

Heimsóknarskýrsla Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Vistun vegna skoðunar á landamærum

20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja

xx

**UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS**



Ljósmynd: Vikurfréttir

Heimsóknarskýrsla Lögreglustjórinna á Suðurnesjum

Vistun vegna skoðunar á landamærum

20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021

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

Útgáfudagur 27. október 2021

xx

Efnisyfirlit

1	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar	5
2	Samantekt	6
3	Grundvöllur vistunar vegna skoðunar á landamærum	8
4	Framkvæmd og aðbúnaður við vistun vegna skoðunar á landamærum.....	11
4.1	Almennt.....	11
4.2	Gegnumferðarsvæði í Leifsstöð.....	11
4.3	Vistun í biðklefum í Leifsstöð.....	12
4.4	Vistun í fangageymslu lögreglustöðvarinnar í Reykjanesbæ.....	14
5	Heilbrigðisþjónusta.....	16
6	Upplýsingagjöf	17
7	Eftirfylgni.....	18

1 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í fangageymslur lögreglunnar á Suðurnesjum, í Reykjanesská og Grindavík, og á varðstofu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar¹ fór fram 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021. Um var að ræða aðra OPCAT-heimsókn umboðsmanns í fangageymslur lögreglu og fyrstu heimsókn hans á landamærastöð.

Umfjöllun í þessari skýrslu einskorðast við vistun vegna synjunar um inngöngu í landið til bráðabirgða, eða svonefnda *skoðun á landamærum*, á grundvelli 2. mgr. 94. gr. og 2. mgr. 106. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga. Um vistun á grundvelli lögreglu-laga nr. 90/1996 og laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og aðbúnað í fangageymslum lögreglu við Hringbraut í Reykjanesská og Grindavík, er fjallað í annarri skýrslu sem er birt samhliða þessari.²

Í heimsókn umboðsmanns í tengslum við skoðun á landamærum var lögð áhersla á upplýsingaöflun um lagalega umgjörð vistunarinnar og aðbúnað á þeim stöðum þar sem einstaklingar í þessari stöðu eru vistaðir, einkum á varðstofu í Leifs-stöð og fangageymslum við Hringbraut í Reykjanesská.³ Starfsfólk umboðsmanns skoðaði m.a. aðstöðuna á framangreindum stöðum og átti einkasamtöl við starfsfólk, stjórnendur og sérfræðinga. Þar sem enginn var vistaður vegna skoðunar á landamærum meðan á heimsókn umboðsmanns stóð var ekki unnt að taka viðtöl við vistaða að þessu sinni.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Kjartan Bjarni Björgvinsson (settur umboðsmaður Alþingis, lögfræðingur).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur).
- Guðmundur Már Einarsson (lögfræðingur).
- Maren Albertsdóttir (aðstoðarmaður umboðsmanns, lögfræðingur).
- Rannveig Stefánsdóttir (lögfræðingur).
- Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir (forstöðumaður frumkvæðisathugana, lögfræðingur).

¹
2

Hér eftir Leifsstöð.

Sjá skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í fangageymslur lögreglustjórans á Suðurnesjum 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021 sem birt er á heimasiðu umboðsmanns: <https://www.umbodsmadur.is/opcat>.

³

Um almennar upplýsingar um lögreglustjóran á Suðurnesjum víast, eftir því sem við á, til 3. kafla í ofangreindri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í fangageymslur lögreglustjórans á Suðurnesjum 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021, bls. 9.

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis heimsótti fangageymslur lögreglunnar á Suðurnesjum og varðstofu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar dagana 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021. Sú athugun umboðsmanns sem snýr að vistun vegna skoðunar á landamærum beindist einkum að lagalegri umgjörð vistunarinnar og aðbúnaði einstaklinga sem þar vistast.
- Vistun vegna skoðunar á landamærum er framkvæmd með vísan til heimildar í lögum um útlendinga til að synja útlendingi um inngöngu í landið til bráðabirgða. Eitt af þeim álitaefnum sem umboðsmaður staldraði við eftir heimsóknina var vistun einstaklinga sem eru til skoðunar á landamærum í fangageymslu. Í kjölfar heimsóknarinnar sendi umboðsmaður lögreglustjóranum á Suðurnesjum fyrirspurnarbréf þar sem óskað var nánari upplýsinga um þessa framkvæmd, þ.m.t. hvort hún byggði á einhverjum lagaheimildum til viðbótar við ákvæði laga um útlendinga og hvort lögreglustjóri teldi þær uppfylla kröfur til lagaheimilda sem kveða á um takmarkanir á mannréttindum. Dómsmálaráðherra var sent afrit af bréfinu til upplýsingar.
- Af hálfu lögreglustjóra kom fram að framkvæmd vistunarinnar væri ekki byggð á öðrum heimildum en ákvæðum laga um útlendinga en litið væri svo á að heimildir lögreglu í þessum efnum ættu sér styrka lagastoð. Þó færi betur á því að lagaheimildir væru skýrari í þeim tilvikum sem útlendingur væri vistaður í fangageymslu, vegna aðstöðuskorts á flugvelli, en lögreglustjóri hefði ítrekað og um langt skeið bent á að hann teldi aðbúnað þeirra sem vistast vegna skoðunar á landamærum ekki viðunandi.
- Umboðsmanni barst jafnframt bréf frá dómsmálaráðuneytinu af þessu tilefni þar sem m.a. kom fram að ráðuneytið teldi vafa kunna að leika á því hvort þau ákvæði laga um útlendinga, sem byggt væri á við vistun vegna skoðunar á landamærum, teldist nægilega skýr grundvöllur frelsissviptingar. Í því tilliti ætli ráðuneytið að taka framkvæmdina til nánari skoðunar og auk þess að hefja vinnu við að meta mögulega kosti til að byggja upp aðstöðu til vistunar einstaklinga á landamærum en stefnt sé að því að koma upp bráðabirgðaaðstöðu sem fyrst.
- Í þessu sambandi minnti umboðsmaður á að þegar teknar eru íþyngjandi ákvarðanir á borð við ákvörðun um frelsissviptingu skuli ávallt leitast við að haga málum þannig að minnst íþyngjandi úrræðið sé valið, þjóni það ætluðum tilgangi. Þá hafi fangelsi ekki heldur verið talin viðeigandi staður til að vista einstaklinga í þessum aðstæðum. Í ljósi svara ráðuneytisins að öðru leyti var

ekki fjallað nánar um grundvöll vistunarinnar í þessari skýrslu en tekið fram að fylgst verði með þróun og framgangi þessara mála.

- Útlendingar sem eru til skoðunar á landamærum vistast ýmist á gegnumferðarsvæði eða i biðklefum á varðstofu í Leifsstöð eða í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hringbraut. Í skýrslunni kemur umboðsmaður ábendingum á framfæri við lögreglustjórn á Suðurnesjum um aðstæður og aðbúnað á gegnumferðarsvæði í Leifsstöð og tilmælum varðandi biðklefa á varðstofu, þ. á m. um svefnaðstöðu, útivist, hreinlætisaðstöðu og afþreyingu. Þeim tilmælum er einnig beint til lögreglustjóra að endurskoða verklag þannig að einstaklingsbundið mat fari fram á nauðsyn inngrípa í friðhelgi einkalífs. Um vistanir í fangageymslu áréttar umboðsmaður í skýrslunni að einstaklingar sem eru vistaðir vegna skoðunar á landamærum hafi ekki verið handteknir og um þá gildi því önnur viðmið en um handtekna einstaklinga og þá sem hafi verið úrskurðaðir í gæsluvarðhald vegna gruns um refsiverða háttsemi.
- Einstaklingar sem eru til skoðunar á landamærum kunna að vera í andlegu uppnámi eða annars konar ástandi sem kallar á heilbrigðispjónustu. Umboðsmaður beinir þeim tilmælum til lögreglustjórans á Suðurnesjum að endurskoða núverandi verklag með það í huga að ástand þeirra sem eru vistaðir á landamærum sé metið fyrir vistunina, eða fljóttlega þar á eftir, og í hvaða tilvikum sé þörf á aðkomu heilbrigðisstarfsfólks við það mat.
- Í lögum um útlendinga er sérstakt ákvæði um leiðbeiningarskyldu sem gerir kröfur til stjórnvalda umfram leiðbeiningarskyldu samkvæmt stjórnsýslulögum. Í því sambandi beinir umboðsmaður þeim tilmælum til lögreglustjórans á Suðurnesjum að tryggja að þeir sem vistast vegna skoðunar á landamærum fái leiðbeiningar um rétt sinn til að hafa samband við fulltrúa heimalands og viðurkennd mannúðar- og mannréttindasamtök í samræmi við áskilnað laga þar um.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að lögreglustjórið á Suðurnesjum geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. mars 2022.

3

Grundvöllur vistunar vegna skoðunar á landamærum

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.⁴ Því þarf jafnan að gæta að því á hvaða lagagrundvelli einstaklingar hafa verið skyldaðir til dvalar á stöðum sem eftirlitið tekur til.

Likt og áður greinir er vistun vegna skoðunar á landamærum framkvæmd með vísan til heimildar í 94. og 106. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, til að synja til bráðabirgða útlendingi inngöngu í landið. Nánar tiltekið innan þess sjö sólarhringa frests sem lögreglustjóri eða eftir atvikum Útlendingastofnun hefur til að hefja mál til frávisunar útlendings frá landinu.⁵ Vistun vegna synjunar um inngöngu í landið til bráðabirgða hefur verið skráð í vistunarskýrslur lögreglu á eftirfarandi hátt: „Ekki handtaka – skoðun á landamærum“. Samkvæmt svörum embættisins við fyrirspurnum umboðsmanns fyrir heimsóknina kemur vistun á þessum grundvelli ekki til greina ef útlendingur er grunaður um saknæma háttsemi eða hefur sótt um alþjóðlega vernd. Af framangreindu verður því ráðið að löggregla líti svo á að vistun vegna skoðunar á landamærum feli ekki í sér handtöku í skilningi 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 eða XIII. kafla laga nr. 80/2016, um meðferð sakamála.⁶

Eitt af þeim álitaefnum sem umboðsmaður staldraði helst við eftir heimsókn sína í varðstofu flugstöðvarinnar var grundvöllur vistunar þeirra sem eru til skoðunar á landamærum í fangageymslu. Í kjölfar heimsóknarinnar sendi umboðsmaður fyrirspurnarbréf til lögreglustjórans á Suðurnesjum, dags. 16. mars 2021, þar sem hann spurði m.a. hvort sú framkvæmd sem hér um ræðir byggi á einhverjum lagaheimildum til viðbótar við framangreind ákvæði laga um útlendinga. Einnig hvort lögreglustjóri teldi ákvæðin uppfylla kröfur sem gerðar eru til lagaheimilda sem kveða á um takmarkanir á mannréttindum. Dómsmálaráðherra var til upplýsingar sent afrit af bréfi umboðsmanns.

Í svari lögreglustjóra, dags. 30. mars 2021, kemur fram að embætti lögreglustjóra telji að útlendingur sem er til skoðunar á landamærum og synjað um inngöngu í landið sé ekki frjáls ferða sinna og því frelsissviptur.⁷ Vistun vegna skoðunar á landamærum byggist ekki á öðrum lagaheimildum en téðum heimildum útlendingalaga en litio sé svo á að heimild löggreglu, til að synja aðila inngöngu í landið og vista til bráðabirgða á meðan þess er beðið að hann geti farið af landi brott vegna frávisunar, hafi styrka laga-stoð. Að mati lögreglustjóra færri þó betur á því að lagaheimildin væri skýrari í þeim

⁴ Um mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar vegna vistana frelsissviptra einstaklinga ví sass til fyrri skýrslna umboðsmanns vegna heimsókna hans á grundvelli OPCAT-eftirlitsins. Sjá t.d. 5. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu 15.-17. apríl 2019, bls. 19-23. Birt á vefsíðó.

https://www.umbodsmadur.is/asset/10049/uma_opcat_heimsoknarskyrsla_logreglustodin_final.pdf [sótt á vef 13. október 2021].

⁵ Ákvörðun um synjun um inngöngu í landið til bráðabirgða sætir ekki kær, sbr. 4. málsl. 2. mgr. 94. gr. og 3. málsl. 2. mgr. 106. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga.

⁶ Sjá einkum í þessu sambandi b-lið 16. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

⁷ Í þessu sambandi má til hliðsjónar benda á dóm Mannréttindadómtóls Evrópu, MDE, *Amuur gegn Frakklandi*, 25. júní 1996, mál nr. 19776/92, málsg. 48. Að mati dómsins útilokaði það ekki að um frelsissviptingu væri að ræða þótt umsækjendur um alþjóðlega vernd gætu sjálfviljugir yfirgefið móttökuriki.

tilvikum sem viðkomandi er vistaður í fangageymslu, m.a. með vísan til þess að í lög-skýringargögnum með lögum um útlendinga sé gengið út frá því að útlendingur sé vistaður á landamærastöð eða við hana og hafi ávallt heimild til að snúa aftur til þess staðar þaðan sem hann kom. Þar sem lögreglan hafi ekki aðstöðu á landamærastöð hafi aðilar í þessari stöðu verið vistaðir í næstu fangageymslu sem sé á lögreglustöðinni í Reykjanesbæ. Tekið er fram að lögreglustjórinna á Suðurnesjum hafi ítrekað og um langt skeið bent á að hann telji aðbúnað þeirra sem eru til skoðunar á landamærum ekki vera viðunandi. Þessir einstaklingar séu þá ekki handteknir heldur synjað um inngöngu í landið en geti þurft að sæta vistun í fangageymslu þar sem ekki sé fyrir hendi vistunarárræði á landamærastöð, þ.e. í Leifsstöð.

Meðan á vinnslu skýrslunnar stóð barst umboðsmanni afrit af bréfi frá dómsmálaráðuneytinu til lögreglustjórans á Suðurnesjum, dags. 9. júní 2021. Þar kemur fram að i kjölfar þess að hafa fengið afrit af bréfi umboðsmanns til lögreglustjórans á Suðurnesjum hafi ráðuneytið óskað eftir afriti af svarbréfi lögreglustjórans til umboðsmanns. Í kjölfarið hafi ráðuneytið boðað fulltrúa embættisins á fund og aflað viðbótarupplýsinga um málið.

Í bréfi dómsmálaráðuneytisins kemur fram að ekki leiki vafí á því að mati ráðuneytisins að vistun útlendinga í fangageymslu vegna fyrirhugaðrar frávísunar feli í sér frelsissviptingu í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 4. mgr. þeirrar greinar hafi þessir einstaklingar rétt á að dólmstóll kveði á um lögmaeti frelsissviptingarinnar. Þá er tekið fram að hvorki í 2. mgr. 94. gr. né 2. mgr. 106. gr. laga um útlendinga sé heimild til að vista útlendinga á landamærastöð eða í fangageymslu, eftir að tekin hefur verið ákvörðun um frávísun. Þótt í lög-skýringargögnum komi fram að gert sé ráð fyrir að útlendingur sé vistaður á landamærastöð eða við hana í þessum tilvikum þá kunni að leika vafí á því að laga ákvæðin teljist nægilega skýr grundvöllur frelsissviptingarinnar. Muni ráðuneytið því taka ákvæðin til nánari skoðunar með hliðsþón af fyrirliggjandi upplýsingum.

Þá bendir ráðuneytið á að í 115. gr. laga um útlendinga sé heimild til að handtaka útlending og færa í gæsluvarðhald ef hann er á íslenskum flugvelli og ætlunin sé að senda hann úr landi. Ráðuneytið fái ekki annað séð en að leiða megi þessa einstaklinga fyrir dómarar í fylgd lögreglu en með því yrði gætt að réttindum þeirra. Fram hafi komið í svörum lögreglustjórans á Suðurnesjum að ekki hafi verið farin sí leið hingað til að bera mál af þessu tagi undir dólmstóla. Að mati ráðuneytisins sé þó rétt að dólmstólar leggi mat á hvaða úrræði teljist raunhæf og þá einnig m.t.t. þeirra úrræða sem ganga skemur en frelsissvipting, s.s. tilkynningarskylda eða krafa um dvöl á ákveðnum stað, sbr. 2. mgr. 115. gr. laganna. Í þeim tilvikum skuli einnig tryggt að viðkomandi eigi þess kost að fá úr því skorið fyrir dólmstólum hvort skilyrði fyrir ákvörðun lögreglustjóra séu fyrri hendri og hvort grundvöllur sé til að framfylgja ákvörðuninni, sbr. 3. mgr. 114. gr. laganna. Ráðuneytið beinir því í bréfinu til embættisins að í þeim tilvikum sem það er mat lögreglustjóra að vægari úrræði séu ekki fullnægjandi til að ná því markmiði sem að er stefnt á skuli stuðst við 115. gr. laganna.⁸

Í niðurlagi bréfsins kemur fram að ráðuneytið muni hefja vinnu við að meta þá kosti sem mögulegir eru til að byggja upp aðstöðu til vistunar einstaklinga á landamærum, þ. á m. til bráðabirgða, þannig að tryggt sé að aðbúnaðurinn standist alþjóðlegar skuldbindingar. Stefnt sé að því að koma slíkri bráðabirgðaaðstöðu upp sem fyrst.

⁸

Í athugasemdum lögreglustjórans á Suðurnesjum við skýrsludrögin, dags. 15. september 2021, kemur fram að af hálfu embættisins sé í þessu sambandi minnt á að íslenska ríkið hafi skuldbundið sig sem þátttakandi í Schengen samstarfinu að meina útlendingum inngöngu í landið sem uppfylla ekki skilyrði um komu inn á Schengen svæðið. Þá hafi í síðustu Schengen-úttekt m.a. verið gerð athugasemd við að útlendingar sem synjað er um inngöngu í landið til bráðabirgða vegna vafa um að þeir uppfylli téð skilyrði hafi fengið að fara á hótel í grennd við flugstöðina og þannig verið hleypt inn í landið í andstöðu við Schengen-landamærareglurnar. Sú ráðstöfun, að láta útlending sæta gæsluvarðhaldi í slíkum tilvikum, væri að mati embættisins í andstöðu við 4. mgr. 14. gr. reglnanna og einnig meginreglur tilskipunar 2008/115/EB um brottvisun útlendinga í ólögmætri dvöl.

Í ljósi þess sem fram kemur í bréfi dómstólaráðuneytisins um afstöðu ráðuneytisins til lagaheimilda fyrir vistun á landamærum, breytingu á framkvæmd að því leyti og aðgerða sem ráðuneytið hyggst grípa til við uppbyggingu aðstöðu til vistunar einstaklinga á landamærunum verður ekki fjallað frekar um grundvöll vistunarinnar í þessari skýrslu. Með því er ekki tekin afstaða til þeirrar framkvæmdar sem ráðuneytið lýsir. Þó er rétt að minna á að þegar tekna eru ákvarðanir um fyrirkomulag mála, þar sem um getur verið að ræða jafn íþyngjandi inngríp og frelsissviptingu, skal ávallt leitast við að haga málum með þeim hætti að velja það úrræði sem er minnst íþyngjandi, sé það til þess fallið að þjóna þeim tilgangi sem því er ætlað. Jafnframt er rétt að benda á að fangelsi hafa ekki verið talin viðeigandi staður til að vista einstaklinga undir þessum kringumstæðum,⁹ jafnvel þótt sú framkvæmd hafi styrka lagastoð, og því ekki mælt með slíku fyrirkomulagi til langa tíma. Með vísan til viðbragða ráðuneytisins af þessu tilefni verður þó áfram fylgst með þróun og framgangi þessara mála.

⁹

Sjá t.d. *Immigration detention. Factsheet March 2017*, CPT/Inf(2017)3, 3. kafli. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806fbf12> [sótt á vef 15. október 2021], *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty. Extract from the 19th General Report of the CPT*, birt árið 2009, CPT/Inf(2009)27-part, málsgr. 77. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806cce8e> [sótt á vef 15. október 2021] og *Foreign nationals detained under aliens legislation. Extract from the 7th General Report of the CPT*, birt árið 1997, CPT/Inf(97)10-part, málsgr. 28. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806ce90e> [sótt á vef 15. október 2021].

4

Framkvæmd og aðbúnaður við vistun vegna skoðunar á landamærum

4.1

Almennt

Samkvæmt upplýsingum sem fengust í heimsókninni getur komið til þess að einstaklingur sem synjað er um inngöngu í landið til bráðabirgða sé vistaður á gegnumferðarsvæði (e. *transit*) í Leifsstöð, á varðstofu í Leifsstöð eða í fangageymslu á löggreglustöðinni í Reykjaneshöfn. Þó hafi verið farið fram á gæsluvarðhald, á grundvelli handtökum og gæsluvarðhaldsheimildar í lögum um útlendinga, yfir útlendingum sem bíði frávisunar þegar fyrirséð sé að vinnsla málssins muni taka langan tíma og þá í þeim tilgangi að hinn vistaði njóti betri aðbúnaðar en í fangageymslu.¹⁰

Samkvæmt fjölbjóðlegum viðmiðum ættu einstaklingar sem vistast á landamærum að hafa aðgang að svefnaðstöðu, hreinlætisaðstöðu, heilbrigðisþjónustu og aðstöðu til að hreyfa sig utandyra. Þá ættu þeir hafa aðgang að farangri sínum, auk þess sem þeim ætti að vera unnt að hafa samskipti við umheiminn, s.s. í gegnum síma og fá heimsóknir. Því lengri sem vistunartími viðkomandi getur orðið því meiri kröfur eru gerðar til aðstöðu á vistunarstað. Þannig er litið svo á að þeir sem vistast á landamærum umfram sólarhring eigi að vistast í sérstökum móttökumiðstöðvum þar sem aðbúnaður sé í samræmi við lagalega stöðu þeirra og að þar starfi fólk sem hafi fullnægjandi þekkingu til að sinna einstaklingum í þessari stöðu. Í því samhengi hefur m.a. verið litið til þess að aðstaðan skuli vel búin húsgögnum, hrein og rúmgóð, að forðast skuli að umhverfið beri keim af fangelsisvist og að þeir sem þar vistast geti hreyft sig utandyra og haft aðgang að afþreyingarherbergi og útvarpi/sjónvarpi, dagblöðum/tímaritum og annarri viðunandi afþreyingu.¹¹

4.2

Gegnumferðarsvæði í Leifsstöð

Samkvæmt fjölbjóðlegum viðmiðum getur vistun á gegnumferðarsvæði flugvallar við ákveðnar aðstæður falið í sér frelsissviptingu.¹² Þegar einstaklingar sem eru til skoðunar á landamærum dvelja á gegnumferðasvæðinu í Leifsstöð fá þeir uppgefið

¹⁰
¹¹

Sbr. 115. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga.

Sjá *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty. Extract from the 19th General Report of the CPT*, birt árið 2009, CPT/Inf(2009)27-part, málsg. 77, 79 og 90-92. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806cce8e> [sótt á vef 15. október 2021], *Foreign nationals detained under aliens legislation. Extract from the 7th General Report of the CPT*, birt árið 1997, CPT/Inf(97)10-part, málsg. 26, 29 og 31. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806ce90e> [sótt á vef 15. október 2021] og *Immigration detention. Factsheet March 2017*, CPT/Inf(2017)3, 3-6. kafli og 9. kafli. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806fbf12> [sótt á vef 15. október 2021].

¹²

Sjá *Foreign nationals detained under aliens legislation. Extract from the 7th General Report of the CPT*, birt árið 1997, CPT/Inf(97)10-part, málsg. 25. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806ce90e> [sótt á vef 15. október 2021] og til hliðsþjónar dom Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Amuur gegn Frakklandi*, 25. júní 1996, mál nr. 19776/92, málsg. 48.

símanúmer sem þeir geta hringt í þurfi þeir aðstoð. Þeir eru einnig vaktaðir með myndvöktunarkerfi flugstöðvarinnar. Fram kom í heimsókninni að starfsfólk leitist við að eiga samtöl við einstaklinga og útvegi þeim mat, vatn og kaffi. Þá hafi þeir aðgang að hreinlætisaðstöðu. Dæmi séu um að einstaklingar dvelji í nokkra daga á gegnumferðarsvæðinu, einkum þegar langt sé á milli flugferða, en ljóst er að svæðið er ekki útbúið með það í huga að þar dveljist einstaklingar yfir nótt.

Þeirri ábendingu er komið á framfæri við lögreglustjórann á Suðurnesjum að aðstæður og aðbúnaður á gegnumferðarsvæði Leifsstöðvar fullnægir ekki kröfum til vistunar einstaklinga á slíkum svæðum, vari vistun þeirra þar umfram sólarhring.

4.3

Vistun í biðklefum í Leifsstöð

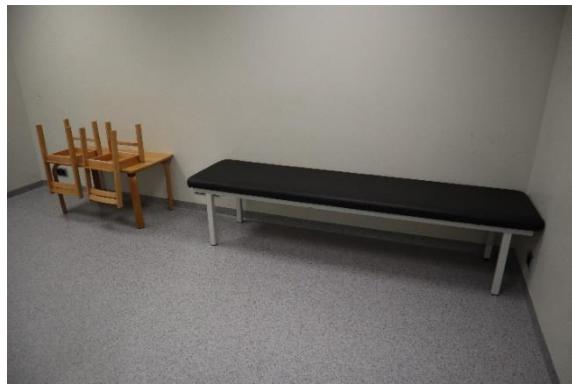
Einstaklingar sem eru til skoðunar á landamærum kunna að vera vistaðir í sérstökum biðklefum í Leifsstöð en þeir eru tveir talsins.¹³ Samkvæmt upplýsingum sem starfsmenn umboðsmanns fengu í heimsókninni getur vistun þar varað frá hálftíma í allt að sólarhring. Þá séu dæmi um einstaklinga sem hafi jafnvel vistast þar lengur, í allt að two sólarhringa. Fram kom að dyrum sé ekki læst nema um handtöku sé að ræða.

Þegar starfsfólk umboðsmanns heimsótti flugstöðina var annar klefinn búinn bólstruðum setbekk, barnastólum og –borði og hinn tveimur litlum borðum. Engin svefnaðstaða er í klefunum. Gluggi er í öðrum klefanum, sem þó er ekki búinn öryggisgleri, en hinn klefinn er gluggalaus og nýtur beinnar dagsbirtu því ekki við í þeim klefa. Þeir sem vistast í biðklefum hafa aðgang að salerni sem staðsett er á ganginum á móti klefunum. Ekki stendur til boða að njóta útvistar af neinu tagi á meðan einstaklingur vistast í biðklefa.

Þeim tilmælum er beint til lögreglustjórans á Suðurnesjum að vista einstaklinga ekki í biðklefum í Leifsstöð nema í skamman tíma, og ekki lengur en í sólarhring, nema að umbætur verði gerðar á aðbúnaði sem koma til móts við lengri vistun, s.s. að komið verði fyrir svefnaðstöðu og einstaklingum veitt færni á útvist.

Myndir 1 og 2

Biðklefar í Leifsstöð



¹³

Sjá myndir 1 og 2.

Engin sturtuaðstaða er á salernum hjá biðklefunum en í heimsókninni kom fram að þeir sem þar vistast geti haft afnot af sturtuaðstöðu á gegnumferðarsvæðinu.¹⁴ Aðrir farþegar hafa hins vegar einnig aðgang að þeirri aðstöðu og þarf viðkomandi að fara þangað í fylgd starfsmanns. Ekki er fyrir hendi verklag um að starfsmenn kynni þennan valkost sérstaklega að eigin frumkvæði fyrir þeim sem vistast í biðklefa.

Mynd 3

Sturtuaðstaða á gegnumferðarsvæði í Leifsstöð



Þeim **tilmælum** er beint til lögreglustjórans á Suðurnesjum að tryggja að einstaklingar sem vistðoir eru í biðklefa í Leifsstöð séu upplýstir um möguleika til að nýta sturtuaðstöðu á gegnumferðarsvæði.

Í biðklefunum hafa einstaklingar aðgang að bókum og litabækur og litir eru þar fyrir börn. Önnur afspreying stendur ekki til boða þar sem símar og aðrir munir eru almennt fjarlægðir áður en einstaklingur er færður í biðklefa.

Engin klukka er í klefunum sem gerir einstaklingum erfitt fyrir með að fylgjast með hvað tímanum líður, ekki síst í ljósi þess að símar eru fjarlægðir. Slíkt getur valdið því að einstaklingur verði illa áttaður um tíma dags auk þess sem það getur gert honum erfitt fyrir að gæta að réttindum sínum.

Þeim tilmælum er beint til lögreglustjórans á Suðurnesjum að leita leiða til að auka framboð af afþreyingu fyrir þá sem vistast í biðklefa. Einnig að koma fyrir klukkum svo þeim sem vistast í biðklefa sé mögulegt að fylgjast með hvað tímanum líður.

Það liggur í hlutarins eðli að frelsissvipting telst til þungbærustu takmarkana á mannréttindum. Til viðbótar við þá verulega íþyngjandi ráðstöfun sem felst í sjálfrí vistuninni kann viðkomandi einnig að sæta öðrum takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs meðan á frelsissviptingunni stendur, s.s. halldlagningu muna og takmörkunum á samskiptum við umheiminn. 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 þeirra og aðbúnað, sem og inngríp i persónufresi þeirra, og aukið 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 dómsstóla.

Fram kom í heimsókn umboðsmanns að fyrir vistun í biðklefa sé ávallt framkvæmd leit á viðkomandi, en einkum sé verið að leita að skilríkjum sem viðkomandi kunni að bera á sér. Þá kom fram að munir séu almennt fjarlægðir fyrir vistunina, þ. á m. handtöskur og símar, og geta einstaklingar í biðklefa því ekki verið í samskiptum við umheiminn. Stöðug myndvöktun er í biðklefum og jafnframt er setið yfir fólk eftir þörfum. Af samtölum við starfsfólk varð ekki annað ráðið en að framangreint verklag sé staðlað og ráðist því ekki af einstaklingsbundnu mati á nauðsyn í hverju tilviki fyrir sig.

Í þessu tilliti er rétt að minna á að einstaklingar sem eru vistaðir vegna skoðunar á landamærum hafa ekki verið handteknir og um þá gilda því önnur viðmið en um handtekna einstaklinga og þá sem hafa verið úrskurðaðir í gæsluvarðhald vegna gruns um refsiverða háttsemi.¹⁵ Aðstæður geta verið með þeim hætti að takmarka þurfi frelsi eða friðhelgi einkalífs einstaklinga, t.a.m. til að tryggja öryggi vistaðra og/eða starfsfólks. Hér þarf þó að hafa í huga að af grundvallarreglunni um friðhelgi einkalífs og meginreglu stjórnsýsluréttar um meðalhófleiðir að lagahemild þarf að vera fyrir hendi til skerðinga eða inngrípa á borð við líkamsleit, halldlagningu muna og myndvöktun, auk þess sem ávallt þarf að leggja mat á nauðsyn þeirra og gæta hófs í beitingu þeirra.

Þeim tilmælum er beint til lögreglustjórans á Suðurnesjum að endurskoða verklag þannig að þess verði gætt að fram fari einstaklingsbundið mat á nauðsyn ákvarðana sem fela í sér inngríp í friðhelgi einkalífs, þar á meðal þegar munir eru fjarlægðir og við líkamsleit og myndvöktun.

4.4

Vistun í fangageymslu lögreglustöðvarinnar í Reykjavík

Samkvæmt gögnum frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum voru skráðar 48 vistanir í fangageymslu vegna skoðunar á landamærum á árunum 2018-2020. Fram kom í viðtöllum við starfsfólk að framkvæmd slíkra vistana sé með sama hætti og aðrar vistanir í fangageymslu. Þannig gisti umræddir einstaklingar í klefum fangageymslunnar sem séu læstir öllum stundum, auk þess sem allir munir þeirra séu fjarlægðir og þeir sæti

¹⁵

Sjá til hliðsjónar t.d. inngangsorð *Immigration detention. Factsheet March 2017*, CPT/Inf(2017)3. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806bf12> [sótt á vef 15. október 2021] og *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty. Extract from the 19th General Report of the CPT*, birt árið 2009, CPT/Inf(2009)27-part, málsgré. 79. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806cce8e> [sótt á vef 15. október 2021].

stöðugri myndvöktun.¹⁶ Á lögreglustöðinni er þó útisvæði þar sem hægt er að komast út undir bert loft, auk þess sem fram kom í viðtölum við starfsfólk að jafnvel sé farið með þá sem vistast í fangageymslu á þessum grundvelli í gönguferðir. Rétt er að taka fram að við athugun umboðsmanns kom ekkert fram sem gaf tilefni til að ætla að starfsmenn löggreglu hafi beitt einstaklinga, sem vistuðust vegna skoðunar á landamærum á einhverjum þeirra þriggja staða sem fjallað er um í köflunum hér að framan, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð við framkvæmd lögreglutarfa.

Í ljósi þess sem fram kom í 3. kafla um afstöðu dómsmálaráðuneytisins til lagagrundvallar vistana í fangageymslu, vegna skoðunar á landamærum og þeirra breyttinga sem boðaðar eru í bréfi ráðuneytisins, verður látið við það sitja að áréttu það sem kom fram í kaflanum að framan. Það er að einstaklingar sem eru vistaðir vegna skoðunar á landamærum hafa ekki verið handteknir og um þá gilda því önnur viðmið en um handtekna einstaklinga og þá sem hafa verið úrskurðaðir í gæsluvarðhald vegna gruns um refsiverða háttsemi. Þá eiga sömu sjónarmið við og þar komu fram um heimildir til takmarkana á frelsi og friðhelgi einkalifs, mat á nauðsyn þeirra og hófs í beitingu.

¹⁶

Um frekari umfjöllun um aðbúnað og framkvæmd vistana í fangageymslum lögreglunnar á Suðurnesjum vísast til 4. og 5. kafla skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í fangageymslur lögreglustjórans á Suðurnesjum 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021 sem birt er samhliða þessari skýrslu á heimasiðu umboðsmanns:
<https://www.umbodsmadur.is/opcat>.

5

Heilbrigðisþjónusta

Einstaklingar sem eru vistaðir vegna synjunar um inngöngu í landið til bráðabirgða kunna að vera í andlegu uppnámi eða annars konar ástandi sem kann að kalla á heilbrigðisþjónustu. Meðan á vistun þeirra stendur eru þeir á ábyrgð og undir eftirliti yfirvalda og vegna frelsissviptingarinnar ófærir um að leita sjálfr eftir henni.

Við upphaf vistunar og meðan á henni stendur getur reynt á hvort viðkomandi þarf á heilbrigðisþjónustu að halda. Þannig kann að vera álitamál hvort fært sé að vista viðkomandi nema gengið sé úr skugga um heilsufar hans og hvort heilbrigðisstarfsmenn meti það svo að viðkomandi þurfi að leggjast inn á sjúkrahús eða fá viðeigandi lyfjagjöf eða aðra læknisþjónustu. Auk þess kann slikt mat að hafa áhrif á hvaða úrræði verður talið viðeigandi, sé úr fleiri en einu að velja. Með sama hætti getur löggregla fyrir vistun þurft að ganga úr skugga um hvort viðkomandi þurfi reglubundið að taka tiltekin lyf og þá á þeim tíma sem líklegt er að vistun vari. Meðan á vistun stendur geta líka komið upp þau frávik í heilsufari einstaklings að þörf sé á inngrípi með lyfjagjöf eða læknisþjónustu. Í þessum tilvikum reynir á hvort og þá hvaða skyldur hvíla á lögreglunni til þess að gera ráðstafanir til að viðkomandi fái viðeigandi heilbrigðisþjónustu og hvaða áhrif slik heilsufarsvandkvæði hafi á möguleika löggreglunnar til að vista viðkomandi í þeim úrræðum sem um ræðir vegna skoðunar á landamærum.

Samkvæmt upplýsingum sem starfsmenn umboðsmanns fengu í heimsókninni fer ekki fram sérstakt mat á ástandi einstaklinga sem vistaðir eru vegna skoðunar á landamærum áður en þeir eru vistaðir. Hins vegar starfa vettvangsliðar á flugvellinum sem unnt er að kalla til sé talin þörf á. Í alvarlegri tilvikum hafi starfsmenn samband við Heilbrigðisstofnun Suðurnesja og óski eftir því að læknir komi á staðinn. Þyki tilefni til sé hringt eftir sjúkrabil og viðkomandi fluttur á heilbrigðisstofnun. Um heilbrigðisþjónustu við þá sem vistast í fangageymslu á löggreglustöðinni í Reykjavík vísast til umfjöllunar í 8. kafla skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í fangageymslur löggreglunnar á Suðurnesjum 20.-21. janúar og 13.-14. febrúar 2021, sem birt er samhliða þessari skýrslu á heimasíðu umboðsmanns, www.umbodsmadur.is/opcat.

Þeim tilmælum er beint til löggreglustjórans á Suðurnesjum að endurskoða núverandi verklag með það í huga að tryggja að ástand einstaklinga sem vistaðir eru vegna skoðunar á landamærum sé metið fyrir vistun, eða fjótlega bar á eftir, og í hvaða tilvikum þörf sé á aðkomu heilbrigðisstarfsfólks við slikt mat, ekki síst til að koma í veg fyrir sjálfsvígshættu og útbreiðslu smitsjúkdóma og til að tryggja viðunandi aðbúnað, t.d. vegna veikinda og/eða lyfjagjafa.

6 Upplýsingagjöf

Í 11. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, er sérstakt ákvæði um leiðbeiningarskyldu sem gerir kröfur umfram leiðbeiningarskyldu stjórnvalda samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. skal, í máli sem varðar frávisun, þegar í upphafi máls leiðbeina útlendingi um réttindi sín og meðferð málsins á tungumáli sem ætla má með sanngirni að hann geti skilið. Útlendingi skal m.a. leiðbeint um rétt sinn til að leita aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa á eigin kostnað við meðferð máls, rétt sinn til að fá skipaðan talsmann við meðferð máls á kærustigi, og rétt sinn til að hafa samband við fulltrúa heimalands síns og viðurkennd mannúðar- eða mannréttindasamtök.

Starfsmenn umboðsmanns skoðuðu staðlað form sem notað er við frávísanir. Þar var m.a. leiðbeint um kærurétt og lögmannsaðstoð. Einnig var gert ráð fyrir að skráð væri hvort aflað hefði verið túlkaþjónustu fyrir viðkomandi. Í viðtöllum við starfsmenn kom fram að ef túlkaþjónustu er þörf sé hún ávallt veitt. Þar kom hins vegar ekki fram réttur viðkomandi til að hafa samband við fulltrúa heimalands og viðurkennd mannúðar- eða mannréttindasamtök.¹⁷

Þeim tilmælum er beint til lögglustjórans á Suðurnesjum að tryggja að þeir sem vistast vegna skoðunar á landamærum fái leiðbeiningar um rétt sinn til þess að hafa samband við fulltrúa heimalands og viðurkennd mannúðar- og mannréttindasamtök í samræmi við áskilnað laga þar um.

¹⁷

Í fjölpjóðlegum viðmiðum er einnig mælt fyrir um rétt vistaðra til að hafa samband við mannúðar- eða mannréttindasamtök og fjölskyldu eða aðra að eigin vali, sbr. t.d. *Immigration detention. Factsheet March 2017*, CPT/Inf(2017)3, 2. kafli. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806fbf12> [sótt á vef 15. október 2021] og *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty. Extract from the 19th General Report of the CPT*, birt árið 2009, CPT/Inf(2009)27-part, málsgr. 87. Birt á vefsíðu: <https://rm.coe.int/16806cce8e> [sótt á vef 15. október 2021].

7 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun mála og viðbrögðum lögreglustjórans á Suðurnesjum 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.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir vegna skoðunar á landamærum og þeirra athugasemda sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að lögreglustjórinna á Suðurnesjum upplýsi umboðsmann um viðbrögð embættisins við þeim tilmælum og ábendingum sem sett hafa verið fram í skýrslunni. Þá er þess jafnframt óskað að embættið upplýsi hvort tilmæli og ábendingar sem hér hafa verið settar fram leiði til einhverra aðgerða eða athafna af hans hálfu, og þá hverra, sem og um aðrar aðgerðir sem talin er ástæða til að ráðast í af þessu tilefni. Er þess óskað að umboðsmaður verði upplýstur um viðbrögð lögreglustjórans á Suðurnesjum eigi síðar en 1. mars 2022.

