

Heimsóknarskýrsla Fangelsið Hólmsheiði

Gæsluvarðhald

13.–15. janúar 2020

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBODSMAÐUR
ALÞINGIS



Heimsóknarskýrsla Fangelsið Hólmsheiði

Gæsluvarðhald

13.–15. janúar 2020

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

Útgáfudagur 28. maí 2021

Efnisyfirlit

1	OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja.....	6
2	Samantekt.....	7
3	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar.....	11
4	Gæsluvarðhald á Hólmsheiði.....	12
5	Lagagrundvöllur.....	14
5.1	Grundvöllur gæsluvarðhalds.....	14
5.2	Lög og reglur.....	14
5.3	Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar.....	16
5.4	Önnur ákvæði og viðmið um réttindi gæsluvarðhaldsfanga.....	17
6	Inngrip, þvinganir og valdbeiting.....	19
6.1	Almennt.....	19
6.2	Valdbeiting.....	19
6.3	Agaviðurlög.....	21
6.4	Einangrun, aðskilnaður og vistun í öryggisklefa.....	22
6.5	Önnur inngrip í frelsi og friðhelgi einkalífs.....	24
6.5.1	Takmarkanir á samskiptum við umheiminn.....	24
6.5.2	Leit.....	27
6.5.3	Líkamsrannsókn og sýnataka.....	30
6.6	Innra valdframsal við ákvarðanatöku um öryggisvistun og klefaleit.....	32
6.7	Tilmæli og ábendingar.....	33
7	Aðbúnaður.....	35
7.1	Almennt.....	35
7.2	Aðstaða.....	36
7.2.1	Almennt.....	36
7.2.2	Innkoma.....	36
7.2.3	Einangrunardeild.....	37
7.2.4	Aðrar deildir.....	39
7.2.5	Annar aðbúnaður.....	42

7.3	Fæði	43
7.4	Tilmæli og ábendingar.....	45
8	Öryggi	46
8.1	Reglur og viðmið.....	46
8.2	Almennur öryggisbúnaður og -ráðstafanir	47
8.3	Öryggisklefi.....	48
8.4	Tilmæli og ábendingar.....	49
9	Virkni.....	50
9.1	Almennt.....	50
9.2	Nám	50
9.3	Vinna	51
9.4	Önnur virkni.....	52
9.5	Tilmæli og ábendingar.....	54
10	Mönnun og starfsandi	56
10.1	Almennt.....	56
10.2	Stöðugildi og mönnun	56
10.3	Menntun og þjálfun starfsfólks.....	57
10.4	Samskipti, vinnuaðstæður og starfsandi	58
10.5	Tilmæli og ábendingar.....	59
11	Heilbrigðisþjónusta	60
11.1	Almennt.....	60
11.2	Heilbrigðisþjónusta á Hólmsheiði.....	60
11.3	Tilmæli og ábendingar.....	66
12	Upplýsingagjöf, skráning o.fl.....	68
12.1	Upplýsingagjöf.....	68
12.2	Skráning.....	70
12.3	Erlendir fangar.....	72
12.4	Tilmæli og ábendingar.....	74
13	Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar	75
13.1	Almennt.....	75
13.2	Kæruleiðir.....	76
13.3	Kvartanir og athugasemdir.....	77
13.4	Tilmæli og ábendingar.....	79
14	Eftirfylgni.....	80

1 OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja

Umboðsmanni Alþingis hefur verið falið að annast OPCAT-eftirlit hér á landi til viðbótar almennu hlutverki hans við eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

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*). Bókunin var fullgilt hér á landi árið 2019.

Meginmarkmið OPCAT er virkt eftirlit til að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað. Aðstæður einstaklinga sem eru sviptir frelsi sinu hafa í för með sér aukna hættu á ómannlegri meðferð. Sérstaklega viðkvæm staða þessa hóps var ástæða þess að fyrirnefnd bókun var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2002.

Í eftirlitinu felst að sjálfstæðir og óháðir eftirlitsaðilar heimsækja 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*).

Eftirlit umboðsmanns felur í sér reglubundnar heimsóknir á staði þar sem einstaklingar eru eða kunna að vera sviptir frelsi sinu. Áhersla er lögð á að skoða aðbúnað og starfshætti og að ræða við þá sem þar dvelja, starfsfólk og fleiri ef tilefni þykir til. Umboðsmaður hefur auk þess viðtækar heimildir til gagnaöflunar vegna eftirlitsins.

Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn. Í henni er greint frá niðurstöðum og eftir atvikum ábendingum og tillögum að úrbótum í starfsemi. Skýrslurnar eru birtar á vefsíðu umboðsmanns auk þess sem gerð er grein fyrir eftirlitinu í ársskýrslu umboðsmanns til Alþingis. Þá kann heimsókn umboðsmanns að gefa honum tilefni til að beina fyrirspurnum til stjórnvalda á grundvelli frumkvæðisheimilda sinna í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, auk þess sem hann kann að beina álitafnum sem varða hugsanlega meinbugi á lögum til Alþingis í samræmi við 11. gr. sömu laga.

Nánari upplýsingar um OPCAT-eftirlitið má finna á vefsíðu umboðsmanns: umbodsmadur.is/opcat.

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis fór í heimsókn á grundvelli OPCAT-eftirlits í Fangelsið Hólmsheiði dagana 13.-15. janúar 2020. Athugun umboðsmanns að þessu sinni beindist að vistun gæsluvarðhaldsfanga í fangelsinu.
- Fangelsið Hólmsheiði er lokað fangelsi í skilningi laga um fullnustu refsinga og skilgreint sem móttöku-, kvenna- og gæsluvarðhaldsfangelsi þar sem kynin vistast á aðskildum deildum. Gæsluvarðhaldsfangar eru almennt vistaðir á Hólmsheiði þótt dæmi séu um að þeir vistist í öðrum fangelsum. Meðalfjöldi daga í einangrun á um árstímabili var rúmlega níu og lengst 33 dagar, en meðalfjöldi daga í lausagæslu var rúmlega 62 og lengst 423 dagar. Meðan á heimsókn umboðsmanns stóð voru 13 gæsluvarðhaldsfangar á Hólmsheiði, þar af sjö konur og sex karlar, öll í lausagæslu.
- Heimsókn umboðsmanns og eftirfarandi athugun leiddi í ljós ýmis atriði sem varða réttindi, aðbúnað og meðferð þeirra sem vistast á Hólmsheiði sem urðu tilefni tilmæla og ábendinga í skýrslunni. Þau tilmæli og ábendingar sem hér eru settar fram eru að hluta í samræmi við athugasemdir sem áður hafa verið gerðar við starfsemi og aðbúnað í fangelsum hér á landi, bæði af hálfu umboðsmanns og erlendra eftirlitsaðila.
- Í skýrslunni er lögð áhersla á að þótt lögmæt frelsisvipting sé í eðli sínu takmörkun á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu njóti fangar engu að síður almennt allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttinda-sáttmála Evrópu. Frelsisviptingin veiti með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs. Í þessum efnum er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði að gæta þess að blöndun gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga feli ekki sjálfkrafa í sér skerðingu á réttindum sem gæsluvarðhaldsfangar eiga að óbreyttu að njóta, s.s. aðgengis að fjarskiptatækjum, þó að gættum rannsóknarhagsmunum og almannaoöryggi. Þá þurfi að endurskoða verklag við ákvarðanatöku um öryggisvistun og klefaleit og gæta þess að einstaklingsbundið mat fari fram á nauðsyn líkamsleitar og sýnatöku í samræmi við meðalhófsreglur og kröfur sem

leiða af stjórnarskrá og mannréttindasjónarmiðum. Jafnframt þurfi að haga líkamsleit þannig að hún fari fram í áföngum. Tilmælum og ábendingum er einnig beint til Fangelsisins Hólmsheiði um að bæta úr umbúnaði simtækja sem fangar nota með tilliti til friðhelgi einkalífs þeirra. Þá er þeim tilmælum beint til dómsmálaráðherra að setja reglur um vopn, tæki og efni í eigu fangelsa í samræmi við áskilnað vopnalaga.

- Í viðtölum við fanga og starfsfólk á Hólmsheiði kom fram að aðbúnaður í fangelsinu þætti almennt góður og var það í samræmi við athugun umbodsmanns. Í þessum efnum eru þó sett fram tilmæli til fangelsisins sem tengjast aðbúnaði í klefum með tilliti til öryggis og möguleikum einangrunarfanga á að sjá hvað tímanum líður. Þá er ábendingum beint til fangelsisins varðandi loftgæði og loftræstingu inni á deildum og sérstöðu gæsluvarðhaldsfanga í tengslum við rétt þeirra til að fá aðsendan mat.
- Mikilvægt er að öryggisráðstafanir í fangelsum séu marghliða og byggist ekki einungis á tæknilegum eða efnislegum aðbúnaði heldur einnig persónulegum samskiptum og almennri þekkingu á starfsemi stofnunarinnar, eða svonefndu virku öryggi. Í skýrslunni er tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði í tengslum við bilanatiðni tækjabúnaðar, blindpunkta í myndavélakerfi og aukna viðveru starfsfólks inni á deildum í samræmi við sjónarmið um virkt öryggi. Þá er ábendingu beint til fangelsisins í tengslum við verklag um viðbrögð við ofbeldisatvikum og að starfsfólk fái fræðslu um slíkt verklag.
- Viðhlítandi virkni hefur grundvallarþýðingu fyrir velferð fanga, hvort sem um er að ræða afplánunar- eða gæsluvarðhaldsfanga, og ljóst er að ákveðinn hluti gæsluvarðhaldsfanga sem vistast á Hólmsheiði dvelur þar í lengri tíma. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði að endurskoða skipulag svo að fangar verði ekki af líkamsræktar- eða útivistartíma vegna vinnu eða náms og að einangrunarföngum standi til boða að hreyfa sig daglega, ef ástand þeirra leyfir. Þá er þeirri ábendingu beint til fangelsisins að fangar sem stundi nám hafi aðgang að viðhlítandi námsaðstöðu óháð kyni. Þeirri ábendingu er beint til mennta- og menningarmálaráðherra, Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að taka nám sem föngum stendur til boða þar til endurskoðunar, m.a. með hliðsjón af því hvort hægt sé að bjóða upp á staðnám og auka að öðru leyti fjölbreytni náms. Tilteknum ábendingum er jafnframt beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði í tengslum við framboð á afþreyingu og vinnu.

- Aðstæður í fangelsum geta verið krefjandi fyrir starfsfólk og því mikilvægt að menntun þeirra og þjálfun taki mið af því. Í skýrslunni eru settar fram ábendingar varðandi menntun starfsfólks og þjálfun í skyndihjálp og valdbeitingu. Þá þurfi að taka til skoðunar hvort mönnun í fangelsinu taki með fullnægjandi hætti mið af þeim verkefnum sem starfsfólk þarf að sinna.
- Fangar, þar á meðal gæsluvarðhaldsfangar, eiga rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu en hafa eðli máls samkvæmt ekki tækifæri til að sækja sér hana á eigin vegum. Meðan á vistun í fangelsi stendur eru fangar á ábyrgð og undir eftirliti fangelsismálayfirvalda og það er því á ábyrgð þeirra að tryggja að fangar hafi aðgang að viðhlítandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði að skoða verklag vegna möguleika fanga á að bera upp erindi sin við heilbrigðisstarfsfólk milliliðalaust. Þá þurfi að endurskoða þá framkvæmd að taka fanga af skráningarlista fyrir læknaviðtöl með vísan til þess að beiðni um viðtal sé tilefnislaus. Jafnframt þurfi að haga skipulagi með þeim hætti að lækni-skóðanir á föngum fari fram við þær aðstæður sem lög áskilja og tryggja að fyrir hendi sé verklag um hvernig skuli leggja upplýsingar um áverka á föngum í viðeigandi farveg. Í samræmi við tilmæli í skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni er því beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði að koma eins og unnt er í veg fyrir að fanga-verðir og almennir starfsmenn sinni störfum heilbrigðisstarfsfólks, s.s. lyfjagjöfum, og að föngum sé tryggð viðeigandi tannlæknaþjónusta, óháð fjárhag. Þá er þeirri ábendingu komið á framfæri við dómsmálaráðherra að skoða hvort tilefni sé til að kveða í lögum á um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks vegna áverka sem það verður vart við á föngum svo að trúnaðarskylda þess girði ekki fyrir slíkar tilkynningar.
- Í skýrslunni er tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði í tengslum við upplýsingagjöf til gæsluvarðhaldsfanga við upphaf vistunar, einkum erlendra fanga og einangrunarfanga, og upplýsingagjöf um reglur sem geta haft áhrif á réttindi fanga og skyldur. Tilmælum er einnig beint til fangelsisins varðandi túlkþjónustu við birtingu íþyngjandi ákvarðana svo og skráningu í tengslum við slíkar ákvarðanir og atvik þar sem valdbeiting á sér stað. Þá er ábendingu beint til fangelsisins um að gæta þess að fullnægjandi upplýsingar séu á vistunarseðlum gæsluvarðhaldsfanga.
- Loks er tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði í tengslum við upplýsingagjöf um kærurétt og viðeigandi meðferð og úrlausn kvartana og athugasemda frá föngum.

- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að Fangelsismálastofnun, Fangelsið Hólmsheiði, dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. desember 2021.

3 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í fangelsið Hólmsheiði fór fram dagana 13.-15. janúar 2020 og var önnur OPCAT-heimsókn hans í fangelsi.¹ Heimsóknin einskorðaðist að þessu sinni við gæsluvarðhald en laut ekki beint að vistun afplánunarfanga þótt aðstaða og aðbúnaður þeirra geti verið sambærilegur.

Fyrir heimsóknina var óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum, m.a. almennum upplýsingum um starfsemi fangelsisins, tölfræði um gæsluvarðhaldsfanga,² aðgerðir sem geta talist til þvingana, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og meðferð og upplýsingagjöf til fanga.

Umbeðin gögn bárust 8. janúar 2020. Þá bárust umboðsmanni frekari upplýsingar frá fangelsinu eftir að heimsóknin átti sér stað. Þær upplýsingar sem fram koma í skýrslunni og ábendingar taka mið af stöðunni í fangelsinu þegar heimsókn umboðsmanns fór fram.

Í upphafi heimsóknar var fundað með stjórnendum og því næst tók við skoðun á húsnæði fangelsisins, bæði aðstöðu fanga og starfsfólks. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við gæsluvarðhaldsfanga, varðstjóra og staðgengil forstöðumanns, fangaverði, flutningsmenn og heilbrigðisteymi. Í nóvember 2019 hafði jafnframt verið rætt við sálfræðinga Fangelsismálastofnunar sem lið í undirbúningi heimsóknarinnar.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Tryggvi Gunnarsson (umboðsmaður Alþingis, lögfræðingur).
- Anna Kristín Newton (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit, sálfræðingur).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur).
- Lárus H. Bjarnason (lögfræðingur).
- Maren Albertsdóttir (aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis, lögfræðingur).
- Rannveig Stefánsdóttir (lögfræðingur).

¹
²

Umboðsmaður heimsótti Fangelsið Sogni 8. og 9. október 2019. Hér er bæði átt við gæsluvarðhaldsfanga í einangrun og lausagæslu. Í skýrslunni er ýmist vísað til *gæsluvarðhaldsfanga* eða *fanga*, til styttingar, en heimsóknin einskorðaðist við gæsluvarðhald.

4 Gæsluvarðhald á Hólmsheiði

Fangelsismálastofnun sér um fullnustu refsinga og önnur verkefni, þar á meðal gæsluvarðhaldsvistun eftir því sem við á, í samræmi við ákvæði laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og reglugerða settum samkvæmt þeim og hefur umsjón með rekstri fangelsa.³ Stofnunin tekur þannig við beiðnum rannsóknaraðila um gæsluvarðhald í kjölfar úrskurða dómara þar um og ákveður í hvaða fangelsi vistun skuli fara fram.

Fangelsismálastofnun rekur fjögur fangelsi sem skiptast í opin og lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi: Fangelsin Hólmsheiði og Litla-Hrauni sem eru lokuð fangelsi og Fangelsin Sogni og Kviabryggju sem eru opin.

Fangelsið Hólmsheiði er skilgreint sem móttöku-, kvenna- og gæsluvarðhaldsfangelsi⁴ og eru gæsluvarðhaldsfangar almennt vistaðir þar þó að dæmi séu um að þeir vistist í öðrum fangelsum.

Fangelsið Hólmsheiði var formlega opnað 10. júní 2016 en fyrst tekið í notkun þá um haustið og opnað í áföngum til ársins 2019. Með tilkomu fangelsisins var Kópavogsfangelsi og Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg lokað og starfsemi þeirra flutt á Hólmsheiði.⁵ Fyrir opnun gæsluvarðhaldsúr-ræðis á Hólmsheiði voru dæmi þess að gæsluvarðhaldsfangar væru vistaðir í fangageymslum lögreglu, til lengri eða skemmri tíma, í flestum tilvikum vegna plássleysis í fangelsum landsins.⁶

Í fangelsinu er rými fyrir 56 fanga á átta deildum sem skiptast í almennar deildir, einangrunardeildir og kvennadeildir.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá Fangelsismálastofnun vegna tólf mánaða tímabils, frá 1. nóvember 2018 til 1. nóvember 2019, dvöldust að meðaltali 39 fangar á Hólmsheiði á hverjum tíma, þar af 12 í lausagæslu og tveir í einangrun.⁷ Þá var kynjaskiptingin á tímabilinu rúmlega 11% konur og tæplega 89% karlar. Meðan á heimsókn umboðsmanns stóð voru 13 gæsluvarðhaldsfangar á Hólmsheiði, þar af sjö konur og sex karlar, öll í lausagæslu. Samkvæmt upplýsingum um einangrun og lausagæslu í fangelsum stofnunarinnar á sama tímabili⁸ var meðalfjöldi daga í einangrun

³ Sbr. 3. og 5. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴ Vefsíða Fangelsismálastofnunar: <https://www.fangelsi.is/fangelsin/> [sótt á vef 21. maí 2021].

⁵ Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT-nefndin) hafði í skýrslum sínum gert athugasemdir við aðbúnað í Hegningarhúsinu og Kópavogsfangelsi, sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 21. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 21. maí 2021].

⁶ Sú framkvæmd varð tilefni frumkvæðisathugunar umboðsmanns í máli nr. 6334/2011 sem lokið var með bréfi 31. maí 2017. Sjá einnig dóm Hæstaréttar Íslands frá 16. mars 2017 í máli nr. 345/2016.

⁷ Ekkert barn á sakhæfisaldri, þ.e. 15-18 ára, var vistað á Hólmsheiði á tímabilinu.

⁸ Það athugast að þessar upplýsingar um lengd vistunar eiga við öll fangelsi, en ekki fengust slíkar upplýsingar aðgreindar fyrir Fangelsið Hólmsheiði.

rúmlega níu og lengst 33 dagar, en meðalfjöldi daga í lausagæslu var rúmlega 62 og lengst 423 dagar.⁹

⁹

Í heimsókninni kom fram að einn gæsluvarðhaldsfangi hefði verið vistaður í lausagæslu síðan 11. júlí 2018.

5 Lagagrundvöllur

5.1 Grundvöllur gæsluvarðhalds

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 lagagrundvelli einstaklingar hafa verið skyldaðir til dvalar á stöðum sem eftirlitið tekur til.

Gæsluvarðhald er tímabundin frelsissvipting sem lögregla getur beitt í þágu rannsóknar eða meðferðar sakamáls, á grundvelli dómsúrskurðar¹⁰ og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Almenn skilyrði gæsluvarðhalds eru rökstuddur grunur um háttsemi sem fangelsisrefsing er lögð við og 15 ára lágmarksaldur sakbornings.¹¹ Um önnur skilyrði gæsluvarðhalds er fjallað í XIV. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.¹²

Með úrskurði dómara skal gæsluvarðhaldi markaður ákveðinn tími og ekki lengri en fjórar vikur í senn og verður gæsluvarðhald ekki framlengt nema til komi nýr dómsúrskurður.¹³ Ekki má úrskurða sakborning í gæsluvarðhald lengur en tólf vikur nema mál hafi verið höfðað gegn honum eða brýnir rannsóknarhagsmunir krefjist þess¹⁴ en gæsluvarðhald skal ekki vara lengur en þörf krefur.¹⁵

Úrskurður um gæsluvarðhald getur falið í sér frekari takmarkanir á samskiptum við umheiminn en felst í frelsissviptingunni sjálfri, s.s. einangrun.¹⁶ Ef ekki er um einangrun að ræða er gæsluvarðhaldið nefnt lausagæsla. Gæsluvarðhald á Hólmsheiði er framkvæmt bæði með og án takmarkana, í einangrun eða lausagæslu. Gæsluvarðhaldsfangar í lausagæslu eru yfirleitt vistaðir meðal afplánunarfanga.¹⁷

5.2 Lög og reglur

Vistun í gæsluvarðhaldi er viðurhlutamikið inngríp í persónufrelsi manns. Til viðbótar við þá íþyngjandi ráðstöfun sem felst í að loka einstakling inni kann

¹⁰ Sbr. 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 1. mgr. 97. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹¹ Sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹² Þá þarf jafnframt að hafa í huga áðurakinn skilyrði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu ef svipta á mann frelsi, sbr. 67. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

¹³ Sbr. 1. mgr. 97. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹⁴ Sbr. 4. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹⁵ Sbr. 2. mgr. 97. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá einnig í þessu sambandi 3. mgr. 53. gr. sömu laga og 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

¹⁶ Um einangrun, sjá 2. mgr. 98. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹⁷ Heimild til þess er í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

viðkomandi að sæta valdbeitingu og frekari takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs meðan á vist hans stendur.

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 inngríp í persónufrelsi þeirra og aukid sjálfstæði eftirlitsaðila, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Þetta má 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 á síðustu árum en heildstæð lög-gjöf um fullnustu refsinga hér á landi á sér ekki langa sögu. 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 lögreglu-stöðvar. Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að nýjum heildarlögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, kom fram að rétt þætti að aðgreina gæslu-varðhaldsfangelsi frá fangageymslum sem væru í tengslum við lögreglu-stöðvar.¹⁸

Lengi vel var talsvert af ákvæðum um fangelsi og fangavist í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 samhliða annarri löggjöf og skil milli laga talin ó-ljós. Með lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, urðu hins vegar nokkur þáttaskil í löggjöf um málefni fanga og fullnustu refsinga hér á landi, en réttindi fanga voru þar höfð að leiðarljósi í meira mæli en áður hafði þekkt. Markmiðið var að gera gildandi reglur á þessu sviði skýrari og styrkja lagastöð ýmissa á-kvæða og var áfram stefnt að því markmiði með núgildandi lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, m.a. varðandi atriði sem umboðsmaður Alþingis hafði fjallað um í álitum sínum.

Um gæsluvarðhald gilda ákvæði ýmissa laga og reglna sem settar eru með stöð í þeim. Einkum má nefna:

- Lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála.¹⁹
- Lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, en þau gilda einnig um gæslu-varðhald eftir því sem við á, sbr. 3. gr. þeirra.²⁰
- Almenn hegningarlög nr. 19/1940, sjá einkum 76. gr.
- Reglugerð nr. 240/2018, um fullnustu refsinga, sjá einkum 20.-23. gr.
- Reglugerð nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga, sbr. 2. gr.
- Reglur fangelsa nr. 600/2016.

¹⁸ Sbr. Alþt. 1987-88, A-deild, bls. 2090. Fangageymslur lögreglu töldust því frá þeim tíma ekki lengur til fangelsa, þótt enn séu í lögum vissar heimildir til að vista gæsluvarðhaldsfanga þar, sjá 3. og 4. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁹ Sjá einkum XIV. kafla laganna.

²⁰ Samkvæmt 3. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, gilda lögin um gæsluvarðhald eftir því sem við á. Ákvæði VI. og VII. kafla um leit, líkamsleit og líkamsrannsókn, agabrot, agaviðurlög o.fl. gilda um gæsluvarðhaldsfanga jafnt og afplánunarfanga, sbr. 1. mgr. 96. gr. laganna. Ákvæði III., IV. og V. kafla gilda einnig um gæsluvarðhaldsfanga eftir því sem við getur átt, svo framarlega sem annað leiðir ekki af takmörkunum sem þeim er gert að sæta á grundvelli laga um meðferð sakamála, sbr. 2. mgr. 96. gr. Þó ber gæsluvarðhaldsfanga ekki að stunda vinnu í fangelsi.

- Reglur nr. 1341/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og síma í lokuðum fangelsum.
- Reglugerð nr. 533/2015, um afplánun sakhæfra barna, sbr. 3. mgr. 1. gr.
- Reglur um fangaflutninga (verklagsreglur til viðmiðunar), settar af Fangelsismálastofnun 18. júlí 2017.
- Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins sem við eiga.
- Þá gilda ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, auk óskráðra meginreglna stjórn-sýsluréttarins.

Þá hafa einstök fangelsi sett reglur sem gilda um vistun og starfsemi þar. Um vistun á Hólmsheiði gilda Húsreglur í Fangelsinu Hólmsheiði.

5.3

Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar

Við gerð þessarar skýrslu komu til skoðunar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins. 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.

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.

Sambærilegt bann er einnig að finna til dæmis í:

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

Einnig kemur hér sérstaklega til skoðunar ákvæði 67. gr. stjórnarskrár Íslands:

1. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Íslands

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Í 3. mgr. 67. gr. er kveðið á um að hvern þann sem er handtekinn vegna gruns um refsiverða háttsemi skuli án undandráttar leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafn skjótt látinn laus skuli dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Með lögum skuli tryggja rétt þess sem sætir gæsluvarðhaldi til að skjóta úrskurði um það til æðra dóms. Maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, en telji dómari fært að láta hann lausan gegn tryggingu skuli ákveða í dómsúrskurði hver hún eigi að vera.

Í 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er jafnframt kveðið á um að allir menn eigi rétt til frelsis og mannhelgi.²¹ Bæði stjórnarskráin og mannréttindasáttmálinn hafa síðan að geyma nánari skilyrði sem nauðsynlegt er að uppfylla ef svipta á einstakling frelsi.²²

Loks koma einnig sérstaklega til skoðunar ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar:

1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Íslands

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Kveðið er á um sambærilega vernd í 1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. 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 póstsendingum, 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, sbr. einnig 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.²³

5.4

Önnur ákvæði og viðmið um réttindi gæsluvarðhaldsfanga

Evrópsku fangelsisreglunum var upphaflega komið á framfæri við aðildarríki Evrópu með tilmælum ráðherra nefndar Evrópuráðsins frá 19. janúar 1973.²⁴ Af

²¹ Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. skal án tafar færa hvern þann mann, sem tekinn er höndum eða settur í varðhald vegna þess að á honum hvílir rökstuddur grunur um afbrot eða með rökum er talið nauðsynlegt að koma í veg fyrir að hann fremji afbrot eða komist undan að svo búnu, 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 látinn laus þar til dómsmeðferð hefst. Sbr. 2.–4. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og a–f-liði 1. mgr. og 2.–4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

²² Sjá nánari umfjöllun um mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar við OPCAT-eftirlit umboðsmanns í fyrri OPCAT-skýrslum sem nálgast má á heimasíðu umboðsmanns, www.umbodsmadur.is/opcat.

²³ Reglurnar voru endurskoðaðar árið 1987, árið 2006 og nú síðast 1. júlí 2020. Þær eru birtar á vefslóð: <https://rm.coe.int/09000016809ee581> [sótt á vef 21. maí 2021]. Samkvæmt 10.1 gr. reglnanna gilda þær jafnt um afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga.

hálfu umboðsmanns Alþingis hefur lengi verið lagt til grundvallar að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri að gæta að reglunum í störfum sínum í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þótt þær feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti.²⁵

Hér má einnig nefna til hliðsjónar staðlaðar lágmarksreglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð fanga (Nelson Mandela-reglurnar) og reglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð kvenfanga og úrræði fyrir kvenkyns brotamenn á skilorði (Bangkok-reglurnar).²⁶

²⁵ Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 1996 í máli nr. 1506/1995, 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998 og 17. desember 2009 í máli nr. 5515/2008.

²⁶ *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Nelson Mandela-reglurnar). Birt á vefslóð: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf [sótt á vef 21. maí 2021] og *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (Bangkok-reglurnar). Birt á vefslóð: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/BangkokRules.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021]. Samkvæmt athugasemdum í formálum reglnanna gildir I. hluti þeirra jafnt um afplánunarfanga og gæsluvarðhaldsfanga, sbr. 3. athugasemd í formála Nelson Mandela-reglnanna og 14. athugasemd í formála Bangkok-reglnanna. Reglurnar fela í sér pólitíska stefnuýfirlýsingu sem aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hafa komið sér saman um en ekki beinar skuldbindingar að þjóðarétti. Sjá um þetta umfjöllun í Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson: *Þjóðaréttur*. Reykjavík 2011, bls. 51.

6 Inngríp, þvinganir og valdbeiting

6.1

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.

Frelssvipting er ein mest íþyngjandi þvingunarráðstöfun sem ríkisvaldið getur gripið til gagnvart borgurunum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að þótt lögmæt frelssvipting sé í eðli sínu takmörkun á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu njóti fangar engu að síður almennt allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttinasáttmála Evrópu. Frelssviptingin veiti með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs.²⁷ Hins vegar kunni frelssviptingin eðli málsins samkvæmt að gera að verkum að nauðsynlegt sé að takmarka samband fanga við umheiminn, umfram það sem felst í sjálfri innilokuninni í fangelsi, en slíkar takmarkanir séu í sjálfu sér ekki brot á ákvæðum sáttmálans.²⁸ Í þessu samhengi er rétt að gera greinarmun á afplánun og gæsluvarðhaldi þar sem takmarkanir á friðhelgi einkalífs gæsluvarðhaldsfanga geta talist nauðsynlegar til að ná lögmætu markmiði sem að er stefnt í þágu rannsóknar sakamáls.²⁹ Gæsluvarðhaldsfangar ættu þó ekki að sæta frekari inngrípum í lögbundin réttindi sín en nauðsynlegt er í þágu rannsóknar.³⁰

6.2

Valdbeiting

Ljóst er að þær aðstæður geta skapast í fangelsi að nauðsynlegt sé að grípa til valdbeitingar. Starfsmenn fangelsa og Fangelsismálastofnunar hafa í samræmi við það heimild til að beita valdi við störf sín ef það telst nauðsynlegt við tilteknar aðstæður.³¹ Þó verður að ganga út frá því sem meginreglu að fangaverðir framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar.³²

²⁷ Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Klibisz gegn Póllandi*, 4. október 2016, mál nr. 2235/02, málsgr. 354.

²⁸ Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Ciorap gegn Moldóvu*, 19. júní 2007, mál nr. 12066/02, málsgr. 107 og David Harris o.fl.: *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. útg. Oxford 2018, bls. 564. Sjá einnig 2. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

²⁹ Sjá Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For Praktikere*. 5. útg. Kaupmannahöfn 2020, bls. 1006. Sjá einnig dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Khoroshenko gegn Rússlandi*, 30. júní 2015, mál nr. 41418/04, málsgr. 124.

³⁰ Þetta leiðir af 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

³¹ Sbr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³² Sbr. athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. lögj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/alttext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er starfsmönnum fangelsa og Fangelsismálastofnunar heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt til að:

- koma í veg fyrir strok,
- verjast yfirvofandi árás, yfirbuga grófa mótspyrnu, að hindra að fangi skaði sjálfan sig eða aðra eða til að koma í veg fyrir skemmdarverk,
- framkvæma fyrirskipaðar aðgerðir sem þörf er á að framkvæma þegar í stað og fangi hafnar eða lætur ógert að fylgja fyrirmælum um.³³

Valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi varnartækja.³⁴ Í samræmi við meðalhófsregluna má aldrei ganga lengra í beitingu valds en þörf er hverju sinni.³⁵ Eftir valdbeitingu skal kalla til lækni ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef fangi óskar sjálfur lækniástoðar.³⁶

Í gögnum sem umboðsmanni bárust frá Fangelsismálastofnun kemur fram að Fangelsið Hólmsheiði sé búið eftirfarandi varnartækjum; handjámum, kylfum og úðavopnum auk viðlagabúnaðar sem inniheldur skotheld vesti, hjálma og skildi.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. vopnalaga nr. 16/1998 gilda lögin ekki um vopn, tæki og efni sem eru í eigu opinberra aðila á borð við Landhelgisgæslu, lögreglu og fangelsi en að ráðherra setji um þau sérstakar reglur.³⁷ Ekki hafa verið settar reglur á grundvelli ákvæðisins en samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur stofnunin komið á framfæri ábendingu til dómsmálaráðuneytisins þar um.

Samkvæmt skráningarskýrslum sem umboðsmanni bárust vegna heimsóknarinnar greip starfsfólk á Hólmsheiði til valdbeitingar í fimm tilvikum á tímabilinu 13. júlí 2018 til 21. nóvember 2019. Um var að ræða líkamleg tók með því að fangi var snúinn niður eða honum haldið, hann færður í handjárn eða í öryggisklefa. Tildrög valdbeitingar voru m.a. tilraun til stroks, tilraun til að fela fíkniefni við leit og hætta á sjálfsskaða og ofbeldi. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að ávallt sé haft samband við lækni eftir valdbeitingu.³⁸

³³ Í lögskýringargögnum að baki 11. gr. laga um fullnustu refsinga kemur fram að um sé að ræða tæmandi talningu valdbeitingarheimilda í ákvæðinu, sbr. athugasemdir við 11. gr. í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

³⁴ Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³⁵ Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021]. Meðalhófsreglan er lögfest m.a. í 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Meðalhófsreglan hefur enn fremur töluverða þýðingu við mat á því hvort mannréttindaákvæði hafi verið brotin, þar á meðal bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

³⁶ Sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³⁷ Til hliðsjónar má nefna reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 22. febrúar 1999 og reglur um valdbeitingu handhafa lögregluvalds hjá Landhelgisgæslu Íslands og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 6. júlí 2007.

³⁸ Nánar verður vikið að heilbrigðisþjónustu í 11. kafla.

Í gögnum frá Fangelsismálastofnun kemur fram að handjárn séu eini varnarbúnaðurinn sem hafi verið notaður á Hólmsheiði. Í viðtölum kom fram að samkvæmt starfsvenju séu fangar handjárnaðir þegar þeir eru fluttir í dóm og þegar þeir sýna mótspyrnu. Að sögn eru gæsluvarðhaldsfangar yfirleitt handjárnaðir í flutningum. Notkun handjárna sé ávallt skráð. Í viðtölum við heilbrigðisstarfsfólk kom fram að ein heilbrigðisskoðun hafi leitt í ljós sjáanleg för eftir handjárn.

Af fyrirliggjandi gögnum, þar á meðal upplýsingum úr viðtölum við gæsluvarðhaldsfanga, virðist valdbeiting á Hólmsheiði fátið. Viðtöl við starfsfólk gáfu hins vegar til kynna að það teldi almennt vanta upp á þjálfun í valdbeitingu, sérstakt verklag við þessar aðstæður og betri úrvinnslu í kjölfar slíkra atvika.³⁹ Til samanburðar má nefna að samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skulu liggja fyrir ítarlegar verklagsreglur um valdbeitingu, þar á meðal hvers konar valdbeiting er heimil, við hvaða aðstæður, hvaða starfsfólki er heimilt að beita valdi og um skýrslugjöf í kjölfar valdbeitingar.⁴⁰

6.3

Agaviðurlög

Gæsluvarðhaldsfangar þurfa að hlíta ýmsum fyrirmælum sem kveðið er á um í lögum og reglum. Forstöðumaður getur beitt fanga agaviðurlögum vegna brota á lögum um fullnustu refsinga, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og kveða á um skyldur fanga, enda komi fram að brot á þeim varði agaviðurlögum.⁴¹

Agaviðurlög eru tæmandi talin í 1. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, en þau eru:

- skrifleg áminning,
- svipting helmings þóknunar fyrir ástundun vinnu og náms um ákveðinn tíma,
- svipting aukabúnaðar sem sérstakt leyfi þarf fyrir og takmörkun heim-sókna, símtala og bréfaskipta um ákveðinn tíma,
- flutningur úr opnu fangelsi yfir í lokað fangelsi,
- takmarkanir á útivist og aðstöðu til íþróttaiðkunar um ákveðinn tíma,
- einangrun í allt að 15 daga.⁴²

Aður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin skulu málsatvik rannsökuð og fanga gefinn kostur á að kynna sér fyrirliggjandi gögn og koma sínum sjónarmiðum

³⁹ Í athugasemdum fangelsisins við drög að skýrslunni, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að endurmenntun fangavaraða sé þegar komin á dagskrá. Búið sé að skipa tiltekið starfsfólk í öryggishóp sem muni frá og með haustinu fá sérstaka þjálfun í valdbeitingu og öryggismálum fangelsisins og leiðbeina öðru starfsfólki.

⁴⁰ Sbr. 65. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

⁴¹ Sbr. 73. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴² Aðeins er heimilt að beita einangrun sem agaviðurlögum vegna eftirfarandi brota eða tilrauna til brota: Stroks, smygls í fangelsi, vörslu eða neyslu áfengis, ólöglegra lyfja eða fikniefna og vörslu vopna eða annarra skaðlegra hluta, ofbeldis eða hótunar um ofbeldi gagnvart öðrum fongum eða starfsmönnum fangelsis, grófra skemmdarverka og annarra grófra eða endurtekkinna minni háttar brota, sbr. 2. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

um þau á framfæri. Þá skal ákvörðunin rökstudd, bókueð og birt fanga í viðurvist vitnis.⁴³ Ákvörðun um agaviðurlög er stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga⁴⁴ og um hana gilda því skráðar og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins.⁴⁵ Ákvarðanir um agaviðurlög eru kærnanlegar til dómsmálaráðuneytisins.⁴⁶

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er framkvæmdin sú að fangar fái almennt tital við fyrstu smávægilegu brot sem hafi engin áhrif á stöðu þeirra í fangelsinu. Afleiðingar þess að brjóta þær reglur sem gilda um vistunina felist að öðru leyti í þeim mismunandi tegundum agaviðurlaga sem lög um fullnustu refsinga mæla fyrir um. Fara þau þá eftir alvarleika brota.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina var agaviðurlögum beitt tíu sinnum á tímabilinu 7. maí til 26. nóvember 2019, eða að meðaltali 1-2 sinnum í mánuði. Meðal agabrota voru söfnun lyfja og dreifing meðal fanga, neysla og/eða varsla fíkniefna, skemmdarverk, hótanir og líkamsárásir. Viðurlög voru áminning, svipting aukabúnaðar, heimsóknartakmarkanir og einangrun. Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki annað séð en að slíkar ákvarðanir séu almennt í samræmi við ofangreindan lagaáskilnað.

6.4 Einangrun, aðskilnaður og vistun í öryggisklefa

Einangrun

Gæsluvarðhaldsfangar skulu aðeins látnir vera í einrúmi samkvæmt úrskurði dómara en þó skulu þeir ekki gegn vilja sínum hafðir með öðrum föngum.⁴⁷ Ekki má úrskurða sakborning til að sæta einangrun nema hún sé nauðsynleg vegna þess að ætla megi að sakborningur muni torvelda rannsókn málsins eða til að verja aðra fyrir árásum sakbornings eða hann sjálfan fyrir árásum eða áhrifum annarra manna. Einangrun má ekki standa lengur en í fjórar vikur samfleytt nema sá sem henni sætir sé sakaður um brot sem getur varðað tíu ára fangelsi að lögum.⁴⁸

Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu felur einangrun ekki sjálfkrafa í sér brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans þótt langvarandi aðskilnaður frá samfélagi við annað fólk þyki óæskilegur. Við mat á því hvort slík ráðstöfun feli í sér brot gegn 3. gr. þurfi að taka mið af öllum aðstæðum, þar á meðal hversu íþyngjandi úrræðið er, hversu lengi það varir, markmiðinu sem að er stefnt og áhrifum á þann sem fyrir verður.⁴⁹

Af þeim gæsluvarðhaldsföngum sem rætt var við hafði enginn sætt einangrun við innkomu lengur en fjórar vikur. Af viðtölunum verður almennt

⁴³ Sbr. 5. og 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁴ Sjá til hliðsjónar kafla IV.2.2 í álitni umboðsmanns Alþingis frá 26. júní 2018 í máli nr. 9456/2017.

⁴⁵ Sbr. einkum 7. og 10.-13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

⁴⁶ Sbr. 1. mgr. 78. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Nánar verður vikið að kærnu- og kvörtunarleiðum í 13. kafla.

⁴⁷ Sbr. b-lið 1. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁴⁸ Sbr. 2. mgr. 98. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁴⁹ Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Rohde gegn Danmörku*, 21. júlí 2005, mál nr. 69332/01, málsgr. 93 og MDE, *Rzakhstanov gegn Azerbaidsjan*, 4. júlí 2013, mál nr. 4242/07, málsgr. 64. Sjá einnig Róbert R. Spanó: *Stjórnskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*. Reykjavík 2012, bls. 63-65.

ráðið að einangrunin hafi reynst þeim þungbær og er það í samræmi við niðurstöður rannsókna og sjónarmið í fjölþjóðlegum viðmiðum þar sem fram kemur að einangrunarvist geti haft neikvæð áhrif á andlegt, líkamlegt og félagslegt heilbrigði þeirra sem henni sæta.⁵⁰ Að sögn fanganna var þeim þó vel sinnt í einangrun af starfsfólki.

Aðskilnaður og vistun í öryggisklefa

Heimilt er að aðskilja fanga frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt, m.a. af öryggisástæðum.⁵¹ Aðskilnaður skal ekki standa lengur en nauðsyn krefur og aldrei lengur en 24 tíma. Þá skal ákvörðun um tímabundinn aðskilnað rökstudd og bókuð en slík ákvörðun sætir ekki kærui.⁵²

Forstöðumaður fangelsis getur tekið ákvörðun um að vista fanga í öryggisklefa ef nauðsyn krefur til að koma í veg fyrir ofbeldi, hemja ofbeldisfullan mótþróa hans eða hindra að hann skaði sjálfan sig eða aðra. Í öryggisklefa má nota belti og fót- og handreimar⁵³ en þar er stöðug myndvöktun.

Vistun í öryggisklefa og aðrar aðgerðir sem beitt er í tengslum við hana skulu aldrei standa lengur en samræmist tilgangi vistunar og beitingu annarra aðgerða. Ákvörðun um vistun í öryggisklefa skal rökstudd, bókuð og birt fanganum í vitna viðurvist þegar aðstæður leyfa.⁵⁴ Ákvörðunin er kæránleg til dómsmálaráðuneytisins.⁵⁵

Samkvæmt dagbókarfærslum frá miðjum júní til loka nóvember 2019 var lengd hvernar vistunar í öryggisklefa í fangelsinu um 16-22 klukkustundir. Í því sambandi er rétt að nefna að með tilliti til sjónarmiða um meðalhóf ber að gæta þess að ástand einstaklings sem sætir öryggisvistun sé endurmetið ört og reglulega í því augnamiði að ákvarða hvort áframhaldandi vistun í öryggisklefa sé nauðsynleg.

Samkvæmt viðtölum við starfsfólk er venjubundin framkvæmd sú að beita fyrst aðskilnaði áður en tekin er ákvörðun um öryggisvistun, með það fyrir augum að beita fyrst vægara úrræði. Þá sé vistun í öryggisklefa einkum beitt þegar einstaklingur er metinn í sjálfsvígshættu. Umboðsmanni bárust fimm ákvarðanir um öryggisvistun á Hólmsheiði á átta mánaða tímabili. Ástæður vistunar voru m.a. sjálfsskaðandi hegðun, annarlegt ástand og ofbeldi gegn samfanga. Tvær af fimm ákvörðunum eru óundirritaðar af fanga. Tvær ákvarðananna eru undirritaðar af forstöðumanni og þrjár af varðstjóra. Þær

⁵⁰ Sjá *Solitary confinement of prisoners. Extract from the 21st General Report of the CPT, published in 2011*, CPT/Inf(2011)28-part2, málsg. 53. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cccc6> [sött á vef 21. maí 2021].

⁵¹ Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er heimilt að aðskilja fanga frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt: 1. Af öryggisástæðum. 2. Vegna yfirvofandi hættu sem lífi eða heilbrigði hans er búin. 3. Vegna hættu á að fangi valdi meiri háttar spjöllum á eignum fangelsis. 4. Til að koma í veg fyrir stök. 5. Til að koma í veg fyrir að fangi hvetji aðra til að brjóta reglur fangelsis. 6. Til að hindra að fangi taki þátt í að útvega sér eða öðrum áfengi, önnur vímuefni eða lyf. 7. Til að afstýra að hann beiti aðra fanga yfirgangi. Samkvæmt lögskýringargögnum eru ástæður aðskilnaðar tæmandi taldar í ákvæðinu, sbr. athugasemdir við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sött á vef 21. maí 2021].

⁵² Sbr. 2. og 3. mgr. 75. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁵³ Sbr. 1. og 2. mgr. 76. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁵⁴ Sbr. 76. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁵⁵ Sbr. 1. mgr. 78. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

ákvarðanir sem varðstjóri undirritar bera með sér að vera eftir umboði forstöðumanns eða staðgengils hans.⁵⁶

6.5 Önnur inngríp í frelsi og friðhelgi einkalífs

6.5.1 Takmarkanir á samskiptum við umheiminn

Almennt

Samkvæmt lögum um meðferð sakamála eiga gæsluvarðhaldsfangar rétt á heimsóknnum og mega nota síma eða önnur fjarskiptatæki og senda og taka við bréfum og öðrum skjölum, lesa dagblöð og bækur og fylgjast með hljóðvarpi og sjónvarpi. Þó getur sá sem rannsókn stýrir takmarkað ofangreind réttindi ef nauðsyn ber til í þágu rannsókna.⁵⁷ Gæsluvarðhaldsfangi má þó alltaf taka við og senda bréf til dómstóla, ráðherra, umboðsmanns Alþingis og verjanda án þess að efni þeirra sé athugað.⁵⁸ Af gæsluvarðhaldsúrskurðum má ráða að gæsluvarðhaldsfangar sæti almennt takmörkunum á samskiptum við umheiminn á grundvelli laga um meðferð sakamála fyrstu dagana eða vikunnar en almennt ekki til lengri tíma.

Á grundvelli laga um fullnustu refsinga er einnig hægt að takmarka heimsóknir, símtöl og bréfaskipti um ákveðinn tíma vegna agabrot.⁵⁹ Þá kann eftir atvikum að vera heimilt að takmarka framangreind réttindi ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi, koma í veg fyrir refsiverðan verknad, vernda brotþola og önnur vitni eða ef ástæða er til að ætla að þau verði misnotuð að öðru leyti. Slíkar ákvarðanir þarf almennt að rökstyðja skriflega og eftir atvikum tilkynna fanga um þær fyrir fram.⁶⁰ Heimsókn lögmanns til fanga skal þó ávallt vera án eftirlits nema lögmaður óski annars.⁶¹ Þá er ekki heimilt að hlusta á símtöl fanga eða lesa bréfaskipti þeirra við lögmann, prest eða annan sambærilegan fulltrúa trúfélags eða lífsskoðunarfélags sem fangi tilheyrir, opinberar stofnanir⁶² og umboðsmann Alþingis.⁶³

Takmarkanir á heimsóknnum, símtölum og bréfaskiptum á grundvelli laga um fullnustu refsinga

Fangi á rétt á símtölum við fólk utan fangelsis á þeim tímum dags sem reglur fangelsis segja til um en heimilt er að takmarka fjölda þeirra og lengd og hlusta á eða taka upp símtöl að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.⁶⁴ Þá er fanga heimilt að senda og taka við bréfum en forstöðumaður getur þó ákveðið að opna og lesa

⁵⁶ Nánar verður vikið að þessum atriðum í kafla 6.6.

⁵⁷ Sbr. c-til e-liði 1. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁵⁸ Sbr. 2. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁵⁹ Sbr. 3. tölu. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁰ Sbr. 1. mgr. 46. gr., 3. mgr. 49. gr. og 3. mgr. 50. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶¹ Sbr. 3. mgr. 46. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶² Auk íslenskra opinberra stofnana er hér átt við Mannréttindadómstól Evrópu, mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CAT), Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) og stjórnarérindreka eða ræðismann ef fangi er ríkisborgari viðkomandi ríkis, sbr. 15. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

⁶³ Sbr. 4. mgr. 49. gr. og 2. mgr. 50. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁴ Sbr. 1.-3. mgr. 49. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

bréf að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.⁶⁵ Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum höfðu ekki verið teknar neinar ákvarðanir á Hólmsheiði um takmarkanir á símtölum og bréfaskiptum frá því að fangelsið opnaði.

Fangi sem vistast í lokuðu fangelsi getur fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu hans.⁶⁶ Í reglugerð um fullnustu refsinga er að finna nánari reglur um fyrirkomulag heimsókna en þar kemur fram að forstöðumaður fangelsis geti einnig sett nánari reglur þar um.⁶⁷

Þegar heimsókn umboðsmanns bar að garði var heimsóknartími í fangelsinu þriðjudaga, miðvikudaga, laugardaga og sunnudaga frá kl. 09:30-11:30 og 13:30-15:30. Fyrirkomulag heimsókna í fangelsinu er með þeim hætti að fangi gerir lista yfir væntanlega gesti. Gerð er bakgrunnsskoðun á tilvonandi heimsóknargestum og síðan metið hverju sinni hvort og með hvaða hætti heimsókn geti farið fram, til dæmis hvort heimsókn skuli fara fram án snertingar.

Umbúnaður símtækja

Fangar á Hólmsheiði hafa aðgang að síma í almenningsrými á vistunardeild sinni.⁶⁸ Grunnt skilrúm er við símtækin en að öðru leyti eru þau ekki stúkuð af. Í viðtölum við gæsluvarðhaldsfanga kom m.a. fram að þar sem síminn sé í opnu rými þurfi lítið til að samfangar heyri samtöl þeirra. Í þessu sambandi voru sérstaklega nefnd símtöl við banka. Á vistunargangi er bæði mynd- og hljóðupptaka.

Mynd 1

Símtæki á vistunardeild.



⁶⁵ Sbr. einkum 1. og 3. mgr. 50. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁶ Sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

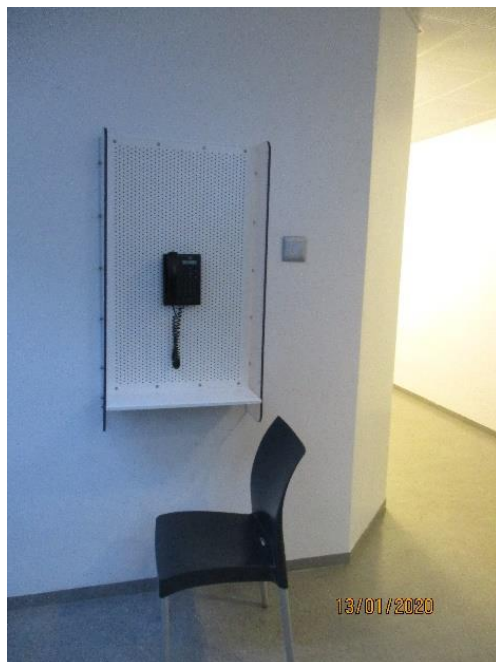
⁶⁷ Sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

⁶⁸ Sjá mynd 1.

Á gangi utan við vaktherbergi starfsfólks er sérstakt símtæki sem er ætlað fyrir samskipti fanga við lögmenn, dómsmálaráðuneytið, umboðsmann Alþingis, Fangelsismálastofnun og sendiráð lands erlends fanga eða ræðismann þess.⁶⁹ Símtækið er ekki stúkað af svo að erfitt er að koma í veg fyrir að starfsfólk sem á leið um ganginn geti heyrt samtölin. Í rýminu er myndupptaka en ekki hljóðupptaka.

Mynd 2

Símtæki á gangi utan við vaktherbergi starfsfólks.



Gæsluvarðhaldsfangar og fjarskipti

Í þjóðréttarlegum skuldbindingum er að finna áskilnað um að ákærða menn eigi að aðskilja frá sakfelldum mönnum, nema í sérstökum tilvikum, og þá skuli þeir sæta sérstakri meðferð sem hæfi aðstæðum þeirra sem ósakfelldum mönnum.⁷⁰ Með tilliti til sérstöðu gæsluvarðhaldsfanga sem ódæmdra manna skuli ekki setja frelsi þeirra frekari skorður en brýna nauðsyn ber til.⁷¹

Sjá mynd 2.

⁶⁹ Sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Þó að samningurinn hafi ekki lagagildi að íslenskum rétti er hann þjóðréttarskuldbinding og því ber að túlka landslög í samræmi við hann. Sjá einnig í þessu sambandi a-lið 18.8 gr. í evrópsku fangelsisreglunum, sbr. þó undantekningar í 18.9 og 101. gr. Sjá einnig til hliðsjónar 2. mgr. 111. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

⁷⁰ Eiríkur Tómasson: *Sakamálaréttarfar. Rannsókn. Þvingunarráðstafanir*. Reykjavík 2012, bls. 245, 294-295 og 300 og til hliðsjónar *Remand detention. Extract from the 26th General Report of the CPT, published in 2017*. CPT/Inf(2017)5-part, málsgr. 62. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168070d0c8> [sótt á vef 21. maí 2021].

Gæsluvarðhaldsfangar í lausagæslu á Hólmsheiði eru yfirleitt vistaðir meðal afplánunarfanga. Ef rannsóknaraðili hefur ekki gert kröfu um einangrun kann lausagæslufangi jafnvel að eiga samkvæmt vistunarseðli að hafa aðgang að til dæmis síma og/eða öðrum fjarskiptatækjum. Að sögn starfsfólks er það erfitt í framkvæmd þar sem reynt sé að láta jafnt ganga yfir alla til að koma í veg fyrir spennu og óánægju meðal fanganna. Þá getur sá sem stýrir rannsókn takmarkað notkun síma og annarra fjarskiptatækja gæsluvarðhaldsfanga vegna rannsóknarhagsmuna nema annað hafi verið sérstaklega ákveðið af dómara.⁷² Í viðtali við gæsluvarðhaldsfanga var gerð athugasemd við að þeir fengju einungis aðgang að nettengdri tölvu í kortér í senn. Af lögum um meðferð sakamála verður ráðið að gæsluvarðhaldsfangar eigi almennt rétt á notkun síma og fjarskiptatækja ef rannsóknarhagsmunir standa því ekki í vegi.⁷³ Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga er notkun slíkra tækja þó óheimil gæsluvarðhaldsföngum inni í klefa. Þá getur forstöðumaður fangelsis takmarkað eða bannað að gæsluvarðhaldsfangi noti önnur fjarskiptatæki ef hætta þykir á að það raski góðri reglu eða öryggi í fangelsinu. Sé gæsluvarðhaldsfangi vistaður innan um afplánunarfanga gilda sömu reglur um alla.⁷⁴

Af framangreindu verður ráðið að vistun gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga kunni í einhverjum tilvikum að leiða til þess að tiltekin réttindi þeirra, s.s. aðgengi að fjarskiptatækjum, sæti í raun meiri takmörkunum en efni standa til. Þótt heimildir séu fyrir takmörkunum í lögum þarf að hafa í huga að hér á landi koma þær oft til vegna fyrirkomulags gæsluvarðhalds og innra skipulags fangelsa fremur en að helgast af rannsóknarhagsmunum eða öðrum atriðum sem lúta að gæsluvarðhaldsfanganum sjálfum. Skýringar yfirvalda vegna athugasemda eftirlitsaðila við þetta fyrirkomulag hafa m.a. verið þær að sérstakt gæsluvarðhaldsfangelsi væri ekki hagkvæmt, m.a. vegna þess að gæsluvarðhaldsfangar séu fáir og hætta sé á félagslegri einangrun. Þá þurfi oft að halda gæsluvarðhaldsföngum aðskildum, s.s. ef þeim kemur illa saman eða hafa verið viðriðnir sömu brot.⁷⁵ Sambærileg sjónarmið komu fram í samtölum við stjórnendur og yfirmenn í fangelsinu.

6.5.2

Leit

Líkamsleit

Heimilt er að leita á fanga við tilteknar aðstæður. Þannig má leita á fanga og í fötum hans við komu í fangelsi, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit til að

⁷² Sbr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁷³ Sbr. d-lið 1. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

⁷⁴ Sbr. 5. mgr. 56. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁷⁵ Sbr. svör íslenskra yfirvalda við athugasemdam nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum (CAT), frá 17. apríl 2008, CAT/C/ISL/Q/3/Add. 1, málsgr. 3. Birt á vefslóð: <https://www.refworld.org/docid/4885cf83d.html> [sótt á vef 21. maí 2021]. Í IV. kafla almennra athugasemda við frumvarp það sem varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er enn fremur að finna sambærileg sjónarmið. Þar segir m.a. að fjöldi gæsluvarðhaldsfanga á Íslandi sé mjög breytilegur. Þannig sé í reynd erfitt að reka sérstakt gæsluvarðhaldsfangelsi hér á landi. Þeir einstaklingar sem eru í gæsluvarðhaldi en ekki einangrun á hverjum tíma séu afar fáir og yrðu því flestir í einangrun. Þegar tveir eða fleiri einstaklingar eru í gæsluvarðhaldi án einangrunar á sama tíma sé algengt að sú staða komi upp að ekki sé hægt að vista einstaklingana saman vegna öryggishagsmuna. Sjá 145. lögj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

koma í veg fyrir að hann hafi í fórum sínum muni eða efni sem refsivert er að hafa í vörslum sínum, hafa orðið til við refsiverðan verknað, smyglað hefur verið inn í fangelsið eða fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum eða í klefa samkvæmt reglum fangelsis.⁷⁶ Leit innanklæða skal gerð af fangelsisstarfsmanni sama kyns.⁷⁷

Í viðtölum við fanga og starfsfólk kom fram að ávallt sé leitað á föngum við komu í fangelsi og eftir heimsóknir og leyfi. Líkamsleitinn sé án snertingar en fangi sé látinn berhátta sig, beygja sig fram og hósta. Þá séu karlar látnir lyfta kynfærum og konur brjóstum. Að sögn starfsfólks sjá tveir til þrjár fanga-verðir af sama kyni og leitarþoli um leitina. Enn fremur eru eigur og fót fjarlægð og leitað í þeim í móttökuherbergi.

Í þessu sambandi má benda á að samkvæmt viðmiðum Alþjóðasamtaka um varnir gegn pyndingum (e. *Association for the prevention of torture - APT*) skal ekki berhátta leitarþola við líkamsleit heldur framkvæma leitina í tveimur skrefum, þ.e. fyrst á efri hluta líkamans og síðan neðri hluta hans eða öfugt. Sé þess kostur eigi jafnframt að notast við önnur úrræði en klæðalaus líkamsleit, t.d. röntgentæki.⁷⁸

Í viðtölum við fanga var óánægju lýst með að ákvarðanir um líkamsleit í kjölfar heimsókna séu ekki persónubundnar heldur sé það sama látið ganga yfir alla, burtséð frá t.d. afbrotasögu eða neysluvanda. Þá þótti sumum líkamsleitinn þungbær og niðurlægjandi. Þar sem ávallt sé framkvæmd líkamsleit eftir heimsóknir fæli það suma fanga jafnvel frá því að óska eftir heimsóknum.

Í þessu sambandi þarf jafnframt að hafa í huga að íþyngjandi ákvörðun á borð við líkamsleit skal ávallt styðjast við nauðsyn og meðalhóf, bæði að því er varðar þörf á leit og framkvæmd hennar.⁷⁹ Þó að líkamsleit sé beitt í öryggisskyni er hætta á að fangi upplifi sig auðmýktan eða niðurlægðan. Klæðalaus líkamsleit vegna kerfisbundins verklags, án einstaklingsbundins mats, felur auk þess í sér hættu á vanvirðandi meðferð.⁸⁰

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á bréfi norska umboðsmannsins til þarlandra fangelsisyrvalda, dags. 14. ágúst 2020, í tilefni af niðurstöðu áfrýjunardómstóls í Noregi þess efnis að líkamsleit í fangelsi hafi brotið í bága

⁷⁶ Sbr. 1. mgr. 70. gr., sbr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Samkvæmt 21. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga, skal framkvæma líkamsleit við upphaf gæsluvarðhalds.

⁷⁷ Þó getur forstöðumaður ákveðið annað ef brýnir hagsmunir fangans krefjast þess, sbr. 2. mgr. 70. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁷⁸ Association for the prevention of torture (APT): *Monitoring Police custody. A practical guide*. Genf 2013, bls. 112.

⁷⁹ Sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í 12. gr. stjórnarsýslulaga felst að ákvörðun verður að vera til þess fallin að þjóna lögmætu markmiði, ef fleiri úrræða er völ skal velja það sem vægast er og við framkvæmd úrræðisins skal ekki gengið lengra en nauðsyn ber til. Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3294.

⁸⁰ Council of Europe: *Combating ill-treatment in prison. A handbook for prison staff with focus on the prevention of ill-treatment in prison*. Strassborg 2016, bls. 64-65. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/combating-ill-treatment-in-prison-2-web-en/16806ab9a7> [sótt á vef 21. maí 2021]. Í handbókinni er m.a. vísað til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Iwanczuk gegn Póllandi*, 15. nóvember 2001, mál nr. 25196/94, málsgr. 50-60, *Van der Ven gegn Hollandi*, 4. febrúar 2003, mál nr. 50901/99, málsgr. 46-63, *Frérot gegn Frakklandi*, 12. júní 2007, mál nr. 70204/01, málsgr. 35-48 og *El Shennawy gegn Frakklandi*, 20. janúar 2011, mál nr. 51246/08, málsgr. 39-46.

við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, m.a. vegna kerfisbundins verklags án einstaklingsbundins mats og íþyngjandi eðlis leitarinnar.⁸¹

Klefaleit

Forstöðumaður fangelsis tekur ákvörðun um leit í klefa fanga vegna gruns um vörslu muna eða efna sem að ofan greinir. Einnig má leita í klefa vegna almenns eftirlits og skoða klefa að öðru leyti þótt slíkur grunur sé ekki fyrir hendi. Fangi skal að jafnaði vera viðstaddur leit í klefa en heimilt er að víkja frá þessu skilyrði samkvæmt ákvörðun forstöðumanns. Gera skal skýrslu um leitina og þá muni eða efni sem kunna að hafa fundist. Fanga skal skýrt frá ástæðum fyrir leit í klefa áður en hún fer fram nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Ákvörðun um klefaleit skal tekin með rökstuddri bókun.⁸²

Samkvæmt viðtölum við starfsfólk fer leit í klefa almennt fram í formi reglubundins eftirlits en val á klefa er ýmist handahófskennt eða eftir grun, þ.e. um vörslu ofangreindra muna eða efna. Tveir fangaverðir framkvæma leitina en samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum eru fangar nánast undantekningalaust viðstaddir leitina.

Umboðsmanni bárust fimm skýrslur um klefaleit en skýrslunum fylgdu ekki sérstakar ákvarðanir. Samkvæmt efni skýrslunnanna er þó um að ræða leit vegna gruns en ekki almennt eftirlit. Í þremur af fimm skýrslum sem umboðsmanni bárust kemur fram að fanga hafi verið boðið að vera viðstaddur leitina, en samkvæmt lögnum á það að vera meginreglan nema sérstakar ástæður komi til.

Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að oftast sé það vegna gruns sem leitað er í klefum. Ekki hafi tíðkast að forstöðumaður útbúi formlegar ákvarðanir um klefaleitir. Þar sem oft þurfi að

81

Sjá bréf umboðsmanns norska þjóðþingsins (n. *Sivilombudsmannen*) til norsku fangelsismála-stofnunarinnar (n. *Kriminalomsorgsdirektoratet*), dags. 14. ágúst 2020. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/08/Oppfolging-av-dom-om-krop-psvisitasjon-i-fengsel.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021]. Í bréfinu er m.a. vísað til dóms lagmannsréttar (Gulating lagmannsrett - Dom: LG-2019-161767) frá 10. júlí 2020, birtur á vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/LGSTR/avgjorelse/lg-2019-161767> [sótt á vef 21. maí 2021], skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Noregs 28. maí–5. júní 2018, CPT/Inf(2019)1, málsgr. 106, birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680909713> [sótt á vef 21. maí 2021] og svara norskra yfirvalda við skýrslu nefndarinnar, CPT/Inf(2019)22, bls. 30-31, birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680953ebf> [sótt á vef 1. sept. 2020]. Í skýrslu CPT-nefndarinnar beinir nefndin þeim tilmælum til norskra yfirvalda að klæðalaus líkamsleit skuli einungis fara fram á grundvelli einstaklingsbundins áhættumats en þegar hún sé nauðsynleg skuli hún framkvæmd af starfsfólki af sama kyni og leitarþoli og hann upplýstur um að hann geti afklæðst í skrefum. Í svörum sínum til CPT-nefndarinnar kváðust norsk fangelsisyfirvöld vera á öndverðri skoðun þar sem líkamsleit, bæði kerfisbundin og handahófskennd, væri grundvallar-öryggisráðstöfun í norskum fangelsum. Leit í tveimur skrefum myndi þá auðvelda föngum að fela muni/efni. Rúmu ári eftir að svör norskra yfirvalda voru birt féll áður nefndur dómur lagmannsréttar þar sem m.a. er byggt á því að gæsluvarðhaldsfangi hafi sætt vanvirðandi meðferð í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu vegna itrekaðra klæðalausra líkamsleita sem hann hafi sætt. Hafi hann verið berháttaður með öllu og látinn gera hnébeygju til að auðvelda starfsmönnum líkamsskoðun. Samkvæmt dómnum hafi slíkar leitir verið framkvæmdar kerfisbundið fyrir og eftir heimsóknir og leyfi, án einstaklingsbundins áhættumats. Þá hafi ekki verið gerðar ráðstafanir til að leitirnar gætu farið fram í skrefum.

82

Sbr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

bregðast skjótt við vegna gruns um vímuefni í klefum sé litið svo á að varðstjórar geti tekið slíkar ákvarðanir í umboði forstöðumanns.⁸³

6.5.3

Líkamsrannsókn og sýnataka

Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga og er mælt fyrir um skilyrði fyrir slíkri rannsókn í 71. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Ákvæði 1. mgr. er svohljóðandi:

„Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga ef grunur leikur á að hann hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 69. gr. Einnig má taka öndunar-, blóð- eða þvagsýni eða annars konar lífsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.“

Þá er mælt fyrir um í 2. mgr. að læknir eða hjúkrunarfræðingur annist líkamsrannsókn og töku blóðsýnis. Skýrsla skal gerð um tilefni og framkvæmd líkamsrannsóknar og ákvörðun um hana tekin með rökstuddri bókun, sbr. 3. og 4. mgr. 71. gr.

Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum höfðu ekki verið teknar neinar ákvarðanir á Hólmsheiði um líkamsrannsókn frá því að fangelsið opnaði. Hins vegar sé ávallt tekin þvagprufa við innkomu í fangelsið og einnig ef beita á aga- viðurlögum, s.s. vegna ætlaðrar neyslu vímuefna.

Ákvæði 1. mgr. 71. gr. kom inn í núverandi mynd með lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga.⁸⁴ Í athugasemdum við 54. gr. segir:

„Í greininni er fjallað um líkamsrannsókn á fanga. Gert verði að skilyrði að grunur leiki á að fangi hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getur í 1. mgr. 52. gr. Þá verði kveðið á um að taka megi blóðsýni og þvagsýni úr fanga ef grunur leikur á um að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna og að læknir eða hjúkrunarfræðingur annist líkamsrannsókn og töku blóðsýnis. Lagt er til að ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga skuli tekin með rökstuddri bókun.

⁸³

⁸⁴

Nánar verður vikið að þessu í kafla 6.6.

Í 54. gr. laga nr. 49/2005 sagði: „Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga ef grunur leikur á að hann hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 52. gr. Einnig má taka blóð- og þvagsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.“ Í eldri lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, var í 1. mgr. 29. gr. mælt fyrir um að heimilt væri að taka þvag- og blóðsýni úr fanga. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 27. nóvember 2001 í máli nr. 2805/1999 var m.a. fjallað almennt um sjónarmið sem þyrfti að hafa í huga við framkvæmd lagareglna sem giltu um töku þvagsýna hjá föngum. Var það niðurstaða hans að skýra yrði ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti, með tilliti til sjónarmiða um áhrif meðalhöfðsreglu stjórnisýsluréttarins við þessar aðstæður, að ef vafi léki á því hvort nauðsynlegt væri að beita slíku úrræði yrðu stjórnvöld að láta hjá líða að framkvæma það. Taldi umboðsmaður að miða yrði við það sem meginreglu við framkvæmd þvagsýnatöku að rökstuddur grunur yrði að liggja fyrir um fíkniefnaneyslu áður en ákvörðun væri tekin um að framkvæma slíkt úrræði. Féllst hann á að 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 girti ekki fyrir það að heimilt kynni að verða að framkvæma slíka ráðstöfun í ákveðnum almennum tilvikum án þess að rökstuddur grunur lægi fyrir um neyslu fíkniefna. Gera yrði þó þá kröfu að skýrlega lægi fyrir að framkvæmdin væri reist á sjónarmiðum sem með beinum og málefnalegum hætti tengdust tilgangi þess og gengi ekki lengra en nauðsyn bæri til.

Líkamsrannsókn er rannsókn til að komast að því hvort fangi feli í líkama sínum efni eða muni sem í 1. mgr. 52. gr. getur. Slík rannsókn getur farið fram hvort heldur er með sýnatöku, röntgenmyndatöku eða á annan þann hátt sem læknir eða hjúkrunarfræðingur telur gefa gleggsta og öruggasta niðurstöðu. Leiki grunur á því að fangi feli ávana- eða fíkniefni innvortis verður að telja nauðsynlegt að lækna eða hjúkrunarfólk geti komist að því hvort svo sé með þeim aðferðum sem hverju sinni gefa öruggasta niðurstöðu, enda geta slík efni falin í líkama manns skapað mikla hættu fyrir líf og heilsu viðkomandi.“ [undirstrikun umboðsmanns]⁸⁵

Í athugasemdum við 71. gr. núgildandi laga kemur fram að ákvæðið sé nánast samhljóða fyrrnefndri 54. gr. Sú breyting væri lögð til að auk þvag- og blóðsýna væri heimilt að taka annars konar lífsýni, s.s. stroksýni úr fanga. Það gæti „verið nauðsynlegt til að staðfesta grun um neyslu ýmissa lyfja“. Þá er vísað til sömu atriða og í skýringum við 54. gr. eldri laga sem raktar eru að framan.⁸⁶

Af framangreindu leiðir að stjórnvöld hafa svigrúm til mats þegar reynir á hvort skilyrði 1. mgr. 71. gr. séu uppfyllt. Af sama ákvæði leiðir jafnframt að þótt stjórnvöldum sé heimilt að framkvæma líkamsrannsókn þá verður að ganga út frá því að meginreglan sé að grunur þurfi að vera fyrir hendi á að fangi feli annaðhvort í líkama sínum efni eða muni eða hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, í samræmi við skilyrði sem mælt er fyrir um í lagaákvæðinu. Í því sambandi verður að hafa í huga að líkamsrannsókn felur í sér verulega íhlutun í friðhelgi einkalífs sem nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þarf því sem slík að byggjast á málefnalegri ástæðu.⁸⁷

Óháð því við hvaða aðstæður tekin er ákvörðun um að framkvæma líkamsrannsókn er stjórnvöldum enn fremur skylt að leggja einstaklingsbundið og heildstætt mat á það hverju sinni hvort nauðsynlegt sé að beita líku úrræði, m.a. með tilliti til meðalhófsreglna. Í ljósi þess hversu þyngjandi slíkt inngríp er verður auk þess að gera þá kröfu að skýrlega liggja fyrir að ákvarðanir séu reistar á sjónarmiðum sem tengjast með beinum og málefnalegum hætti tilgangi þeirra og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Af því leiðir að framkvæmd sem byggir á að ávallt skuli gerð líkamsrannsókn við tilteknar aðstæður, án þess að lagt sé mat á það hverju sinni hvort ástæða sé til þess, getur þrengt með of fortakslausum hætti að því mati sem orðalag 1. mgr. 71. gr. laga nr. 15/2016 gerir kröfu um að fari fram.

Þá má í þessu samhengi nefna að í lögum nr. 15/2016 er gert ráð fyrir að að setja megi tiltekin skilyrði fyrir leyfi til dvalar utan fangelsis, t.d. að fangi láti í té öndunarsýni við endurkomu í fangelsið eða blóð- og þvagsýni í leyfi og fyrir og eftir leyfið. Jafnframt að hann gangist undir líkamsleit við endurkomu í

⁸⁵ Sbr. 131. löggj.þ. 2004-2005, þskj. 379. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/131/s/0379.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

⁸⁶ Sbr. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

⁸⁷ Sjá hér til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Dejneq gegn Póllandi*, 1. júní 2017, mál nr. 9635/13, málsgr. 75.

fangelsið.⁸⁸ Þegar sett eru slík skilyrði fyrir leyfi fanga verða slíkar ákvarðanir í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru að framan jafnframt að byggja á mati á aðstæðum hverju sinni.

6.6

Innra valdframsal við ákvarðanatöku um öryggisvistun og klefaleit

Líkt og áður greinir er það í höndum forstöðumanns fangelsis að taka ákvarðanir um vistun í öryggisklefa og leit í klefa vegna gruns um vörslu muna eða efna sem rakin eru í a- til d-liðum 1. mgr. 69. gr. laga um fullnustu refsinga.⁸⁹ Ákvarðanir um öryggisvistun eru ýmist undirritaðar af forstöðumanni, staðgengli forstöðumanns eða varðstjóra. Þá tekur forstöðumaður ekki formlegar ákvarðanir um klefaleitir heldur varðstjórar í hans umboði, með óformlegum hætti.

Í skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019 er fjallað um heimildir til framsals valds til þess að taka ákvarðanir um agaviðurlög en forstöðumanni er samkvæmt lögum um fullnustu refsinga falið að taka þær ákvarðanir.⁹⁰ Sömu sjónarmið um framsal valds eiga við um aðrar ákvarðanir sem honum er samkvæmt lögnum falið að taka og vísast því um þetta álitafni að meginstefnu til umfjöllunar í kafla 7.3.2 í þeirri skýrslu. Með vísan til sjónarmiða um innra valdframsal á ólögbundnum grundvelli sem þar eru rakin og eðlis umræddra ákvarðana sem íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana, sem geta falið í sér verulegt inngríp í aðstæður fanga, kom þar fram að ekki yrði séð að forstöðumanni sé að óbreyttum lögum heimilt að framselja deildar- eða varðstjóra eða öðrum starfsmönnum vald til að taka slíkar ákvarðanir. Hér þurfi þó að hafa í huga að ganga verði út frá því að staðgengill forstöðumanns hafi almennt sömu heimildir og forstöðumaður til að taka slíkar ákvarðanir.

⁸⁸

Sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁸⁹

Sbr. 1. mgr. 69. gr. og 3. mgr. 76. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁹⁰

Í athugasemdum Fangelsisins Sogni við drög að skýrslu vegna heimsóknar þangað, dags. 15. mars 2021, kemur fram að í raun taki forstöðumaður eða staðgengill hans ávallt ákvörðun um agaviðurlög. Eigi atvik sér stað um helgi eða á öðrum frídögum hafi forstöðumaður eða staðgengill hans áframsent ákvörðun um agaviðurlög í tölvupósti til hæstráðanda á staðnum til undirritunar. Sjá heimsóknar- skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 19-20. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmaður.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021]. Í athugasemdum Fangelsisins Hólmsheiði við drög að þessari skýrslu, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að framkvæmdin á Hólmsheiði sé með sama hætti að því er varðar ákvarðanatöku um agaviðurlög en ekki kemur fram hvernig ákvarðanatöku um öryggisvistun er háttað. Líkt og áður greinir er engum formlegum ákvörðunum til að dreifa um klefaleitir.

6.7

Tilmæli og ábendingar

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Fangelsisins Hólmsheiði, á grundvelli umfjöllunar í 6. kafla hér að framan, að taka skipulag og starfsemi fangelsisins til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- Greina þarf eðli og efni þeirra ákvarðana sem teknar eru í tengslum við vistun gæsluvarðhaldsfanga með það í huga að skilgreina hvenær staða þeirra kann að vera önnur en afplánunarfanga. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að hafa í huga að blöndun gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga feli ekki sjálfkrafa í sér skerðingu á réttindum sem gæsluvarðhaldsfangar eiga að öðru óbreyttu að njóta, s.s. aðgengis að fjarskipta-tækjum.
- Endurskoða þarf verklag við líkamsleit og sýnatöku til að gæta að því að einstaklingsbundið og heildstætt mat fari fram á nauðsyn slíkra at-hafna hverju sinni, í samræmi við meðalhófsreglur og kröfur sem leiðir af stjórnarskrá og mannréttindasjónarmiðum, eins og nánar er rakið í kafla 6.5.2 og 6.5.3. Þá skal leitast við að haga líkamsleit með þeim hætti að hún fari fram í áföngum þannig að leitarþoli sé ekki berháttadur meðan á leit stendur.
- Endurskoða þarf verklag við ákvarðanatöku um öryggisvistun og leit í klefa þannig að slíkar ákvarðanir séu teknar af forstöðumanni lögum samkvæmt og ákvörðun beri það með sér.
- Bæta þarf úr umbúnaði símtækis sem fangar nota til að eiga samskipti við lögmann, fulltrúa trúfélags eða lífsskoðunarfélags sem þeir til-heyra, opinberar stofnanir eða umboðsmann Alþingis, þannig að tryggt sé að starfsfólk geti ekki hlustað á símtöl þeirra við þessa aðila.

Í samræmi við þau lagalegu álitaefni sem hafa verið rakin í kaflanum, og í samræmi við tilmæli í OPCAT-skýrslu umboðsmanns um Fangelsið Sogni, er eftirfarandi tilmælum jafnframt beint til dómsmálaráðherra:

- Að settar verði reglur um vopn, tæki og efni í eigu opinberra aðila, sem falla ekki undir vopnalög nr. 16/1998, í samræmi við það sem löggjafinn hefur mælt fyrir um í 1. mgr. 3. gr. laganna.

Þá er eftirfarandi ábendingu beint til Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Leita skal leiða til að bæta úr umbúnaði símtækja inni á vistunardeildum með tilliti til friðhelgi einkalífs fanga, m.a. með það í huga að þeir fái næði til að sinna persónulegum erindum símleiðis.*

7 Aðbúnaður

7.1

Almennt

Meðal þess sem athuganir umboðsmanns Alþingis beinast að við OPCAT-eftirlit er aðbúnaður á þeim stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og hvort hann er í samræmi við lög, reglur og viðmið um mannúð og mannvirðingu.⁹¹ Er þá átt við aðbúnað í viðtækum skilningi þannig að þar undir fellur t.d. húsnæði, ástand klefa, útisvæði og hreinlæti en einnig fjárhagslegur aðbúnaður.

Um ákveðin atriði, einkum ytri aðbúnað í fangelsum, s.s. innréttingar og annan staðlaðan útbúnað í klefum og sameiginlegum rýmum, er lagagrundvöllurinn hér á landi takmarkaður. Við mat á því hvort aðbúnaður í fangelsi er talinn fullnægjandi verður því í meira mæli að hafa hliðsjón af viðmiðum úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu⁹² og niðurstöðum og almennum viðmiðum nefndar Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT-nefndarinnar).

Nefna má að við mat á aðbúnaði hefur dómstóllinn almennt tekið mið af heildaraðstæðum, s.s. stærð klefa, þrifnaði, hreinlæti, möguleika á virkni og líkamsrækt, aðgangi að sólarljósi, loftræstingu og upphitun, læknesmeðferð og eftirliti með heilsu fanga. Vistunartími getur einnig haft hér áhrif og edli þess afbrots sem liggur að baki frelsissviptingu.⁹³

CPT-nefndin hefur sett tiltekin viðmið um almennan aðbúnað í fangelsum og jafnframt sérstaklega um aðbúnað kvenna.⁹⁴ Þannig hefur hún m.a. sett fram viðmið um stærð fangaklefa,⁹⁵ hreina og snyrtilega hreinlætisaðstöðu og aðgengi að sólarljósi og hreinu lofti. Þá eru tiltekin viðmið um aðbúnað

⁹¹ Sbr. b-lið 2. mgr. og 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

⁹² Þegar mannréttindadómstóllinn kemst að niðurstöðu um hvort vistun í fangelsi hafi falið í sér brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans er m.a. litið til aðbúnaðar og sé hann ófullnægjandi getur slikt talist varða broti gegn ákvæðinu. Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Dougoz gegn Grikklandi*, 6. mars 2001, mál nr. 40907/98, málsgr. 46.

⁹³ Sjá Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For praktikere*. 5. útg. Kaupmannahöfn 2020, bls. 311-312.

⁹⁴ Sjá m.a. *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992*, CPT/Inf(92)3-part2. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 21. maí 2021], *Developments concerning CPT standards in respect of imprisonment. Extract from the 11th General Report of the CPT, published in 2001*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd24c> [sótt á vef 21. maí 2021] og *Women in prison (factsheet)*, CPT/Inf(2018)5. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [sótt á vef 21. september 2020].

⁹⁵ Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar er mælt til að stærð einstaklingsklefa sé ekki minni en sex fermetrar og fjórir fermetrar fyrir hvern fanga þar sem tveir eða fleiri deila klefa. Þá er miðað við að það séu allavega tveir metrar milli veggja í klefa og tveggja og hálf metra lofthæð. Sjá *Living space per prisoner in prison establishments: CPT Standards*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cc449> [sótt á vef 21. maí 2021]. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur hins vegar miðað við að einstakur fangi skuli hafa þriggja fermetra persónulegt rými til umráða í klefa sem hann deilir með öðrum, að frátöldu því plássi sem hreinlætisaðstæða tekur, og að fangi geti hreyft sig með eðlilegum hætti innan klefans.

í fangelsum sett fram í evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum.⁹⁶

Í þessari skýrslu verður ekki fjallað sérstaklega um fjárhagslegan aðbúnað gæsluvarðhaldsfanga á Hólmsheiði heldur vísast um þau atriði til almennrar umfjöllunar í kafla 8.4 í skýrslu vegna heimsóknar umboðsmanns í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019.⁹⁷

7.2

Aðstaða

7.2.1

Almennt

Fangelsinu Hólmsheiði er skipt í nokkrar álmur út frá miðju hússins sem hýsir stjórnstöð. Myndvöktun er í öllum almennum rýmum allan sólarhringinn. Almennir fangaklefar eru opnaðir kl. 08:00 og þeim lokað kl. 22:00.

Fangelsið Hólmsheiði er hannað með sveigjanleika í huga og möguleika á breytilegri notkun eftir þörfum. Til dæmis má breyta helmingi hússins í einangrunargæsluvarðhald ef þurfa þykir. Þá eru deildirnar misfjölmennar og hægt að skipta þeim upp eftir þörfum, s.s. til að aðskilja hópa.

Fangelsið er nýlegt og aðbúnaður er í samræmi við það almennt góður og umhverfi snyrtilegt og þrífalegt.

7.2.2

Innkoma

Við innkomu er komið í móttökurými. Úr móttöku er gengið inn á svæði með svonefndum biðklefum,⁹⁸ þvagprufuherbergi, sturtuáðstöðu og öryggisklefa. Fangar sem eru nýkomnir vistast í biðklefum í skamman tíma, eða eina nótt hið mesta. Allar innréttingar þar eru naglfastar.

Fangar fara ekki strax á almennar deildir fangelsisins. Því hefur verið útbúið sérstök átta manna innkomudeild og áhersla lögð á að heilbrigðisstarfsfólk láti þjónustu við þá deild ganga fyrir. Þar eru fangar vistaðir þar til þeir hafa eftir atvikum sofð úr sér vímuáhrif, fengið læknisskoðun og verið metnir, s.s. hvort þeir séu tilbúnir að fara á almennar deildir.

Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Muršić gegn Krótatiu*, 20. október 2016, mál nr. 7334/13, málsgr. 109-115.

⁹⁶ Sjá 18.-22. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 12.-22. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

⁹⁷ Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 32-34. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

⁹⁸ Sjá mynd 3.

Mynd 3

Biðklefi.

**7.2.3****Einangrunardeild**

Stærð einangrunarklefa er 11-12 fermetrar.⁹⁹ Klefarnir eru m.a. búnir öryggisbjöllum, loftljósi, rúmstæði með svampdýnu, lesljósi, skrifborði, stól og hreinlætisaðstöðu.¹⁰⁰ Rúmstæði og skrifborð eru naglföst. Hreinlætisaðstaða í klefum er búin salerni, vaski, spegli og sturtu.¹⁰¹ Sturtuhausinn er nánast innbyggður og kveikt er á sturtunni með hnapp á vegg.¹⁰² Á baðherbergi er oddhvas snagi sem hægt er að skaða sig á.

Lýsingu í klefum er stýrt innanfrá. Gluggar á einangrunargangi eru með sandblásnu gleri/filmum og rúllugardínum með snúru. Slikur búnaður getur valdið hættu þar sem unnt er að skaða sig á honum.

Engin veggklukka er í klefunum. Í viðtölum við fanga kom fram að ekki væri heimilt að hafa armbandsúr eða síma í einangrun. Einangrunarfangar eiga þannig erfitt með að sjá hvað tímanum líður, sem kann að valda því að þeir verði illa áttaðir. Þetta getur einnig torveldað þeim að gæta að réttindum sínum, s.s. varðandi útivist, matartíma og fleira.

99

Líkt og að ofan greinir hefur CPT-nefndin stuðst við það viðmið að stærð einstaklingsklefa skuli vera sex fermetrar að lágmarki, sbr. *Remand detention. Extract from the 26th General Report of the CPT, published in 2017*, CPT/Inf(2017)5-part, málsg. 56. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168070d0c8> [sótt á vef 21. maí 2021].

100

Sjá mynd 4.

101

Sjá mynd 5.

102

Sjá mynd 6.

Mynd 4

Klefi.



Mynd 5

Hreinlætisaðstaða í klefum.



Mynd 6

Sturtuhaus á baðherbergi í klefum.

**7.2.4****Aðrar deildir**

Í heimsókninni skoðaði starfsfólk umboðsmanns eina kvennadeild og eina karladeild þar sem dvelja bæði afplánunarfangar og gæsluvarðhaldsfangar í lausagæslu. Almennir klfar eru að mestu leyti sambærilegir klfum á einangrunardeild. Þeir eru þó til viðbótar búnir sjónvarpi, fataskáp og skúffu undir rúmstæði.

Langir miðstöðvarofnar eru festir upp á endann við inngang klfanna.¹⁰³ Þetta fyrirkomulag vekur upp spurningar með tilliti til öryggissjónarmiða þar sem fangar kunna að geta skaðað sjálfa sig eða aðra á ofnunum sjálfum og rörum.¹⁰⁴

Í samtölum við stjórnendur kom fram að fangar hefðu kvartað yfir því að dýnur í rúmstæðum væru þunnar og óþægilegar, einkum fyrir þá sem glímdu við bakvandamál. Að sögn stjórnenda miðaðist val á dýnum við að vistun á Hólmsheiði væri stutt en sú sé þó ekki alltaf raunin. Aðspurðir kváðust stjórnendur almennt ekki leyfa fongum að koma með eigin dýnur vegna smyglhættu, nema fyrir liggi vottorð frá lækni vegna stoðkerfisvanda.

Á átta manna kvennadeild fangelsisins ber aðbúnaður þess merki að vera fyrir langtímavistun, þar sem konur vistast almennt lengur sem afplánunarfangar á Hólmsheiði en karlar. Þar er tómtundaherbergi og rúmbetra útisvæði en á öðrum deildum, með körfuboltavelli,¹⁰⁵ ásamt reykingasvæði, þvottahús og eldhús.¹⁰⁶

103

Sjá mynd 7.

104

Sjá til hliðsjónar frétt umboðsmanns danska þjóðþingsins 4. júní 2020 um sjálfsvíg fanga í sjúkrahúsálmú Vestre-fangelsisins í Kaupmannahöfn: https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/indsats_skal_forebygge_selvmord/ [sótt á vef 21. maí 2021].

105

Sjá mynd 8.

106

Sjá mynd 9.

Starfsfólk umboðsmanns skoðaði einnig fjögurra manna karladeild. Gangurinn er uppbyggður með sama hætti og kvennadeild en minni í sniðum. Þar er minni útiaðstaða og ekkert tómsundaherbergi. Eldhús, þvottahús og klefar eru með sama sniði og á kvennadeild.

Þrátt fyrir að loftræsting sé á öllum deildum og opnanleg fög í öllum herbergjum nema fjórum á einangrunardeild var engu að síður þungt loft og reykingalykt á almennu deildunum sem barst frá reykingasvæði utandyra, einkum á karladeild. Hér er rétt að nefna að mengun vegna óbeinna reykinga kann að hafa áhrif á loftgæði fanga sem vistast á viðkomandi gangi, ekki síst í ljósi þess að þeir verja miklum tíma innandyra.

Mynd 7

Miðstöðvarofn og öryggisbjalla í einstaklingsklefa.



Mynd 8

Útiaðstaða á kvennadeild.



Mynd 9

Eldhús á kvennadeild.



7.2.5

Annar aðbúnaður

Á Hólmsheiði geta heimsóknir farið fram með og án snertingar og er aðstaða til heimsókna almennt góð. Heimsóknarherbergi eru snyrtileg og búin sófa og salernisaðstöðu. Á einum innvegg er glergluggi fyrir heimsóknir án snertingar.

Í fangelsinu er einnig rúmgóð og snyrtileg heimsóknaríbúð með salerni og eldunaraðstöðu, hjónarúmi, barnaherbergi með koju og leikföngum, sjónvarpi, sófa og litlu útisvæði með rólu.¹⁰⁷ Íbúðin gerir föngum kleift að fá heimsóknir í heimilislegri og vistlegri aðstöðu í ró og næði þar sem bæði er hægt að njóta samveru inni og úti með börnum sem er til mikillar fyrirmyndar.

Mynd 10

Heimsóknaríbúð.



Í fangelsinu eru tvær vinnustofur, önnur nýtt fyrir konur og hin fyrir karla. Þegar heimsókn umboðsmanns bar að garði unnu karlarnir m.a. að gerð kerta-stjaka úr steypuefni en konurnar að verkefnum tengdum þrjóna- og saumaskap. Af upplýsingum frá starfsfólki mátti ráða að verkefnin réðust m.a. af hæfileikum og áhugasviði fanganna. Í þessu sambandi er þó mikilvægt að hafa í huga að þrátt fyrir að bæði almennar aðstæður og áhugasvið fanga geti verið með mismunandi hætti, og þar með haft áhrif á hvaða verkefni og vinna er í boði hverju sinni, þarf að gæta þess að kyn fanga stýri ekki aðgengi þeirra að verkefnum og vinnuaðstöðu.¹⁰⁸

¹⁰⁷

¹⁰⁸

Sjá mynd 10.

Sbr. 26.4 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Sjá einnig til hliðsjónar k-lið 1. gr. og 2. másl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

Í fangelsinu er einnig rúmgott og vel útbúið tómstundaráymi, kennslustofa og lítill líkamsræktarsalur með nokkrum tækjum og öðrum útbúnaði til æfinga.¹⁰⁹

Mynd 11

Líkamsrækt.



Þeir klesar í fangelsinu er útbúnir með þarfir einstaklinga með líkamlega fötlun í huga. Þeir hafa meira gólfrymi og hurðir á baðherbergjum eru breiðari. Að sögn stjórnenda hefur enn ekki vistast fangi á Hólmsheiði með verulega hreyfihömlun en ætlunin sé að útbúa klesana eftir þörfum einstaklinga sem kunna að vistast þar en það sé mögulegt með stuttum fyrirvara.

7.3

Fæði

Gæsluvarðhaldsfanga skal séð fyrir fæði á venjubundnum matmálistímum.¹¹⁰ Einangrunarfangar á Hólmsheiði fá mat fimm sinnum á dag. Gæsluvarðhalds- og afplánunarfangar fá ýmist greitt fæðisfé að upphæð 1.500 kr. á dag eða fá aðsendan mat á vegum fangelsisins.

Ekki verður séð að kveðið sé á um næringargildi fæðis fanga í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skal föngum útvegað næringarríkt fæði með tilliti til aldurs, heilsu, líkamsástands, trúar, menningar og eðlis starfa þeirra. Þá skuli mæla fyrir um næringargildi fæðis

¹⁰⁹

Sjá mynd 11.

¹¹⁰

Sbr. 1. másl. 22. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

fangna í lögum, þar á meðal lágmarks orku- og próteininnihald. Boðið skal upp á þrjár máltíðir á dag með hæfilega jöfnu millibili og heilbrigðisstarfsmenn skulu koma að mataræði fanga sem þess þurfa að læknisráði.

Þeir sem fá greitt fæðisfé kaupa allan sinn mat í verslun fangelsisins og elda sjálfir. Í versluninni er hægt að kaupa allar almennar matvörur og vörur til persónulegra nota.¹¹¹ Fangarnir hafa aðgang að versluninni tvisvar í viku en geta auk þess lagt inn pantanir ef um er að ræða stórinnskaup. Að sögn fanga er verðlagið gott og almennt lægra en gengur og gerist.

Mynd 12

Verslun.



Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki er reynt eftir fremsta megni að virða séróskir fanga tengdar mataræði, s.s. vegna trúarhefða. Þó verður ekki ráðið af því sem fram kom í heimsókninni hvort hugað sé nægjanlega að því að staða gæsluvarðhaldsfanga kann að vera önnur en afplánunarfanga í ýmsu tilliti. Í þessu samhengi má benda á að samkvæmt lögum um meðferð sakamála er gæsluvarðhaldsföngum heimilt að útvega sér sjálfir og taka við fæði og öðrum persónulegum nauðsynjum, þar á meðal fatnaði.¹¹² Þá er í Nelson Mandela-reglunum sérstaklega vikið að þessari stöðu þar sem fram kemur að gæsluvarðhaldsfangar eigi að geta fengið aðsendan mat á eigin kostnað, annaðhvort með aðkomu viðkomandi stofnunar eða vandamanna, sé það í samræmi við góða reglu og öryggi á stofnuninni.¹¹³

¹¹¹

Sjá mynd 12.

¹¹²

Sbr. a-lið 1. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

¹¹³

Sbr. 114. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

7.4

Tilmæli og ábendingar

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Fangelsisins Hólmsheiði, á grundvelli umfjöllunar í 7. kafla hér að framan, að taka aðbúnað í fangelsinu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Gera þarf föngum kleift að sjá hvað tímanum líður meðan þeir dvelja í einangrun, m.a. svo þeim sé unnt að gæta að réttindum sínum í tengslum við vistunina.*
- *Taka þarf aðbúnað í klfum almennt til skoðunar með tilliti til öryggis þannig að fangar geti ekki skadað sig eða aðra, s.s. með því að notast við rúllugardínur án snúru, skipta út snögum á badherbergjum og huga að umbúnaði og frágangi miðstöðvarofna.*

Eftirfarandi ábendingum er einnig beint til Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Að leita leiða til að bæta loftgæði inni á deildum vegna luktar og reyks og þar með óbeinna reykninga frá reykningaaðstöðu.*
- *Að taka til skoðunar hvort hugað sé með fullnægjandi hætti að sérstöðu gæsluvarðhaldsfanga í tengslum við rétt þeirra til að útvega sér sjálfir og taka við fæði.*

8 Öryggi

8.1

Reglur og viðmið

Það felst í eðli vistunar í fangelsi að nauðsynlegt er að viðhalda þar góðri reglu og öryggi.¹¹⁴ Í lögum um fullnustu refsinga, reglugerðum og reglum settum með stoð í þeim er takmarkaða umfjöllun að finna um efnislegan aðbúnað og aðrar ráðstafanir með tilliti til öryggis en ætla verður að það skýrist a.m.k. að hluta til af því að óheimilt er að birta reglur um öryggi fangelsa.¹¹⁵

Í Nelson Mandela-reglunum segir að öryggi fanga, starfsfólks, þjónustuaðila og gesta í fangelsum skuli tryggt öllum stundum.¹¹⁶ Samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skal meta sem fyrst eftir innkomu fanga í fangelsi hvort öðrum föngum, starfsfólki eða gestum stafi hætta af viðkomandi eða hvort hann sé hættulegur sjálfum sér. Þá skal vera fyrir hendi verklag til að tryggja öryggi fanga, starfsfólks og gesta og lágmarka hættu á ofbeldi og öðrum atvikum sem kynnu að ógna öryggi í fangelsinu. Leitast skal við að tryggja að fangar geti tekið fullan þátt í daglegum athöfnum og tómstundum við öruggar aðstæður og fangar skulu hafa aðgang að starfsfólki allan sólarhringinn, þar með talið á nóttunni. Í fangelsum ber jafnframt að taka tillit til innlendra laga og reglna um aðbúnað og hollustuhætti.¹¹⁷

Öryggisráðstafanir í tengslum við einstaka fanga skal lágmarka við það sem þarf til að tryggja örugga vistun þeirra. Til viðbótar við efnislegt öryggi skal viðhafa svonefnt virkt öryggi (e. *dynamic security*).¹¹⁸ Með virku öryggi er átt við að starfsfólk þrói jákvæð tengsl við fanga, byggð á festu og sanngirni, ásamt skilningi á persónulegum aðstæðum þeirra og hvers kyns áhættu sem kann að stafa af einstökum föngum.¹¹⁹ Það er mikilvægt að öryggisráðstafanir séu marghliða og byggist ekki einungis á tæknilegum eða efnislegum aðbúnaði heldur

¹¹⁴

¹¹⁵

¹¹⁶

¹¹⁷

¹¹⁸

¹¹⁹

Sjá til hliðsjónar 46., 49., 50. og 52. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 4. mgr. 98. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Hér getur einnig reynt á almenn lög og reglur um öryggi, m.a. um brunavarnir og aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, þar sem hliðstæða niðurstöðu leiðir ekki þegar af reglum sérlaga, sbr. t.d. lög nr. 75/2000, um brunavarnir, byggingarreglugerð nr. 112/2012 og lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Sbr. 1. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

Sbr. 52.1-52.5 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

Sbr. 51.1 og 51.2 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

Sbr. til hliðsjónar 18. gr. a tilmæla ráðherraráðs Evrópuráðsins (nr. 2003)23 um stjórnsýslu fangelsis- yfirvalda varðandi lífstíðardóma og fanga með langa dóma. Birt á vefslóð:

https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Umluvy/vezenstvi/R_2003_23_management_of_life_sentence_and_long-term_prisoners.pdf [sótt á vef 21. maí 2021].

einnig persónulegum samskiptum og almennri þekkingu á starfsemi stofnunarinnar.¹²⁰

8.2

Almennur öryggisbúnaður og -ráðstafanir

Öryggisbúnaður á Hólmsheiði samanstendur einkum af vöktunarbúnaði með mynd- og hljóðupptökum og öðrum tæknilegum ráðstöfunum, þar á meðal neyðarbjöllum, brunavörnum og talstöðvum svo og varnartækjum og viðlaga-búnaði.

Öryggisbjöllur eru við hurðir í öllum klefum. Í viðtölum komu fram athugasemdir við staðsetningu bjöllunnar, þ.e. að hún væri of hátt uppi.¹²¹ Þetta kann að gera föngum erfitt fyrir að kalla eftir aðstoð komi eitthvað upp á, t.d. líkamleg veikindi, einkum að nóttu til þegar klefum er læst.

Öryggismyndavélar búnar mynd- og hljóðupptöku eru í nær öllum sameiginlegum rýmum fanga og á vistunardeildum. Þá er öryggismyndavél í yfirheyrsluherbergjum og öryggisklefa. Í vaktherbergi fylgist a.m.k. einn starfsmaður stöðugt með skjáum tengdum öryggismyndavélum fangelsisins. Sá starfsmaður þarf að fylgjast með mörgum skjáum í einu en hver starfsmaður er aðeins eina klukkustund í senn á stjórnborðinu til að hann þreytist síður. Að mati starfsfólks vantar fleiri myndavélar. Þá hafi komið upp tæknileg vandamál og bilanir í myndvöktunarkerfi og talstöðvum.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að til að að fyrirbyggja átök sé reynt að eiga samtál við fanga. Þá sé einnig gott að geta tekið fanga úr ákveðnum aðstæðum, s.s. fært þá milli deilda. Í viðtölum við starfsmenn sögðust einhverjir þeirra hafa lent í aðstæðum þar sem þeir upplifðu sig ekki örugga. Þó væri mjög stutt í aðstoð þegar á þyrfti að halda. Ekki væri gripið inn í aðstæður ef starfsmenn væru ekki nógu margir heldur væri þá óskað eftir aðstoð lögreglu. Í viðtölum kom fram að ekki sé til að dreifa verklagi varðandi viðbrögð við ofbeldisatvikum eða öðrum átökum sem geti falið í sér ógn við öryggi í fangelsinu.¹²²

Í viðtölum við fanga kom fram að starfsfólk sjái yfirleitt í eftirlitsmynda-vélum átök milli fanga sem eigi sér stað inni á deildum. Þegar slíkt gerist þar sem ekki eru myndavélar, s.s. í klefum, kunni ofbeldi og átök milli fanga að fara fram hjá þeim.¹²³ Að mati sumra fanga er viðvera starfsfólks á vistunardeildum ekki nægileg. Sambærileg sjónarmið komu fram í viðtölum við starfsfólk en að fleiri stöðugildi þyrfti til að geta aukið viðveru þess á deildum.¹²⁴

¹²⁰ William Rentzmann: „Prison policy, prison regime and prisoners' rights in Denmark“, bls. 292. Birt í *Prison policy and prisoners' rights, Proceedings of the Colloquium of the IPPF*, bls. 287-302. Stavangri 2008.

¹²¹ Sjá mynd 7.

¹²² Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að ekki sé til skriflegt verklag um viðbrögð við ofangreindum atvikum en þegar slíkt ástand skapist sé unnið eftir ákveðnu verklagi sem miði að því að tryggja ástand. Jafnframt sé til verklag um skráningu hótana, áverka og meiðsla á föngum og starfsmönnum og þá séu ofbeldismál ávallt tilkynnt til lögreglu.

¹²³ Hér er þó rétt að nefna að föngum er óheimilt að fara inn í klefa annarra fanga, sbr. 3. mgr. 42. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹²⁴ Samkvæmt upplýsingum úr viðtölum við starfsfólk er mikið notast við kallerki til samskipta við fanga inni á deildum.

8.3**Öryggisklefi**

Öryggisklefi fangelsisins er rúmgóður þar sem er svampdýna og salerni í gólfi sem taka mið af því að öryggi sé sem best tryggt.

Á útvegg klefans er útskot sem stendur hornrétt út úr veggnum þannig að veggbrúnirnar eru nokkuð hvassar.¹²⁵ Þar sem um öryggisrými er að ræða, þar sem m.a. kunna að vistast einstaklingar með sjálfsskaðandi hegðun, kann þessi hönnun að fela í sér hættu á því að sá sem þar vistast geti skaðað sig eða aðra.

Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var öryggisklefinn búinn fjórum járnfestingum í gólfi. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum höfðu festingarnar aldrei verið notaðar til að fjötra fanga niður. Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að búið sé að fjarlægja festingarnar.

Mynd 13

Öryggisklefi.



125

Sjá mynd 13.

8.4

Tilmæli og ábendingar

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Fangelsisins Hólmsheiði að taka til skoðunar og bæta úr eftirfarandi atriðum með öryggi í fangelsinu í huga:

- *Leita þarf leiða til að lækka bilanatiðni tækjabúnaðar og koma í veg fyrir að blindpunktar séu í myndavélakerfi, t.a.m. með því að fjölga myndavélum eða breyta staðsetningu þeirra í sameiginlegum rýmum.*
- *Endurskoða þarf verklag á vistunardeildum með það í huga að auka viðveru starfsfólks inni á deildum í samræmi við sjónarmið um virkt öryggi sem rakin eru í kafla 8.1.*

Þá er eftirfarandi ábendingu beint til Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Að tekið verði til skoðunar og metið hvort móta þurfi skýrara verklag um viðbrögð við ofbeldisatvikum eða öðrum átökum sem geta falið í sér ógn við öryggi í fangelsinu og kynna það starfsfólki með fullnægjandi hætti.*

9 Virkni

9.1

Almennt

Að baki lögum um fullnustu refsinga búa M.A. sjónarmið um betrun fanga og aðlögun þeirra að samfélaginu að vistun lokinni.¹²⁶ Viðhlítandi virkni, s.s. vinna, nám, íþróttir og þess háttar, hefur grundvallarþýðingu fyrir liðan fanga, hvort sem um er að ræða afplánunar- eða gæsluvarðhaldsfanga.¹²⁷

CPT-nefndin hefur vakið athygli á því að virkni í mörgum gæsluvarðhaldsfangelsum sé mjög takmörkuð. Þegar vistunartími sé skammur geti vissulega verið krefjandi að halda úti ýmiss konar starfsemi og erfitt að gera meðferðaráætlanir af því tagi sem þekkist í afplánunarfangelsum. Ekki sé þó hægt að bjóða föngum upp á aðgerðarleysi til margra vikna eða mánaða. Nefndin hefur stuðst við það viðmið að fangar skuli geta varið að lágmarki átta klukkustundum á dag utan klefa síns, við markvissa iðju af ýmsum toga.¹²⁸

Á því árstímabili sem var skoðað í tilefni af heimsókninni voru tæplega 62% gæsluvarðhaldsfanga úrskurðaðir í gæsluvarðhald í 1-50 daga, tæplega 16% í 51-100 daga, 6,5% í 101-150 daga og um 16% lengur en 150 daga.¹²⁹ Líkt og fram kom í 4. kafla eru jafnvel dæmi þess að gæsluvarðhaldsfangar vistist á Hólmsheiði lengur en eitt ár.¹³⁰ Það er því ljóst að ákveðinn hluti gæsluvarðhaldsfanga sem vistast á Hólmsheiði dvelur þar í langan tíma.

9.2

Nám¹³¹

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er ekki boðið upp á staðnám á Hólmsheiði. Námsframboð markist af því að fangelsið sé móttökufangelsi og margir vistist þar um skemmri tíma. Þó er boðið upp á fjarnám við Fjölbrautarskólann við Ármúla. Þá kemur námsráðgjafi frá Fjölbrautarskóla Suðurlands

¹²⁶ Sjá til hliðsjónar 6. tölul. 2. gr. og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig II. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögnum, sbr. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹²⁷ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2*, málsgr. 47. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 21. maí 2021]. Sjá einnig til hliðsjónar II. kafla evrópsku fangelsisreglnanna og 96.-108. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹²⁸ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2*, málsgr. 47. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹²⁹ Það athugasast að þessi tölfræði er ekki afmörkuð við Fangelsið Hólmsheiði heldur tekur til allra fangelsa á vegum Fangelsismálastofnunar.

¹³⁰ Lengst 423 daga á því tímabili sem var til skoðunar.

¹³¹ Um almenna umfjöllun um fyrirkomulag náms í fangelsum, lagaumgjörð, alþjóðleg viðmið og ábendingar og tilmæli varðandi nám í fangelsum almennt vísast, að því marki sem við á, til umfjöllunar í 9. kafla nýlegrar skýrslu vegna heimsóknar umboðsmanns í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 36-38 og 41-42. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

vikulega yfir vetrartímamann og jafnframt sérkennari til aðstoðar í einstaka tilvikum. Á síðustu misserum hafi í fangelsinu einnig verið nemar í fjarnámi í Ökuskólanum, Háskólanum á Bifröst og erlendu sérfræðinámi.

Skólastarf fer fram í kennslustofu og á bókasafni frá kl. 09:00-12:00 og 13:00-16:00 alla virka daga. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram voru nokkrir fangar í námi, þar á meðal lausagæslufangar, þar af ein kona. Karlfangar notuðust við kennslustofuna en konan við bókasafnsrýmið. Fram kom að fyrir-komulagið væri með þessum hætti þar sem ekki væri æskilegt að hafa kynin saman. Hér er þó rétt að nefna að gæta þarf þess að mismunandi aðgengi fanga að viðlítandi aðstöðu feli ekki í sér mismunun á grundvelli kyns.¹³²

Í heimsókn umboðsmanns komu fram sjónarmið af hálfu starfsmanna þess efnis að fjarnám henti þessum hópi almennt illa. Bóklegt nám henti ekki öllum, en ekki er boðið upp á verklegt nám í fangelsinu. Þá kom fram að æskilegt væri að hafa betri aðgang að námsráðgjafa og netinu í tengslum við ástundun náms. Einnig að það væri til bóta að einhver væri með föngum í kennslustofunni, s.s. til að hafa yfirumsjón. Þá var gerð athugasemd við að ekki væri boðið upp á tungumálanám í fangelsinu og að kvenfangar fengju ekki að stunda nám sitt í skólaföngum.¹³³

Ofangreindar ábendingar fanga og starfsmanna, þar á meðal um fábreytt frambod náms og skort á staðnámi, ásamt takmörkuðu aðgengi að námsráðgjafa og netinu, fá stuðning í upplýsingum sem umboðsmaður hefur aflað í öðrum heimsóknum, þar á meðal viðtölum við námsráðgjafa, kennara, starfsmenn og fanga. Þar hafa til að mynda komið fram sjónarmið um að almennt þurfi fangar meiri stuðning í námi og mikið utanumhald. Þá sé ekkert nám í boði fyrir fanga sem hafi ekki gott vald á íslensku. Leiðir til úrbóta séu m.a. að auka fjölbreytni þess náms sem sé í boði, þar á meðal verklegra greina og hagnýts náms.¹³⁴

9.3

Vinna

Gæsluvarðhaldsföngum ber ekki að stunda vinnu í fangelsi, líkt og afplánunar-föngum.¹³⁵ Þeim er þó, eftir því sem unnt er, heimilt að útvega sér vinnu meðan á gæsluvarðhaldi stendur.¹³⁶ Vinna skal að jafnaði innt af hendi á virkum dögum frá kl. 8:00 til kl. 17:00, þó þannig að daglegur vinnutími verði að jafnaði ekki lengri en átta klukkustundir. Vinnu sem tengist rekstri fangelsis má inna af

¹³² Sjá til hliðsjónar 13. gr. evrópsku fangelsisreglnanna, 2. gr. Nelson Mandela-reglnanna, 1. gr. Bangkok-reglnanna og 16. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

¹³³ Í þessu sambandi er rétt að nefna að samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, má leyfa körlum og konum að taka þátt í daglegu starfi saman en aðskilja beri kynin að næturlagi. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði evrópsku fangelsisreglnanna um samneyti kynjanna, sbr. b-lið 18.8 og 18.9 gr. þeirra. Sjá einnig athugasemdir við 43. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. 145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altxt/145/s/0399.html> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹³⁴ Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 37-38. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021]. Sambærilegar athugasemdir komu einnig fram í heimsókn umboðsmanns í Fangelsið Litla-Hrauni 28.-29. janúar 2021.

¹³⁵ Sbr. 2. mgr. 96. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Þetta er í samræmi við áskilnað evrópsku fangelsisreglnanna og Nelson Mandela-reglnanna.

¹³⁶ Sbr. f-lið 1. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Sjá einnig 100.1 gr. evrópsku fangelsis-reglnanna og 116. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

hendi utan dagvinnutíma.¹³⁷ Til hliðsjónar má benda á að samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum skal kappkosta að útvega föngum gagnlega vinnu sem getur nýst þeim að vistun lokinni.¹³⁸

Á Hólmsheiði vinna fangar m.a. við bílaþrif á bönstöð, þrif á húsnæði, viðhaldsverkefni og aðstoð í verslun og þvottahúsi auk ýmissa sérverkefna sem unnin eru í tveimur vinnustofum fangelsisins. Þegar heimsókn umboðsmanns bar að fólust þau m.a. í þökkun á markpósti, saumaverkefni, kertastjakagerð og viðhaldi á garðbekkjum og sorpstömpum fyrir sveitarfélag. Þá er á hverri vistunardeild deildarformaður sem sér um þrif og umsjón deilda.

Í viðtölum við fanga kom fram að lítil vinna væri í boði á Hólmsheiði og aðgerðarleysi væri ein helsta áskorunin í vistuninni. Þeir þyrftu að reyna að til-einka sér daglegar venjur og rútínu en til þess þyrftu fleiri verkefni að vera í boði.

Af viðtölum við starfsfólk mátti jafnframt ráða að iðjuleysi væri vanda-mál á Hólmsheiði. Þar sem fangelsið hefði verið hugsað sem móttökufangelsi væri ekki alltaf nóg að gera fyrir fanga sem vistuðust þar til lengri tíma. Verkefni skorti og vinnuástanda þyrfti jafnframt að vera betri. Að sögn starfsfólks nýta fangar hins vegar vel þá iðju sem er í boði.

Í skýrslu CPT-nefndarinnar í kjölfar heimsóknar til Íslands í maí 2019 beindi nefndin þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að þróa framboð á vinnu og annarri skipulagðri virkni fyrir alla fanga.¹³⁹ Í svörum íslenskra yfirvalda kom fram að frá því að nefndin heimsótti Fangelsið Hólmsheiði hafi verið ráðinn verkstjóri í fullt starf og í kjölfarið hafi greiddum vinnutímum fjölgað talsvert.¹⁴⁰ Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram hafði verkstjóri nýlega hafði störf við að útbúa verkefni fyrir fanga á Hólmsheiði. Af samtölum bæði við fanga og starfsfólk mátti ráða að almennt væri þessari nýju stöðu tekið með jákvæðni og þætti til bóta.¹⁴¹

9.4

Önnur virkni

Fangi á rétt á útiveru og iðkun tómsundastarfa, líkamsræktar og íþróttar í frí-tíma eftir því sem aðstæður leyfa, í a.m.k. eina og hálfu klukkustund á dag nema það sé ósamrýmanlegt góðri reglu og öryggi í fangelsi.¹⁴² Að auki geta fangar sótt um leyfi úr fangelsi, þar á meðal reglubundin dags- og fjölskylduleyfi og

¹³⁷ Sbr. 5. mgr. 25. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Um þóknun fyrir nám og vinnu vísast til kafla 8.4 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 32-33. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹³⁸ Sbr. 26.2-26.3 gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 1. mgr. 98. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹³⁹ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹⁴⁰ Sbr. Svör íslenskra ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómann-legri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019, maí 2020, sjá svör við tilmælum 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹⁴¹ Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að nú sé talsvert meira framboð af vinnu en á þeim tíma sem úttekt umboðsmanns fór fram, m.a. með tilkomu net-verslunarinnar fangaverk.is þar sem vörur fanga eru seldar, auk annarra umfangsmikilla verkefna.

¹⁴² Sbr. 52. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Fangi á jafnframt rétt á aðgangi að bókasafni, sbr. 53. gr. sömu laga.

skammtímaleyfi.¹⁴³ Um heimsóknir og önnur samskipti við umheiminn vísast til fyrri umfjöllunar í kafla 6.5.1.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina hefur hver deild aðgang að líkamsræktarsal fangelsisins í ákveðinn tíma á dag, alla daga vikunnar. Þá eru útivistargarðar við hverja deild opnar í tvær klukkustundir í senn tvisvar á dag og eftir atvikum svonefndir innigarðar. Íþróttafraeðingur kemur vikulega og býður upp á íþróttatíma fyrir konur og þá er boðið upp á vikulega hugleiðslu. Fulltrúar Rauða krossins koma reglulega í fangelsið og fangaprestur þjóðkirkjunnar einnig og hittir þá sem þess óska.

Tveir félagsráðgjafar eru með viðveru einu sinni til tvisvar í viku til að aðstoða fanga með ýmis málefni og vettvangs- og ráðgjafarteymi Reykjavíkurborgar (svonefnt VoR-teymi) er einnig með reglulega starfsemi í fangelsinu. Þá eru AA-fundir í boði þrisvar í viku. Í sameiginlegu tómsundaherbergi fangelsisins er m.a. bókasafn og pianó. Í viðtölum við starfsfólk og fanga kom einnig fram að boðið hefði verið upp á jóga, handverk og Bataskólann, sem bjóði upp á nám fyrir fólk með geðrænar áskoranir.

Í viðtölum við fanga kom fram að bæta mætti líkamsræktaraðstöðu og útivistarsvæði sem væru lítil og fábrotin. Nauðsynlegt væri að geta fengið almennilega hreyfingu utandyra. Sambærileg sjónarmið komu fram í viðtölum við starfsfólk, þ.e. að lítið væri við að vera utandyra og líkamsræktarsalurinn væri of litill og tækjakostur fábreyttur. Þá kom fram að aðgangstímar að líkamsrækt og útivist sköruðust stundum á við vinnu- og skólatíma svo að dæmi væru um að fangar þyrftu að velja á milli.¹⁴⁴ Loks var m.a. bent á að auka mætti úrval nýrra bóka á bókasafninu.

Ofangreindar athugasemdir um iðjuleysi og fábrotna aðstöðu til útivistar og líkamsræktar á Hólmsheiði hafa einnig komið fram á fundum umboðsmanns með hagsmunasamtökum fanga.¹⁴⁵

Sem fyrr segir höfðu gæsluvarðhaldsfangar sem rætt var við sætt einangrun í allt að fjórar vikur frá innkomu. Einangrunarfangar hafa aðgang að litlum útigarði samtals í eina klukkustund á dag. Einangrunarfangar fá ekki aðgang að líkamsræktarsal. Að sögn stjórnenda sé ástæðan sú að einangrunarfangar megi ekki notast við sömu rými og aðrir fangar vegna rannsóknarhagsmuna, jafnvel þótt þau séu ekki nýtt á sama tíma. Eina leiðin til að útvega einangrunarföngum aðgang að líkamsrækt væri að útbúa sérstaka líkamsræktaraðstöðu fyrir þá.

¹⁴³ Sbr. V. kafla laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Ákvæði kaflans geta eftir atvikum einnig átt við um gæsluvarðhaldsfanga, ef takmarkanir á grundvelli laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, standa því ekki í vegi, sbr. 2. mgr. 96. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Samkvæmt 23. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga, skal við veitingu skammtímaleyfis til gæsluvarðhaldsfanga liggja fyrir skriflegt samþykki af hálfu þess sem rannsókn stýrir. Þegar gæsluvarðhaldsfangi fær skammtímaleyfi skal hann ávallt vera í fylgd lögreglumanna eða fangavarða.

¹⁴⁴ Hér má nefna að umboðsmaður norska þjóðþingsins beindi m.a. þeim tilmælum til Oslóar-fangelsis í skýrslu sinni vegna heimsóknar þangað árið 2018 að gætt yrði að því að fangar þyrftu ekki að velja á milli útivistar og annarrar iðju af þeirri ástæðu einni að hún færi fram á sama tíma. Sjá skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Oslo fengsel 19.-22. november 2018*, bls. 24-25. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/Oslo-fengsel-%E2%80%93-bes%C3%B8ksrapport.pdf> [sótt á vef 21. maí 2021].

¹⁴⁵ Sbr. fund umboðsmanns Alþingis og Afstöðu, félags fanga og annarra áhugamanna um fangelsismál og betrun, í Þórshamri 3. júní 2020.

9.5

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til umfjöllunar í 9. kafla er eftirfarandi tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði:

- Endurskoða þarf verklag og daglegt skipulag með það í huga að fangar verði ekki af líkamsræktar- eða útivistartíma vegna vinnu eða náms.
- Endurskoða þarf skipulag með það að markmiði að tryggja að einangrunarföngum standi til boða að hreyfa sig daglega, ef ástand þeirra leyfir.

Eftirfarandi ábendingu er jafnframt beint til Fangelsisins Hólmsheiði:

- Að taka skipulag fangelsisins til skoðunar með það í huga að fangar sem stunda nám hafi aðgang að viðhlitandi námsaðstöðu, óháð kyni, og að mismunandi aðbúnaður til ástundunar náms feli ekki í sér mismunun á grundvelli kyns.

Í samræmi við ábendingu umboðsmanns í kafla 9.6 í OPCAT-skýrslu um Fangelsið Sogni er því beint til mennta- og menningarmálaráðherra, Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði:

- Að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að taka það nám sem föngum stendur til boða á Hólmsheiði til endurskoðunar, m.a. með hliðsjón af því hvort hægt sé að bjóða upp á staðnám og auka að öðru leyti fjölbreytni þess náms sem er í boði, þar á meðal með því að fjölga verklegum greinum og hagnýtu námi, einnig með tilliti til fanga sem hafa ekki gott vald á íslensku.

Í samræmi við ábendingu umboðsmanns í fyrrnefndri skýrslu um Fangelsið Sogni er því jafnframt beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði að taka til skoðunar og meta:

- *Hvort sú afþreying og vinna sem stendur til boða í fangelsinu taki með fullnægjandi hætti mið af því að viðhalda góðri virkni fanga og leita leiða til að bæta þar úr og auka fjölbreytni, innan þeirra marka sem húsnæði og eðli starfseminnar leyfir.*

10 Mönnun og starfsandi

10.1

Almennt

Starfsfólk fangelsa sinnir opinberri þjónustu og getur þurft að takast á við krefjandi aðstæður. Því er mikilvægt að þar veljist til starfa einstaklingar sem geta tekist á við þau verkefni sem felast í starfinu og að þjálfun þeirra taki mið af því.¹⁴⁶ Þá eru góð samskipti milli fanga og starfsfólks jafnframt til þess fallin að draga úr spennu og þar af leiðandi minnka líkur á valdbeitingu í fangelsi.¹⁴⁷

Í V. kafla evrópsku fangelsisreglnanna er fjallað um stjórnun og starfsfólk fangelsa. Samkvæmt reglunum skal koma fram við alla fanga af mannúð og mannvirðingu. Við val á starfsfólki skulu fangelsisyrfirvöld leggja áherslu á eiginleika á borð við heilindi, mannúð, faglega færni og persónulegt hæfi til að sinna starfinu. Þá skal jafnvægis gætt milli karla og kvenna í starfslíðinu. Eftir því sem frekast er unnt skulu sérfræðingar, s.s. geðlæknar, sálfræðingar, félagsráðgjafar og kennarar, vera hluti starfslíðsins.¹⁴⁸

10.2

Stöðugildi og mönnun

Mönnun í fangelsum hefur áhrif á möguleika starfsfólks til að vera í beinum samskiptum við fanga. Sé fjöldi starfsfólks ekki nægur getur það skapað óöryggi sem hefur þá bæði áhrif á líðan og hegðun fanga og starfsfólks. Þá getur ófullnægjandi mönnun valdið því að starfsfólk vinni yfirvinnu til að viðhalda lágmarksstarfsemi og öryggi sem aftur getur orsakað streitu, en hún getur valdið óæskilegri spennu í fangelsisumhverfinu.¹⁴⁹

Í Fangelsinu Hólmsheiði eru 27 stöðugildi, þar af forstöðumaður og staðgengill hans, tveir varðstjórar, sex aðstoðarvarðstjórar (þar af fjórir á svonefndri sólarhringsvakt og tveir yfir einangrunargangi), einn móttökuvarðstjóri, tveir verkstjórar, tveir fangaflutningsmenn og tólf almennir fangaverðir.

¹⁴⁶ Sbr. 8. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹⁴⁷ Sjá Council of Europe: *Combating ill-treatment in prison. A handbook for prison staff with focus on the prevention of ill-treatment in prison*. Strassborg 2016, bls. 74. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/combating-ill-treatment-in-prison-2-web-en/16806ab9a7> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁴⁸ Sbr. 72.1, 75., 77., 85. og 89.1 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Sjá einnig til hliðsjónar 74.-82. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹⁴⁹ Sjá *Developments concerning CPT Standards in respect of imprisonment. Extract from the 11th General Report of the CPT, published in 2001*, CPT/Inf(2001)16-par, málsgr. 26. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd24c> [sótt á vef 24. maí 2021]. CPT-nefndin hefur ekki gefið út sérstök viðmið um viðhlítandi hlutfall milli fanga og starfsfólks en hefur þó gert athugasemdir þar sem hlutfall starfsmanna á móti föngum hefur verið óeðlilega eða hættulega lágt. Af samanburði við hin Norðurlöndin verður séð að Ísland var með fæsta starfsmenn í fangelsum á hverja 100 fanga á árunum 2008-2012 en samkvæmt tölum frá 2013-2017 hefur hlutfall starfsfólks á móti föngum hér á landi batnað verulega. Sjá nánari umfjöllun um mönnun í fangelsum í 10. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 43-46. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

Einn varðstjóri og einn aðstoðarvarðstjóri eru á vakt alla daga frá kl. 08:00-20:00 á einangrunargangi. Aðstoðarvarðstjóri á sólarhringsvakt gegnir hlutverki varðstjóra frá kl. 20:00-08:00 alla daga. Móttökuvarðstjóri, verkstjórar og fangaflutningsmenn eru á staðnum á dagvinnutíma alla virka daga. Þá eru þrír almennir fangaverðir á vakt í senn, allan sólarhringinn. Fangaverðir eru á 12 tíma vöktum, frá kl. 08:00-20:00 en á milli kl. 11:00-23:00 fjölga um einn starfsmann. Yfir nóttina eru fjórir starfsmenn á vakt. Kynjahlutföll í starfsliðinu eru 19 karlar á móti átta konum en samkvæmt upplýsingum úr viðtölum er kona á hverri vakt. Þá eru félagsráðgjafar með viðveru vikulega til að taka viðtöl og aðstoða fanga með ýmis málefni. Af þessu má ráða að á virkum dögum séu að staðaldri um 11 starfsmenn á dagvakt, fjórir á næturnar og sex á dagvakt um helgar.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að það teldi sig almennt hafa nægan tíma til að sinna föngum nema í þeim tilvikum þar sem um væri að ræða andlega veika einstaklinga eða ef mörg atvik kæmu upp á sama tíma þar sem inngrípa væri þörf. Þó komu einnig fram sjónarmið um að ekki væri alltaf nægur tími til að sinna föngum, of fáir starfsmenn væru á vakt og álag væri mikið, sérstaklega um helgar, m.a. í ljósi þess að alltaf þyrfti að vera starfsmaður í vaktherbergi. Þá vildi starfsfólk gjarnan geta verið meira inni á deildum. Í samtölum við stjórnendur kom einnig fram að þeir teldu æskilegt að fangaverðir gætu verið meira inni á deildum en til þess þyrfti fleira starfsfólk.

10.3

Menntun og þjálfun starfsfólks

Þær kröfur sem lög um fullnustu refsinga gera til menntunar starfsfólks eru að forstöðumaður fangelsis skuli vera með háskólapróf sem nýtist í starfi¹⁵⁰ og að fangaverðir skuli hafa lokið námi í fangavarðaðfræðum áður en þeir eru skipaðir. Þó megi leggja að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt sé af Fangelsismálastofnun, að fenginni umsögn Fangavarðafélags Íslands. Lögin gera ekki kröfu um sérstaka menntun annarra starfsmanna. Heimilt er að ráða fangaverði tíma-bundið til afleysinga hafi þeir setið undirbúningsnámskeið og staðist bakgrunnsskoðun.¹⁵¹

Í gögnum frá Fangelsismálastofnun kemur fram að 18 af 25 starfsmönnum sem sinni fangavörslu á Hólmsheiði hafi lokið námi við Fangavarðaskólann, þar á meðal allir varðstjórar og aðstoðarvarðstjórar. Til viðbótar við ofangreinda starfsmenn séu níu afleysingastarfsmenn á útkallsskrá sem sinni einnig sumarafleysingum. Samkvæmt viðtölum við starfsfólk er yfirleitt sama fólk í afleysingum ár frá ári. Starfsmenn sem ekki hafi lokið námi við Fangavarðaskólann hafi setið nýliðanámskeið þar sem farið sé yfir helstu lög og reglur. Einnig séu reglulega haldin skyndihjálparnámskeið og sjálfsvarnarnámskeið. Þá hafi starfsfólk aðgang að rafrænu innra gæðakerfi þar sem öll helstu lög og reglur séu aðgengilegar og uppfærðar. Mikið sé lagt upp úr því að starfsfólk þekki gildandi reglur og sé meðvitað um réttindi og skyldur fanga og kynntar þær reglur eftir þörfum.

¹⁵⁰ Sbr. þó ákvæði 1 til bráðabirgða í lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu tekur ákvæði 2. másl. 1. mgr. 7. gr. um háskólamenntun forstöðumanna fangelsa gildi þegar nýr forstöðumaður er skipaður í stöðu forstöðumanns fangelsis.

¹⁵¹ Sbr. 7. og 8. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Fram kom í viðtölum við starfsmenn að þeir hefðu ekki allir lokið nýliðanámskeiði áður en þeir hófu störf sem fangaverðir.¹⁵² Nýliðanámskeiðið sé þriggja daga undirbúningsnámskeið þar sem farið er yfir atriði á borð við skyndihjálpar og handtök við valdbeitingu, en að öðru leyti lítið komið inn á hagnýt atriði sem nýtast í starfi. Þau sjónarmið komu fram að það væri til bóta að fá reglulegri námskeið í skyndihjálpar og valdbeitingartökum. Einnig að það skorti á kennslu og námskeiðahald fyrir starfsmenn almennt, t.d. í samræðutækni. Þá kom fram að þótt starfsfólk væri misvel þjálfað væri reynt að haga vöktum þannig að reyndir og óreyndir væru saman á vakt.

Þá kvæðst sumt starfsfólk ekki alltaf upplifa sig öruggt, m.a. vegna þess að myndavéla- og talstöðvakerfi ætti það til að bila, s.s. þegar það þyrfti að fara eitt inn á vistunardeild. Þegar átök komi upp á deildum sé verklag misjafnt, þekking og kunnátta fari eftir því hver sé á vakt en þó sé óskað eftir aðstoð lögreglu ef þörf krefur.

Af þessu tilefni er rétt að geta þess að í evrópsku fangelsisreglunum kemur fram að viðhalda skuli þekkingu og þjálfun starfsfólks fangelsa.¹⁵³ Þá beindi CPT-nefndin þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda vegna síðustu heimsóknar til Íslands að bæta þjálfun fangavarda í að viðhalda virku öryggi.¹⁵⁴ Af því tilefni hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarda og stendur sú vinna nú yfir.¹⁵⁵

10.4 Samskipti, vinnuástandur og starfsandi

Áður hefur verið rakið mikilvægi jákvæðra og uppbyggilegra samskipta milli starfsfólks og fanga og þýðing samskiptahæfileika við val á starfsfólki.¹⁵⁶ Þá er mikilvægt að gott andrúmsloft ríki inni á deildum og að komið sé í veg fyrir átök og einelti.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að starfsandi á Hólmsheiði væri almennt góður. Unnið væri að samræmingu á verklagi milli vakta sem væri til bóta. Aðbúnaður fyrir starfsfólk væri jafnframt almennt góður fyrir utan tæknivandamál og bilanir í tækjabúnaði, sbr. umfjöllun í kafla 8.2.

Í viðtölum báru fangar starfsfólki almennt vel söguna, það væri allajafna kurteist, mannúðlegt og faglegt. Starfsmenn væru þó ekki alltaf mjög sýnilegir inni á deildum. Þá kom fram að samskipti milli fanga væru almennt góð og starfsmenn tækju á samskiptavanda milli fanga ef til þeirra væri leitað.

¹⁵² Þeir höfðu þó lokið því þegar heimsókn umboðsmanns fór fram.

¹⁵³ Sbr. 81.2 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹⁵⁴ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁵⁵ Sbr. Svör íslenska ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019, maí 2020, sjá svör við tilmælum 27 og 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁵⁶ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. september 2016 í máli nr. 8544/2015.

10.5

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til umfjöllunar í 10. kafla beinir umboðsmaður Alþingis eftirfarandi tilmælum til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Tryggja þarf að menntun og þjálfun starfsfólks sé í samræmi við áskilnað laga, þ. á m. að settir eða skipaðir fangaverðir hafi lokið námi í fangavarðaðfræðum eða sambærilegu námi og að fangaverðir í afleysingum hafi setið undirbúningsnámskeið í fangavörslu áður en þeir eru ráðnir.*
- *Veita þarf starfsfólki fangelsisins þjálfun í valdbeitingu og færi á að viðhalda slíkri þekkingu. Jafnframt þarf að tryggja að starfsfólk fái reglulega þjálfun í skýndihjálp.*

Eftirfarandi ábendingum er jafnframt beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Að tekið verði til skoðunar og metið með hliðsjón af sjónarmiðum sem rakin voru í 8. kafla hvort mönnun í Fangelsinu Hólmsheiði sé fullnægjandi með hliðsjón af öryggi bæði fanga og starfsmanna. Þar þarf m.a. að hafa í huga að fangaverðir geti haft næga viðveru á deildum í því skyni að tryggja virkt öryggi.*

11 Heilbrigðisþjónusta

11.1

Almennt

Það leiðir af eðli frelsissviptingar að hún getur haft neikvæð áhrif á heilsu þess sem henni sætir. Í því ljósi er mikilvægt að gætt sé að líkamlegri og andlegri heilsu fanga meðan á vistun þeirra stendur. Fangar eiga rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu,¹⁵⁷ en hafa eðli máls samkvæmt ekki tækifæri til að sækja sér hana á eigin vegum. Meðan á vistun í fangelsi stendur eru fangar á ábyrgð og undir eftirliti fangelsismálayfirvalda og það er því á ábyrgð þeirra að tryggja að fangar hafi aðgang að viðhlitandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði.¹⁵⁸ Þá þarf að hafa í huga að fangar eru að mörgu leyti viðkvæmur hópur af ýmsum ástæðum og margir glíma við fíknivandamál sem geta leitt til ýmiss konar andlegra og líkamlegra veikinda.¹⁵⁹

Um almenn atriði varðandi ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga og kröfur laga og alþjóðlegra viðmiða í þeim efnum vísast, eftir því sem við á, til umfjöllunar í kafla 11.1 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019.¹⁶⁰

11.2

Heilbrigðisþjónusta á Hólmsheiði

Almenn heilbrigðisþjónusta

Heilbrigðisþjónusta á Hólmsheiði er veitt á grundvelli samnings sjúkratryggingastofnunar og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.¹⁶¹ Gæsluvarðhalds- og afplánunarfangar hafa sama aðgang að heilbrigðisstarfsfólki.

¹⁵⁷ Sjá 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig m.a. *Health care services in prisons. Extracts from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993, CPT/Inf(93)12-part, málsgr. 31*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943> [sótt á vef 24. maí 2021], *Recommendation No. R (98)7 of the Committee of Ministers to the Member States concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/09000016804fb13c> [sótt á vef 24. maí 2021]. Sjá einnig 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹⁵⁸ Sjá til hliðsjónar umfjöllun í Röbert Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*. Reykjavík 2012, bls. 71-73 og Association for the Prevention of Torture (APT): *Monitoring places of detention. A practical guide*. Genf 2004, bls. 189. Birt á vefslóð: https://www.aapt.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁵⁹ Sjá til hliðsjónar umfjöllun Vísis 5. apríl 2020 um viðtal Heimis Más Péturssonar við Sigurð Örn Hektorsson geðlækni og yfirlækni geðheilsuteymis fanga í þjóðmálaþættinum Viglínunni á Stöð 2. Birt á vefslóð: <https://www.visir.is/g/2020140121d> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁶⁰ Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 47-48. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

¹⁶¹ Sjá t.d. frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 5. apríl 2019: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/04/05/Aukin-heilbrigdisthjonusta-vid-fanga/> [sótt á vef 24. maí 2021].

Læknar hafa viðveru á Hólmsheiði á mánudögum og fimmtudögum auk tveggja hjúkrunarfræðinga. Þegar um fráhvörf eða bráð veikindi er að ræða utan viðverutíma heilbrigðisstarfsfólks er hringt eftir þjónustu og þá kemur læknir eða hjúkrunarfræðingur eftir atvikum. Þá er leitað á heilbrigðisstofnanir sé fangi alvarlega veikur. Heilbrigðisstarfsfólk á Hólmsheiði metur hvort þörf sé á sérhæfðri lækniþjónustu.

Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum fara fangar við innkomu sjálfkrafa á lista yfir fanga sem heilbrigðisstarfsfólki er ætlað að hitta. Aðrir fangar skrá sig sjálfir á listann hjá fangavörðum. Hjúkrunarfræðingur fari síðan yfir listann og forgangsraði. Almennt panta fangar þannig ekki tíma hjá lækni milliliðalaust. Að sögn stjórnenda er þó ekkert því til fyrirstöðu að þeir hafi sjálfir samband við heilbrigðisstarfsfólk í símatíma sínum.

Af þessu tilefni er tekið fram að gæta þarf þess, í samræmi við fjölþjóðleg viðmið og trúnaðarskyldu heilbrigðisstarfsfólks, að fangar geti borið upp erindi sín við heilbrigðisstarfsfólk í trúnaði, t.d. í lokuðu umslagi.¹⁶² Þurfi fangar sem dæmi að upplýsa um erindi sitt við lækni þegar þeir skrá sig á umræddan lista hjá fangaverði svo að hjúkrunarfræðingi sé unnt að forgangsraða í lækniheimsóknir má gera ráð fyrir að kröfum um trúnað sé ekki fullnægt.¹⁶³

Fangar báru heilbrigðisstarfsfólki almennt vel söguna en bentu á að gott væri að hafa heilbrigðisstarfsmann á vakt allan sólarhringinn.¹⁶⁴ Slikar ábendingar eru í samræmi við það sem bent hefur verið á í tengslum við aðrar heimsóknir umboðsmanns í fangelsi.

Lögbundnar læknisskoðanir

Í lögum um fullnustu refsinga er kveðið á um að læknir skuli skoða fanga við upphaf afplánunar.¹⁶⁵ Samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum skal læknir skoða fanga eins fljótt og mögulegt er, m.a. í því augnamiði að bera kennsl á andleg og líkamleg veikindi, áverka eða illa meðferð, fráhvörf vegna vímuefnanotkunar, smitsjúkdóma og getu til að stunda vinnu og líkamsrækt.¹⁶⁶ CPT-nefndin hefur beint þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að tryggja að allir fangar séu skoðaðir af lækni eða hjúkrunarfræðingi innan 24

¹⁶² Sjá *Health care services in prisons. Extracts from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993*, CPT/Inf(93)12-part, málsgr. 34. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943> [sótt á vef 24. maí 2021]. Sjá einnig 17. gr. laga nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn.

¹⁶³ Sjá til hliðsjónar skýrslur umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Ána fengsel 13.-15. november 2017*, bls. 39. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/03/Bes%C3%B8ksrapport-2017-%C3%85na-fengsel.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021] og *Ullersmo fengsel 29.-31. august 2017*, bls. 41. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/02/Bes%C3%B8ksrapport-2017-Ullersmo-fengsel.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁶⁴ Í þessu sambandi er rétt að nefna að CPT-nefndin hefur beint þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að fangelsi sem visti gæsluvarðhaldsfanga hafi aðgengi að heilbrigðisstarfsfólki allan sólarhringinn. Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁶⁵ Sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁶⁶ Sbr. 42. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 30. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

klukkustunda frá innkomu, ekki síst þeir sem séu að koma inn í fangelsiskerfið, þ.e. ekki að flytjast á milli fangelsa.¹⁶⁷

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðisstarfsfólki hefjast vaktir þeirra á þjónustu við einangrunarfanga og þá sem eru nýkomnir inn í fangelsið. Alltaf sé framkvæmd líkamsskoðun við innkomu og m.a. spurt hvort tókum hafi verið beitt við handtöku.

Af viðtölum við fanga og starfsfólk verður ráðið að læknisskoðun fari ekki endilega fram á þeim degi sem vistun eða afplánun hefst heldur á þeim dögum sem læknir hefur viðveru. Því kunni að líða nokkrir dagar þar til fangi gengst undir læknisskoðun, nema að fangavörður meti ástand viðkomandi svo að þörf sé á skoðun strax.

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal einnig kalla til lækni til að skoða fanga þegar einangrun eða aðskilnaði er beitt eða fangi settur í öryggisklefa. Ef unnt er skal læknir skoða fanga í einangrun eða öryggisklefa daglega.¹⁶⁸ Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum fer ekki ávallt fram heilbrigðisskoðun fyrir einangrunarvistun. Hins vegar sé heilbrigðisstarfsfólk upplýst daglega um hverjir sæti einangrun. Ávallt fari fram heilbrigðisskoðun við vistun í öryggisklefa en ekki alltaf fyrir aðskilnað. Skýringin á því sé að aðskilnaður sé ráðstöfun sem oft þurfi að grípa til fyrirvaralaust, s.s. vegna átaka milli fanga. Af ákvörðunum um einangrun og öryggisvistun sem umboðsmanni bárust vegna heimsóknarinnar verður ekki ráðið hvort læknisskoðun hafi farið fram fyrir vistunina. Í þeim tveimur formlegu ákvörðunum um aðskilnað sem umboðsmanni bárust er merkt við að kallaður hafi verið til læknir.¹⁶⁹

Heilbrigðisskoðun leiðir í ljós áverka

Fram kom í viðtölum við heilbrigðisstarfsfólk að fastar starfsvenjur eða verklag skorti um tilkynningar eða aðrar aðgerðir sem grípa skuli til vegna áverka sem finnast á fanga við heilbrigðisskoðun. Af þessu tilefni er rétt að benda á að heilbrigðisstarfsmenn gegna lykilhlutverki þegar kemur að því að sporna gegn illri meðferð á föngum, hvort sem er af hendi starfsfólks eða samfanga. Í því sambandi er heilbrigðisskoðun, þar á meðal við upphaf vistunar, einn mikilvægasti þátturinn. CPT-nefndin hefur stuðst við það viðmið að þegar heilbrigðisskoðun leiði í ljós áverka á fanga, sem séu í samræmi við frásagnir hans um illa meðferð, skuli hlutaðeigandi heilbrigðisstarfsfólk með kerfisbundnum hætti tilkynna það viðeigandi yfirvaldi (e. *relevant authorities*), burtséð frá óskum fangans. Hið sama eigi við ef fanginn ber áverka sem bendi greinilega til illrar meðferðar.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 37. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁶⁸ Sbr. 77. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁶⁹ Sjá einnig drög að skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Litla-Hrauni 3. maí 2013, málsgr. 53. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/Assets/Dr%C3%B6g%20a%C3%B0%20sk%C3%BDrslu%20-%20Litla%20Hraun.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁷⁰ Sjá *Documenting and reporting medical evidence of ill-treatment. Extract from the 23rd General Report of the CPT, published in 2013*, CPT/Inf(2013)29-part, málsgr. 71, 73 og 77. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ccc4d> [sótt á vef 24. maí 2021]. Í málsgr. 77 segir jafnframt að trúnaðarskylda heilbrigðisstarfsfólks megi ekki verða fyrirstaða þegar kemur að slíkum tilkynningum. Í mörgum ríkjum sem CPT-nefndin hafi heimsótt standi lagaskylda til slíkra tilkynninga en oft sé framkvæmdin

Af þessu tilefni er rétt að benda á að á heilbrigðisstarfsmönnum hvílir þagnarskylda, m.a. um allt það sem þeir komast að í starfi sínu um heilsufar sjúklings, ástand og sjúkdómsgreiningu.¹⁷¹ Þagnarskyldan nær hins vegar ekki til atvika sem heilbrigðisstarfsmanni ber að tilkynna um samkvæmt öðrum lagaákvæðum. Í þeim tilvikum ber heilbrigðisstarfsmanni skylda til að koma upplýsingum um atvikið á framfæri við þar til bær yfirvöld.¹⁷² Dæmi um slíka tilkynningarskyldu er að finna í barnaverndarlögum. Þar er fjallað um tilkynningarskyldu þeirra sem hafa afskipti af börnum og eru m.a. lækmar, hjúkrunarfræðingar og sálfræðingar sérstaklega nefndir í því sambandi.¹⁷³ Hins vegar verður ekki séð að í löggjöf sé kveðið á um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsmanna vegna áverka sem finnast á fanga við heilbrigðissskoðun. Af því leiðir ekki einungis að álitamál kunna að koma upp um hvort þagnarskylda heilbrigðisstarfsmanna standi í vegi fyrir upplýsingagjöf eða öðrum viðbrögðum af þeirra hálfu vegna slíkra áverka heldur einnig að umgjörð og formlegan farveg vegna slíkra atvika skortir á þessu sviði. Af þessu leiðir síðan að heilbrigðisstarfsmenn kunna að eiga erfitt um vik að sinna því hlutverki sem þeim er ætlað í viðleitni til að tryggja að fangar sæti ekki illri meðferð, hvort sem er af hendi lögreglu, starfsfólks fangelsa eða samfanga, m.a. í samræmi við kröfur fjölþjóðlegra viðmiða þar um sem vísað er til hér að framan.

Tannlæknaþjónusta

Greiðslufyrirkomulagi vegna tannlæknaþjónustu fanga á Hólmsheiði er hagað með sama hætti og í Fangelsinu Sogni. Visast því til kafla 11.2 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019 um nánari umfjöllun um fyrirkomulag við tannlæknaþjónustu og ábendingar í því tilliti.¹⁷⁴

Farið er með fanga á Hólmsheiði til tannlæknis þegar þess er þörf. Af viðtölum við fanga mátti ráða að þeim þætti kostnaður vegna tannlækninga íþyngjandi í ljósi þeirra litlu framfærslutekna sem þeir hefðu. Er það í samræmi við sjónarmið sem hafa komið fram í tengslum við fyrri heimsóknir umboðsmanns í fangelsi.

Sálfræðiþjónusta og geðheilbrigðismál

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni hafa lækmar fangelsisins milligöngu um innlagnir á geðdeildir og aðkomu geðlækna. Þá voru tveir til þrjár sálfræðingar frá Fangelsismálastofnun með viðveru á Hólmsheiði einu sinni í viku. Allir einangrunarfangar eiga að fá upplýsingar um að sálfræðiþjónusta standi þeim til boða en fangaverðir taka við viðtalsbeiðnum. Ekki verður annað

ekki í samræmi við hana. Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á Istanbúl-bókunina; Istanbul Protocol. Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Sjá vefsíðu mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna: <https://www.ohchr.org/documents/publications/training&revlen.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

Sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn.

Sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn.

Sbr. 1. og 2. mgr. 17. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 50. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

171

172

173

174

ráðið en að samvinna milli fangavarða og fagaðila sé góð og þörf á slíku viðtali að jafnaði metin jafnvel þótt fangi hafi ekki frumkvæði að viðtalsbeiðni. Aðrir gæsluvarðhaldsfangar hafa sama aðgang og afplánunarfangar að sálfræðingum. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum fá erlendir fangar aðstoð túlks í sálfræðiviðtölum ef þess gerist þörf.

Að mati starfsfólks eru helstu heilbrigðisvandamálin á Hólmsheiði fiknivandi og geðheilbrigðisvandi. Á Hólmsheiði hefur fiknigeðlæknir reglulega viðveru en þar er ekki sérstakur meðferðargangur eða meðferðarfulltrúi.¹⁷⁵ Hins vegar eru sem fyrr segir AA-fundir þrisvar í viku sem lausagæslufangar geta sótt.

Að sögn starfsfólks eru vandamál tengd geðheilbrigðismálum tvíþætt; annars vegar séu fangar vistaðir á Hólmsheiði sem þeir telji að eigi að vistast á geðheilbrigðisstofnunum og hins vegar sé geðheilbrigðisþjónusta í fangelsinu ábótavant. Vonir séu þó bundnar við að nýtt geðheilsuteymi sem ætlað sé að veita markvissa, samfellda og einstaklingsmiðaða geðheilbrigðisþjónustu við fanga bæti stöðuna.¹⁷⁶

Fangar lýstu almennt yfir ánægju með störf sálfræðinga. Þó kom fram að stundum gæti verið nokkurra vikna bið eftir þjónustu þeirra. Þá virtust erlendir fangar þekkja minna til þjónustunnar og nýta sér hana í minna mæli en aðrir.

Um nánari umfjöllun um geðheilbrigðisteymið og störf þess og ábendingar umboðsmanns Alþingis um nauðsyn þess að bætt verði úr geðheilbrigðisþjónustu við fanga almennt vísast til kafla 11.2 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019.¹⁷⁷ Í ljósi þess að ákveðin skref hafa þegar verið stigin til að bæta úr geðheilbrigðisþjónustu við fanga verður, eins og þar kemur fram, að mestu látið við það sitja að fylgjast með hvort þessar breytingar tryggji rétt fanga, m.a. þeirra sem vistast í gæsluvarðhaldi á Hólmsheiði, til geðheilbrigðisþjónustu með fullnægjandi hætti þannig að það samræmist kröfum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og brjóti ekki í bága við 1. mgr. 68. gr. hennar eða 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Lyfjagjöf

Þeir fangar sem taka lyf að staðaldri geta óskað eftir lyfjum í læknatímum en einnig er hægt að ná í hjúkrunarfræðinga í vaktsíma sem geta heimilað lyfjagjafir símleiðis í samráði við fangaverði.

Almenn verkjalyf eru geymd í skáp á varðstofu og skömmtuð af fanga-vörðum eftir þörfum. Hjúkrunarfræðingar skammta hins vegar ávísuðum

¹⁷⁵ Í þessu sambandi má nefna að CPT-nefndin hefur beint þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að móta og koma til framkvæmda heildstæðri áætlun um að veita föngum með ávana- og fikniefnavanda aðstoð (í tengslum við heildarstefnu í fikniefnamálum), þar með talið skaðaminnkunarúrræði, sbr. *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 42. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁷⁶ Þann 5. desember 2019 var undirritaður samningur á milli Sjúkratrygginga Íslands og Heilsugæslu Höfuðborgarsvæðisins um stofnun sérhæfðs, þverfaglegs geðheilbrigðisteymis fanga sem myndi starfa og styðja við starfsemi heilsugæslunnar í fangelsum, sjá frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 5. desember 2019: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/05/-Brotid-i-blad-i-geðheilbrigðisþjónustu-vid-fanga/> [sótt á vef 25. maí 2021].

¹⁷⁷ Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 49-50. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

lyfjum í lyfjabox og setja í læstan lyfjaskáp í læknaaðstöðu. Varðstjórar eru með lykla að skápnunum og taka lyfin út eftir símtal við hjúkrunarfræðing, setja þau í lyfjastaup og skrá hver tók lyfin úr skápnunum, hvaða fangi fær hvaða lyf og hversu mikið magn.¹⁷⁸

Í viðtölum við fangaverði kom fram að þeir úthluti lyfjum til fanga eftir skömmtun hjúkrunarfræðinga og umboxun varðstjóra. Almenn þætti þeim þetta verkefni óþægilegt og teldu að heilbrigðismenntað starfsfólk ætti að sjá um lyfjagjöf enda væru dæmi um að fangaverðir hefðu gefið föngum röng lyf. Þá þætti þeim æskilegt að hafa hjúkrunarfræðing á vakt til að sjá um lyfjagjöfina.

Töluverð áhersla hefur verið lögð á það við OPCAT-eftirlit að starfsfólk sem hefur til þess tilskilda menntun sjái um lyfjagjafir í fangelsum.¹⁷⁹ Með því móti sé tryggt að trúnaður um heilsufarsupplýsingar fanga sé virtur og dregið úr líkum á því að gerð séu mistök við lyfjagjafir. CPT-nefndin hefur beint þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að breyta þeirri framkvæmd í íslenskum fangelsum að fangaverðir sem ekki hafi heilbrigðismenntun úthluti lyfjum.¹⁸⁰

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að heilbrigðisstarfsfólk hefði ítrekað þurft að neita föngum um lyf á grundvelli svonefnds bannlista frá embætti landlæknis vegna lyfja sem að jafnaði skuli ekki nota í fangelsum.¹⁸¹ Samkvæmt uppfærðum upplýsingum hefur notkun listans nú breyst að því leyti að hann er hafður til viðmiðunar en ekki litið á hann sem eiginlegan bannlista. Í gögnum sem starfsfólk umboðsmanns skoðaði í heimsókninni voru dæmi þess að fangar væru teknir af lista fyrir viðtöl við lækni á þeim grundvelli að þeir notuðu læknatíma til að biðja um lyf sem þeir mættu ekki fá.

178

179

Að sögn eru ávallt tveir starfsmenn viðstaddir þegar lyf eru tekin úr lyfjaskáp.

Sjá nánari umfjöllun í kafla 11.2 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 48-49. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

180

Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsg. 35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 24. maí 2021]. Íslenska ríkið óskaði eftir því að senda svör við þessum athugasemdum síðar, sbr. *Svör íslenska ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019*, maí 2020, sjá svör við tilmælum 35-44. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 24. maí 2021]. Þá má hér til hliðsjónar benda á að umboðsmaður norska þjóðþingsins hefur m.a. gefið þau tilmæli í skýrslum sínum vegna OPCAT-eftirlits þar í landi að í fangelsum eigi helst einungis heilbrigðisstarfsmenn að sjá um lyfjagjöf. Verði því ekki komið við skuli fangelsi tryggja að þeir starfsmenn sem sjá um lyfjagjafir hafi tekið grunnnámskeið í lyfjafræði og fari reglulega á endurmenntunarnámskeið. Þá beri að tryggja að heilsufarsupplýsingar séu ekki opinberaðar við lyfjagjafir þannig að það brjóti gegn þagnarskyldu heilbrigðisstarfsmanna. Sjá m.a. skýrslur umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Oslo fengsel 19.-22. november 2018*, bls. 56. Birt á vefslóð:

<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/Oslo-fengsel-%E2%80%93-bes%C3%B8ksrapport.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021] og *Bergen fengsel 2.-4. maí 2018*, bls. 34. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/01/Bergen-fengsel.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

181

Sjá á vefslóð:

<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item34776/Lyfjafettir-lit%20Tilm%C3%A6li%20fr%C3%A1%20Emb%C3%A6tti%20landl%C3%A6knis%20LOK.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

11.3

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til umfjöllunar í 11. kafla er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði:

- *Að leita leiða til að gera föngum kleift að bera upp erindi sín við heilbrigðisstarfsfólk í trúnaði, t.d. milliliðalaust eða með beiðni í inn-sigliðu umslagi, og endurskoða í því samhengi þá framkvæmd að taka fanga af skráningarlista fyrir læknaviðtöl með vísan til að beiðni um viðtal sé tilefnislaus. Hér er haft í huga mikilvægi heilbrigðisþjónustu fyrir fanga og sú staða að þeir geta ekki sótt sér slíka þjónustu á eigin spýtur.*
- *Að haga skipulagi með þeim hætti að læknisskoðanir á föngum fari fram við þær aðstæður sem lög áskilja, s.s. við upphaf afplánunar, þegar einangrun eða aðskilnaði er beitt og þegar fangi er settur í öryggis klefa.*
- *Að tryggja að fyrir hendi sé verklag um hvernig leggja skuli upplýsingar um áverka á föngum í viðeigandi farveg, þó að virtum þeim almennu reglum sem gilda um slíkar upplýsingar, m.a. um trúnaðar- og þagnarskyldu starfsmanna.*

Þá beinir umboðsmaður þeim tilmælum til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði, í samræmi við umfjöllun í 11. kafla OPCAT-skýrslu vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni, að:

- *Leita leiða til að koma í veg fyrir að fangaverðir eða almennir starfsmenn séu látnir sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks, s.s. lyfjagjöfum. Þegar mönnun heilbrigðisstarfsfólks er ekki fullnægjandi þarf að gæta þess að starfsfólk fái fræðslu um hvernig eigi að bera sig að í samræmi við fyrirmæli sem fylgja skal.*
- *Tryggja að allir fangar fái nauðsynlega tannlæknaþjónustu, óháð fjárhag. Framkvæmd þarf jafnframt að taka mið af því að samræmis sé gætt milli fanga þegar lagt er mat á efni og aðstæður þeirra í þeim tilgangi að ákveða hvernig endurgreiðslu vegna tannlækninga skuli háttað.*

Eftirfarandi ábendingu er komið á framfæri við dómsmálaráðherra:

- *Að taka til skoðunar hvort tilefni sé til þess að kveða í lögum á um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks vegna áverka sem það verður vart við á föngum með það í huga að tryggja að trúnaðarskylda heilbrigðisstarfsfólks girði ekki fyrir slíkar tilkynningar.*

12 Upplýsingagjöf, skráning o.fl.

12.1 Upplýsingagjöf

Almennt

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal við upphaf afplánunar m.a. afhenda fanga og kynna honum, á tungumáli sem hann skilur:

- samantekt um þær reglur sem um afplánun gilda,
- réttindi og skyldur fanga og vinnu og nám sem föngum stendur til boða,
- reglur viðkomandi fangelsis,
- hvaða háttsemi varðar agaviðurlögum og meðferð slíkra mála,
- upplýsingar um hvert fangi geti kært ákvarðanir er varða fullnustu refsingarinnar og upplýsingar um heimild til að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis, svo og rétt fanga til að hafa samband við lögmann.¹⁸²

Samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skulu allir fangar við upphaf vistunar, og eins oft og þurfa þykir í kjölfarið, upplýstir skriflega og munnlega, á tungumáli sem þeir skilja, um réttindi og skyldur þeirra í fangelsi og reglur um þá háttsemi sem varðað getur agaviðurlögum.¹⁸³

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar um gæsluvarðhald er kveðið á um að veita skuli föngum munnlegar upplýsingar og hafa til reiðu upplýsingabækling á ýmsum tungumálum, m.a. í því augnamiði að þeir kynnist rekstri fangelsisins, þar á meðal stjórn þess og daglegum venjum.¹⁸⁴ Þá segir í viðmiðum nefndarinnar um einangrunarvistun að gæsluvarðhaldsfangi sem sætir einangrun skuli sæta sömu meðferð og aðrir gæsluvarðhaldsfangar eftir því sem frekast er unnt.¹⁸⁵

Af ofangreindu verður ráðið að gæsluvarðhaldsfangar, bæði í einangrun og lausagæslu, skuli almennt fá sambærilegar upplýsingar og aðrir fangar um fyrirkomulag vistunar í fangelsi og réttindi og skyldur þeirra þar.

Fullnægjandi upplýsingagjöf hefur mikla þýðingu í tengslum við vistun í fangelsi, einkum fyrir þá sem vistast þar í fyrsta skipti, og mikilvægt er að

¹⁸² Sbr. 4. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁸³ Sbr. 30.1 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Ítarleg ákvæði um upplýsingagjöf við upphaf afplánunar eru í Nelson Mandela-reglunum, sbr. 54. og 55. gr.

¹⁸⁴ Sjá *Remand detention. Extract from the 26th General Report of the CPT, published in 2017*, CPT/Inf(2017)5-part, málsgr. 54. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168070d0c8> [sótt á vef 24. maí 2021].

¹⁸⁵ Sjá *Solitary confinement of prisoners. Extract from the 21st General Report of the CPT, published in 2011*, CPT/Inf(2011)28-part2, málsgr. 61. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cccc6> [sótt á vef 24. maí 2021].

fangar séu upplýstir um réttindi sín og skyldur í fangelsi sem fyrst eftir að vistun hefst. Á sama tíma geta verið tiltekin vandkvæði á að koma upplýsingum til fanga með fullnægjandi hætti við upphaf vistunar vegna andlegs ástands þeirra á þeim tíma, s.s. vegna áfalla eða neyslu vímuefna í aðdraganda vistunar. Þá tala sumir þeirra ef til vill hvorki íslensku né ensku. Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að hafa í huga sérþarfir fanga, s.s. vegna lestrarörðugleika. Af þeim sökum er rétt að leggja áherslu á að það getur verið þörf á að endurtaka mikilvægar upplýsingar síðar, á tungumáli sem fangi skilur, til að tryggja að hann hafi meðtekið þær.

Almennar upplýsingar við komu á Hólmsheiði

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er upplýsingum um réttindi og skyldur fanga og afritum af helstu lögum og reglum komið á framfæri með sérstökum innkomubæklingi. Bæklingurinn er til á íslensku, ensku og að hluta á pólsku. Hann er birtur á vefsíðu Fangelsismálastofnunar en þó einungis á íslensku.¹⁸⁶ Umboðsmaður hefur þegar gert tilteknar athugasemdir við efni bæklingins og vísast um þær til kafla 12.1 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019.¹⁸⁷

Húsreglur í Fangelsinu Hólmsheiði eru ekki hluti af innkomubæklingnum en samkvæmt starfsfólki eru þær kynntar munnlega fyrir föngum við innkomu. Þá hanga þær jafnframt uppi á töflu á deildum. Af heimsókninni verður ekki annað ráðið en að reglurnar séu einungis aðgengilegar á íslensku. Þá eru reglur nr. 1341/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og síma í lokuðum fangelsum, ekki hluti af í innkomubæklingnum. Í ljósi þess að brot á reglunum getur varðað agaviðurlögum er, í samræmi við þann lagaáskilnað og sjónarmið sem rakin eru hér að framan um mikilvægi upplýsingagjafar við upphaf vistunar, rétt að undirstrika mikilvægi þess að kynna þessar reglur sérstaklega fyrir föngum við upphaf vistunar á Hólmsheiði.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að fangar undirriti skjal þess efnis að þeir hafi mótttekið innkomubækling. Upplýsingar um lög og reglur sem gilda um vistunina komist þó ekki alltaf til skila við innkomu vegna ástands fanga, s.s. geðshræringar eða vímuástands. Föngum sé hins vegar almennt kunnugt um réttindi sín. Auk innkomubæklingins og munnlegra upplýsinga frá starfsfólki fái þeir mikið af upplýsingum gegnum lögmennt sína og hagsmunasamtök fanga. Hins vegar séu erlendir fangar ekki jafn meðvitaðir um sín réttindi.

Líkt og fram hefur komið sæta margir gæsluvarðhaldsfangar einangrun við upphaf gæsluvarðhalds samkvæmt úrskurði dómara. Í viðtölum við gæsluvarðhaldsfanga kom ítrekað fram að þeir hefðu ekki fengið ofangreindan innkomubækling fyrir en að einangrun lokinni. Fékk þetta einnig stoð í viðtölum við starfsmenn. Í þessu sambandi er rétt að nefna að þeir gæsluvarðhaldsfangar sem rætt var við höfðu sætt einangrun í allt að fjórar vikur við upphaf vistunar.

186

Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkomubæklingur.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

187

Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 53. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 27. maí 2021].

Skráning

Skráning við upphaf vistunar

Í lögum um fullnustu refsinga er að finna áskilnað um skráningu tiltekinna grunnupplýsinga um fanga auk þess sem lögin mæla sérstaklega fyrir um skráningu í tengslum við tilteknar ákvarðanir. Þannig skal við upphaf vistunar skrá m.a. upplýsingar um heilsufar, sjúkrasögu og upplýsingar um persónulega hagi fanga og hverja fangi óskar eftir að haft sé samband við ef þurfa þykir vegna hagsmuna hans.¹⁸⁸ Þá skulu ákvarðanir um leit í klefa, líkamsrannsókn og agaviðurlög teknar með rökstuddri bókun og gerð skal skýrsla um leit í klefa og líkamsrannsókn.¹⁸⁹

Samkvæmt reglugerð um fullnustu refsinga skal, þegar fangi kemur í gæsluvarðhald, m.a. afhenda vistunarseðil, sem sá sem stýrir rannsókn gefur út, þar sem fram kemur nafn, kennitala og heimilisfang fanga, hvar og hvenær úrskurður var kveðinn upp og tímallengd hans, hver stýrir rannsókn og hver sé verjandi fanga og símanúmer hans. Á vistunarseðli skal enn fremur tilgreina fyrirkomulag gæsluvarðhalds.¹⁹⁰

Í 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 eru jafnframt reglur um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála. Gildissvið þeirra reglna er samkvæmt ákvæðinu afmarkað við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, þ.e. stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnvísulaga.¹⁹¹ Þannig verður að hafa í huga að við töku stjórnvaldsákvæðana getur reynt á reglur 27. gr. upplýsingalaga um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála, að því marki sem hliðstæð niðurstaða leiðir ekki þegar af öðrum reglum um skráningu.¹⁹²

Umboðsmanni bárust afrit af 177 vistunarseðlum einstaklinga sem úrskurðaðir voru í gæsluvarðhald á tímabilinu 1. nóvember 2018 til 1. nóvember 2019. Á nokkra vistunarseðla vantaði upplýsingar um verjanda og í flestum tilvikum vantaði símanúmer hans. Þá vantaði upplýsingar um heimilisfang gæsluvarðhaldsfanga á marga vistunarseðla og á nokkra vistunarseðla vantaði upplýsingar um stjórnanda rannsóknar. Þá vantaði upplýsingar um tímallengd úrskurðar í a.m.k. einu tilviki.

Þannig liggur fyrir að á meirihluta vistunarseðla sem umboðsmanni bárust skorti á skráningu tiltekinna atriða. Af þessu tilefni er áréttað mikilvægi þess að skrá þær upplýsingar sem áskilið er samkvæmt lögum að séu aðgengilegar fangelsi og fangelsismálayfirvöldum. Sé þeim áskilnaði ekki fullnægt af hálfu lögreglu er rétt að fangelsismálayfirvöld beri sig eftir upplýsingunum, enda ekki unnt að útiloka að þær aðstæður komi upp að fangi geti ekki veitt þær sjálfur, s.s. vegna líkamlegs eða andlegs ástands.

¹⁸⁸ Sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁸⁹ Sbr. 3. og 4. mgr. 69. gr., 3. og 4. mgr. 71. gr. og 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁹⁰ Sbr. 20. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

¹⁹¹ Samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber stjórnvöldum, og öðrum sem þau lög 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. Hið sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

¹⁹² Lögin gilda þó ekki um rannsókn sakamáls eða saksókn, sbr. 1. mgr. 4. gr. þeirra.

Í samræmi við umfjöllun um heilbrigðisskoðun við innkomu í kafla 11.2 og þau tilvik þar sem slík skoðun leiðir í ljós áverka á fanga kom fram, í samtali við stjórnendur, að áverkaskráning væri ekki staðlaður valmöguleiki við skýrslugerð vegna innkomu þeirra.

Skráningar um valdbeitingu, agaviðurlög o.fl.

Í lögum er ekki með beinum hætti mælt fyrir um skráningar tengdar valdbeitingu í fangelsum. Þá verður ekki séð að nákvæmt verklag sé til staðar um slíka skráningu í Fangelsinu Hólmsheiði. Til hliðsjónar má benda á að slíkt er áskilið í evrópsku fangelsisreglunum.¹⁹³

Af skráningu vegna valdbeitingar má þó ráða að skýrslugerð vegna slíkra atvika sé almennt í ásættanlegu horfi. Af þeim ákvörðunum og skýrslum um agaviðurlög sem umboðsmaður aflaði fyrir heimsóknina verður heldur ekki annað ráðið en að þær upplýsingar sem koma fram í þeim séu oftast í samræmi við lagaáskilnað.¹⁹⁴ Hins vegar er jafnframt ljóst að á skortir til að skráning atriða í tengslum við valdbeitingu og íþyngjandi ákvarðanir, eins og um agaviðurlög, öryggisvistun og klefaleit, sé að öllu leyti fullnægjandi og jafnvel eru ákvarðanir um slík inngríp ekki teknar á lögbundnu formi. Sem dæmi má nefna að:

- Í einu tilviki vantaði undirritun fanga á ákvörðun um agaviðurlög og í öðru tilviki á fylgiskýrslu.¹⁹⁵ Í tveimur tilvikum þar sem gögn gefa til kynna að um erlenda fanga hafi verið að ræða eru ákvarðanirnar á íslensku en ekki verður ráðið af skráningu hvort lagt hafi verið mat á þörf fyrir þýðingu ákvörðunarinnar eða fanga veitt túlkajónusta.¹⁹⁶ Þá verður ekki ráðið af skráningu hvort læknisskoðun fari fram fyrir einangrunarvistun.
- Af þeim fimm ákvörðunum sem umboðsmanni bárust um vistun í öryggis-klefa voru tvær ekki undirritaðar af fanga og aðeins kemur fram í einni þeirra hvenær henni var aflétt. Þá verður ekki séð af ákvörðununum hvort læknisskoðun hafi farið fram fyrir vistunina.
- Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki ráðið að alltaf sé tekin rökstudd og bókuð ákvörðun um aðskilnað og þá verður ekki alltaf ráðið hversu lengi aðskilnaður varir.¹⁹⁷
- Þá bárust umboðsmanni einungis skýrslur en ekki formlegar ákvarðanir um klefaleitir sem áttu sér stað vegna gruns, s.s. um vörslu fikniefna.

¹⁹³ Sbr. 65. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹⁹⁴ Sbr. 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁹⁵ Varðandi fyrrnefnda tilvikið voru gefnar þær skýringar að ákvörðunin hefði sennilega lent í annarri möppu eða fanga verið afhent frumrit hennar en í síðarnefnda tilvikinu hafi fanga verið afhent frumrit skýrslu.

¹⁹⁶ Upplýsingar frá stjórnendum og öðru starfsfólki gefa þó til kynna að túlkajónustu sé aflað þegar birta þarf ákvarðanir.

¹⁹⁷ Sbr. 3. mgr. 75. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

- Loks varð almennt ekki ráðið af ákvörðunum um einangrun, aðskilnað eða vistun í öryggisklefa hvort kallað hafi verið á lækni til að skoða fanga. Fyrirliggjandi gögn gefa heldur ekki til kynna að ákvarðanir sem beinast að erlendum föngum séu þýddar á tungumál sem þeir hafi vald á og virðist almennt ekki skráð hvort túlkajónusta hafi verið veitt við birtingu ákvarðana, þó að upplýsingar sem aflað var í heimsókninni gefi það til kynna.

Mikilvægt er að skráning sé fullnægjandi að þessu leyti, m.a. svo að ljóst sé að fanga hafi verið gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og verið kynnt kærheimild og þar með að fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að slíkum ákvörðunum. Þá er slíkt forsenda þess að t.d. eftirlitsaðilar geti kannað hvort kröfum laga, s.s. um aðkomu lækna og veitingu túlkajónustu, hafi verið fullnægt.¹⁹⁸

12.3

Erlendir fangar

Erlendir fangar geta verið í sérstaklega viðkvæmri stöðu, m.a. í ljósi þess að þeir eru jafnan langt frá heimaslóðum sínum, menningu, fjölskyldu og öðru tengslaneti. Í gæsluvarðhaldi kunna aðstæður þeirra að vera enn erfiðari að þessu leyti, s.s. vegna takmarkana á samskiptum við umheiminn.¹⁹⁹ Eins og áður hefur verið rakið mæla lög um fullnustu refsinga fyrir um að fangi skuli við upphaf vistunar fá upplýsingar um réttindi sín og skyldur á tungumáli sem hann skilur og tækifæri til að tilkynna aðstandendum sínum og lögmanni um vistunina eins fljótt og auðið er.²⁰⁰ Þá á erlendir fangi rétt á túlki þegar honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum í tengslum við vistunina, sé þess þörf. Hann á jafnframt rétt á að hafa samband við lögmann sinn með aðstoð túlks þegar þurfa þykir.²⁰¹

Það leiðir einnig af fjölþjóðlegum viðmiðum að fangar skuli upplýstir skriflega og munnlega um réttindi og skyldur þeirra í fangelsi á tungumáli sem þeir skilja, bæði við upphaf vistunar og eins oft og þurfa þykir í framhaldi af því. Samkvæmt Nelson Mandela-reglunum skulu helstu upplýsingar vera aðgengilegar á algengustu tungumálum og í samræmi við þarfir fanga, ellegar skal útvegaður túlkur.²⁰²

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust frá Fangelsismálastofnun voru tæplega 57% gæsluvarðhaldsfanga á tímabilinu 1. nóvember 2018 til 1. nóvember 2019 erlendir ríkisborgarar af a.m.k. 31 þjóðerni.

¹⁹⁸ Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að hafin sé vinna við að bæta skráningar og varðveislu á skýrslum og ákvörðunum. Þá sé unnið að því að bæta upplýsingakerfi og flokkun svo hægt sé að kalla fram ákvarðanir og gögn með einfaldari hætti. Enn fremur hafi verið lögð áhersla á að fylgja verklagi til hins ítrasta og skrá niður mikilvæg atriði á borð við aðkomu heilbrigðisstarfsfólks og tímasetningar varðandi afléttingu íþyngjandi úrræða.

¹⁹⁹ Sjá t.d. skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Oslo fengsel 19-22. november 2018*, bls. 21. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/Oslo-fengsel-%E2%80%93-bes%C3%B8ksrapport.pdf> [sótt á vef 24. maí 2021].

²⁰⁰ Sbr. 4. og 5. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁰¹ Sbr. 3. mgr. 54. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁰² Sbr. 55. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

Líkt og áður segir er innkomubæklingurinn eingöngu til í heild sinni á íslensku og ensku og að hluta á pólsku. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að túlkur væri kallaður til eftir þörfum, þar á meðal þegar fangar ættu viðtalstíma með lögmonnum sínum og ef birta ætti skjöl, s.s. ákvarðanir um agaviðurlög. Þá fengju þeir fangar sem þess þyrftu túlkabjónustu í læknatímum. Hins vegar væri ekki alltaf túlkur til staðar við innkomu sem gerði starfsfólki erfitt fyrir við að útskýra og kynna reglur. Til að auðvelda föngum lífið væri leitast við að raða þeim saman eftir þjóðerni. Þannig gætu þeir túlkað hver fyrir annan þegar um hversdagslega hluti væri að ræða.

Fyrirliggjandi gögn gefa til kynna að staðlaðar ákvarðanir og svarbréf séu einungis til á íslensku og að ákvarðanir sem beinast að erlendum föngum séu ekki þýddar á tungumál sem þeir hafi vald á. Þá verður ekki séð hvort túlkabjónustu hafi verið aflað við birtingu ákvarðana, þó að upplýsingar sem aflað var í heimsókninni gefi það til kynna.²⁰³

Ljóst er að einhverjir brestir hafa verið á því að upplýsingagjöf til erlendra fanga um réttindi og skyldur þeirra hafi verið í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.

Af þessu tilefni er rétt að minna á mikilvægi þess að fangi skilji upplýsingar um réttindi sín og skyldur, þar á meðal upplýsingar sem koma fram í ákvörðunum og svörum frá fangelsismálayfirvöldum, t.d. ákvarðanir sem geta haft áhrif á vistun hans. Í nýlegu álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af frumkvæðisathugun á stöðu einstaklinga sem ekki eru mældir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld benti hann á að meta þurfi hverju sinni hvort þörf sé á aðstoð túlks og/eða að láta þýða skjöl og gögn, hvaða tungumál skuli nota í samskiptum þannig að aðili geti skilið það sem fram fer og í svörum sem stjórnvöld láta frá sér, hvaða hagsmunir og réttindi eru undir hverju sinni og þá hversu langt skyldur stjórnvalda ná í þessu sambandi.²⁰⁴

²⁰³ Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, er tekið undir að hægt sé að gera betur í þessum efnunum og nefnd dæmi um leiðir til úrbóta, t.d. þannig að á öllum ákvörðunum og skýrslum verði hægt að merkja við valmöguleika um að notast hafi verið við túlkabjónustu. Fanginn ritaði síðan undir og gefi um leið til kynna að hann hafi skilið umrætt erindi.

²⁰⁴ Umboðsmaður tók enn fremur fram að haga þurfi meðferð mála þannig að samrýmist reglum stjórn-sýsluréttarins, skráðum sem óskráðum. Reglur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, rannsóknar-regluna og fleiri reglur um málsmeðferð í stjórn-sýslunni verði að skýra með þeim hætti að stjórnvöld þurfi að lágmarki að tryggja í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku að þeir skilji efni þeirra svara og ákvarðana sem þeir fá. Það að þeir sem ekki skilja eða eru mældir á íslensku fái aðstoð og leiðbeiningar á tungumáli sem þeir skilja sé í raun forsenda þess að þeir geti notið þeirra réttinda og réttaröryggis sem reglur stjórn-sýsluréttarins hljóða um í samskiptum við stjórnvöld. Sjá álit um-boðsmanns Alþingis frá 13. júlí 2020 í máli nr. 9938/2018.

12.4

Tilmæli og ábendingar

Með vísan til umfjöllunar í 12. kafla er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Hólmsheiði að taka verklag í fangelsinu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Gæta þarf að upplýsingagjöf til fanga við upphaf vistunar, m.a. að hún sé á tungumáli sem fangi skilur, skriflega eða munnlega, og að ekki sé gerður greinarmunur á gæsluvarðhaldsföngum í lausagæslu og einangrun þegar kemur að upplýsingum um vistunina.*
- *Kynna þarf föngum reglur sem geta haft áhrif á réttindi þeirra og skyldur, einkum ef brot gegn þeim geta varðað agaviðurlögum.*
- *Kynna þarf föngum íþyngjandi ákvarðanir á tungumáli sem þeir skilja og tryggja að þeir geti skilið hvaða hagsmunir og réttindi eru undir hverju sinni. Þá verður að vera ljóst af ákvörðuninni hvort hún hafi verið kynnt á máli sem viðkomandi skilur, t.d. með því að skrá hvort túlkahjónustu hafi verið aflað hafi hennar verið þörf.*
- *Bæta þarf skráningu í tengslum við valdbeitingu og íþyngjandi ákvarðanir, s.s. agaviðurlög, öryggisvistun og klefaleit, í samræmi við skilyrði laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og þau atriði sem rakin eru í kafla 12.2.*

Þá er eftirfarandi ábendingu komið á framfæri við Fangelsið Hólmsheiði:

- *Við komu gæsluvarðhaldsfanga í fangelsið þarf að gæta þess að á vistunarseðlum þeirra séu fullnægjandi upplýsingar í samræmi við kröfur 20. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.*

13 Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

13.1

Almennt

Eftirlit með stjórnslunni fer annars vegar fram innan stjórnslukerfisins sjálfs og hins vegar fyrir atbeina utanaðkomandi aðila, s.s. af hálfu dómstóla og á vegum umboðsmanns Alþingis. Ganga verður út frá því að þeir sem dvelja í fangelsi hafi lagalegan rétt á að fá úrlausn dómstóla um íþyngjandi ákvarðanir og athafnir stjórnvalda gagnvart þeim meðan á vistuninni stendur. Hér verður þó að gera þann fyrirvara að fjárhagsstaða viðkomandi og aðgangur að lögmanni til að fara með mál fyrir dómstóla getur sett raunhæfum möguleikum einstaklinga í þessari stöðu skorður.

Úrskurðir héraðsdómara um gæsluvarðhald og ákveðin atriði viðvíkjandi tilhögun þess, s.s. einangrun og önnur skert samskipti við umheiminn, heyra undir dómvaldið eða verða borin undir dómara samkvæmt nánari reglum laga um meðferð sakamála.²⁰⁵ Eftir því sem stjórnslukerfið hefur byggst upp og þróast hefur hins vegar verið lögð aukin áhersla á að borgararnir hafi aðgang að leiðum utan dómstóla til að fá athafnir og ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, t.d. með stjórnslukæru til æðra stjórnvalds.²⁰⁶ Í þessum kafla verður athyglinni því einnig beint að möguleikum gæsluvarðhaldsfanga til að kæra, kvarta eða setja fram athugasemdir innan stjórnslukerfisins vegna ákvarðana stjórnvalda sem varða rétt þeirra eða skyldur og eftir atvikum vegna meðferðar eða aðbúnaðar.

Líkt og áður segir er frelsissvipting eitt mest íþyngjandi úrræði sem ríkisvaldið getur gripið til gagnvart borgurunum. Í tilvikum gæsluvarðhaldsfanga þarf jafnframt að hafa í huga að þeir hafa ekki hlotið dóm fyrir refsivert brot og því ætti vistun þeirra að vera með þeim hætti að þeir sæti sem minnstu inngripi í persónuleg réttindi, þó að gættum samfélagslegum hagsmunum tengdum uppljóstrun afbrota og almannaöryggi. Það hefur því verulega þýðingu fyrir réttaröryggi þeirra að þeir hafi, í samræmi við almennar reglur um uppbyggingu stjórnslukerfisins, raunhæft tækifæri til að bera upp mál sín

²⁰⁵ Úrskurðir héraðsdómara um gæsluvarðhald og aðrar ráðstafanir samkvæmt XIV. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, þar á meðal tilhögun gæsluvarðhaldsvistar, sæta kæru til Landsréttar, sbr. 1-lið 1. mgr. 192. gr. laganna, sbr. þó 2.-4. mgr. sömu greinar.

²⁰⁶ Lítið hefur verið svo á að stjórnslukæra hafi þá kosti að hún sé ódýr, skilvirk og fremur einföld leið til þess að fá ákvörðun endurskoðaða. Þá hafa æðri stjórnvöld yfirleitt tiltölulega rúma heimild til þess að taka afstöðu til mats lægri stjórnvalda, auk þess sem þau hafa oftast ekki einungis heimild til þess að fella ákvörðun niður, heldur að auki vald til þess að taka nýja ákvörðun í staðinn, andstætt við dómstóla.

eftir atvikum við forstöðumann fangelsis, Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytið, dómstóla og aðra sjálfstæða og óháða eftirlitsaðila, s.s. umboðsmann Alþingis.²⁰⁷

13.2

Kæruleiðir

Við upphaf vistunar skal veita fanga upplýsingar m.a. um hvert hann geti kært ákvarðanir sem varða fullnustu refsingarinnar.²⁰⁸ Ákvarðanir samkvæmt lögum um fullnustu refsinga eru kærnanlegar til dómsmálaráðuneytis nema annað sé tekið fram.²⁰⁹ Ákvarðanir um takmarkanir á frelsi og friðhelgi fanga falla almennt þar undir, þar á meðal takmarkanir á heimsóknum, símhlustun og skoðun á bréfum, svo og ákvarðanir um leit í klefa, líkamsleit og líkamsrannsókn. Um kærur vegna ákvarðana um agaviðurlög og vistun í öryggisklefa er sérstaklega fjallað í 78. gr. laganna. Ákvörðun um tímabundinn aðskilnað er ekki kærnanleg.²¹⁰

Stjórnvöld þurfa almennt að hafa frumkvæði að því veita borgurunum leiðbeiningar og þá m.a. um kæruleiðir innan stjórnkerfisins. Í samræmi við þetta er mikilvægt að starfsfólk fangelsa og aðrir sem koma að málum fanga þekki og veiti leiðbeiningar um rétt þeirra og leiðir til að kæra eða kvarta yfir ákvörðunum, meðferð eða aðbúnaði tengdum vistuninni.

Í innkomubæklingnum sem fangar eiga að fá við upphaf vistunar á Hólmsheiði er vakin athygli á því að þeim sé heimilt að kæra ákvarðanir forstöðumanna fangelsa og Fangelsismálastofnunar til dómsmálaráðuneytisins.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá Fangelsismálastofnun koma fram leiðbeiningar um kæruehimild í öllum formlegum ákvörðunum forstöðumanns og stofnunarinnar, ásamt upplýsingum um hvernig eigi að bera sig að við slíkt. Þá beri fangavörðum að leiðbeina föngum og aðstoða þá við að koma að kvörtunum og kærur. Upplýsingablað um fyrirspurnir til Fangelsismálastofnunar, þar á meðal kærur, hangir uppi á töflu á deildum.

Við athugun á gögnum í tengslum við heimsóknina má benda á að:

- Í ákvörðunum um agaviðurlög, sem gert er ráð fyrir að fangi undirriti, er ekki sérstaklega vísað til ákvæða stjórnsýslulaga og laga um fullnustu refsinga um kærurétt og kærufrest. Hins vegar kemur fram í ákvörðunarorði að fanga hafi verið skýrt frá því að stjórnsýslukæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun

²⁰⁷ CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að skilvirkt eftirlit og kvörtunarleiðir séu grundvallarráðstafanir til að koma í veg fyrir ómannúðlega meðferð í fangelsum og að fangar skuli eiga greiðan aðgang að kvörtunarleiðum bæði innan og utan fangelsiskerfisins. Þá leggur nefndin áherslu á reglulegar heimsóknir sjálfstæðs eftirlitsaðila sem getur tekið við kvörtunum frá föngum og tekið út aðbúnað fangelsis. Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2*, málsgr. 54. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 24. maí 2021]. Sjá einnig 70. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

²⁰⁸ Sbr. 4. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁰⁹ Sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig almenna kæruehimild í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Sé um að ræða stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna skal við tilkynningu hennar leiðbeint um kæruehimild, 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, sbr. 2. mgr. 20. gr. sömu laga.

²¹⁰ Sbr. 3. mgr. 75. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

og að fangelsið geti tekið að sér að framsenda kærana. Af orðalaginu má ráða að ítarlegri kæruleiðbeiningar kunni að vera veittar munnlega.

- Í ákvörðunum um vistun í öryggisklefa koma fram upplýsingar um kærueimild og kærufrest með vísan til ákvæða laga um fullnustu refsinga og stjórnarsýslulaga, utan eins tilviks þar sem aðeins er vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga.
- Í umsóknum um heimsóknir er bent á kærueimild og vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga um kærueimild og kærufrest en fresturinn ekki sérstaklega tilgreindur. Hins vegar er einungis vísað til hinnar almennu kærueimildar í 95. gr. laga um fullnustu refsinga en ekki kærueimildarinnar í 78. gr. sem tekur þó sérstaklega til ákvarðana um agaviðurlög og vistun í öryggisklefa.
- Af gögnum um leitir í klefa verður eins og áður kom fram ekki ráðið hvort teknar hafi verið formlegar ákvarðanir um þær eða hvort föngum hafi verið leiðbeint um kærueimild og -fresti.

Af þessu tilefni er minnt á mikilvægi þess að kæruleiðbeiningar séu kynntar með fullnægjandi hætti, þar með talinn kærufrestur, enda áriðandi að þeim sem ákvörðun beinist að sé ljós sá tími sem hann hefur til að gera upp hug sinn um hvort hann vilji fá hana endurskoðaða innan stjórnarsýslunnar. Þá kann að vera að slíkar leiðbeiningar þjóni ekki tilgangi sínum séu þær einungis veittar munnlega eða sé a.m.k. betur tryggt að þær skili sér ef þær eru jafnframt veittar skriflega. Þá hefur þegar verið bent á mikilvægi þess að skráning sé fullnægjandi um hvort túlkabjónusta hafi verið veitt í tilviki erlendra fanga, sbr. umfjöllun í kafla 12.3, og er það m.a. svo ljóst sé hvort fanga hafi verið kynnt heimild til að kæra ákvörðun og hvaða skilyrði gilda í þeim efnum.

13.3

Kvartanir og athugasemdir

Möguleikar fanga til að gera athugasemdir vegna meðferðar eða aðbúnaðar í tengslum við vistun í fangelsi einskorðast ekki við kærnanlegar ákvarðanir. Aðstæður fanga sem frelsissviptra einstaklinga leiða til þess að þeir eru almennt í viðkvæmri stöðu, t.d. gagnvart starfsfólki fangelsa. Slíkt ójafnvægi mælir með því að til staðar sé eftirlit og úrræði til endurskoðunar á því hvort samskipti hafi verið í samræmi við þær reglur og sjónarmið sem gilda þar um. Þá kann fangi einnig að telja tilefni til að gera athugasemdir við aðbúnað sinn í viðtækari skilningi en leiðir af þeim tilvikum sem eru kærnanleg.

Í reglum fangelsa nr. 600/2016 er kveðið á um kvörtunarleiðir vegna tiltekinna aðstæðna. Telji fangi sig þannig beittan órétti af hálfu starfsmanns fangelsis eða annarra sem eiga lögmæt erindi í fangelsið getur hann kvartað til forstöðumanns fangelsis. Þá getur fangi kvartað til varðstjóra ef hann telur sig beittan órétti af hálfu samfanga.²¹¹ Afrit af reglunum má finna í áður nefndum innkomubæklingi sem föngum skal afhentur við upphaf vistunar.

211

Sbr. 2. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

Hvað varðar almennar athugasemdir fanga um t.d. réttindi og aðbúnað í fangelsi á að vera unnt að beina þeim til dómsmálaráðuneytisins sem fer með yfirstjórn fangelsismála.²¹² Þá á að vera unnt að beina almennum athugasemdum varðandi heilbrigðisþjónustu til heilbrigðisráðuneytisins sem sér um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum og eftir atvikum til landlæknis.²¹³ Fangar eiga jafnframt að geta leitað aðstoðar eða ráðgjafar lögmannna sinna og hagsmunasamtaka fanga.²¹⁴

Fangar geta einnig í vissum tilvikum leitað til umboðsmanns Alþingis ef þeir eru ósáttir við ákvarðanir sem að þeim beinast eða athafnaleysi.²¹⁵ Í slíkum tilvikum þarf viðkomandi að hafa tæmt þær leiðir sem færar eru innan stjórn-sýslunnar, t.d. til ráðherra, áður en leitað er til umboðsmanns. Umboðsmaður hefur jafnframt sérstaka heimild til að taka mál til skoðunar að eigin frumkvæði.²¹⁶

Árið 2017 gaf Fangelsismálastofnun út verklag fyrir starfsmenn um kvartanir fanga yfir framgöngu og háttsemi fangavarda og annarra starfsmanna fangelsis í þeirra garð. Í verklaginu er mælt fyrir um feril máls sem ber að fylgja komi slík tilvik upp og nefnd dæmi um mögulegar lyktir máls og tekið fram að upplýsa skuli fanga um niðurstöðu þess skriflega innan hæfilegs tíma og jafnframt leiðbeina honum um kæruleið.

Umboðsmaður óskaði eftir gögnum tengdum fimm síðustu kvörtunum sem hefðu borist frá föngum. Gögnin sem umboðsmanni bárust vörðuðu m.a. beiðni um að komast í opið fangelsi og um að fá tiltekinn einstakling samþykktan á heimsóknarlista, beiðni um heilbrigðisþjónustu vegna fíknivanda og kvörtun yfir starfsmanni. Af gögnunum var ekki alltaf ljóst hvernig málin hefðu verið til lykta leidd, s.s. hvort um ákvarðanir var að ræða og hvort eða hvernig kvörtunaradilum var leiðbeint um kæruleiðir ef þeim var til að dreifa. Varðandi kvörtun sem varðaði starfsmann verður ekki séð af gögnunum að viðkomandi fanga hafi verið kynntur ferill máls eða mögulegar kæruleiðir.²¹⁷

²¹² Sbr. 4. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 12. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

²¹³ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu.
²¹⁴ Í þessu sambandi ber þó að hafa í huga takmarkanir sem gæsluvarðhaldsfangar kunna að sæta á grundvelli laga um meðferð sakamála. Aðgangur að skipuðum/tilnefndum verjendum sætir þó ekki takmörkunum.

²¹⁵ Sbr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis

²¹⁶ Sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

²¹⁷ Í athugasemdum fangelsisins við skýrsludrögin, dags. 30. apríl 2021, kemur fram að nú sé unnið að því að bæta skráningar og bóka erindi rafrænt svo að hægt sé að rekja málalyktir eftir á. Þegar kvartanir berist vegna starfsfólks sé fanga leiðbeint um gildandi verklag. Ef ásakanir séu alvarlegar geti kvartanir farið strax í ferli samkvæmt verklagi en oft sé um minni háttar mál að ræða sem ekki fari í formlegt ferli.

13.4

Tilmæli og ábendingar

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að taka verklag í fangelsinu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- Þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir sem eru kærnanlegar þarf að gæta að því að veita fullnægjandi kæruleiðbeiningar og að ákvæðanir eða önnur málgögn beri það með sér.
- Veita þarf föngum sem ekki hafa gott vald á íslensku viðhlítandi túlkahjónustu þegar veittar eru upplýsingar um réttindi þeirra, s.s. kvörtunar- og kæruleiðir.
- Verklag þarf að taka mið af því að skýrt sé í hvaða farveg kvartanir og athugasemdir frá föngum eru settar til að þær fái viðeigandi meðferð og úrlausn innan fangelsisins eða eftir atvikum utan þess.

14 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun mála og viðbrögðum Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði 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 dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir í Fangelsinu Hólmsheiði og þeirra ábendinga og tilmæla sem sett eru fram í skýrslunni er þess óskað að Fangelsismálastofnun og Fangelsið Hólmsheiði upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim. Þannig er þess óskað að upplýst verði um hvort þau leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu, og þá hvernig, 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 Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Hólmsheiði eigi síðar en 1. desember 2021. Þess er jafnframt óskað að umboðsmanni hafi fyrir sama tíma verið gerð grein fyrir viðbrögðum dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

