins breytir því hins vegar ekki að ég tel mikilvægt að umboðsmáður Alþingis geti á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar tekið einstök viðfangsefni, þ.m.t. að því er varðar málefni fanga, til heilstæðari athugunar en kostur er með einstökum heimsóknum OPCAT-eftirlitsins og skýrslugerð um þær.

Samhengisins vegna er rétt að minna á að tilefni frumkvæðisathugunarinnar var í upphafi að fylgja eftir heimsókn setts umboðsmanns Alþingis 3. maí 2013 í Fangelsið Litla-Hrauni. Heimsóknin var liður í athugun hans á því hvort aðstæður í fangelsinu og aðbúnaður fanga og verklag við ákvarðanatöku um réttarstöðu þeirra samrýmdist ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, gildandi lögum og reglugerðum um fullnustu refsinga, meginreglum stjórnsýsluréttarins og hvort gætt væri vandaðra stjórnsýsluháttar. Í aðdraganda heimsóknarinnar hafði ýmissa upplýsinga verið aflað frá Fangelsismálastofnun en einnig var litið til gagna og upplýsinga sem þegar lágu fyrir hjá umboðsmanni, sbr. t.d. mál nr. 5869/2008 (sálfræðiþjónusta í fangelsum) og mál nr. 6679/2011 (fjárhagsmálefni fanga), auk annarra gagna og upplýsinga sem umboðsmaður hafði fengið afhent í tengslum við önnur mál.

Athugun setts umboðsmanns í heimsókninni beindist einkum að eftifarandi þáttum:

- Aðstöðu og aðbúnaði í fangelsinu almennt.
- Aðstöðu til heimsókna og fyrirkomulagi heimsókna, þ.m.t. fyrirkomulagi heimsókna barna.
- Námsúrræðum og fyrirkomulagi náms.
- Framboði á vinnu, úthlutun starfa og þóknun fyrir vinnu.
- Fæðismálum í fangelsinu, m.a. verðlagi í verslun fangelsisins.
- Fæðisfé, upphæð fæðisfjár og dagpeninga.
- Heilbrigðiþjónustu í fangelsinu, hvernig henni væri háttar að almennt og sérstaklega aðgengi fanga að geðheilbrigðis- og sálfræðiþjónustu.
- Upplýsingamiðlun til fanga og skráningu upplýsinga, sér í lagi upplýsingamiðlun frá stjórnvöldum til fanga.
- Hvort meðferðar- og vistunaráætlanir væru gerðar lögum samkvæmt.

Í heimsókninni fundaði settur umboðsmaður og starfsfólk hans með starfsfólk fangelsisins, heilbrigðisstarfsfólk, fulltrúum frá Fangelsismálastofnun og innanríkisráðuneytinu, auk Afstöðu, félags fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun. Þar komu fram ábendingar og athugasemdir um hvernig staðið væri að almennri geðheilbrigðisþjónustu í fangelsinu, þar sem m.a. var bent á að fangar með alvarleg geðræn vandamál hefðu verið vistaðir á Litla-Hrauni.

Settur umboðsmaður setti frumniðurstöður sínar fram í drögum að

skýrslu sem var send hlutaðeigandi stjórnvöldum og birt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis. Í framhaldinu bárust viðbrögð stjórnvalda þar sem m.a. var gerð grein fyrir þeim úrbótum sem ráðist hafði verið í eða voru fyrirhugaðar. Í kjölfarið fylgdist ég almennt með þróun mála á þessu réttarsviði og hvort og þá hvernig boðuðum úrbótum hefur verið fylgt eftir af hálfu stjórnvalda. Þar má m.a. nefna að ýmsar breytingar voru gerðar með gildistöku laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, í samræmi við fyrri ábendingar umboðsmanns í tengslum við þennan málaflokk.

II

Eins og kunnugt er hafa ýmis samskipti og bréfaskipti átt sér stað á síðustu árum í kjölfar athugunar setts umboðsmanns. Samskipti míni við stjórnvöld hafa þó, eins og áður sagði, einkum beinst að heilbrigðispjónustu við fanga, ekki síst geðheilbrigðispjónustu. Í svörum og skýringum sem bárust frá Fangelsismálastofnun, heilbrigðisráðherra og þáverandi innanríkisráðherra í tilefni af heimsókn setts umboðsmanns var því lýst hvernig brugðist hefði verið við ýmsum athugasemdum í skýrslunni og hvernig brugðist yrði við öðrum í framhaldinu. Af svörunum mátti jafnframt ráða að stjórnvöld teldu að heilbrigðismál fanga, sér í lagi geðheilbrigðismál, væru ekki í nægilega góðum farvegi.

Í kjölfarið óskaði ég eftir frekari upplýsingum um stöðu þessara mála frá dómsmálaráðuneytinu, heilbrigðisráðuneytinu og Fangelsismálastofnun. Í þeim samskiptum hef ég sérstaklega bent á að á íslenska ríkinu hvílir skylda til að haga fullnustu refsidóma og aðbúnaði fanga þannig að gætt sé að lágmarkskröfum til líkamlegrar og andlegrar velferðar þeirra og m.a. óskað eftir afstöðu stjórnvalda til þess hvort framkvæmd laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, tryggi réttindi fanga samkvæmt 1. mgr. 68. gr. og 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinna og 3. gr. mannréttindasáttmálans með fullnægjandi hætti í sambandi við vistun geðsjúkra en sakhaefra fanga. Í svörum dómsmálaráðuneytisins til míni, m.a. frá 14. mars 2018, var þeirri afstöðu ráðuneytisins lýst að framkvæmd laga um fullnustu refsinga tryggði ekki réttindi fanga samkvæmt þessum ákvæðum með fullnægjandi hætti.

Í ljósi þessara afstöðu dómsmálaráðuneytisins leitaði ég enn eftir svörum, og þá sérstaklega frá heilbrigðisráðuneytinu sem ber ábyrgð á heilbrigðispjónustu í fangelsum, sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í svörum stjórnvalda í framhaldinu, m.a. bréfi velferðarráðuneytisins frá 8. nóvember 2018, kom fram að unnið væri að úrbótum eða að skipa ætti starfshóp til að fjalla um málið. Raunveruleg staða þessara mála breyttist þó lítið á árinu 2018. Í framhaldinu ákvað ég að bíða með ákvarðanir um hvort tilefni væri til frekari athugana á stöðu þessara mála, eins og ég gerði grein fyrir í ársskýrslu minni fyrir árið 2018, bls. 70-71.

Í kjölfarið varð ég þess var að einhver hreyfing kynni að vera

komin á málið. Þannig kom fram af hálfu heilbrigðisráðherra í óundirbúnum fyrirspurnartíma á Alþingi 4. mars 2019 að markmiðið væri að framkvæmd, bæði almennrar heilbrigðisþjónustu og geðheilbrigðisþjónustu við fanga, yrði á hendi sérhæfðu sjúkrahúsanna í samráði við heilsugæsluna og að verið væri að ljúka samningum þar um. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því að heilbrigðisráðherra gerði mér nánari grein fyrir þessum aðgerðum og afhenti mér afrit af þeim samningum og/eða samningsdrögum sem getið var um.

Þá var tilkynnt á fjölmíðlafundi 5. desember 2019 að undirritaður hefði verið samningur milli Sjúkratrygginga Íslands og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um stofnun sérstaks þverfaglegs geðheilsuteymis fyrir fanga. Þar kom fram að heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins hefði verið falið að sinna þjónustunni en teymið myndi starfa með og styðja við starfsemi heilsugæslunnar í fangelsum. Í frétt um málið á heimasíðu Stjórnarráðsins 5. desember 2019 var vísað til bráðabirgðaniðurstaðna CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar hennar í fangelsi landsins vorið áður og tekið fram að á grundvelli ábendinga nefndarinnar og að undangengnu samráði og samvinnu við dómsmálaráðuneytið hafi heilbrigðisráðherra fallið frá fyrri áformum um samningsgerð af hálfu Sjúkratrygginga Íslands um geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Tekið var fram að ákvörðunin um að byggja upp sérstakt geðheilsuteymi fanga sem hluta af opinbera heilbrigðiskerfinu og á vettvangi heilsugæslunnar væri í samræmi við ábendingar CPT-nefndarinnar.

Af þessu tilefni tel ég jafnframt rétt að upplýsa að 3. júní sl. átti ég fund með Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, þar sem rædd voru ýmis þau atriði varðandi réttarstöðu fanga sem athugun þessi hefur lotið að. Þar var ég m.a. sérstaklega upplýstur um áhrif þeirra aðgerða stjórnvalda varðandi geðheilbrigðismál fanga sem lýst er hér að framan frá sjónarhóli samtakanna.

III

Eftir að umrædd frumkvæðisathugun hófst hefur umboðsmaður jafnframt tekið við svokölluðu OPCAT-eftirliti sem beinist að stöðum þar sem frelsissviptir dvelja, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Eftirlitið fer fram á grundvelli valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegrí eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Heimsóknir umboðsmanns á grundvelli eftirlitsins beinast almennt að því að skoða aðstæður frelsissviptra, m.a. aðbúnað á staðnum þar sem þeir dvelja, t.d. húsakost, fæði og hreinlæti, samskipti við starfsfólk, aðra sem dvelja á staðnum o.fl., verklag sem tengist hvers konar öryggisráðstöfunum eða þvingunum og skráningu og meðferð gagna um slik atriði, aðgengi að heilbrigðisstarfsfólk og kunnáttu þess, reynslu og viðveru og möguleika á virkni í starfi, námi, meðferð og tómstundum. Umboðsmaður getur á grundvelli eftirlitsins 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 tilmälum til þeirra sem sæta eftirliti hans sem miða að því að bæta meðferð og aðbúnað frelsissviptra einstaklinga og að því að hindra pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Starfsmenn umboðsmanns munu á grundvelli þessa eftirlits fara í reglubundnar heimsóknir í fangelsi landsins. Farið var í eftirlitsheimsókn í Fangelsið Sogni í október 2019 og í janúar á þessu ári var farið í slíka heimsókn í fangelsið á Hólmsheiði þar sem skoðaðar voru aðstæður einstaklinga sem sæta gæsluvarðhaldi. Þess er að vænta að skýrslur vegna þeirra heimsókna verði birtar á fyrri hluta næsta árs. Vegna heimsfaraldurs Covid-19 þurfti í vor að gera hlé á eftirlitsheimsóknum, þótt öðru starfi OPCAT-eftirlitsins væri haldið áfram, en áætlað er að fara í eftirlitsheimsókn í Fangelsið Litla-Hrauni árið 2021 og skoða þar afmarkaða þætti í sambandi við aðbúnað og starfsemi fangelsisins.

IV

Í ljósi þeirrar framvindu sem orðið hefur vegna þeirra mála sem þessi frumkvæðisathugun hefur lotið að hef ég, eins og áður sagði, ákveðið að fella það mál niður af minni hálfu. Kemur þar einkum tvennt til. Í fyrsta lagi hefur umboðsmaður nú tekið við OPCAT-eftirlitinu sem fjallað er um hér að framan og á grundvelli þess verða farnar eftirlitsheimsóknir í fangelsi landsins. Þau atriði sem þessi frumkvæðisathugun hefur tekið til, bæði þau sem voru til athugunar í heimsókn setts umboðsmanns Alþingis 2013 í Fangelsið Litla-Hrauni og álitaefni varðandi heilbrigðispjónustu við fanga, eru meðal þeirra atriða sem falla undir athuganir umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins og kunna því að vera tekin til skoðunar við það eftirlit. Í öðru lagi er ljóst að núgildandi lagaumhverfi tekur betur mið af alþjóðlegum reglum um málefni fanga en áður var og með lagasetningu hefur m.a. verið brugðist við ýmsum athugasemdum af hálfu umboðsmanns Alþingis á síðustu árum. Þá má nefna að með stofnun geðheilbrigðisteymis fanga hefur, a.m.k. að ákveðnu marki, verið brugðist við þeim vanda sem umboðsmaður hefur bent stjórnvöldum á síðustu ár og CPT-nefndin hefur einnig gert athugasemdir við.

Ég tek það fram að vegna undirbúnings OPCAT-heimsóknar í Fangelsið Litla-Hrauni á næsta ári mun af hálfu umboðsmanns á næstunni verða óskað formlega eftir tilteknum upplýsingum um stöðu mála þar og þá m.a. varðandi umbætur í geðheilbrigðispjónustu við fanga

Með vísan til framangreinds lýk ég þeirri frumkvæðisathugun sem farið hefur fram sem mál nr. 7505/2013, sbr. a-lið 2. mgr. 10. laga nr. 85/1997, umboðsmann Alþingis. Ég áréttu þó að umboðsmaður Alþingis mun áfram fylgjast með framvindu þeirra mála sem þar voru til athugunar, bæði á grundvelli kvartana og ábendinga sem honum kunna að berast og á

grundvelli OPCAT-eftirlitsins og taka til frekari athugunar ef hann telur ástæðu til.

Vegna fyrri samskipta umboðsmanns við Afstöðu, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, í tengslum við frumkvæðisathugunina er afrit af þessu bréfi sent féluginu til upplýsingar um lok þess.

Virðingarfyllst,



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Tryggvi Gunnarsson".

Tryggvi Gunnarsson